

Czada, Roland 2015: Die deutsche Verhandlungsdemokratie: Diskursform oder Elitenkartell?
In: Thomas Meyer / Udo Vorholt (Hrsg.) :Die Verhandlungsdemokratie. Dialogische
Entscheidungsverfahren in der Politik. (dortmunder politisch-philosophische diskurse Band
12). Bochum/Freiburg: projektverlag: 11 - 36

Die deutsche Verhandlungsdemokratie: Diskursform oder Elitenkartell?

Roland Czada

In: Thomas Meyer | Udo Vorholt (Hrsg.) 2015:Die Verhandlungs-
demokratie Dialogische Entscheidungsverfahren in der Politik.
(dortmunder politisch-philosophische diskurse Band 12). Bochum/
Freiburg: projektverlag: 11 - 36

ISSN 1613-7256

ISBN 978-3-89733-356-7

[http://ifpp.fk14.tu-dortmund.de/cms/ifpp/de/forschung/wissenschaftlicheveranstaltung/
Diskurse/Band-12_VD/index.html](http://ifpp.fk14.tu-dortmund.de/cms/ifpp/de/forschung/wissenschaftlicheveranstaltung/Diskurse/Band-12_VD/index.html)

Roland Czada

Die deutsche Verhandlungsdemokratie: Diskursform oder Elitenkartell?

Die Frage, wo und von wem die Bundesrepublik Deutschland regiert wird, ist nicht leicht zu beantworten. Der politische Betrieb ist in einem Maße von Machtteilung und daraus resultierenden Verhandlungszwängen gekennzeichnet, dass Aussagen darüber, wo, wann, und unter wessen Beteiligung politische Entscheidungen gefällt werden, selten eindeutig zu treffen sind. Das Politikmachen hat sich offenbar so verflüssigt, dass seine Orte, Zeiten und Gründe im Wesentlichen unbestimmt bleiben. Der Grund ist: Politische Problemlösungen resultieren aus einer Abfolge von Verhandlungen zwischen einer Vielzahl von formal zuständigen, informell beteiligten und sachlich interessierten Akteuren. Sie alle leisten einen Entscheidungsbeitrag. Im Folgenden sollen einige Implikationen und historische Wurzeln dieses besonders für Deutschland charakteristischen Entscheidungsmodus durch Aushandeln diskutiert werden.

Politische Aushandlungsprozesse in der Demokratie

Die Vorstellung einer politischen Hauptbühne, auf der sich die maßgeblichen Akteure efinden und coram publico eine nachvollziehbare Begründung ihres Handelns geben, ist für die empirische Demokratietheorie stets mehr Fiktion als Realität gewesen. Seit der Jahrtausendwende werden nun aber Stimmen laut, die Demokratie und Volkssouveränität als vollständig fiktional beschreiben. Debatten um die Herausbildung einer „Postdemokratie“ (Rändere 1999, Crouch 2004) verweisen auf eine Diskrepanz zwischen dem, was die offizielle Politik als Demokratie ausgibt und einer Wirklichkeit, die sich hinter deren Fassade auftut. Die von Wissenschaftlern vorgebrachte Krisendiagnose ist überraschend schnell im politischen und gesellschaftlichen Diskurs angekommen. Die Feuilletons griffen das Thema geradezu begierig auf, diskutierten ernsthaft darüber, ohne auch nur an einer Stelle das politische System, die Frage der deutschen „Verhandlungsdemokratie“, ihrer Ursprünge, Institutionen und Funktionsweisen ins Spiel zu bringen. So entstand beispielsweise der Eindruck, „finanzstarke Lobbyisten“ würden der deutschen Politik einen ihr fremden Modus aufzwingen. Ich werde zeigen, dass informelle Aushandlungsprozesse auf politischen Hinterbüh-

nen ein ureigenes Merkmal deutscher Politik sind. Die Transparenz und Öffentlichkeit des politischen Prozesses hat im Zeitvergleich eher zugenommen (Czada 2015). Umso erstaunlicher erscheinen der Krisendiskurs und die Lobbyismushysterie, die seit geraumer Zeit die hiesige Demokratiekritik anfeuern.

Der seit 2002 dem Bundestag angehörige Dortmunder SPD-Abgeordnete Marco Bülow fasst in seinem Internetblog (www.marco-buelow.de/demokratie-transparenz/postdemokratie.html) die Postdemokratie-These wie folgt zusammen:

„Formal ist die parlamentarische Demokratie mit freien, periodisch stattfindenden Wahlen, Wahlkämpfen und Parteienkonkurrenz völlig intakt. Regierungen können abgewählt werden, es gibt keine Pressezensur und es herrscht Gewaltenteilung. Doch hinter dieser funktionierenden Fassade besteht eine Machtstruktur, die sich vom eigentlichen demokratischen System entfernt hat. Eine Elite beherrscht und kontrolliert die politischen Entscheidungen, Wahlkämpfe sind ein von Medien- und Imageberatern kontrolliertes, meist personalisiertes Spektakel. Die Regierungen handeln Gesetze eher mit finanzkräftigen Lobbyisten, als mit den Mitgliedern der Parlamente aus. Politische Entscheidungen werden hinter geschlossenen Türen und immer häufiger von nicht legitimierten Expertenrunden getroffen, deren Zusammensetzung allein von Ministern oder dem Kanzler/der Kanzlerin bestimmt werden.“

Nachdem sich der politische und öffentliche Diskurs intensiv auf die von Colin Crouch (2004) angestoßene Postdemokratie-Debatte einließ, liegt die Vermutung nahe, dass deren kritische Thesen nicht ganz falsch sind oder zumindest einen empfindlichen Nerv getroffen haben. Hier ist anzumerken, dass die Debatte außerhalb akademischer Zirkel in keinem anderen Land so breit und überwiegend zustimmend geführt wurde wie in Deutschland. Dabei geht Crouch auf das deutsche Regierungssystem und seine Eigenheiten gar nicht ein. Das Unbehagen an der Demokratie, das hier zu spüren ist, könnte nun aber gerade mit einigen besonderen Merkmalen und Funktionsweisen dieses von Machtteilung und Verhandlungszwängen geprägten politischen Systems Zusammenhängen. Ich möchte im Folgenden dieser Vermutung nachgehen und zeigen, dass Crouchs Postdemokratie-Thesen tatsächlich insbesondere einige deutsche Erfahrungen und Beobachtungen wieder-

geben, in ihren Begründungen und Schlussfolgerungen aber nicht oder nur halb wahr sind.

Allein das obige Zitat wirft Fragen auf und lässt an der Logik des Argumentes zweifeln: Tatsächlich gibt es Expertenkomitees, Konsultations- und Gipfelrunden, Regierungskommissionen, runde Tische, Kamingespräche und weitere Arrangements, in denen der Staat und gesellschaftliche Kräfte Zusammenwirken. Wo deren Initiative und Agenda aber vom Staat selbst ausgehen, ist der Begriff „Lobbyismus“ im Sinne einseitiger Einflussnahme auf die Politik eine falsche, irreführende Kennzeichnung. Vielmehr handelt es sich um Vorgänge „neokorporatistischer“ Interessenvermittlung, bei der die Regierung korporativ verfasste gesellschaftliche Akteure, in den politischen Prozess einbindet, Interessenvertreter und Experten als solche anerkennt und ihnen einen quasi-öffentlichen Status zuweist (Offe 1981). Geht die Regierung soweit, gesellschaftliche Akteure als Ansprechpartner selbst zu konstituieren und zu unterstützen, um sie so ihren Steuerungsabsichten dienstbar zu machen, wäre von „administrativer Interessenvermittlung“ (Lehmbruch 1976) zu sprechen. Hier ist der Einflussvektor, der sich im Falle pluralistischer „pressure politics“ und des Lobbyismus auf den Staat richtet, diametral umgekehrt: Regierungen und Verwaltungen verpflichten korporative gesellschaftliche, mithin private Akteure, ihrer Politik zu folgen und beteiligen sie an deren Ausführung. Zugleich drohen sie für den Fall der Kooperationsverweigerung mit regulativen Eingriffen. Letztlich übt in solchen Fällen die Regierung auf vermeintliche Lobbyisten Druck aus, oder es herrscht eine von Geben und Nehmen bestimmte politische Austauschlogik.

Die 2011 in einer regierungsseitig eingesetzten „Ethik-Kommission Sicherheit Energieversorgung“ von handverlesenen energiepolitischen Nicht-Experten empfohlene Aufhebung einer nur wenige Monate zuvor von derselben Regierung mit Vertretern der Kernenergiewirtschaft ausgehandelten Laufzeitverlängerung für Kernkraftwerke, lässt erahnen, wie Regieren unter Einbindung oder Ausschaltung gesellschaftlicher Kräfte aussieht. In beiden Fällen handelt es sich um Verhandlungslösungen im Schatten staatlicher Exekutive, die mit dem Begriff „Lobbyismus“ nicht hinreichend beschrieben sind.

