

# Der Begriff der Verhandlungsdemokratie und die vergleichende Policy-Forschung

*Roland Czada*

Ein Hauptproblem der vergleichenden Policy-Forschung liegt in der typologischen Konstruktion und empirischen Erfassung von politischen Systemeigenschaften, die sich auf Politikergebnisse auswirken. Die herkömmlichen Systemtypologien der vergleichenden Regierungslehre können diesen Anspruch kaum erfüllen. Das Konzept der Verhandlungsdemokratie als Ggentyp zur reinen Mehrheitsdemokratie scheint jedoch fruchtbare Perspektiven aufzutun. Der Begriff der »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 neuerdings 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 Gesetzgebungsmehrheit 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 vorausschauender Berücksichtigung erreichte Koordination autonomer politischer Akteure (Mayntz/Scharpf 1975: 145–150; Scharpf 1993a). Das entscheidende Merkmal von Verhandlungsdemokratien liegt also allein in der Bedeutung politischer Handlungsressourcen, die nicht aus Wahlen und Abstimmungen hervor-

ressourcen, 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.

## 1 Zur Betriebsweise von Verhandlungsdemokratien

Nach Analysen von Lijphart (1999), Crepaz (1996) und Birchfield/Crepaz (1996) zeigen Verhandlungsdemokratien ein charakteristisches Leistungsprofil, das sie gegenüber Mehrheitsdemokratien in einigen Politikfeldern überlegen erscheinen lässt. Da Verhandlungsdemokratien schwerfälligere Entscheidungsstrukturen aufweisen und insofern eine geringere politische Problemlösungskapazität erwarten lassen, ist dies ein erklärungsbedürftiger Sachverhalt. Er steht nicht nur im Gegensatz zu einer jahrzehntlang gepflegten Erkenntnis, wonach ein Mehr an politischer Repräsentation die Stabilität und Effektivität des Regierens verringere. Er liegt auch quer zu der Vorstellung, dass Verhandlungszwänge mit der Möglichkeit der Nichteinigung politische Entscheidungen ganz verhindern beziehungsweise blockieren können; ein Gegenstand, der unter dem von Fritz W. Scharpf (1985, 1988a) geprägten Begriff der »Politikverflechtungsfalle« (»joint decision-making trap«) ausführlich diskutiert wurde. Es wäre vor diesem Hintergrund nicht nur empirisch, sondern auch theoretisch zu zeigen, warum eine wie immer geartete Institutionalisierung gegenmajoritärer Kräfte und daraus folgende Verhandlungszwänge die Stabilität und Effektivität des Regierens befördern sollten.

Zwischenzeitlich sind eine Reihe theoretischer und methodologischer Einwände erhoben worden, die eine Revision des Lijphartschen Konzepts nahe legen. So zeigt Anderson (2001), dass es lediglich sehr spezifische Einzelelemente verhandlungsdemokratischer Strukturen sind, die in einigen Ländern zu vorteilhaften Politikergebnissen führen. Die in Verhandlungsdemokratien zu beobachtende höhere Geldwertstabilität kann beispielsweise mit dem Grad der Zentralbankautonomie besser erklärt werden als mit einem umfassenden typologischen Konstrukt, in dem Zentralbankautonomie nur eines von mehreren verknüpften Merkmalen darstellt. Gleiches gilt für den Zusammenhang von Arbeitsmarktentwicklung und neokorporatistischer Verbändeinbindung. Auch hier ist es nur ein Teilelement der Verhandlungsdemokratie, Neokorporatismus, das isoliert betrachtet mehr erklären

kann als der von Lijphart und anderen entwickelte abstraktere Systemtypus. Weiterhin zeigt die ländervergleichende Analyse, dass allein die Herausnahme der Schweiz aus dem in den meisten Studien verwendeten OECD-Ländersample die positiven Korrelationen von Verhandlungsdemokratien und Politikergebnissen ins Gegenteil verkehrt. Ohne die Schweiz, deren Outlier-Qualität bekannt ist, zeigt sich, dass die Politikproduktion in Verhandlungsdemokratien keineswegs überlegene Ergebnisse zeitigt. Ingesamt kommt Anderson (2001: 442–443) zu dem Schluss, dass Inflationsraten und Arbeitslosenquoten umso höher ausfallen, je größer die konstitutionellen Verhandlungszwänge und der parteipolitische Konsensbedarf eines politischen Systems sind (Anderson 2001: 442–443).

Die Kontroverse um die Policy-Wirkungen der Verhandlungsdemokratie wäre vermutlich vermieden worden oder anders verlaufen, wenn Lijphart (1999) und Anderson (2001) die bereits 1987 erschienene Analyse der Auswirkungen von Korporatismus und Zentralbankautonomie auf die Geld- und Arbeitsmarktpolitik in Schweden, Österreich und Deutschland von Fritz W. Scharpf rezipiert hätten. Scharpf (1987) erklärt Inflationsraten und Beschäftigungsentwicklung aus der Interaktion der für diese Politiken maßgeblichen Akteure, deren institutionelle Handlungsspielräume in den untersuchten Ländern in charakteristischer Weise geprägt sind. Autonome Zentralbanken können durch Zinserhöhung und Geldmengenverknappung die gesellschaftlichen Verteilungsspielräume einengen und die Wirtschaftstätigkeit drosseln. Daraus folgt ihre Macht, gewerkschaftlichen Lohnforderungen mit dem Ziel der Geldwertstabilität entgegenzuwirken. Sie sind darin autonomer als eine gewählte Regierung, die von der wahlpolitischen Unterstützung der Arbeitnehmer abhängt. Es erscheint offenkundig, dass die Konstitution einer Zentralbank mehr mit Geldpolitik und die Struktur der Gewerkschaften mehr mit der Einkommensentwicklung zu tun haben als etwa die Existenz und politische Autonomie eines Verfassungsgerichtes oder eines politischen Zweikammersystems – obwohl alle diese Merkmale als gleich wichtige und maßgebliche Bestandteile in das typologische Konstrukt der Verhandlungsbeziehungsweise Konsensdemokratie eingehen (Lijphart 1999).

Weitere Einblicke in die Arbeitsweise von Verhandlungsdemokratien bieten neuere Studien, die im Vorfeld zu Staatsreformprojekten der Weltbank erstellt wurden. Im Umfeld des Projektes Good Governance und Dezentralisierung (Kaufmann/Lobatón o.J.) wurden eine Reihe ländervergleichender Analysen zur Aufgabendelegation an unabhängige Behörden unternommen. Die im Kontext der Politikberatung von osteuropäischen und afrikanischen Entwicklungsländern stehenden Arbeiten stießen unter anderem

darauf, dass die Geldpolitik einer unabhängigen Zentralbank nur dann erfolgreicher ist als die einer weisungsunterworfenen Behörde, wenn das politische System neben der Zentralbankautonomie weitere Formen der Interorgankontrolle (»checks and balances«) aufweist. Versuche der politischen Einmischung, zum Beispiel eines Finanzministers, in die Währungspolitik einer unabhängigen Zentralbank sind umso aussichtsreicher, je weniger im politischen System vorhandene »checks and balances« die Unabhängigkeit der Zentralbank auf Dauer schützen können (Keefer/Stasvage o.J.). Es gibt also offenbar einen für die Erklärung von Politikergebnissen bedeutsamen Zusammenhang zwischen politikfeldspezifischen Interaktionsstrukturen und Merkmalen des politischen Systems als Ganzem.

Weiterhin stellte sich heraus, dass dieser Konfigurationseffekt vom Maß der programmatischen Konkordanz im Parteiensystem beziehungsweise der parteipolitischen Polarisierung abhängt. Konstitutionelle Vetostrukturen wirken sich stärker auf Politikergebnisse aus, wenn die maßgeblichen politischen Kräfte polarisiert sind, das heißt, wenn im Parteienwettbewerb starke programmatische Unterschiede vorherrschen (ebd.). Damit eröffnet sich ein theoretischer Zugang, der die Beziehung zwischen konstitutionellen Merkmalen und politischen Kräftestrukturen in den Mittelpunkt rückt. Mit Kräftestrukturen sind hier allerdings nicht die Kräfteverhältnisse zwischen linken, zentristischen und rechten Parteien in der Regierung gemeint, sondern Strukturmerkmale des Parteiensystems und ihre Auswirkungen auf die Legitimationsressourcen einer Regierung, im einfachsten Fall das Ausmaß der wahlpolitischen Unterstützung einer Gesetzgebungsmehrheit.

Arbeitsweise und Problemlösungskapazität einer Verhandlungsdemokratie scheinen demnach durch drei Größen bestimmt zu sein:

1. die Interaktionsstruktur zwischen politikfeldspezifischen und insofern unmittelbar policy-relevanten Akteuren;
2. die Gesamtheit aller konstitutionellen Vetospieler in einem politischen System sowie
3. das Ausmaß der Wählerunterstützung einer Gesetzgebungsmehrheit beziehungsweise einer parlamentarischen Regierung.