Machtteilung und Verhandlungszwänge

Neben begrifflichen Unschärfen in der Beschreibung des Verhältnisses von Staat und gesellschaftlichen Interessengruppen fehlt dem Postdemokratie-Diskurs eine adäquate Beschreibung staatlicher Strukturen und Handlungs-

formen. Üblicherweise ist hier von Governance - Regieren ohne Regierung - oder Regieren in Netzwerken die Rede. Die Prozess- und Handlungslogik eines von allseitigen Aushandlungsprozessen gekennzeichneten Herrschaftssystems lässt sich allerdings in dieser Perspektive ebenso wenig begreifen wie dessen historische Entstehungsgründe (vgl. Offe 2009). Ich möchte daher auf konkrete Formen und Praktiken des Regierens eingehen, in denen sich der demokratische Souveränitätsanspruch ganz oder teilweise auflöst, beziehungsweise in Arrangements der Machtteilung und allfälligen Verhandlungsprozessen aufgeht. Letztere sind in Deutschland in den folgenden Arenen politischer Verhandlung und Interessenvermittlung verankert:

1. Regierungskoalitionen, in denen Parteiführungen kompromissförmig Zusammenwirken,
2. Bundes- und Landesregierungen sowie die Organe der Europäischen Union, die in einem komplexen politischen Mehrebenensystem verflochten sind,
3. das Verhältnis der Bundespolitik zur Europäischen Zentralbank, die als geldpolitischer Akteur und Währungshüter wesentliche Daten der nationalen Wirtschafts- und Finanzpolitik bestimmen kann,
4. die Verschränkung der bikameralen Legislativorgane Bundestag und Bundesrat,
5. die beiden Legislativkammern in ihrem Verhältnis zum Bundesverfassungsgericht,
6. die Interaktion von Regierung, Verwaltung und Parlamenten mit Nichtregierungsorganisationen und Interessenverbänden bis hin zu staatsnahen privaten Interessenregierungen.

Das skizzierte Bild einer weitläufigen, kaum durchschaubaren Regierungsmaschinerie erscheint noch komplizierter, wenn man bedenkt, dass jede einzelne Regierungsebene ihrerseits hochgradig intern differenzierte Strukturen aufweist. So sind auf der europäischen Ebene an Entscheidungen des EU-Ministerrates die Vertreter von 28 Mitgliedsstaaten gleichberechtigt beteiligt. Die Europäische Kommission kann als eine Quasi-Regierung unter zunehmender parlamentarischer Kontrolle begriffen werden. Schließlich gewinnt der Europäische Gerichtshof eigenes politisches Gewicht, wie sich an dessen Judikatur zur Wirtschafts-, Währungs- und Energiepolitik zeigen lässt.

Mit der Bundesregierung, 16 Landesregierungen, 28 Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten, der Europäischen Zentralbank, der EU-Kommission, dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof bestimmen

49 Regierungen beziehungsweise Organe mit Regierungs- oder Legislativfunktionen die Politik in Deutschland. Wie sollte ein derartig verschlungenes System demokratisch legitimierte und effektive politische Entscheidungen hervorbringen und praktisch umsetzen? Eine Reihe aktueller, im Herbst 2014 festgehaltener Momentaufnahmen einzelner Politikfelder kann die Funktionsweise des Systems in einer ersten Annäherung verdeutlichen.

Die nationale *Verkehrspolitik* wird gegenwärtig mehr in München gemacht als in der Bundeshauptstadt. Der bayerische Ministerpräsident Seehofer versprach die PKW-Maut für Deutschland, die ebenfalls aus Bayern stammenden Bundesverkehrsminister Ramsauer und sein Nachfolger Dobrindt versuchen sie nicht zuletzt in Auseinandersetzung mit der in Brüssel residierenden EU-Kommission und dem in Straßburg tagenden EU-Parlament umzusetzen. Sein Parteifreund Ulrich Lange, ebenfalls aus Bayern, ist dafür im Deutschen Bundestag als verkehrspolitischer Sprecher der CDU/CSU-Fraktion zuständig. Den zahlreichen Gesetzentwürfen, die vorgelegt und wieder verworfen wurden, gingen ebenso viele Abstimmungen und Verhandlungen voraus, an denen von der grenznahen bayerischen Planungsregion 18, bestehend aus den Landkreisen Traunstein, Altötting, Berchtesgadener Land, Mühldorf und Rosenheim, bis zu verschiedenen Direktoraten der EU-Kommission zahlreiche Regierungs- und Verwaltungsakteure sowie Legislativorgane beteiligt waren. Es wäre vor diesem Hintergrund falsch zu sagen, die deutsche Verkehrspolitik und insbesondere die Mautfrage würden am Sitz der Bundesregierung in Berlin entschieden. Ebenso falsch wäre es, irgendeinem anderen Ort die Entscheidung zuzuschreiben. Entschieden wird in einem ad-hoc gebildeten fluiden Beratungs- und Verhandlungsnetzwerk.

Wer den Blick von der Verkehrspolitik auf andere Politikfelder wie die *Wirtschafts-, Währungs- und Finanzpolitik* lenkt, muss feststellen: Auch hier werden die entscheidenden Weichen nicht in Berlin gestellt. Im Zuge der Eurokrise hat sich die in Frankfurt ansässige Europäische Zentralbank (EZB) als eine entscheidende Instanz herausgestellt - oft sogar als faktisch alleinentscheidender Akteur, weil sie über einen *first mover advantage* verfügte: Die EZB konnte den oft entscheidenden ersten Zug machen und so die verbleibenden Optionen der unter Zugzwang geratenen anderen Akteure einengen. Dabei kann sie sich auf die Übertragung nationaler Zuständigkeiten in der Währungs- und Geldpolitik im Zuge der Euro-Einführung berufen. Nachdem die ihr vorausgegangene Verpflichtung der Euro-Länder auf eine koordinierte Haushalts- und Fiskalpolitik gescheitert war, konnte

sich die EZB im Zuge der Euro-Krise einen weiteren Teil der ehemals nationalen wirtschafts- und fiskalpolitischen Kompetenzen aneignen, indem sie im Rahmen der Euro-Rettung entsprechende Daten setzte, an denen sich die an der Währungsunion beteiligten Länder zu orientieren hatten. Diese gelten für Deutschland als maßgebliches Gläubigerland ebenso wie für die Schuldnerstaaten. Es ist voraussehbar, dass die Euro-Krise weitere und dauerhafte Kompetenzüberschneidungen in der Fiskal- und Haushaltspolitik der Euro-Staaten bewirken wird und in diesem Prozess die wirtschaftspolitischen Entscheidungsräume weiter verschoben werden.

Ein drittes Beispiel für überlappende Zuständigkeiten und politische Koordinierungszwänge findet sich in der aktuellen *Energiepolitik*. Die vom Bundesgesetzgeber mit großer Mehrheit beschlossene „Energiewende“ und insbesondere der Ausstieg aus der Kernenergie wurden 2011 von einer „Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung“ vorberaten und, einem Konsensprinzip folgend, faktisch vorentschieden. Die herkömmliche korporatistische Struktur der energiepolitischen Interessenvermittlung und Politikberatung, in der die Großenergiewirtschaft eine dominante Position einnahm, wurde hierdurch ein öffentlichkeitswirksames Forum ersetzt, in dem neben Philosophen und anderen mehr in Ethik- als Energiefragen bewanderten Mitgliedern ein Bischof und ein Kardinal vertreten waren.¹ Obwohl sich der deutsche Kernenergieausstieg und die damit zusammenhängende Transformation des Energiesektors breiter gesellschaftlicher und parteipolitischer Unterstützung erfreuen können, droht das Reformprojekt in der Umsetzungsphase an defizitären Koordinationsmechanismen zu scheitern. Insbesondere die Bundesländer verfolgen ihre eigenen, auf Eigeninteressen und Autarkievorstellungen beruhenden Energiewenden. Den in Schleswig-Holstein massenhaft überproduzierten Windstrom möchte das Bundesland Bayern nicht abnehmen, weil es selbst weitere Produktionskapazitäten anstrebt, nicht nur bei den erneuerbaren Energien, sondern vor allem auch im Bereich der Kapazitätsreserven und in der Grundlastversorgung, in dem Kernkraftwerke und die Kohleverstromung von Gaskraftwerken abgelöst werden sollen. Interessenkonflikte und Blockadegefahren bestehen auch

¹ In der Ethik-Kommission für eine sichere Energieversorgung waren die Sozial- und Geisteswissenschaften und die Kirchen besonders stark vertreten. Zu den 17 Mitgliedern zählten der Soziologe Ulrich Beck, die Philosophin Weyma Lübke, der Soziologieprofessor und Risikoforscher Ortwin Renn, die Politikwissenschaftlerin Miranda Schreurs, ein evangelischer Bischof, der Präsident des Zentralkomitees der deutschen Katholiken und der Erzbischof von München, Reinhard Marx.

zwischen den Verfechtern einer dezentralen, von Stadtwerken und Energiegenossenschaften getragenen Energiewende und einem nationalen oder gar europäischen Gesamtkonzept. Blockaden bestehen weiterhin bezüglich der Nutzung von Offshore-Windparks, beim Bau neuer Stromtrassen, bei den Governance-Instrumenten im Bereich der Einspeisung, Vergütung und Preisbildung sowie im Konflikt um den Stellenwert der Kohteverstromung in einer auf Jahrzehnte angelegten Transformationsphase. Verhandlungslösungen erscheinen hier unsicher und könnten durch Verfahren der negativen Koordination als Entscheidungsmodus ersetzt werden oder sogar auf eine teilweise Politikblockade hinauslaufen.

Die Probleme der Energiewende, die im Verlauf des Jahres 2014 zu einer Belastung des Industriestandorts zu werden drohten, waren unter anderem Anlass für das Wiederaufleben des industriepolitischen Neokorporatismus in Deutschland. Das Dreierbündnis aus Regierung, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften war in den 1970er und beginnenden 1980er Jahren mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel in den Kohle- und Stahlregionen befasst und dann im Zuge der neoliberalen Wende in der Wirtschaftspolitik in Misskredit geraten - vorläufig, wie wir inzwischen wissen. Nachdem das Ende der 1990er Jahre konzipierte Bündnis für Arbeit gescheitert war (Lehmbruch 2000), Unterzeichneten der Bundeswirtschaftsminister und die Vorsitzenden des Bundesverbandes der Deutschen Industrie und der IG Metall im Herbst 2014 einen Aufruf zur Gründung eines Bündnisses „*Zukunft der Industrie*“. Gleichzeitig soll eine Stiftung „*Zukunft der Industrie*“ gegründet werden, die das Bündnis unterstützt und wissenschaftlich begleitet. Überdies lud das Wirtschaftsministerium zur Fortsetzung von „*Branchendialogen*“ ein, an denen Unternehmen und Gewerkschafter in einzelnen Wirtschaftszweigen und Regionen teilnehmen. Neben einer generellen Stärkung des Industriestandortes nannte der Bundeswirtschaftsminister als Ziel „die Digitalisierung der Wirtschaft, den drohenden Fachkräftemangel und die Herausforderungen bei der Umsetzung der Energiewende, aber auch die verhältnismäßig niedrigen Investitionen, in Deutschland.“²

Den genannten Beispielen aus unterschiedlichen Problemkreisen und Politikfeldern ist eines gemeinsam: Es gibt jeweils keine Entscheidungs-

² Pressemitteilung des BMWi vom 25.11.2014: Bundesminister Gabriel, IG Metall Vorsitzender Wetzels und BDI-Präsident Grillo rufen gemeinsam zur Gründung eines Bündnisses „Zukunft der Industrie“ auf (<http://www.bmwi.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=671382.html>).

instanz, wie etwa eine demokratisch gewählte parlamentarische Mehrheitsregierung, die allein verantwortlich und souverän Politik formulieren und implementieren könnte. Regieren folgt hier weder der klassischen Souveränitätsvorstellung, noch einem staatlichen Hierarchieprinzip noch dem Mehrheitsprinzip als Entscheidungsmodus. Politische Entscheidungen entstehen vielmehr aus parallel und seriell verknüpften Verhandlungen zwischen einer Vielzahl von politischen Akteuren, die auf je unterschiedliche Weise mit unterschiedlichen Machtressourcen beteiligt sind. Zu diesen Ressourcen zählen verfassungsmäßige Zuständigkeiten und Rechtspositionen, Geld, Stimmenmehrheiten, Information und Expertise, Rhetorik und Überzeugungskraft, Organisations- und Konfliktfähigkeit, Mobilisierungs- und Kampagnefähigkeit, die in unterschiedlichster Kombination zum Tragen kommen. Über die Legitimitätsgründe und Problemlösungseigenschaften solcher, von den Ressourcen und Austausch kalkülen ihrer Teilnehmer bestimmten Verhandlungssysteme, ist damit noch nichts gesagt.

Konsensfindung in Verhandlungssystemen

Politische Verhandlungssysteme könnten abstrakt als Diskursformation verstanden werden, die informelle Regeln über den Teilnahmerkreis, das potenzielle Themenspektrum und die im Diskurs zu erwartenden und erlaubten Positionen festlegt (vgl. Foucault 1973). Das Konzept einer politischen Diskursformation lässt Parallelen zu einer Vielzahl von Konzepten erkennen, die auf die Bedeutung zeitlich und räumlich begrenzter soziopolitischer Regelsysteme abheben (z.B. Lehmbruch 1969, 1976; Burns/Flam 1987; March/Olsen 1989; Mayntz/Scharpf 1994; Rändere 1999). Die Frage nach den darin vorfindbaren Entscheidungsmodi stößt regelmäßig auf den Gegensatz von hierarchisch souveränem Entscheiden (1), aggregativem Entscheiden durch Mehrheitsabstimmung (2) und inklusivem Entscheiden im Sinne von Konsensmobilisierung beziehungsweise Konsensformation als Regierungstechnik (3). Schließlich wird in der einschlägigen Literatur wiederholt betont, dass sich letzteres auf die Herstellung von Handlungskonsens durch Verhandlungen zwischen institutionell konstituierten und eingebetteten, korporativ verfassten Repräsentationseleiten bezieht. Das Konzept des „akteurzentrierten Institutionalismus“ (Mayntz/Scharpf 1994) geht ausdrücklich von der Annahme aus, dass die Interessenlagen dieser im politischen System agierenden Organisationseleiten nicht beliebig sind, sondern institutionell vorgegeben: Was die Vertreter eines Fachministe-

riums, einer Zentralbank, einer Gewerkschaft oder eines Unternehmerverbandes in einer Verhandlungssituation Vorbringen, ergibt sich aus ihrer Position in einem Institutionensystem, das ihnen bestimmte Themen und Ziele zuweist. Daher sind die individuellen Akteure innerhalb eines institutionell bestimmten Handlungskorridors berechenbar und austauschbar. Was zählt, sind die Eigenschaften institutionell befestigter, korporativ verfasster Akteure. Politische Institutionen konstituieren und legitimieren politisch-administrative und gesellschaftliche Akteure, indem sie ihnen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendige Autorität, Deutungsmuster, Verhaltensregeln, Status und soziale Bindungen zuweisen, von denen wiederum ihr zweckgerichtetes, politische Handeln und Verhandeln geprägt wird (Czada 1995, 205 f.).

Soweit der Zugang begrenzt ist und Interessen ausgeschlossen bleiben, kann ein politisches Verhandlungssystem auch als Elitennetzwerk beziehungsweise „Elitenkartell“ gedeutet werden (vgl. Lehbruch 1991). Tatsächlich verhandeln ja nicht die Mitglieder eines Verbandes oder eines Interessensegments miteinander, sondern deren Repräsentationseliten. Zudem ist die Beteiligung an politischen Verhandlungsrunden zumeist staatlicherseits geregelt, sei es durch informelle Statuszuweisung (Offe 1981), formelle Einladung oder im Zuge administrativer Interessenvermittlung (Lehbruch 1986). Letzteres verweist darauf, dass Politik und Verwaltung gesellschaftliche Gruppen adressieren, gelegentlich mit aufbauen und kofinanzieren sowie in Konsultationsstrukturen unterschiedlichster Art einbinden (Musch 2012).

Tatsächlich ist der Stellenwert von Konsultationen und Verhandlungssystemen nicht in allen Ländern so groß wie in Deutschland. Entsprechend wird der kompromissförmige, vom parlamentarischen Mehrheits- und staatlichen Hierarchieprinzip abweichende politische Entscheidungsmodus nicht in allen Ländern akzeptiert. Ein jüngeres Beispiel wären Versuche der französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy und Francois Hollande, eine Sozialreform nach dem deutschen Vorbild einer in Kommissionen vorentschiedenem sozial- und arbeitsmarktpolitischen Agenda 2010 zu bewerkstelligen. Sie scheiterten daran, dass allein nach der Ankündigung, das Rentenalter auf 67 Jahre zu erhöhen, Millionen Franzosen auf die Straßen gingen und dagegen protestiert hatten. Frankreich steht nicht wie Deutschland in der Tradition einer korporativen Verhandlungsdemokratie. Die Regierung kann daher nicht auf das in Deutschland erprobte politische Handlungsrepertoire zurückgreifen. Im Folgenden werden der Begriff und die Geschich-

te der korporativen Verhandlungsdemokratie herausgearbeitet, um daran den Versuch einer nicht in erster Linie normativen, sondern empirisch-analytischen Bewertung anzuschließen.

Zur Begriffs- und Realgeschichte der Verhandlungsdemokratie

In der Dissertation von Leonhard Neidhart „Plebizit und pluralitäre Demokratie“ aus dem Jahr 1970 findet sich in einer Kapitelüberschrift erstmals der Begriff „Verhandlungsdemokratie“. Darin beschreibt er, wie die Einführung direktdemokratischer Initiativrechte in der Schweiz zur frühzeitigen Einbindung all jener politischen Kräfte in den politischen Entscheidungsprozess geführt hat, die auf dem Referendumsweg parlamentarische Mehrheitsentscheidungen nachträglich aushebeln konnten (Neidhart 1970, 287 ff., 294, 313). Der Schwerpunkt des Gesetzgebungsverfahrens verlagerte sich so aufgrund der direkten Demokratie in vorparlamentarische Verhandlungen, die zum Einvernehmen zwischen der Regierung, den referendumsfähigen Gruppen und Interessenverbänden führen sollten. Die Direktdemokratie hatte also, wie Neidhart (1970) feststellt, die Herausbildung einer von ihm so genannten „Verhandlungsdemokratie“ zur Folge. Die Entwicklung eines auf Verhandlungen beruhenden legislativen Vorentscheidersystems ging einher mit dem Abbau politisch-ideologischer Distanzen im Parteiensystem und mit einer zunehmenden Differenzierung und Organisierung gesellschaftlicher Interessen.

Wenig 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 Verhandlungen, wie sie zwischen der parlamentarischen Mehrheitsregierung und den sie tragenden Parteien im Bund mit den Landesregierungen häufig im Vorfeld der Verabschiedung zustimmungspflichtiger Bundesgesetze geführt werden. Lehbruch bezeichnet die Verhandlungsdemokratie als einen eigenständigen, vom britischen Westminstermodell abweichenden politischen Systemtypus, in dem Parteienwettbewerb und Mehrheitsprinzip an Bedeutung zurücktreten gegenüber der Entscheidungsfindung durch „bargaining“ (Lehbruch 1976, 14 ff.). Eine Besonderheit der Bundesrepublik, auf die Lehbruch (1976) abhebt, ist die Gemengelage von Parteienwettbewerb und Föderalismus, in der politische Entscheidungen vielfach aus dem Zusammenwirken der Wettbewerbslogik im Parteiensystem mit den Verhandlungszwängen im kooperativen Bundes-

Staat hervorgehen, insbesondere dann, wenn die Kanzlermehrheit im Bundestag von den Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat abweicht.