*Politikfeldspezifische institutionelle Interaktionen* etwa zwischen Gewerkschaften und Zentralbanken oder in einem gesundheitspolitischen Policy-Netzwerk können als »games actors can play« (Scharpf 1997) verstanden werden. Es handelt sich um intersektoral und international variierende Verhandlungsmuster, die einen relativ stabilen Gleichgewichtszustand darstellen, in dem jeder beteiligte Akteur durch Änderung seiner Strategie einen

Verlust befürchten müsste (Nash-Gleichgewicht). Politikfeldspezifische Verhandlungsinstitutionen repräsentieren zugleich die Interaktionsgeschichte und die hergebrachten Problemlösungskonzepte, also das institutionelle Gedächtnis, von Politikfeldern. Die institutionell und interessenpolitisch verfestigten, von Regierungswechseln oft kaum berührten und nur schwer gestaltbaren Interaktionsmuster erzeugen einen Großteil des unmittelbaren politischen Handlungskonsenses. Sie bestimmen damit vornehmlich die *Output-Legitimation* (Scharpf 1970) der Politik.

Die *Vetostruktur eines gesamten politischen Systems*, wie sie etwa in der Aussage zum Ausdruck kommt, eine nationale Regierung sei mit einer bestimmten Anzahl von Vetospielern konfrontiert, kann demgegenüber lediglich als abstrakter Indikator für die *Handlungsbeschränkungen* der Regierung verstanden werden. Entsprechende Maße (Lijphart 1999; Schmidt 2000) sind zumeist nicht akteurtheoretisch fundiert, sondern beschreiben lediglich eine Struktureigenschaft von politischen Systemen. Die *legislativen Mehrheitsverhältnisse* sind eine weitere, die Handlungsfähigkeit einer Regierung bestimmende Größe. Beide – verhandlungsdemokratische Vetostrukturen und große legislative Mehrheiten – tragen zur *Input-Legitimation* eines politischen Systems bei. Eine stark ausgeprägte Verhandlungsdemokratie und legislative Supermajoritäten, wie sie zum Beispiel das politische System der Schweiz kennzeichnen, können einerseits als eine Addition von Legitimationsressourcen verstanden werden, andererseits als ein (subtraktives) Kompensationsverhältnis, bei dem Supermajoritäten die Handlungsbeschränkungen einer Vetostruktur ausgleichen.

Ich möchte nun auf diese Zusammenhänge näher eingehen und fragen, welche Folgerungen daraus für eine Theorie der Verhandlungsdemokratie zu ziehen wären. Nach einem begriffsgeschichtlichen Exkurs zum Konzept der Verhandlungsdemokratie soll versucht werden, das abstrakte, mit einer Reihe sehr unterschiedlicher Elemente überfrachtete Konzept der Verhandlungsdemokratie auf seine wesentlichen Dimensionen zurückzuführen.

## 2 Eine kurze Begriffsgeschichte

In der Dissertation von Leonhard Neidhart »Plebiszit und pluralitäre Demokratie« aus dem Jahr 1970 findet sich in einer Kapitelüberschrift erstmals der Begriff »Verhandlungsdemokratie«. Darin beschreibt Neidhart, wie die Einführung direktdemokratischer Initiativrechte in der Schweiz zur frühzei-

tigen Einbindung all der politischen Kräfte in den politischen Entscheidungsprozess geführt hat, die auf dem Referendumsweg diesen Entscheidungsprozess konterkarieren konnten (Neidhart 1970: 287 ff., 294, 313). Die historische Studie zeigt beispielhaft, wie verfassungspolitisch bedingte Vetopositionen entstehen, in Blockaden und Immobilitätskrisen münden und schließlich, in Reaktion darauf, ein auf Verhandlungen beruhendes System legislativer Vorentscheidung hervorbringen. Am Ende dieser Entwicklung steht dann ein fest gefügtes konsensdemokratisches Arrangement der Machtteilung in der Exekutive, wie es das politische System der Schweiz seit mehr als einem halben Jahrhundert in einzigartiger Weise darstellt. 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 ihrer gleichzeitigen Ermächtigung zu sektoraler Selbstregulierung. 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.

Sechs Jahre später, 1976, taucht der Begriff in einer politikwissenschaftlichen Veröffentlichung erneut auf. Gerhard Lehbruch verwendete ihn zur Charakterisierung der Verhandlungszwänge zwischen Bundestag und Bundesrat in Deutschland, also der konstitutionellen Einigungszwänge zwischen der parlamentarischen Mehrheitsregierung im Bund und der Vertretung der Landesregierungen bei der Verabschiedung zustimmungspflichtiger Bundesgesetze. Lehbruch bezeichnete die Verhandlungsdemokratie als einen politischen Systemtypus, in dem »Parteienwettbewerb und Mehrheitsprinzip an Bedeutung zurücktreten gegenüber der Entscheidungsfindung durch ›bargaining‹« (Lehbruch 1976: 14ff.).

Diese allgemeine Definition umfasst jede auf Dauer angelegte politische Konfliktregelung durch Aushandeln. Sie umfasst auch Phänomene, wie sie unter den Begriffen »Proporzdemokratie«, »Konkordanzdemokratie« oder »consociational democracy« bereits in den 1960er-Jahren diskutiert wurden.<sup>1</sup> Gemeint sind Institutionen politischer Machtteilung, wie sie vor allem

---

1 Mit dem Begriff »consociational democracy« meint Lijphart ein politisches Systemmodell, das konstitutionell gesicherte Autonomiesphären für einzelne (ethnische) Gesellschaftssegmente, formale Minderheitenrechte im Gesetzgebungsprozess und ein System proportionaler (ethnischer) Repräsentation in einer zweiten Kammer zum Zweck der Befriedung tief gehender gesellschaftlicher (ethnischer) Segmentierung und Konflikthanfälligkeit vorsieht (Lijphart 1989). Wegen seiner normativen Ausrichtung ist der Begriff

in einigen kleineren europäischen Ländern vorkamen und vorkommen. Sie entstanden unter spezifischen historischen Bedingungen bevorzugt dort, wo Gesellschaften kulturell, konfessionell, ethnisch, sprachlich, ideologisch oder sozial-ökonomisch so tief gespalten sind, dass die Stimmabgabe bei Wahlen immer gleiche strukturelle Mehrheitsverhältnisse erzeugt. Das Mehrheitsprinzip führt hier leicht entweder zu Problemen der Mehrheitsbildung, wenn jedes der gesellschaftlichen Segmente weniger als die Hälfte der Wahlbevölkerung repräsentiert, oder zu einer »Tyrannei der Mehrheit«, wenn ein großes gesellschaftliches Segment auf Dauer die Regierung stellt. Beide Szenarien bergen die Gefahr der politischen Desintegration bis hin zum Bürgerkrieg, wie sich im Libanon, in Nordirland und in anderen kulturell segmentierten Gesellschaften, so jüngst vor allem in Zentralafrika – Zaire/Kongo, Ruanda, Burundi – gezeigt hat. Der Ausweg, den die Schweiz, die Niederlande, Österreich und zuletzt, mit noch unsicherem Ausgang, Südafrika (in seiner ersten Transformationsphase von 1990 bis 1995) und Nordirland (im so genannten Karfreitagsabkommen vom 10. April 1998) gefunden haben, besteht in einem politischen System, in dem die Organisationseliten der jeweiligen Bevölkerungsgruppen Konflikte auf dem Kompromissweg durch Aushandeln und unter Verzicht auf reine Mehrheitsentscheidungen beilegen.

Gegen Ende der Siebzigerjahre wurde die neokorporatistische Konfliktregelung ebenfalls dem verhandlungsdemokratischen Typus zugeordnet. Hier sind es vor allem »tripartistische« Verhandlungssysteme zwischen Staat, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden, die wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen untereinander aushandeln. Der Konflikt, der in diesem Fall zu lösen ist, folgt daraus, dass die autonomen Produzentenverbände in Tarifverhandlungen »unumgehbare Daten« (Böckenförde 1976: 462) setzen, die das staatliche wirtschafts- und sozialpolitische Handeln behindern oder konterkarieren können.

Die kurze Begriffsgeschichte verweist auf die wichtigsten Ausprägungen der Verhandlungsdemokratie: *parteilpolitische Konkordanz*, *föderale Politikverflechtung* und *neokorporatistische Verbändebeteiligung*. Seit geraumer Zeit finden sich vor allem in der vergleichenden Policy-Forschung Versuche, diese Dimensionen in einer einzigen quantitativen Indexgröße zusammenzufassen. Dies geschieht einmal durch die Konstruktion eines neuen

---

zwischenzeitlich stark umstritten. Kritisiert wird insbesondere seine antipluralistische Tendenz zur Bestätigung und Verfestigung gesellschaftlicher Segmentierung (vgl. Horowitz 1991, 1999).

politischen Systemtypus, den vor allem Lijphart (1999: 9–31) in Kontrast zum mehrheitsdemokratischen »Westminster Modell der Demokratie« entwickelt und als »Konsensus-Modell der Demokratie« bezeichnet hat. Ähnliche Versuche finden sich in Lehmbrechts (1967, 1976, 1996) Arbeiten, wo er Begriffe wie Proporzdemokratie, Konkordanzdemokratie, Korporatismus und Verhandlungsdemokratie zur Konstruktion von politischen Systemtypen heranzieht, die von der klassischen Mehrheitsdemokratie des Westminster-Typs abweichen.

Einen alternativen Weg, das Ausmaß von Verhandlungsdemokratie in einem politischen System zu messen, geht Manfred G. Schmidt (2000: 351 ff.) mit der Konstruktion seines »Index der Vetospieler«. Der im Anschluss an Kaiser (1997) konstruierte Index basiert auf der Addition von mit 1 und 0 kodierten politischen Systemmerkmalen, die geläufig als gegenmajoritäre »institutionelle Barrieren der zentralstaatlichen Exekutive« (Schmidt 2000: 352) gelten und für die verlässliche Daten vorhanden sind:

1. Konkordanzdemokratie,
2. Föderalismus,
3. Zentralbankautonomie,
4. richterliche Kontrolle des Gesetzgebers,
5. EU-Mitgliedschaft,
6. konstitutioneller Minderheitenschutz,
7. legislatives Zweikammersystem,
8. Koalitionsregierung,
9. Selbstverwaltung in der Sozialpolitik,
10. direktdemokratisches Gesetzesreferendum.

Entfernt man die Variablen Konkordanzdemokratie und Koalitionsregierung, die nicht zur Legalordnung eines politischen Systems gehören, kann der so modifizierte Schmidt-Index als eine Messgröße für konstitutionelle Vetos beziehungsweise das Ausmaß konstitutioneller Interorgankontrolle gelten, da die betreffenden institutionellen Merkmale den autonomen Entscheidungsspielraum einer Mehrheitsregierung begrenzen. Je mehr solche Merkmale ein politisches System aufweist, desto weniger entspricht seine Regierung dem britischen Westminster-Ideal eines Alleinentscheiders, wie es »Her Majesty's Government« seit Jahrhunderten darstellt.

Nun stellt sich allerdings auch hier die Frage, warum zahlreiche für sich allein genommen schon recht aussagekräftige Systemmerkmale zu einem einzigen typologischen Konstrukt verknüpft werden sollten. Es bedeutet schließlich einen enormen Informationsverlust, wenn zum Beispiel in Man-



fred Schmidts Index ein Land vier Punkte erhielte, statt dass über es gesagt wird: es hat ein legislatives Zweikammersystem, wird meist von Parteienkoalitionen regiert, ist Mitglied der EU und verfügt über ein teilautonomes System der sozialen Sicherung. Tatsächlich stehen diese Merkmale ja für ganz unterschiedliche Aspekte politischer Machtteilung. Wenn wir sie zum Beispiel in konstitutionelle (Bikameralismus, Gesetzesreferendum, Zentralbankautonomie), parteipolitische (Koalitionsregierung, Konkordanz), mehr-ebenenbezogene (EU-Mitgliedschaft) und korporatistische (Selbstverwaltung der Sozialversicherung) Aspekte unterteilen, wird offenkundig, dass die Zahl der Vetospieler sehr verschiedene politiktheoretische Konzepte auf ihrem kleinsten gemeinsamen Nenner zusammenfasst.

Das Problem besteht darin, dass einzelne Elemente des Index sich gegensätzlich auf bestimmte Politikergebnisse auswirken. So wirkt Korporatismus zu Gunsten höherer Sozialausgaben, direktdemokratische Verfassungselemente dagegen bremsen die Sozialausgabenentwicklung (Wagschal/Obinger 1999). Trotz dieser Einwände kann die Zahl der Vetospieler als ein grobes Maß für die Höhe der Konsenshürde oder den allgemeinen politischen Koordinationsaufwand in einem politischen System betrachtet werden. Obwohl diese Hürde nicht für alle Entscheidungen gleich hoch ist, kann man doch annehmen, dass gewisse Entscheidungen von weitreichender Auswirkung, insbesondere solche mit Verteilungswirkung, nicht ohne den Konsens aller Veto-Spieler erreichbar sind. Wir hätten dann immerhin ein Maß für die allgemeine Handlungsautonomie einer nationalen Regierung, wobei auf Grund von Interaktionseffekten jede zusätzliche Vetospielerposition eine überproportionale Handlungsrestriktion verursacht.

Die Zahl der Vetospieler sagt indes wenig darüber aus, welche Mechanismen ein politisches System ausgebildet hat, um potenzielle Blockadewirkungen zu schwächen oder gänzlich auszuschalten. Das Schweizer Beispiel zeigt deutlich die institutionelle Akteurvernetzung, die sich in Gegenreaktion zur Differenzierung des Entscheidungssystems herausbildet. Das Wechselspiel von Differenzierung und Integration, Subsystembildung und Interpenetration der Subsysteme wird in den Beiträgen von Lijphart (1999) und Crepaz (1996) und vor allem von Lehmbruch (1976, 1991, 1996) stärker berücksichtigt als im Vetospieleransatz (Tsebelis 1999). Gleichwohl sucht auch Lijphart nach einem Gesamtmaß der Konsensdemokratie, in das er wie Schmidt (2000) zahlreiche Merkmale hineinpackt. Bei Lijphart sind es:

1. Typus des Parteiensystems (Zwei- vs. Mehrparteiensystem),
2. Regierungskoalitionen,

3. die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative,
4. Wahlsysteme (Mehrheits- vs. Verhältniswahlrecht),
5. Interessenvermittlung (Pluralismus vs. Korporatismus),
6. Mehrebenendifferenzierung (föderal vs. unitarisch, zentralistisch vs. dezentral),
7. Bikameralismus,
8. Verfassungsgericht,
9. Zentralbankautonomie.

Lijpharts Maß der Konsensdemokratie repräsentiert eine weit buntere Mischung unterschiedlicher Teilelemente als Schmidts Vetospieler-Index<sup>2</sup>, und man fragt sich bei ihm noch mehr, warum der Informationsreichtum eines jeden Einzelements seines typologischen Konstruktes letztlich in einer einzigen Kennziffer aufgehen sollte. Eine politiktheoretische Fundierung erscheint schwierig, vor allem weil unterschiedliche Verhandlungsarenen (Parteiensystem, Verbändesystem, Staat) und Arten des Zusammenwirkens institutioneller Merkmale enthalten sind. Allein das von Scharpf (1987) analysierte Wechselspiel von Korporatismus und Zentralbankautonomie und dessen Auswirkungen auf die Entwicklung der Löhne und Inflationsraten macht deutlich, dass sich die Wirkung politischer Vetospieler auf die Ergebnisse der Politik nicht einfach additiv entfaltet. Um mehr über sie zu erfahren, müssten wir zunächst fragen, wie einzelne Vetospieler institutionell aufeinander bezogen sind und wie sie im Konfliktfall miteinander interagieren. Dazu wäre eine Matrix aufzustellen, in der zunächst die Beziehungsmuster zwischen jeweils zwei Vetospieler-Institutionen erfasst werden. Zweifellos gibt es solche Beziehungsmuster, zum Beispiel zwischen Korporatismus und Zentralbankautonomie, Bikameralismus und Verfassungsgerichtsbarkeit, Mehrheitswahlrecht und Koalitionsregierung usw. Ebenso wird eine solche Matrix leere Zellen aufweisen, Schnittstellen zwischen Vetospielern, die zwar theoretisch möglich wären, in der Realität aber nicht auftreten.

Ein alternativer Weg zur völligen Dekomposition des Konzepts von Lijphart besteht darin, auf drei Kernelemente der Verhandlungsdemokratie zurückzugreifen, die – so die These – charakteristische Interaktionslogiken und Betriebsprinzipien aufweisen: Konkordanz, Korporatismus und Politikver-

---

2 Anders als in Lijpharts Konzept der Verhandlungsdemokratie ist die Dimension Korporatismus-Pluralismus in Manfred Schmidts Index der Vetospieler nicht enthalten. Stattdessen finden sich hier die Selbstverwaltung der sozialen Sicherungssysteme und das Gesetzesreferendum als eigenständige gegenmajoritäre Institutionen.

flechtung (Czada 2000). Diese drei Ausprägungen der Verhandlungsdemokratie finden sich auf einer mittleren Stufe der Abstraktionsleiter – unterhalb hochabstrakter Systemtypologien wie Verhandlungs- und Mehrheitsdemokratie und oberhalb direkt beobachtbarer politischer Systemmerkmale wie Föderalismus, Bikameralismus und Zentralbankautonomie. Im folgenden Abschnitt soll untersucht werden, worin sich die Wirkungsweisen korporatistischer, konkordanzdemokratischer und politikverflochtener, von konstitutionellen Vetos geprägter Teilbereiche der Politik unterscheiden.