Die Begriffe „Proporzdemokratie“ und „Konkordanzdemokratie“ beschreiben vom Mehrheitsprinzip abweichende Praktiken politischer Streitbeilegung beziehungsweise Institutionen politischer Machtteilung, wie sie vor allem in einigen kleineren europäischen Ländern Vorkommen. Sie entstehen unter spezifischen historischen Bedingungen bevorzugt dort, wo Gesellschaften kulturell, konfessionell, ethnisch, sprachlich, ideologisch oder sozial-ökonomisch in einer Weise gespalten sind, die das Wahlverhalten weitgehend bestimmt. Die Stimmabgabe erzeugt dann immer gleiche strukturelle Mehrheiten bestimmter. Bevölkerungsgruppen, denen stets gleichbleibende verlierende Minderheiten gegenüberstehen. Die dem Westminstermodell und rationalen Theorien des Parteienwettbewerbs zugrunde liegende Voraussetzung, wonach Minderheiten im Ringen um die bessere Politik mehrheitsfähig werden können, ist in politisch segmentierten Gesellschaften nicht gegeben. Das Mehrheitsprinzip würde solche Gesellschaften politisch desintegrieren und könnte letztlich sogar Bürgerkriege verursachen. Der Ausweg, den die Schweiz, die Niederlande, Österreich und zuletzt - mit noch unsicherem Ausgang - Südafrika und - in Ansätzen - Nordirland gefunden haben, besteht in einem von Machtteilung gekennzeichneten politischen System, in dem die Organisationseliten der jeweiligen Bevölkerungsgruppen Konflikte auf dem Kompromissweg durch Aushandeln und unter Verzicht auf Mehrheitsentscheid beilegen.

Seit Ende der 1970er Jahre wird die neokorporatistische Konfliktregelung zwischen Produzentengruppen ebenfalls dem verhandlungsdemokratischen Typus zugeordnet. Hier sind es vor allem „tripartistische“ Verhandlungssysteme zwischen Staat, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden, die wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen untereinander aushandeln. Gegenstand war zunächst die Konzertierung der Tarifparteien mit der staatlichen Haushalts- und Fiskalpolitik im Rahmen einer keynesianischen Globalsteuerung der Volkswirtschaft (Konzertierte Aktion 1967-1977). Ein Anwendungsfeld für tripartistische Verhandlungslösungen bot sich auch im Rahmen strukturpolitischer Maßnahmen zur Bewältigung industrieller Modernisierungs- und Anpassungsprozesse insbesondere in der Kohle- und Stahlwirtschaft. Weitere Anlässe boten gemeinsame Initiativen zur Schaffung von Lehrstellen oder verhandelte Reformen des Wohlfahrtsstaates bis hin zum Versuch des letztlich gescheiterten „Bündnisses für Arbeit“ in den ausgehenden 1990er Jahren (Lehmbruch 2000). Der Konflikt, der in diesem

Fall zu lösen ist, folgt daraus, dass autonome Produzentenverbände in Tarifverhandlungen für Politik und Wirtschaft „unumgehbare Daten“ (Böckenförde 1976, 462) setzen, die das staatliche wirtschafts- und sozialpolitische Handeln behindern oder konterkarieren können.

Die kurze Begriffsgeschichte zeigt die wichtigsten Ausprägungen der Verhandlungsdemokratie: parteipolitische Konkordanz, föderale Politikverflechtung und neokorporatistische Verbändeeteiligung (Czada 2000). Darüber hinaus ließe sich jedes auf Dauer gestellte, allgemein anerkannte politische Verfahren der Konfliktregelung durch Aushandeln als „Verhandlungsdemokratie“ bezeichnen, insbesondere ältere Konzepte der „Proporzdemokratie“ oder „Konkordanzdemokratie“ der 1960er Jahre., der „*consociational* democracy“ oder der „Konsensdemokratie“, die dann im darauf folgenden Jahrzehnt aufkamen (Lehmbruch 1969, 1976; Lijphardt 1968, 1977).

Der Westfälische Frieden als historische Weichenstellung

In Deutschland, Österreich, der Schweiz und den Niederlanden ist die Idee der politischen Machtteilung historisch tief verwurzelt, während sie in der britischen ebenso wie in der französischen Tradition tatsächlich einen Fremdkörper darstellt. Die Kompromissformeln der Westfälischen Friedensschlüsse von 1648, insbesondere das *Instrumentum Pacis Osnabrugensis* (IPO), begründeten Paritätsregeln, die auf ein Proporz- und Verhandlungssystem in den Institutionen des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation und einiger seiner Reichsstädte hinausliefen und bis heute nachwirken.³

Es sind nämlich nicht nur die Außenpolitikforschung und die „Theorie der internationalen Beziehungen“, die dem Jahr 1648 eine entscheidende historische Weichenstellung zumessen. Spätestens seit Gerhard Lehmruch 1996 in der Schweizer Zeitschrift für Politikwissenschaft erschienen Aufsatz „Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa“ (Lehmbruch 1996) kann das *Instrumentum Pacis Osnabrugensis* als historischer Vorläufer eines Konfliktregelungsmusters und späteren politischen Systemtypus gelten, der vom Ideal der inneren Souveränität des Staates und

³ Vorstufen zur Parität im Sinne einer rechtlichen Absicherung beider Konfessionen finden sich schon im Augsburger Religionsfrieden (1555), der aber im Unterschied zum Osnabrücker Friedensinstrument von 1648 noch keine konstitutionelle Machtteilung in gemischtkonfessionellen Gremien vorsieht.

der Mehrheitsherrschaft in entscheidenden Punkten abweicht. Dies deshalb, weil im Osnabrücker Friedensinstrument ein Problem adressiert und gelöst wurde, das in seinen ganzen Ausmaßen erst sehr viel später, nämlich mit der Entstehung parlamentarischer Massendemokratien, vollständig zutage tritt. Es ist die Frage nach den Grenzen des Mehrheitsprinzips und des Umganges mit strukturellen Minderheiten, deren politischer Repräsentation und Beteiligung.

Der Ursprung des Konfliktes, der mit dem Osnabrücker Vertrag von 1648 gelöst werden sollte, lag darin, dass die Anhänger der Reformation mehrfach erfolglos gegen die bis dahin üblichen Mehrheitsbeschlüsse des Reichstages in Religionsfragen „protestiert“ hatten. Auf eine solche „Protestation“ gegen einen Reichstagsbeschluss geht bekanntlich auch die Bezeichnung „Protestanten“ zurück. Sie ist ursprünglich nicht religiös, sondern verfassungspolitisch konnotiert. Aus verfassungspolitischer Sicht liegt der Beginn der Konfliktepoche, die dem Dreißigjährigen Krieg und den Westfälischen Friedensschlüssen vorausgeht, weit vor dem Jahr 1618 (dem Jahr des Prager Fenstersturzes). Historiker, die sich schwerpunktmäßig mit dem Streit über das Mehrheitsprinzip und seine Lösung in Art. V §52 IPO (den berühmten Friedensformeln *itio in partes* und *amicabilis compositio*) befasst haben, nennen daher auch 1613 als Beginn eines verschärften Konfessionskonfliktes, das Jahr, in dem der Reichstag ganz im Zeichen der Mehrheitsfrage gestanden hat (Schlaich 1977). Darüber wurde im Reich ausgiebig diskutiert und schließlich in Kulmination mit weiteren territorialen Streitsachen der Dreißigjährige Krieg geführt. Die Protestanten konnten den Regeln des Reichstags folgend formell protestieren und am Ende die Parität erzwingen. Sie wurden nicht wie später die französischen Hugenotten von einer sich im Ausnahmezustand wägnenden Mehrheit abgeschlachtet.

Man muss sich vor Augen halten, dass die im Osnabrücker Friedensinstrument vorgesehene konstitutionelle Machtteilung zwischen den Konfessionen allem widerspricht, was die normative politische Theorie der Zeit an Konfliktlösungen zu bieten hatte. Hobbes' Leviathan (1651, lateinisch 1670) zieht aus den Konfessionskonflikten des 16. und 17. Jahrhunderts den Schluss, nur eine unumschränkte Herrschaft könne den Ausweg aus Glaubenskonflikten und Bürgerkriegsszenarien derzeit weisen. Deutlich vor ihm hatte bereits Bodin seine Souveränitätsidee präsentiert und damit ebenfalls eine ganz andere Antwort auf die konfessionelle Spaltung gefunden, als sie der Osnabrücker Friede am Ende des Dreißigjährigen Krieges vorsah. Bodins 1576 in französischer, 1596 in lateinischer Sprache veröf-