### 3 Drei Gesichter der Verhandlungsdemokratie

Verhandlungsdemokratische Arrangements finden sich in unterschiedlichen politischen Arenen. Sie reichen 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«: der Interorgankontrolle zwischen Staatsorganen in Form von komplizierten Einspruchsrechten und Abstimmungserfordernissen im Bereich der Gesetzgebung (föderative Gewaltenteilung, Bikameralismus), der juristischen Normenkontrolle (Verfassungsgerichtsbarkeit) und der Delegation von Aufgaben an autonome Behörden (Zentralbankautonomie). In jeder dieser Arenen verhandeln unterschiedliche Akteure miteinander: Parteien und Parteienregierungen, Gewerkschaften, Unternehmerverbände oder Legislativ- und Regierungsorgane.

Auch die Ursachen und Funktionen verhandlungsdemokratischer Arrangements unterscheiden sich, je nachdem, welche Akteure in welchen Arenen beteiligt sind. Während parteipolitische Konkordanzpraktiken, gemessen an übergroßen Regierungskoalitionen, vor allem in Ländern vorkommen, wo fest gefügte gesellschaftliche Konfliktlinien das Wahlverhalten prägen und auf diese Weise die Gefahr struktureller Mehrheiten heraufbeschwören, finden sich korporatistische Arrangements bevorzugt dort, wo starke Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände die Wirtschaftspolitik einer Regierung empfindlich stören können. Übergroße Koalitionen in Konkordanzdemokratien stehen stets im Schatten der Mehrheitsentscheidung durch Wahlen und Abstimmungen im Verfahren der parlamentarischen Gesetzgebung. Korporatistische Bündnisse stehen zudem im Schatten der Hierarchie des Staates, der – wenn eine nationale Mehrheitsregierung über die entsprechende Handlungsfähigkeit in der Form von Stimmen und administrativen

Ressourcen verfügt – auch gegen die Interessen der organisierten Gruppen handeln könnte.

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 eine Rückfallposition für den Fall, dass die genannten, eher informellen Arrangements der Machtteilung scheitern sollten. Zudem verstärken die Schatten des Mehrheitsprinzipes 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 -implementierung erleichtern sollen (Czada 1991). 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 höchst instabile, prekäre Arrangements der Konsensmobilisierung (Czada 1995). Etwas anders sieht es im Fall konstitutioneller Vetostrukturen aus. Die Akteure sind hier nicht Parteien oder Verbände, sondern Staatsorgane. Die konstitutionelle Gewaltenteilung, etwa zwischen Bundestag und Bundesrat, führt im Fall der Nichteinigung zur Nichtentscheidung beziehungsweise zum Erhalt des Status quo (vgl. die Übersicht in Tabelle 1) – ein Sachverhalt, den Fritz Scharpf (1985, 1988b) als »Politikverflechtungsfalle« ausführlich behandelt hat.

Die Besonderheit der Politikverflechtung 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). Die Annahme, dass die Ausübung konstitutioneller Vetos stets zum Erhalt des Status quo führt, wird 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:

Tabelle 1 Dimensionen der Verhandlungsdemokratie

	<b>Arena/ Verhandlungsort</b>	<b>Akteure</b>	<b>Entstehungs- bedingung</b>	<b>Funktion</b>	<b>Default option</b>
<b>Konkordanz</b>	Exekutive	Parteien	gesellschaftliche Segmentierung	verhindert strukturelle Mehrheiten	Mehrheitsentscheidung  <i>Schatten des Mehrheitsprinzips</i>
<b>Korporatismus</b>	Konzertierungsgremien	Regierung und Verbände	verbandliche Störpotenziale	löst Kollektivgut-Probleme	rein staatliche Politikentwicklung  <i>Schatten der Hierarchie</i>
<b>Politikverflechtung</b> ( <i>constitutional veto</i> )	Legislative	Legislativorgane  Staatsorgane	konstitutionelle Vetostrukturen, funktionale Jurisdiktionen	Interorgankontrolle konstitutionelle Gewaltenteilung, Besitzstandswahrung	Nichteinigung bzw. Statusquo-Erhalt  <i>Politikverflechtungsfalle</i>

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 Abwanderungs-Option 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. Im Gegenteil: Verhandlungszwänge in einem konstitutionell fragmentierten Staat können die neokorporatistische Konsensmobilisierung behindern oder sogar die politische Einbindung der Verbände ganz vereiteln. Korporatismus gedeiht aller Erfahrung nach am ehesten in unitarischen Staaten mit ideologisch gering polarisierten Parteiensystemen.

Die erheblichen Unterschiede der Funktionsweisen von parteipolitischer Konkordanz, Verbändekorporatismus und Politikverflechtung 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, nicht aber um empirische Repräsentation bemüht sind. Diesem Anspruch können die empirisch-analytischen Konstrukte der Konsens- oder Verhandlungsdemokratie von Lijphart (1998) oder Schmidt (2000) nicht gerecht werden. Bei ihnen handelt es sich vielmehr um induktive Generalisierungen oder um operationale Konstrukte, die im Sinne des Hempel-Oppenheim-Popper-Schemas vornehmlich der Ordnung und (quantitativen) Erfassung der Wirklichkeit dienen sollen. Als solche erscheinen sie zur Beschreibung politischer Systeme und zur Erklärung bestimmter Policy-Wirkungen durchaus geeignet. Insbesondere der Vetospieler-Index bietet, wie weiter unten zu zeigen sein wird, 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 Lehbruch (1967) die auf Machtteilung in der Exekutive basierende »Proporzdemokratie« als eigenständigen politischen Systemtypus in Unterscheidung zur Mehrheits-herrschaft des britischen Westminster-Typs. Die korporatistische Verbändeeinbindung kann demgegenüber schwerlich als idealtypisches Gegenmodell zur Westminster-Demokratie bezeichnet werden. Schmitter (1974) entwickelt sein Korporatismuskonzept als reinen, in der Wirklichkeit so nicht

vorkommenden Idealtypus und theoretisches Gegenmodell zum Gruppenpluralismus. Scharpf (1985, 1988a) und Tsebelis (1999, 2002) schildern das politische Blockadepotenzial und die Betriebsweise konstitutioneller Vetostrukturen ebenfalls in modellhaft zugespitzter Weise.

Noch gibt es nur wenige Untersuchungen zur Interaktionsdynamik zwischen den drei Typen der Verhandlungsdemokratie. Wie steht es zum Beispiel um korporatistische Verhandlungssysteme, wenn eine nationale Regierung auf Grund konstitutioneller Vetos nicht im Stande ist, sich in relativer Autonomie über gesellschaftliche Gruppeninteressen hinwegzusetzen? 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 näherem Hinsehen 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. Gerhard Lehmbruch (1976) beschreibt eine Situation, in der 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. Eine Blockade der Politikentwicklung droht vor allem dann, wenn unterschiedliche Entscheidungsregeln in der exekutiven und parteipolitischen Arena vorherrschen. Dies ist ein Zusammenhang, dessen innere Logik über den hier angesprochenen Anwendungsfall hinausweist. Er sollte sich daher auf andere Konstellationen im Dreieck zwischen Parteienkonkordanz, Korporatismus und konstitutioneller Politikverflechtung übertragen lassen.

Während die Wechselbeziehung zwischen Parteienwettbewerb und konstitutionellen Vetokonstellationen 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 unitarischer Staat zu tun, der viel leichter als autoritativer Konfliktmanager und Garant interessenpolitischer Tauschgeschäfte auftreten kann als die deutsche Bundesregierung.

Schaubild 1 verdeutlicht, dass es zwei Typen des Korporatismus gibt, einen skandinavischen und einen westmitteleuropäischen.<sup>3</sup> Die Differenz zwischen diesen beiden Subtypen ist wiederholt diskutiert worden, und zwar stets hauptsächlich mit Blick auf unterschiedliche Machtrelationen zwischen Kapital und Arbeit (Esping-Andersen/Korpi 1984; Esping-Andersen 1986). Schaubild 1 deutet aber darauf hin, dass der entscheidende Unterschied zwischen den skandinavischen und westmitteleuropäischen Wohlfahrtsstaaten weniger in spezifischen politischen Kräfteverhältnissen zu suchen ist als in der Struktur des Staates.

Warum kennt die Wohlfahrtsstaatsforschung keinen eigenen Typus eines »korporatistischen Wohlfahrtsstaates«, zumal ländervergleichende Analysen zeigen, dass die sozialpolitischen Gesamtausgaben eines Landes durch die Stärke und politische Einbindung der Gewerkschaften durchaus beeinflusst werden? Der Zusammenhang zwischen Neo-Korporatismus und redistributiver Politik stand im Mittelpunkt der in den 1980er-Jahren breit diskutierten und *grosso modo* bestätigten »neo-korporatistischen Tauschhypothese«, wonach die einkommenspolitische Kooperation der Gewerkschaften mit sozialpolitischen Zugeständnissen »erkauft« wird.

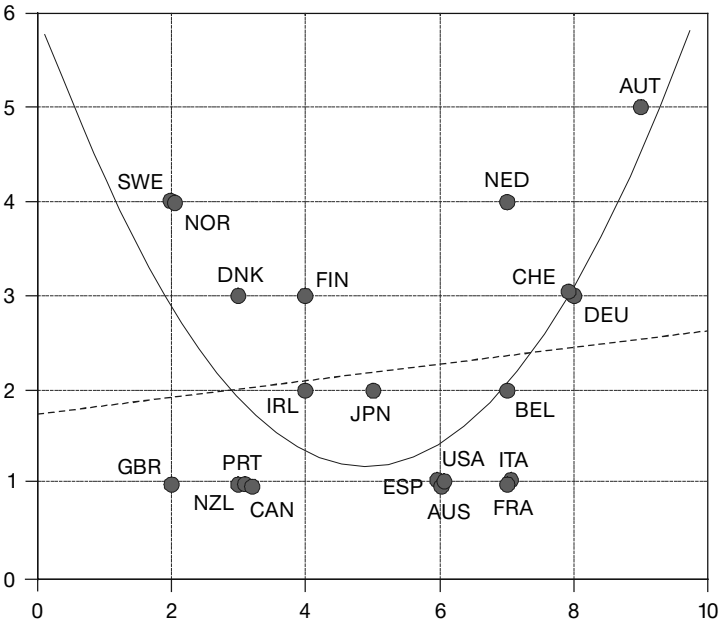
---

3 Schmidts (2000: 353) Index der Vetospieler erfasst korporatistische Arrangements ausdrücklich nicht. Es ist daher methodisch unbedenklich, eine Beziehung zwischen dem Vetospielerindex und Korporatismus herzustellen. Die Korporatismusskala von Siarow (1998) gilt als eine der zuverlässigsten neueren Datengrundlage 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 1 Korporatismus und Vetospieler-Index

Korporatismus (Siarow 1998)



LSQ linear

 $R^2 = 0.0228$ 

LSQ quadratisch

 $R^2 = 0.3885$ 

Index der Veto-Spieler (Schmidt 2000)

Der Grund, weshalb die Wohlfahrtsstaatsforschung keinen korporatistischen Typus wohlfahrtsstaatlicher Politik kennt, liegt darin, dass die strukturellen und programmatischen Unterschiede zwischen den nordischen und westmitteleuropäischen Ausprägungen von Wohlfahrtsstaat und Korporatismus zu groß sind. Zwar ist in beiden Subgruppen der Wohlfahrtsstaat insgesamt besonders weit entwickelt (Schmidt 1984). Bei näherer Betrachtung zeigen sich jedoch beträchtliche Differenzen auf der Finanzierungs- und Ausgaben-seite ebenso wie in der generellen sozialpolitischen Programmatik der nordischen und mitteleuropäischen Wohlfahrtsstaaten, die es verbieten, von ei-

nem einheitlichen korporatistischen Wohlfahrtsstaatstypus zu sprechen. Es liegt nahe, insbesondere die arbeitsmarktpolitischen Differenzen (Ausmaß aktiver Arbeitsmarktpolitik, Frauenerwerbsquote) ebenso auf institutionelle Besonderheiten wie auf sozialdemokratische Dominanz zurückzuführen.

#### 4 Verhandlungsdemokratie und Sozialpolitik

Im folgenden Abschnitt soll der Zusammenhang von Verhandlungsdemokratie und Sozialpolitik ausführlicher diskutiert werden. Es wurde bereits erwähnt, dass Verhandlungssysteme politikfeldspezifische Merkmale aufweisen. Während zum Beispiel die Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern in der deutschen Hochschulpolitik eine Rolle spielt, ist die Zentralbankautonomie für die Bildungspolitik unerheblich. Umgekehrt ist in der Geldpolitik die Zentralbankautonomie von weit größerer Bedeutung als die Frontstellung zwischen Bundestag und Bundesrat. Die Sozialpolitik dagegen ist ein Feld, auf dem alle in der Literatur genannten gegenmajoritären Kräfte eine mehr oder weniger starke Interessenposition einnehmen. In der redistributiven Wohlfahrtsstaatspolitik entfaltet sich das Wechselspiel zwischen Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung auf exemplarische Weise. Es ist daher kein Zufall, wenn Forschungsbeiträge zur Verhandlungsdemokratie und generell zu verhandelten politischen Problemlösungen immer wieder auf die Sozialpolitik als Anwendungsfeld zurückgreifen (Wiesenthal 1981; Schmidt 1982; Scharpf 2000; Lehbruch 2000), obwohl in vielen anderen Politikfeldern, etwa der technischen Normung (Voelzkow 1996), das Mehrheitsprinzip ebenfalls sehr deutlich gegenüber anderen Entscheidungsprinzipien zurücktritt. Aus einer theoretischen Perspektive spielt hier der Zusammenhang von Umverteilung und Verhandlungszwang eine besondere Rolle. Einerseits ist Umverteilung durch Verhandlungen höchst voraussetzungsvoll, wenn nicht gar unmöglich – zumindest, solange wechselseitige Interessenbefriedigung und nicht argumentatives Überzeugen das zentrale Prinzip von Verhandlungen darstellt. Andererseits finden sich in der Sozial- und Wirtschaftspolitik die prominentesten Beispiele für Bündnisse und Verhandlungslösungen, gerade wenn es um umverteilungswirksame Entscheidungen geht.

Es erscheint merkwürdig, dass Politikwissenschaftler, insbesondere, wenn sie spieltheoretisch argumentieren, stets auf die Unmöglichkeit freiwilliger Umverteilung durch Verhandlungen hinweisen, während in der praktischen

Politik Verhandlungslösungen stets umso mehr gesucht werden, je eher Verteilungsfragen und Verteilungskonflikte vorherrschen. Dies hat offenbar damit zu tun, dass Verteilungsentscheidungen einen besonders hohen Legitimationsbedarf erzeugen, der insbesondere in Pattsituationen, etwa bei knappen parlamentarischen Mehrheiten oder bei jeglicher Form der Waffengleichheit, kaum befriedigt wird. Dies gilt selbst dann, wenn man den Blick auf die historische Herausbildung von Verhandlungsinstitutionen richtet. Der schwedische Korporatismus entstand aus tief gehenden industriellen Konflikten, die noch Ende der 1920er-Jahre bürgerkriegsähnliche Konfrontationen hervorriefen. Die Herausbildung paritätischer, auf Kompromisslösungen programmierter Verhandlungssysteme geschah vor einem Erfahrungshintergrund, der von destruktiven Pattsituationen gekennzeichnet war. Solche Konstellationen lassen sich in Österreich, den Niederlanden und Belgien ausmachen. Mehr noch: Das historische Lernen aus Konfrontationskatastrophen scheint die Bereitschaft zu Verhandlungslösungen generell zu fördern.

Lehmbruch (1996) hat auf eine entwicklungsgeschichtliche Besonderheit der westmitteleuropäischen Demokratien hingewiesen, welche die Entstehung und Ausbreitung der Paritätsidee in der Sozialpolitik und in den industriellen Beziehungen erklären kann. Im Verlauf der Staatenbildung sind hier Institutionen geteilter Souveränität und des Aushandelns wichtiger politischer Entscheidungen entstanden, die auf die Verfassung des alten Reiches und die Befriedung der Glaubenskämpfe im 17. Jahrhundert zurückgehen. Dies hatte nicht nur Folgen für die Verfassungsentwicklung des 19. und 20. Jahrhunderts, sondern insbesondere auch für die spätere sozialpolitische Entwicklung. Das auf die westfälischen Friedensschlüsse zurückgehende Prinzip der konfessionspolitischen Parität hat die Sozialpolitik des deutschen Reiches stark beeinflusst. Der nach der Vereinigung der katholischen Rheinlande mit dem protestantischen Preußen entstandene politische Katholizismus spielte bei den sozialpolitischen Reformen im Deutschen Reich eine erhebliche Rolle, und dasselbe galt bei der Beschlussfassung über die Sozialversicherungsgesetze für die Zentrumsfraktion. Manche Bestimmungen der Bismarckschen Gesetzesvorlagen waren von ihr heftig kritisiert worden, so zum Beispiel der Plan einer Reichsversicherungsanstalt in der Unfallversicherung, der gegen das Subsidiaritätsprinzip verstieße, oder der für die Invaliden- und Rentenversicherung vorgesehene Staatszuschuss, in dem das Zentrum einen Schritt in den Staatssozialismus sah. Die paritätische Selbstverwaltung in der Sozialversicherung war eine vom politischen Katholizismus erzwungene Korrektur der ursprünglichen Bismarckschen

Vorstellungen, und die Einführung von Landesversicherungsanstalten in der Arbeiterrentenversicherung an Stelle einer Reichsversicherungsanstalt ging auf Intervention der Länder zurück.