fentlichte Verfassungsidee einer von allen intermediären Gewalten und äußeren Mächten unabhängigen Hoheitsgewalt sollte die Möglichkeit, sich unter Berufung auf konfessionelle Loyalitäten der Einigungs- und Befriedungsmacht der Krone zu entziehen, beständig ausschließen. Seine als einzig dauerhaft erfolgversprechende Lösung imaginierte „souveräne“ absolutistische und zentralistische Monarchie war dann auch das Modell, das dem deutschen Kaisertum für das Heilige Römische Reich als universales Herrschaftsmodell vorschwebte. Westmitteleuropa hat indes nach einem ausweglosen, brutalen Krieg mit dem Osnabrücker Friedensinstrument einen anderen Weg eingeschlagen, der bis heute die verhandlungsdemokratischen politischen Systeme der Schweiz, Deutschlands, Österreichs und der Niederlande kennzeichnet. Grundsätzlich ist festzustellen: Die Vertragswerke des Westfälischen Friedens fanden über die Jahrhunderte hinweg in der politischen Öffentlichkeit und in der Wissenschaft hohe Aufmerksamkeit. Dabei überwog die Kritik gerade an dem Konstrukt der Machtteilung, das sowohl die innere als auch die äußere Souveränität des Reiches einschränkte. 1848 war es der gescheiterten demokratischen Revolution nicht gelungen, die dem Westfälischen Frieden zugeschriebene Zersplitterung Deutschlands durch eine Bewegung von unten zu beenden. Die Kritik erfuhr ihren Höhepunkt in der nationalsozialistischen Politik der Gleichschaltung, die dezidiert gegen die Westfälischen Friedensformeln von 1848 gerichtet war. Es gab sogar das Projekt, den Zweiten Weltkrieg als eine Reprise des Dreißigjährigen Krieges zu darzustellen und ihn mit einem erneuten Westfälischen Friedensvertrag in Münster zu beenden. Dort wurde dazu eine eigene, vom Dritten Reich großzügig ausgestattete Forschungsstelle eingerichtet, die noch vor Kriegsende eine große Ausstellung aufgebaut hatte und Planungen nachhing, den 300. Jahrestag des Friedens im Jahr 1948 unter nationalsozialistischem Vorzeichen groß zu feiern (Duchardt 1998, 861f.).⁴

Waren es zunächst die Reichpublizistik, dann die Jurisprudenz, die Geschichts- und Staatswissenschaften - und dann nach dem Untergang des Reiches 1804 zunehmend auch die politisch-ideologische Auseinandersetzung, die sich kritisch mit dem Vertragswerk auseinandersetzten, so sehen

⁴ Die Münsteraner Ausstellung stellte die mit dem Westfälischen Frieden einsetzende „Erbfeindschaft“ mit Frankreich in den Mittelpunkt. Sie wurde während des Krieges auf höchste Anweisung unter Verschluss gehalten, um die überraschend guten Beziehungen des Dritten Reiches zur französischen Vichy-Regierung und zu „la france collaboratrice“ nicht zu stören.

wir gerade im vergangenen Jahrzehnt vermehrt positive Beiträge von Disziplinen, von denen man eine Beschäftigung mit den westfälischen Friedensschlüssen zunächst nicht erwartet hätte. Heute finden sich Aufsätze zu den Friedensformeln der Westfälischen Verträge in internationalen Fachzeitschriften wie dem „Journal of Ethics“ in „Citizenship Studies“ und sogar in sehr spezialisierten Periodika zur globalen Umwelt- und Klimapolitik. Meist steht die Entstehung der Westfälischen Staatenordnung im Mittelpunkt des Interesses. Die dem *Instrumentum Pacis Osnabrugensis* zugrundeliegende Paritätsidee und die ihr entstammenden, auf die innerstaatliche Ordnung des Alten Reiches gerichteten Friedensformeln finden weniger Widerhall. Dabei ist neuerdings umstritten, ob die Vertragswerke tatsächlich das Fundament moderner souveräner Staatlichkeit und des neuzeitlichen internationalen Staatensystems darstellen. Einige Autoren versuchen den Westfälischen Frieden zu entmystifizieren, indem sie darauf hinweisen, dass die Vertragstexte - und hier ist der Münsteraner Vertrag, das *Instrumentum Pacis Monasteriensis* gemeint - eben nicht den Weg nach vorne gewiesen hätten, sondern eher rückwärtsgewandt, das dynastische Prinzip bestätigt und befestigt haben (Teschke 2007). Die Verträge wurden nicht zwischen Staaten geschlossen, sondern zwischen Herrschern. Sie waren - so die Behauptung - restaurativ und haben die Ausbildung moderner Staatlichkeit im Reich nicht befördert, sondern - im Gegenteil - verzögert. Ähnliches ließe sich über den Osnabrücker Vertrag sagen, der dezidiert nicht an der neuzeitlichen Souveränitätsidee orientiert war.

Regieren im „Governance-Zeitalter“

Verhandlungsförmiges Regieren basiert auf einem historisch gewachsenen politischen Handlungsrepertoire, das sich nicht beliebig herstellen lässt. Zu den Nachwirkungen der im *Instrumentum Pacis Osnabrugensis* enthaltenen Paritätsformel zählt Lehbruch (1996,17) unter anderem die eigentümliche Konstruktion der selbstverwalteten deutschen Sozialversicherung, die auf starke Einflüsse des politischen Katholizismus und dessen Forderung nach Parität zurückgeht, die paritätische Mitbestimmung oder auch die vor wenigen Jahrzehnten diskutierte „paritätische Gruppenuniversität“, die wiederum ein korporativ verfasstes Verhandlungssystem etablieren sollte.

Die Auslagerung von Entscheidungen aus dem von hierarchischer Staatlichkeit und Mehrheitsentscheidung dominierten politischen Normalbetrieb in Arenen informeller Abstimmung und Vorentscheidung ist kein

neues Phänomen. Gleichwohl ist die gegenwärtige politische Praxis in Deutschland von einer bemerkenswerten Zunahme entscheidungsrelevanter politischer Akteure sowie einer wachsenden Bedeutung informeller Netzwerke und Verhandlungen gekennzeichnet. Die inzwischen geläufige Rede von *Governance* als Regierungspraxis anstelle von *Government* als einheitlichem Regierungsakteur betont das komplexe Regieren im Zusammenspiel vielfältiger Akteure und im Rahmen dynamischer informeller Regelsysteme anstelle hierarchischer Steuerungsformen (Benz 1998). Dies gilt ebenenübergreifend für globale, supranationale, nationale, regionale und lokale politische Netzwerkstrukturen. Damit verbunden ist die Umgehung, Ergänzung oder gar Aufhebung des parlamentarischen Mehrheitsprinzips. An die Stelle parlamentarischer Debatten und Abstimmungen mit offenem Ausgang tritt eine Abfolge außerparlamentarischer Vor- und Nebenentscheidungen, die im Wesentlichen aus Verhandlungen hervorgehen und kompromissförmige Problemlösungen bewirken, die gegebenenfalls im Parlament nur noch ratifiziert werden.

Die Auslagerung von politischen Entscheidungen aus formal zuständigen Verfassungsinstitutionen in nicht-öffentliche Arenen und Verhandlungssysteme gilt seit Langem als ein Grund für Demokratiedefizite und daraus resultierende Reformbedarfe. Beklagt werden Legitimationsprobleme durch ungleiche Interessenberücksichtigung, mangelnde Öffentlichkeit und Intransparenz, fehlende Verantwortungszuschreibung, Entparlamentarisierung und Exekutivlastigkeit (vgl. Habermas 1973; Panitch 1977; Offe 1984; Czada 1997; Benz 1998; Grande 2000; Rändere 1999; Heinze 2002; Crouch 2004; von Beyme 2013). In der öffentlichen Wahrnehmung und Debatte entsteht der Eindruck, es regiere ein von Wirtschaftsinteressen dominiertes politisches Elitenkartell, während die formaldemokratischen Institutionen nur noch als Fassade nachwirken (Crouch 2012).

Was hier als allgemeiner Trend beschrieben wird, offenbart bei näherem Hinsehen erhebliche Differenzierungen. Politische Vorentscheidersysteme, wie sie im Kontext der Korporatismusforschung und in Beiträgen zur Verhandlungsdemokratie behandelt wurden (Lehmbruch 1984, 2003), weisen durchaus unterschiedliche Grade der Informalität auf. Sie reichen von Regelmäßigkeiten, die sich zu Konventionen verfestigt haben, bis hin zu institutionalisierten, gesetzlich fundierten Varianten politischer Verbändeeinbindung, wie wir sie etwa in der österreichischen Sozialpartnerschaft oder in Vernehmlassungsverfahren schweizerischer oder schwedischer Provenienz antreffen. Hinzu kommt, dass die Bedeutungszunahme neokorporatistischer

Interessenvermittlung nicht unbedingt mit einer Schwächung parlamentarischer Gesetzgebung und Regierung einhergeht (Lehmbruch 1977). Im Gegenteil: Neokorporatistischer Interessenvermittlung und verhandlungsdemokratischen Strukturen wurde häufig eine Entlastungsfunktion, nicht nur unter Steuerungs- sondern auch unter Legitimationsgesichtspunkten, zugesprochen:

From the theories of corporatism and consociational democracy we have learned that insulated negotiations between elite representatives may be an effective means of securing legitimacy in the face of tensions between different groups in a society (Streeck/Schmitter 1985; Williamson 1989; Lijphart 1977). Confidentiality in the negotiations produce compromise which afterwards can be defended and legitimated to the grassroots via the internal channels of the organisations and parties involved (Naurin 2002, 4).