Was bedeutet nun diese institutionelle Weichenstellung in der Sozialpolitik des ausgehenden 19. Jahrhunderts für die späteren Policy-Optionen und Reformspielräume der Sozialpolitik? Im deutschen System funktional differenzierter, beitragsfinanzierter und selbstverwalteter Pflichtversicherungen gibt es nur wenige Steuerungsparameter: die Art und Anzahl der Versicherungspflichtigen und den Beitragssatz. Auf dieser Basis entsteht ein ausgebautes Transfersystem mit zentraler Rechtssetzung. Eine solche Organisationsform erlaubt jedoch nicht die Schaffung einer öffentlichen Dienstleistungsökonomie skandinavischer Prägung. Sie kann allenfalls noch für kompensatorische, die Folgen von Arbeitslosigkeit mildernde Eingriffe und auf die Reduktion der Erwerbsbevölkerung gerichtete Arbeitsmarktpolitiken genutzt werden. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik lassen sich mit ihr nicht bewerkstelligen.

Dem Wohlfahrtsstaat wird generell eine enge Wahlverwandtschaft mit dem Einheitsstaat zugeschrieben. Deutschland bildet in der Hinsicht einen abweichenden Fall, da im Bereich der sozialen Dienste sowie im Gesundheits- und Bildungswesen föderative und subsidiäre Strukturen dominieren (Schmid 2002). Die arbeitsmarktrelevanten Sozialeinrichtungen befinden sich wie in Skandinavien in der Hand der Länder und Gemeinden. Die kompensatorischen Transfersysteme unterliegen dagegen in hohem Maße einer zentralen Regelsteuerung, die allerdings zur aktiven Unterstützung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik nicht nur untauglich ist, sondern – im Gegenteil – prozyklische Effekte erzeugt: Wachstumseinbrüche erzwingen Beitragserhöhungen und belasten die Lohnnebenkosten der Unternehmen, während allein wirtschaftliche Erholungsphasen Spielräume für Beitragssenkungen eröffnen.

Dieser Aspekt sozialpolitischer Regelsteuerung wurde bei der Integration der neuen Bundesländer besonders deutlich. Die Übertragung des westdeutschen Wohlfahrtsstaates bedurfte neben der Gebietsausdehnung der Sozialversicherungen keiner weiteren parlamentarischen Entscheidung, obwohl damit Sozialtransfers in dreistelliger Milliardenhöhe verbunden waren. Das System bietet seit jeher die Möglichkeit einer nahezu unsichtbaren interregionalen Umverteilung zwischen strukturschwachen und prosperierenden Bundesländern, deren Umfang den des föderalen Finanzausgleichs bereits vor der Vereinigung deutlich übertraf (Mackscheid 1993).

In transferlastigen Wohlfahrtsstaaten treten nationale Regierungen und Gesetzgeber zuvörderst als Regulierungsinstanzen und erst in zweiter Linie als Finanziere auf. Die Implementationsebene wird dadurch entlastet. Transfers an Haushalte erfordern nicht mehr als eine klassische, regelgesteuerte Bürokratie. Die Implementation sozialer Dienstleistungen liegt demgegenüber schwerpunktmäßig bei parastaatlichen Institutionen. Deren Produktions- und Finanzierungsverhältnisse werden ebenso wie die Transfers an Haushalte von einem rigiden, staatlich vorgegebenen Regelwerk gesteuert. Diese Kombination von strikten staatlichen Vorgaben mit einer weitgehend dezentralisierten und fragmentierten Implementation hat Konsequenzen für die Politikentwicklung. Sie bietet nur wenig Spielraum für dezentrale Anpassungen und institutionelles Lernen. Reformmaßnahmen sind in diesem System auf zentraler Ebene angesiedelt und hängen daher sehr stark von der institutionellen Handlungsautonomie nationaler Regierungen und ihrer wahl- und parteipolitischen Unterstützung ab.

Die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen variiert innerhalb der von Esping-Andersen als sozialdemokratisch klassifizierten Länderfamilie ähnlich stark wie in der als konservativ klassifizierten Länderfamilie. Merkmale der Staatsverfassung, Institutionen der Sozialpolitik und gesellschaftliche Kräftestrukturen wirken aufeinander ein und bringen auf diese Weise charakteristische Pfade nationaler Wohlfahrtsstaatsentwicklung hervor. Der mittelwesteuropäische Wohlfahrtsstaat basiert in seiner heutigen Ausprägung weniger auf einer parteipolitischen Konstellation als auf einem sehr spezifischen Verwaltungs- und Politikmodell. Dies schließt nicht aus, dass parteipolitische Faktoren bei der historischen Herausbildung wohlfahrtsstaatlicher Programme und Institutionen eine große Rolle spielten. Diese Programme und Institutionen entwickeln jedoch über die Zeit eine institutionelle Eigendynamik, welche die Bedeutung politischer Kräftekonstellationen als Erklärungsfaktor für wohlfahrtsstaatliche Reformen zurückdrängt. Die dem Machtressourcenansatz zugeneigte Wohlfahrtsstaatsforschung der vergangenen Jahrzehnte hat diesen in der Praxis der Wohlfahrtsstaatsreform bekannten Zusammenhang nicht ausreichend gewürdigt.

Ob und wie sich Wohlfahrtsstaaten reformieren lassen, ist auch 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 Schmidtschen Veto-Spieler-Skala rangieren und trotzdem eine Wohlfahrtsstaatsreform zustandebrachten. 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 Reformpolitiken 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 in Deutschland, Frankreich, Italien, USA und Spanien, Australien. Im folgenden Abschnitt soll der Zusammenhang von Regierungsautonomie, Korporatismus und legislativen Mehrheiten näher untersucht werden.

## 5 Verhandlungsstruktur und Regierungsmehrheit

Die Handlungsfähigkeit einer Regierung hängt von der Betriebsweise des politischen Systems ab, die sich nicht mit einem einzigen Maß wie der Zahl der Vetospieler beschreiben lässt. Selbst wenn so abstrakte Maße »policy outcomes« gut erklären könnten – was bis dato nicht der Fall ist – sagen sie doch nichts darüber aus, wie diese zu Stande kommen.

Schaubild 2 soll die grafisch schwer darstellbare Dreidimensionalität von Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung abbilden. Dichotomisiert man die Variablen Vetospieler und Konkordanz (gemessen an der Größe legislativer Mehrheiten in den Nachkriegsjahrzenten), ergibt sich eine Vierfeldertafel mit vier Ländergruppen. Die linke obere Zelle, die eine geringe Zahl von Vetospielern und »oversized government« repräsentiert, ist leer: Es gibt kein entwickeltes Industrieland mit weniger als vier Vetospielern (vgl. Anmerkungen zur Schaubild 2), in dem zugleich auf Dauer große Regierungsmehrheiten vorherrschen. Die Bedingung fortdauernd starker legislativer Mehrheiten erfüllen nur vier Fälle, die allesamt hohe Vetospielerzahlen aufweisen, nämlich die ursprünglich als Proporzdemokratien bezeichneten Länder Schweiz, die Niederlande, Belgien, Österreich. Zwei von ihnen, Österreich und die Niederlande, gelten zudem als korporatistisch. Die Länder sind innerhalb der jeweiligen Zellen in einem Koordinatensystem auf

den Achsen Korporatismus (X-Achse) und konstitutionelle Handlungsfähigkeit der Regierung (Y-Achse) angeordnet.

Schaubild 2 verdeutlicht, dass das politische System der Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich der Handlungsfähigkeit seiner Regierung doppelt benachteiligt ist. Es ist insbesondere für erfolgreiche korporatistische Konzertierung vergleichsweise schlecht gerüstet. Die Zahl der Vetospieler ist groß, und die Konsensreserven im Parteiensystem sind schwächer als in den kleinen europäischen Ländern mit korporatistischen Traditionen. Die Länder mit den stärksten korporatistischen Traditionen, nämlich Österreich, Schweden, Norwegen und die Niederlande, sind entweder in der Ländergruppe mit geringen Vetopotenzialen und unterdurchschnittlichen Konsensreserven im Parteiensystem (skandinavischer Korporatismus mit Minimal-koalitionen und Minderheitsregierungen) oder in einer Ländergruppe, in der ein großes Vetospielerpotenzial durch übergroße Regierungskoalitionen neutralisiert wird (westmitteleuropäischer Korporatismus mit Traditionen parteipolitischer Konkordanz). Deutschland findet sich zusammen mit Frankreich und Italien in der Ländergruppe mit deutlich eingeschränkter Handlungsautonomie der nationalen Regierung (hohes Vetospielerpotenzial) und mit im langjährigen Nachkriegsdurchschnitt vergleichsweise geringen Gesetzgebungsmehrheiten. Im Intragruppenvergleich nimmt es eine Außenseiterposition ein, weil es die geringste Handlungsautonomie der nationalen Regierung und den mit Abstand höchsten Bedarf an Verbändekonzertierung aufweist.

Die Interpretation, wonach Regieren in Deutschland deutlich schwieriger ist als in jedem anderen der im Ländersample enthaltenen politischen Systeme, basiert auf drei einfachen Annahmen:

1. Die Handlungsautonomie einer nationalen Regierung ist umgekehrt proportional zur Zahl der im politischen System agierenden konstitutionellen Vetospieler.
2. Neokorporatistische Verbändeeinbindung reflektiert das Verweigerungspotenzial gut organisierter Produzentenverbände. Der aus diesem folgende Konzertierungsbedarf ist umso schwieriger zu erfüllen, je geringer die Handlungsautonomie der nationalen Regierung ist, also je mehr innerstaatliche Vetospieler die Regierungspolitik durchkreuzen können.<sup>4</sup>

---

4 Hinzu kämen budgetpolitische Umverteilungsspielräume als eine weitere wichtige Bedingung, die hier nicht weiter behandelt wird. Solche aus dem allgemeinen Steueraufkommen herrührenden Umverteilungsspielräume können zum Beispiel zur sozialpolitischen Finanzierung korporatistischer Tauschpolitiken genutzt werden.





3. Probleme der Regierens unter doppeltem Verhandlungszwang mit gesellschaftlichen Gruppen und innerstaatlichen Vetospielern sind umso geringer, je mehr in einem Land über Zeit stabile und große legislative Mehrheiten vorherrschen.

Während die ersten beiden Annahmen kaum umstritten sein dürften, verlangt die letztere besondere Erläuterung. Die Annahme, dass eine Regierung, die von einem hohen Wählerstimmenanteil getragen wird, über eine höhere Entscheidungsautonomie verfügt, lässt sich vierfach begründen: Erstens erwächst aus einer breiten Mehrheit ein gewisser Legitimationsvorsprung, der sich vor allem dann bemerkbar macht, wenn eine Regierung von der Bevölkerung Verteilungsoffer fordert. Zweitens wächst mit der parlamentarischen Stimmenmehrheit auch die Stabilität einer parlamentarischen Regierung, was sich in prekären Verteilungsentscheidungen besonders bemerkbar macht. Drittens zwingen deutliche und stabile Regierungsmehrheiten die in der Opposition befindlichen Systemparteien zur Orientierung am Medianwähler. Große Oppositionsparteien nähern sich unter dem Eindruck großer Regierungsunterstützung deshalb programmatisch der Regierungspolitik an. Dies gilt zumindest unter normalen (nicht kataklysmischen) Bedingungen, wie die programmatische Erneuerung der SPD unter langjähriger CDU/CSU-Herrschaft oder der britischen Labour Party unter der konservativen Thatcher-Regierung zeigt.

Ein vierter Grund liegt in den faktischen Supermajoritätserfordernissen bikameraler Systeme. Tullock (1998: 216) schätzt, dass im bikameralen System der USA jede Änderung des legislativen Status quo eine Wählermehrheit erfordert, die einer 60-Prozent-Supermajorität in einem Einkammersystem mit Verhältniswahlrecht entspricht (siehe auch Diermeier/Myerson 1999). Vermutlich ließe sich in einer empirischen Längsschnittuntersuchung oder unter bestimmten Modellannahmen zur zeitlichen Verteilung von Landtagswahlen und der Koalitionsarithmetik in den Bundesländern für die Bundesrepublik eine ähnliche Supermajoritätsbedingung feststellen. Studien zu Wohlfahrtsstaatsreformen in Dänemark und den Niederlanden erklären deren Erfolg im Wesentlichen mit einem ausgeprägten, in starker parlamentarischer Unterstützung und der Abwesenheit destruktiver Oppositionspolitik zum Ausdruck kommenden Parteienkonsens (Green-Pedersen 1999).

Nun ist gerade in Deutschland der von einer jeweiligen Bundesregierung repräsentierte Wählerstimmenanteil im Verlauf der 1990er-Jahre dramatisch zurückgegangen. Bei den Bundestagswahlen 1987 konnte die damalige Koalition aus CDU/CSU und FDP noch 55,8 Prozent aller Wählerstimmen auf

sich vereinen. 1990 erreichte dieselbe Koalition noch 54,8 Prozent. 1994 fiel die Wählerunterstützung der Regierung zum ersten Mal nach 1953 unter die 50-Prozent-Marke: CDU und FDP konnten gerade noch 48,4 Prozent der abgegebenen Stimmen auf sich vereinen. Die Bundesregierung aus SPD und Grünen erreichte 1998 den bisherigen Tiefpunkt mit 47,6 Prozent. Der Rest entfiel jeweils auf Kleinparteien und unter der 5-Prozenthürde liegende Kleinstparteien. Mit Ausnahme der ersten Bundestagswahl 1949, bei der Kleinparteien mit weniger als 5 Prozent der Wählerstimmen noch über 20 Prozent ausmachten, erleben wir also in den 1990er-Jahren erstmals Bundesregierungen, die von weniger als 50 Prozent der Wählerstimmen getragen sind. Berücksichtigen wir weiterhin, dass die Wahlbeteiligung von 87,1 Prozent im Durchschnitt der 1980er-Wahlen auf 79,4 Prozent im Durchschnitt der 1990er-Jahre zurückging und in nun sechzehn Bundesländern eine bunte Koalitionslandschaft entstanden ist, von denen die fünf neu hinzugekommenen weit unterhalb der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der alten liegen, dann wird deutlich, dass sich die Bedingungen des Regierens in Deutschland nach 1989 fundamental geändert haben. Durch das Zusammenreffen abnehmender Erwartungssicherheit im Parteien- und Regierungssystem mit neuen Herausforderungen einer hochgradig dualisierten Ökonomie sind vor allem die Erfolgsaussichten einer korporatistischen Problemlösungsstrategie geringer als in den vorangegangenen Jahrzehnten der Bundesrepublik (Czada 2002: 226-227).

Deutschland ist das Land mit den meisten politischen Vetospielern und der am stärksten abnehmenden Wählerunterstützung der nationalen Regierung. In der Ländergruppe mit hohem Vetospielerpotenzial und eher kleinen Legislativmehrheiten ist es das einzige Land, das aus einer Reihe von Gründen auf die besondere Unterstützung der Produzentenverbände angewiesen ist. Zu diesen Gründen zählen die noch vergleichsweise hohen Organisationsgrade und zentralisierten Organisationsformen von Gewerkschaften und Unternehmensverbänden sowie die Existenz einer »koordinierten Ökonomie« mit zahlreichen sektoralen und betrieblichen Kooperationsinstitutionen. Gemessen an den Verhandlungszwängen im politischen System und der Tradition einer Verhandlungsökonomie sind die Konsensreserven im Parteienwettbewerb eher knapp bemessen. Dies wird im Vergleich zu anderen Ländern mit ausgeprägter Vetospielerstruktur und korporatistischer Verbändeeinbindung besonders deutlich (Schaubild 2).

## 6 Fazit

Der Beitrag sollte zeigen, dass es drei typische Ausprägungen oder Dimensionen der Verhandlungsdemokratie gibt – Konkordanz, Korporatismus und konstitutionelle Politikverflechtung –, die je spezifische Entwicklungsmuster, Betriebsweisen und Policy-Konsequenzen aufweisen. Insbesondere sollte gezeigt werden, dass parteipolitische Konkordanz, korporatistische Verbändeinbindung und konstitutionelle Vetostrukturen in charakteristischer Weise aufeinander einwirken und dass die Problemlösungskapazität eines politischen Systems von der Art dieser Wechselbeziehungen abhängt. So besteht eine Inkompatibilität zwischen korporatistischer Verbändekonzertierung und konstitutionellen Vetostrukturen. Die aus konstitutionellen Vetos resultierenden Handlungsbeschränkungen schwächen die Position einer nationalen Regierung in korporatistischen Bündnissen. Infolge der Einspruchsmöglichkeiten konstitutioneller Vetospieler sind Regierungen weniger in der Lage, Verpflichtungen gegenüber den Produzentenverbänden einzugehen und einzuhalten sowie bei Kooperationsverweigerung ersatzweise selbst gesetzgeberisch tätig zu werden. Konstitutionelle Vetostrukturen untergraben also das Kooperations- und Drohpotenzial von Regierungen gegenüber den Produzentenverbänden. Das Wissen darüber schwächt im Gegenzug die Kooperationsbereitschaft der Verbände. Dieser Zusammenhang kann indes durch legislative Supermehrheiten überspielt oder gemindert werden. Ein entsprechender Kompensationseffekt ist in einigen kleinen europäischen Ländern (Schweiz, Niederlande, Österreich, Belgien) zu beobachten, allerdings nicht in Deutschland, das in dieser Hinsicht eine Sonderstellung einnimmt. Das deutsche politische System ist im Vergleich der entwickelten OECD-Ländern das einzige, in dem eine besonders große Anzahl konstitutioneller Vetospieler und starke korporatistische Konzertierungserfordernisse mit abnehmenden legislativen Mehrheiten zusammenfallen.