Unabhängig davon, ob die hier beschriebene gesellschaftliche Legitimierung von verhandlungsdemokratischen Kompromissen zwischen gesellschaftlichen Organisationseliten gelingt oder misslingt, verbleiben deren Gegnern zahlreiche Möglichkeiten von Verweigerung und Widerspruch, sei es als Verbandsmitglied oder Wähler oder aber in der Bevorzugung alternativer Organisationen und unkonventioneller Protestformen. Jörke (2011) betont, dass zivilgesellschaftliche Aktivierung und die Erprobung neuer Protest- und Partizipationsformen von kritischen Diskursen über Expertokratie und Elitenherrschaft befördert wurden, und zwar lange bevor die akademische Kritik der „Postdemokratie“ (Crouch 2008) einsetzte. Ähnlich argumentiert bereits Rolf Heinze (1982), der das Anwachsen von Basisprotesten und alternativen Bewegungen schon in den frühen 1980er Jahren auf die Dominanz neokorporatistischer Elitenkartelle und deren Ausgrenzung neuer gesellschaftlicher Bedürfnisse und Problemlagen zurückführte. Die Berücksichtigung von in Elitennetzwerken nicht repräsentierten Interessen und Bedürfnissen kann unter den Bedingungen von Assoziationsfreiheit, Meinungsfreiheit und freien politischen Wahlen tatsächlich erstritten beziehungsweise erzwungen werden. Dafür stehen im Prinzip zwei Wege oder Subsysteme der Interessenvermittlung (Lehmbruch 1977) zur Verfügung: zum einen die parteipolitische und parlamentarische Repräsentation, zum anderen die Inklusion zunächst ausgeschlossener Interessen in bestehende oder neu geschaffene informelle Strukturen der Konsultation, Verhandlung und Konsensbildung. Die Aufnahme des Ausstiegszieles

in die deutsche Kernenergiepolitik - zunächst in die Arena des Parteienwettbewerbs, dann in die Expertengremien des Kernenergiesektors und zuletzt in eine Ethik-Kommission „Sichere Energieversorgung“, die schließlich den Ausstieg besiegelte - kann als Musterbeispiel für einen solchen Prozess gelten. Selbst wenn es die so gescholtene „Atommafia“ je gegeben hätte, wäre dieses Elitenkartell von der aus sozialen Bewegungen hervorgegangenen institutionalisierten Kernenergiekritik entmachtet worden. Indes waren die politischen Netzwerke der Kernenergiebefürworter ebenso von staatlicher Unterstützung abhängig wie deren Gegner. Die Bundesregierung hat bereits Mitte der 1980er Jahre mit Gründung eines „Forums für Zukunftsenergien“ ein Gegengewicht zu dem seit Jahrzehnten bestehenden „Deutschen Atomforum“ geschaffen. Ihr Ziel war es, unorganisierte Kleinkraftwerkbetreiber, zunächst insbesondere von Wasserkraftwerken, zu organisieren, um sie politisch adressieren zu können.

Die legitimatorische Achillesferse von Expertokratie, Elitenherrschaft und Verhandlungsdemokratie liegt offenbar weniger in einer vermeintlich unkontrollierten Lobbytätigkeit mächtiger Wirtschaftsinteressen, sondern darin, dass die politische Exekutive, mithin staatliche Akteure, diese Interessen ständig zu kontrollieren suchen und ihnen dabei Zugeständnisse und Kompromisse abringen, die sie in einem freien pluralistischen Kräfte-messen als Lobbyisten kaum eingehen würden. Die politische Kontrollfunktion wird in Verhandlungsdemokratien nicht marktförmig, gemäß dem Modell eines pluralistischen Interessenwettbewerbs oder öffentlichen Diskurses bewirkt, sondern durch Interorgankontrolle. Verfassungsorgane und korporative gesellschaftliche Akteure kontrollieren einander in einem verhandlungsdemokratischen Regelsystem wechselseitig und sind dafür mit spezifischen Kontrollkompetenzen ausgestattet. Parteienkonkordanz, Politikverflechtung und Verbändekorporatismus können insofern als Teile eines weitläufigen Verhandlungssystems verstanden werden, das weitgehend regelmäßige Handlungsmuster und Kontrollmechanismen aufweist. Der politische Wettbewerb im Parteien- und Verbändesystem wird dadurch nicht ausgeschaltet. Die im Rahmen der Postdemokratie-Debatte vermutete Existenz eines intransparenten, in sich geschlossenen Elitenkartells, das hinter einer formaldemokratischen Fassade unkontrolliert regieren könne, erscheint überzeichnet. Die Debatte zeigt sich in Bezug auf die Funktionsweise politischer Systeme als weitgehend ignorant und kann in ihrer Undifferenziertheit empirischer Überprüfung nicht standhalten.

Zwar dürfte der oft behauptete Zusammenhang von Informalität und Intransparenz beziehungsweise Nicht-Öffentlichkeit für korporatistische Verhandlungssysteme und Beratungen in Expertengremien fallweise zutreffen. Gleichwohl ist festzuhalten: Solche Verhandlungsrunden kommen zumeist nicht auf Druck von mächtigen Interessenverbänden zustande, sondern auf Einladung der Regierungszentrale. Gipfelrunden mit gesellschaftlichen Gruppen wie zum Beispiel Konjunkturgipfel, Energiegipfel, IT-Gipfel, Frauengipfel, Jugendgipfel, Elektromobilitätsgipfel, Integrationsgipfel, Nationale Islamkonferenz, Kohlegipfel bis hin zu einem nationalen G20-Gipfel sowie Gremien wie der Nationale Ethikrat, der Rat für Nachhaltige Entwicklung, der Deutsche Innovationsrat, das Bündnis „Zukunft der Industrie“ oder die Ethik-Kommission „Sichere Energieversorgung“ wurden staatlicherseits initiiert und einberufen. Die Auswahl ihrer Mitglieder, ihre Verhandlungen und Entscheidungsprozeduren folgten Vorgaben der Regierung. Sie verfolgen oft propagandistische Zwecke und drängen daher zu öffentlicher Inszenierung. Verhandlungen zwischen politischen Parteien und Verbänden, wie und wo immer sie ausgetragen werden, sind zunehmend zu einem Teil öffentlicher Darstellungspolitik geworden, wobei sogar die Verhandlungspositionen teilweise medial vermittelt werden. Die heute unumgängliche, namentlich von parteipolitischen Akteuren teils erwünschte, teils erduldet Medienbegleitung der Politik erhöht die Transparenz der Politik und führt zugleich leicht in eine „Mediatisierungsfalle“. Transparenz erweist sich so hinsichtlich der Qualität politischer Entscheidungen als durchaus ambivalenter Sachverhalt.

Ein Großteil des „politischen Interessentenbetriebes“ (Max Weber) spielt sich seit jeher öffentlich und informell ab. Die Informalität von Verhandlungssystemen bedeutet also nicht grundsätzlich weniger Öffentlichkeit. Regieren durch informelle, auf Konsens und Kompromiss ausgerichtete Verhandlungen zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Repräsentationsebenen bietet bei genauer Betrachtung wenig Anlass für eine fundamentale Demokratiekritik. Weder handelt es sich um Lobbyismus noch um illegitime Einflusspolitik oder gar eine Herrschaft der Verbände noch um die Ausschaltung von Wahlen und Parlamenten, wobei allerdings letztere häufig nur das vollziehen, was zuvor unter maßgeblichem Einfluss von Parteieliten verhandelt und paktiert wurde. In einem Punkt ist der Postdemokratie-These zuzustimmen: Die fallweise Einbindung oder dauerhafte Inkorporation gesellschaftlicher Verbände in den „arbeitenden Staat“ führt zur Exekutiv-

neues Phänomen. Gleichwohl ist die gegenwärtige politische Praxis in Deutschland von einer bemerkenswerten Zunahme entscheidungsrelevanter politischer Akteure sowie einer wachsenden Bedeutung informeller Netzwerke und Verhandlungen gekennzeichnet. Die inzwischen geläufige Rede von *Governance* als Regierungspraxis anstelle von *Government* als einheitlichem Regierungsakteur betont das komplexe Regieren im Zusammenspiel vielfältiger Akteure und im Rahmen dynamischer informeller Regelsysteme anstelle hierarchischer Steuerungsformen (Benz 1998). Dies gilt ebenenübergreifend für globale, supranationale, nationale, regionale und lokale politische Netzwerkstrukturen. Damit verbunden ist die Umgehung, Ergänzung oder gar Aufhebung des parlamentarischen Mehrheitsprinzips. An die Stelle parlamentarischer Debatten und Abstimmungen mit offenem Ausgang tritt eine Abfolge außerparlamentarischer Vor- und Nebenentscheidungen, die im Wesentlichen aus Verhandlungen hervorgehen und kompromissförmige Problemlösungen bewirken, die gegebenenfalls im Parlament nur noch ratifiziert werden.

Die Auslagerung von politischen Entscheidungen aus formal zuständigen Verfassungsinstitutionen in nicht-öffentliche Arenen und Verhandlungssysteme gilt seit Langem als ein Grund für Demokratiedefizite und daraus resultierende Reformbedarfe. Beklagt werden Legitimationsprobleme durch ungleiche Interessenberücksichtigung, mangelnde Öffentlichkeit und Intransparenz, fehlende Verantwortungszuschreibung, Entparlamentarisierung und Exekutivlastigkeit (vgl. Habermas 1973; Panitch 1977; Offe 1984; Czada 1997; Benz 1998; Grande 2000; Ranciere 1999; Heinze 2002; Crouch 2004; von Beyme 2013). In der öffentlichen Wahrnehmung und Debatte entsteht der Eindruck, es regiere ein von Wirtschaftsinteressen dominiertes politisches Elitenkartell, während die formaldemokratischen Institutionen nur noch als Fassade nachwirken (Crouch 2012).