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, Koalitionswänge, politische Gewerkschaftseinbindung, usw.), noch auf eine akteurtheoretische Reformulierung, wie wir sie neuerdings in der Anwendung des Veto-Spieler-Theorems auf die politische Systemanalyse vorfinden (Tsebelis 1999, 2002; Schmidt 2000: 351–355). Letzteres führte in der Konsequenz zu ähnlichen Schwierigkeiten wie sie dem typologischen Konstrukt der Verhandlungsdemokratie von Lijphart (1999)

anhaften: Die Zahl der in einem politischen System identifizierbaren Vetospieler wird addiert, um ein einziges Maß zu erhalten, das in seiner Undifferenziertheit den Messkonzepten der Verhandlungsdemokratie gleichkommt. Bei diesem Vorgehen geraten dynamische Interaktionsmuster zwischen Vetospielern aus dem Blickfeld. Gerade solche Interaktionen und Inkompatibilitäten zwischen Teilspähren der Verhandlungsdemokratie erscheinen aber für die Erklärung von Politikergebnissen besonders aufschlussreich.

Die vorgebrachten theoretischen Argumente und empirischen Beobachtungen wecken erhebliche Zweifel an der Nützlichkeit abstrakter Systemtypologien für Zwecke der Policy-Analyse. Es wäre jedoch falsch, deshalb gänzlich auf typologische Konzepte zu verzichten. Dann wären wir auf der Abstraktionsleiter zu weit hinabgestiegen und würden am Ende dort ankommen, wo jeder Fall eine einzigartige Merkmalskombination aufweist. Dies mag sinnvoll sein, wenn eine starke Theorie die Betriebsweise verhandlungsdemokratischer Konfigurationen einfängt, wie es in Scharpfs (1987) Dreiländerstudie zu den Auswirkungen der Interaktionsstruktur von Gewerkschaften und Zentralbanken gelungen ist. In der Regel werden aber idealtypische Konstrukte nützlich sein, um ein Vorverständnis der Betriebsweise politischer und ökonomischer Systeme zu vermitteln und so eine kommunikative Grundlage zu schaffen, die sich der »scientific community« zur weiteren Verständigung anbietet.

Es sind letztlich nicht nur methodenkritische Einwände, die gegenüber vagen 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 Sinn, 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 als 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 Politikergebnisse 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.

## Literatur

- Anderson, Liam, 2001: The Implications of Institutional Design for Macroeconomic Performance. Reassessing the Claims of Macroeconomic Performance. In: *Comparative Political Studies* 34, 429–452.
- Birchfield, Vicki/Markus M. L. Crepaz, 1998: The Impact of Constitutional Structures and Collective and Competitive Veto Points on Income Inequality in Industrialized Democracies. In: *European Journal of Political Research* 34, 175–200.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, 1976: Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie. Ein Beitrag zum Problem der Regierbarkeit. In: *Der Staat* 15, 457–483.
- Crepaz, Markus M.L./Arend Lijphart, 1995: Linking and Integrating Corporatism and Consensus Democracy: Theory, Concepts and Evidence. In: *British Journal of Political Science* 25, 281–288.
- Crepaz, Markus M.L., 1996: Consensus versus Majoritarian Democracy. Political Institutions and their Impact on Macroeconomic Performance in Industrial Disputes. In: *Comparative Political Studies* 29, 4–26.
- Czada, Roland, 1991: Regierung und Verwaltung als Organisatoren gesellschaftlicher Interessen. In: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.), *Systemsteuerung und/oder Staatskunst? Reihe: Regieren in der Bundesrepublik*, Bd. III. Opladen: Leske + Budrich, 151–173.
- , 1995: Konjunkturen des Korporatismus. In: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Staat und Verbände*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 25. Opladen: Westdeutscher Verlag, 37–64.
- , 2000: Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung. Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. In: Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 23–49.
- , 2002: Zwischen Stagnation und Umbruch. Die politisch-ökonomische Entwicklung nach 1989. In: Werner Süß, *Deutschland in den neunziger Jahren. Innenpolitik, Politische Kultur, Außenpolitik*. Opladen: Leske + Budrich, 213–235.
- Diermeier, Daniel/Roger B. Myerson, 1999: Bicameralism and Its Consequences for the Internal Organization of Legislatures. In: *American Economic Review* 89, 1182–1196.
- Esping-Andersen, Gøsta 1986: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta/Walter Korpi, 1984: Social Policy as Class Politics in Post-war Capitalism: Scandinavia, Austria and Germany. In John H. Goldthorpe (Hrsg.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Clarendon Press.

- Green-Pedersen, Christoffer, 1999: *Welfare-State Retrenchment in Denmark and the Netherlands 1982–1998. The Role of Party Competition and Party Consensus*. Konferenzbeitrag. 11. SASE-Konferenz, Madison, WI, 8.–11. Juli 1999.
- Haggard, Stephan/Mathew D. McCubbins (Hrsg.), 2000: *Presidents, Parliaments, and Policy. Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Horowitz, Donald L., 1991: *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*. Berkeley: University of California Press.
- , 1999: Constitutional Design: Proposals versus Processes. Konferenzbeitrag. Konferenz »Institutional Design, Conflict Management, and Democracy in the Late Twentieth Century«, University of Notre Dame, IN, December 9–11, 1999.
- Kaiser, André (1998), Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29, 525–541.
- Kaufmann, Daniel/Pablo Zoido-Lobaton, o.J.: *Governance Matters*. Manuskript. Washington, DC: World Bank, Development Research Group, Macroeconomics and Growth.
- Keefer, Philip/David Stasavage, o.J.: *Bureaucratic Delegation and Political Institutions: When are Independent Central Banks Irrelevant?* Manuskript. Washington, DC: Worldbank, Development Research Group, Regulation and Competition Policy.
- Kumm, Matthias, 2001: *The Jurisprudence of Constitutional Conflict: The Case of European Union and Its Member States*. Manuskript. New York: New York School of Law.
- Lane, Jan-Erik/David McKay/Kenneth Newton, 1991: *Political Data Handbook. OECD Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Lehmbruch, Gerhard, 1967: *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. Tübingen: Mohr.
- , 1976: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. 1. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer.
- , 1991: The Organization of Society, Administrative Strategies, and Policy Networks. In: Roland Czada/Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Political Choice*. Frankfurt a.M./Boulder, CO: Campus/Westview Press, 121–158.
- , 1996: Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa. In: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 2(4), 19–41.
- Lijphart, Arend, 1984: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- , 1989: Democratic Political Systems: Types, Cases, Causes and Consequences. In: *Journal of Theoretical Politics* 1, 33–48.
- , 1999: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Mackscheidt, Klaus, 1993: Die Transferaktivität der Bundesanstalt für Arbeit nach der Deutschen Einigung – Dynamik und Effizienz. In: Karl-Heinrich Hansmeyer

- (Hrsg.), *Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit II*. Berlin: Duncker & Humblot, 113–153.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1975: *Policy Making in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam: Elsevier.
- Neidhart, Leonhard, 1970: *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Bern: Francke.
- Pennings, Paul/Hans Keman/Jan Kleinhnijnhuis, 1999: *Doing Political Research in Political Science*. London: Sage.
- Rokkan, Stein (1966), Norway. Numerical Democracy and Corporate Pluralism. In: Robert A. Dahl, *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press, 70–115.
- Scharpf, Fritz W., 1970: *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.
- , 1985: Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323–356.
- , 1988a: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), 1988: *Staatstätigkeit: International und historisch vergleichende Analysen*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 61–87.
- , 1988b: The Joint Decision Trap, Lessons from German Federalism and European Integration. In: *Public Administration* 66, 239–278.
- , 1993a: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse*. Politische Vierteljahresschrift 34, Sonderheft 24, 57–83.
- , 1993b: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat. In: Roland Czada/Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 25–50.
- , 1997: *Games Real Actors Play. Actor Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview.
- , 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 2000: Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt, *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. I: *From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmid, Josef, 2002: Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat in Bundesstaaten. In: Arthur Benz/Gerhard Lehmbruch (Hrsg.), *Föderalismus*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, im Erscheinen.
- Schmidt, Manfred 1984: *Sozialdemokratische und bürgerliche Parteien an der Regierung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 2000: *Demokratiethorien*. 3. Überarb. und erw. Aufl. Opladen. Leske + Budrich.

- , 1982: Does Corporatism Matter? Economic Crisis Politics and Rates of Unemployment in Capitalist Democracies in the 1970s. In: Gerhard Lehbruch/Philippe Schmitter (Hrsg.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*. London: Sage, 237–258.
- 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.
- Tsebelis, George, 1999: Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis. In: *The American Political Science Review* 93, 591–608.
- , 2002: *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press and Russell Sage Foundation.
- Tullock, Gordon 1998: Reply to Guttman. In: *European Journal of Political Economy* 14, 215–218.
- Voelzkow, Helmut, 1996: *Private Regierungen in der Techniksteuerung. Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Wagschal, Uwe/Herbert Obinger, 1999: *Der Einfluss der Direktdemokratie auf die Sozialpolitik*. ZeS-Arbeitspapier Nr. 1/99. Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik.
- Wiesenthal, Helmut, 1981: *Die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen. Ein Beispiel für Theorie und Politik des modernen Korporatismus*. Frankfurt a.M.: Campus.