Was hier als allgemeiner Trend beschrieben wird, offenbart bei näherem Hinsehen erhebliche Differenzierungen. Politische Vorentscheidersysteme, wie sie im Kontext der Korporatismusforschung und in Beiträgen zur Verhandlungsdemokratie behandelt wurden (Lehmbruch 1984, 2003), weisen durchaus unterschiedliche Grade der Informalität auf. Sie reichen von Regelmäßigkeiten, die sich zu Konventionen verfestigt haben, bis hin zu institutionalisierten, gesetzlich fundierten Varianten politischer Verbändeeinbindung, wie wir sie etwa in der österreichischen Sozialpartnerschaft oder in Vernehmlassungsverfahren schweizerischer oder schwedischer Provenienz antreffen. Hinzu kommt, dass die Bedeutungszunahme neokorporatistischer

Interessenvermittlung nicht unbedingt mit einer Schwächung parlamentarischer Gesetzgebung und Regierung einhergeht (Lehmbruch 1977). Im Gegenteil: Neokorporatistischer Interessenvermittlung und verhandlungsdemokratischen Strukturen wurde häufig eine Entlastungsfunktion, nicht nur unter Steuerungs- sondern auch unter Legitimationsgesichtspunkten, zugesprochen:

From the theories of corporatism and consociational democracy we have learned that insulated negotiations between elite representatives may be an effective means of securing legitimacy in the face of tensions between different groups in a society (Streeck/Schmitter 1985; Williamson 1989; Lijphart 1977). Confidentiality in the negotiations produce compromise which afterwards can be defended and legitimated to the grassroots via the internal channels of the organisations and parties involved (Naurin 2002, 4).

Unabhängig davon, ob die hier beschriebene gesellschaftliche Legitimierung von verhandlungsdemokratischen Kompromissen zwischen gesellschaftlichen Organisationseliten gelingt oder misslingt, verbleiben deren Gegnern zahlreiche Möglichkeiten von Verweigerung und Widerspruch, sei es als Verbandsmitglied oder Wähler oder aber in der Bevorzugung alternativer Organisationen und unkonventioneller Protestformen. Jörke (2011) betont, dass zivilgesellschaftliche Aktivierung und die Erprobung neuer Protest- und Partizipationsformen von kritischen Diskursen über Expertokratie und Elitenherrschaft befördert wurden, und zwar lange bevor die akademische Kritik der „Postdemokratie“ (Crouch 2008) einsetzte. Ähnlich argumentiert bereits Rolf Heinze (1982), der das Anwachsen von Basisprotesten und alternativen Bewegungen schon in den frühen 1980er Jahren auf die Dominanz neokorporatistischer Elitenkartelle und deren Ausgrenzung neuer gesellschaftlicher Bedürfnisse und Problemlagen zurückführte. Die Berücksichtigung von in Elitennetzwerken nicht repräsentierten Interessen und Bedürfnissen kann unter den Bedingungen von Assoziationsfreiheit, Meinungsfreiheit und freien politischen Wahlen tatsächlich erstritten beziehungsweise erzwungen werden. Dafür stehen im Prinzip zwei Wege oder Subsysteme der Interessenvermittlung (Lehmbruch 1977) zur Verfügung: zum einen die parteipolitische und parlamentarische Repräsentation, zum anderen die Inklusion zunächst ausgeschlossener Interessen in bestehende oder neu geschaffene informelle Strukturen der Konsultation, Verhandlung und Konsensbildung. Die Aufnahme des Ausstiegszieles

in die deutsche Kernenergiepolitik - zunächst in die Arena des Parteienwettbewerbs, dann in die Expertengremien des Kernenergiesektors und zuletzt in eine Ethik-Kommission „Sichere Energieversorgung“, die schließlich den Ausstieg besiegelte - kann als Musterbeispiel für einen solchen Prozess gelten. Selbst wenn es die so gescholtene „Atommafia“ je gegeben hätte, wäre dieses Elitenkartell von der aus sozialen Bewegungen hervorgegangenen institutionalisierten Kernenergiekritik entmachtet worden. Indes waren die politischen Netzwerke der Kernenergiebefürworter ebenso von staatlicher Unterstützung abhängig wie deren Gegner. Die Bundesregierung hat bereits Mitte der 1980er Jahre mit Gründung eines „Forums für Zukunftsenergien“ ein Gegengewicht zu dem seit Jahrzehnten bestehenden „Deutschen Atomforum“ geschaffen. Ihr Ziel war es, unorganisierte Kleinkraftwerkbetreiber, zunächst insbesondere von Wasserkraftwerken, zu organisieren, um sie politisch adressieren zu können.

Die legitimatorische Achillesferse von Expertokratie, Elitenherrschaft und Verhandlungsdemokratie liegt offenbar weniger in einer vermeintlich unkontrollierten Lobbytätigkeit mächtiger Wirtschaftsinteressen, sondern darin, dass die politische Exekutive, mithin staatliche Akteure, diese Interessen ständig zu kontrollieren suchen und ihnen dabei Zugeständnisse und Kompromisse abringen, die sie in einem freien pluralistischen Kräften messen als Lobbyisten kaum eingehen würden. Die politische Kontrollfunktion wird in Verhandlungsdemokratien nicht marktförmig, gemäß dem Modell eines pluralistischen Interessenwettbewerbs oder öffentlichen Diskurses bewirkt, sondern durch Interorgankontrolle. Verfassungsorgane und korporative gesellschaftliche Akteure kontrollieren einander in einem verhandlungsdemokratischen Regelsystem wechselseitig und sind dafür mit spezifischen Kontrollkompetenzen ausgestattet. Parteienkonkordanz, Politikverflechtung und Verbändekorporatismus können insofern als Teile eines weitläufigen Verhandlungssystems verstanden werden, das weitgehend regelmäßige Handlungsmuster und Kontrollmechanismen aufweist. Der politische Wettbewerb im Parteien- und Verbändesystem wird dadurch nicht ausgeschattet. Die im Rahmen der Postdemokratie-Debatte vermutete Existenz eines intransparenten, in sich geschlossenen Elitenkartells, das hinter einer formaldemokratischen Fassade unkontrolliert regieren könne, erscheint überzeichnet. Die Debatte zeigt sich in Bezug auf die Funktionsweise politischer Systeme als weitgehend ignorant und kann in ihrer Undifferenziertheit empirischer Überprüfung nicht standhalten.

Zwar dürfte der oft behauptete Zusammenhang von Informalität und Intransparenz beziehungsweise Nicht-Öffentlichkeit für korporatistische Verhandlungssysteme und Beratungen in Expertengremien fallweise zutreffen. Gleichwohl ist festzuhalten: Solche Verhandlungsrunden kommen zumeist nicht auf Druck von mächtigen Interessenverbänden zustande, sondern auf Einladung der Regierungszentrale. Gipfelrunden mit gesellschaftlichen Gruppen wie zum Beispiel Konjunkturgipfel, Energiegipfel, IT-Gipfel, Frauengipfel, Jugendgipfel, Elektromobilitätsgipfel, Integrationsgipfel, Nationale Islamkonferenz, Kohlegipfel bis hin zu einem nationalen G20-Gipfel sowie Gremien wie der Nationale Ethikrat, der Rat für Nachhaltige Entwicklung, der Deutsche Innovationsrat, das Bündnis „Zukunft der Industrie“ oder die Ethik-Kommission „Sichere Energieversorgung“ wurden staatlicherseits initiiert und einberufen. Die Auswahl ihrer Mitglieder, ihre Verhandlungen und Entscheidungsprozeduren folgten Vorgaben der Regierung. Sie verfolgen oft propagandistische Zwecke und drängen daher zu öffentlicher Inszenierung. Verhandlungen zwischen politischen Parteien und Verbänden, wie und wo immer sie ausgetragen werden, sind zunehmend zu einem Teil öffentlicher Darstellungspolitik geworden, wobei sogar die Verhandlungspositionen teilweise medial vermittelt werden. Die heute unumgängliche, namentlich von parteipolitischen Akteuren teils erwünschte, teils erduldet Medienbegleitung der Politik erhöht die Transparenz der Politik und führt zugleich leicht in eine „Mediatisierungsfalle“. Transparenz erweist sich so hinsichtlich der Qualität politischer Entscheidungen als durchaus ambivalenter Sachverhalt.

Ein Großteil des „politischen Interessentenbetriebes“ (Max Weber) spielt sich seit jeher öffentlich und informell ab. Die Informalität von Verhandlungssystemen bedeutet also nicht grundsätzlich weniger Öffentlichkeit. Regieren durch informelle, auf Konsens und Kompromiss ausgerichtete Verhandlungen zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Repräsentationsebenen bietet bei genauer Betrachtung wenig Anlass für eine fundamentale Demokratiekritik. Weder handelt es sich um Lobbyismus noch um illegitime Einflusspolitik oder gar eine Herrschaft der Verbände noch um die Ausschaltung von Wahlen und Parlamenten, wobei allerdings letztere häufig nur das vollziehen, was zuvor unter maßgeblichem Einfluss von Parteieliten verhandelt und paktiert wurde. In einem Punkt ist der Postdemokratie-These zuzustimmen: Die fallweise Einbindung oder dauerhafte Inkorporation gesellschaftlicher Verbände in den „arbeitenden Staat“ führt zur Exekutiv-

lastigkeit der Politikentwicklung. Und die politische Exekutive unterliegt in Deutschland einem weitgehenden Parteieneinfluss.

Nun erscheint die Postdemokratie-Kritik gerade nicht als Teil oder Fortsetzung einer seit Jahrzehnten verbreiteten Kritik des Parteienstaates. Die Postdemokratie-Debatte nimmt die Parteidominanz im deutschen Regierungssystem noch nicht einmal zur Kenntnis, vielmehr hebt sie ganz auf eine behauptete Intransparenz und Abhängigkeit des Regierens von mächtigen Interesseneinflüssen beziehungsweise Lobbyisten ab. Dabei finden politische Konsultationen und Verhandlungsrunden unter Einbeziehung gesellschaftlicher Gruppen und politischer Parteien vergleichsweise selten im Geheimen statt. Anders steht es um alltägliche Arbeitsbeziehungen zwischen Fachabteilungen der Ministerien mit den Geschäftsstellen von Fachverbänden. Diese sind seit jeher ein selbstverständlicher Teil der Regierungspraxis und waren merkwürdigerweise nicht Gegenstand der Postdemokratie-Debatte: zu kompliziert und weit weg vom Feuilleton vermutlich. Ähnlich steht es um die staatlichen Geheimdienste. Auch sie bleiben in der nach 2005 einsetzenden Debatte unerwähnt: Die Enthüllungen von Snowden über die NSA waren einer neuen, späteren Debatte vorbehalten.

Außerhalb der Verwaltung und der Geheimdienste herrscht ein politischer Drang zur Öffentlichkeit. Selbst wenn in informellen Spitzengesprächen Vertraulichkeit gewahrt bleibt, heißt dies nicht, dass mit dem Ausschluss der Öffentlichkeit auch die öffentliche Kontrolle ausbleibt. Verantwortlichkeit und Kontrolle des politisch-administrativen Personals unterliegen im liberal-demokratischen Verfassungsstaat dem Prinzip der Interorgankontrolle: Verfassungsorgane kontrollieren sich wechselseitig und sind je nach Aufgabenzuschnitt mit spezifischen Kontrollkompetenzen ausgestattet. Es geht dabei, je nach politischem Systemtyp, um legislative Zweikammersysteme, Regierung und Opposition, Verfassungsgerichtsbarkeit, Zentralbankautonomie, föderale Machtteilung, Rechnungshöfe und zunehmend supranationale Instanzen etwa der EU, die ein komplexes System politischer Interorgankontrolle darstellen. Faktisch sind daran auch gesellschaftliche Verbände beteiligt, die Spitzenverbände der Wirtschaft ebenso wie politikfeldspezifische NGOs oder gesellschaftlich konstituierte „Wachhunde“ wie „Abgeordneten-Watch“, „Amnesty International“, „Lobbycontrol“ und viele mehr. Sie sind Teil eines erweiterten Systems korporativer Interorgankontrolle, das im Schutz der verfassungsmäßig garantierten Vereinigungsfreiheit operiert und gegenwärtig oft unbedacht und - soweit es Wirtschaftsinteressen betrifft - einseitig als Lobbyismus kritisiert wird. Die Annahme,

politische Kontrolle könne nur durch weitestgehende Öffentlichkeit erreicht werden, wie sie in der Programmatik der Grünen aufscheint und auch dem Postdemokratie-Diskurs zugrunde liegt, ignoriert Erkenntnisse der politischen Systemforschung und Verfassungslehre. Sie offenbart darüber hinaus ein rousseauistisches Grundverständnis von Politik, so als ob 80 Millionen Deutsche eine Regierung mit einer Kanzlerin und 15 Ministern kontrollieren könnten.

Neben einem ausgefeilten System der Interorgankontrolle bleibt der Parteienwettbewerb um Wählerstimmen das entscheidende Moment der Politik und das zentrale Motiv derer, die mit staatlichen Machtmitteln ausgestattet Brückenköpfe in die Gesellschaft bauen, nichtstaatliche Akteure zur Teilnahme am politischen Prozess einladen und so Gelegenheiten zur politischen Konsensmobilisierung und Kompromissbildung schaffen. Diese Form der „Inkorporation“ in die Politikentwicklung ist das Gegenteil von Lobbyismus im Sinne einer staatsgerichteten gesellschaftlichen Einflusspolitik (vgl. Lehbruch 1986). Selbst der Einwand, hier würden bestimmte Interessen systematisch ausgeschlossen, trifft heute seltener zu als in den Anfangsjahren der Bundesrepublik. Die Öffnung der Regierung für die Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen geht bis zur Einrichtung eines nationalen G20-Gipfels, bei dem Vertreter von Nichtregierungsorganisationen •zur Nachbesprechung des internationalen G20-Gipfels in Mexiko ins Kanzleramt geladen waren. Verbände und NGO-Vertreter sehen sich vor diesem Hintergrund „immer mehr gehört und eingebunden“ (Klage 2012).

Dass das politische Entscheidungssystem komplexer geworden ist, kann mit zunehmender Intransparenz, muss aber nicht mit schwindender Kontrolle einhergehen. Im Gegenteil, die Möglichkeiten und die Bedeutung von Interorgankontrolle haben in dem Maß zugenommen, in dem auch die Zahl der in Verhandlungssysteme involvierten politischen Akteure zunahm. Je mehr machtvolle Instanzen und Gruppen in einem komplexen System der Machtteilung und der Verhandlungszwänge mitwirken, desto offener wird es und umso weniger Autonomiespielräume können einzelne Beteiligte tendenziell für sich beanspruchen. Hinzu kommt: Je mehr Akteure an Entscheidungen beteiligt sind, umso weniger können externe Akteure - Lobbyisten zum Beispiel - diese Entscheidungen beeinflussen. Wo nicht immer ganz klar ist, wer wo und wann welchen politischen Entscheidungsbeitrag leistet, steht Einflusspolitik vor einem Zugangsproblem: Welche und gegebenenfalls wie viele in Verhandlungssysteme involvierte Akteure sollten in welcher Weise beeinflusst werden? Wenn die Bundesländer, die

Bundesregierung und die europäische Ebene an der Politik mitwirken, müssen Lobbyisten mindestens drei Adressaten „bearbeiten“, mit ungewissem Ausgang, als wenn sie es mit einem Alleinentscheider zu tun haben. Machtteilung erzeugt auf diesem Weg ein „Paradox der Schwäche“ (Grande 1996): Die in Verhandlungssystemen geschmälerte Macht einer nationalen Regierung autonomisiert diese im Umgang mit Interessengruppen. Dabei wird die Position der in privilegierte Kontaktnetzwerke eingebetteten Exekutiven generell nicht nur gegenüber gesellschaftlichen Partikularinteressen gestärkt, sondern auch gegenüber Parlamenten. Die Postdemokratie-Debatte könnte von solchen Einsichten in die Betriebsweise politischer Verhandlungssysteme durchaus profitieren und dabei zu einer realistischeren Sichtweise Vordringen.

Literatur

- Benz, Arthur (1998): Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat, in: Greven, Michael (Hrsg.): Demokratie - Eine Kultur des Westens?, Opladen, S. 201-222.
- Beyme, Klaus von (2013): Von der Postdemokratie zur Neodemokratie, Wiesbaden.
- Bums, Tom R./Flam, Helena (1987): The Shaping of Social Organization: Social Rule System Theory with Applications, London.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1976): Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträgerin der sozialstaatlichen Demokratie. Ein Beitrag zum Problem der Regierbarkeit, in: Der Staat 15, S. 457-483.
- Crouch, Colin (2004): Post-Democracy, Cambridge.
- Crouch, Colin (2008): Postdemokratie, Frankfurt a. M.
- Czada, Roland (1995): Institutionelle Theorien der Politik, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politik, Bd. I, München, S. 205-213.
- Czada, Roland (1997): Vertretung und Verhandlung. Aspekte politischer Konfliktregelung in Mehrebenensystemen, in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - eine Zwischenbilanz, Baden-Baden, S. 237-260.

- Czada, Roland (2000): Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung. Dimensionen der Verhandlungsdemokratie, in: Holtmann, Everhard/Voelzkow, Helmut (Hrsg.): Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie, Wiesbaden, S. 23-49.
- Czada, Roland (2015): „Post-democracy“ and the Public Sphere: Informality and Transparency in Negotiated Decision-making, in: Eberlein, Burkard/Schneider, Volker (Hrsg.): Complex Democracy Varieties, Crises, and Transformations, Berlin. (Im Druck)
- Czada, Roland/Schmidt, Manfred G., (Hrsg.) (1993): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbuch, Opladen.
- Duchhardt, Heinz (1998): Münster und der Westfälische Friede - Kollektives Gedächtnis und Erinnerungskultur im Wandel der Zeiten, in: Historische Zeitschrift, Beihefte, Bd. 26: Der Westfälische Friede, München.
- Elster, Jon (1995): Strategie Issues of Argument, in: Arrow, Kenneth J. et al., (Hrsg.): Barriers to Conflict Resolution, New York, S. 237-257.
- Foucault, Michel (1973): Archäologie des Wissens, Frankfurt a. M.
- Grande, Edgar (1996): Das Paradox der Schwäche. Forschungspolitik und die Einflusslogik europäischer Politikverflechtung, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, S. 373-401.
- Grimm, Dieter (2003): Lässt sich die Verhandlungsdemokratie konstitutionalisieren?, in: Offe, Claus (Hrsg.): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge, Frankfurt a. M.
- Habermas, Jürgen (1973): Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt a. M.
- Heckei, Martin (1978): Itio in partes. Zur Religionsverfassung des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation, in: Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Kanonistische Abteilung 64, S. 180-308.
- Heinze, Rolf (1982): Elitenkooperation und Basisproteste: Grenzen neokorporatistischer Steuerung, in: Journal für Sozialforschung 22, S. 429-446.
- Heinze, Rolf (2002): Die Berliner Räterepublik. Viel Rat - Wenig Tat?, Wiesbaden.
- Klage, Christian (2012): Nach dem Gipfel ist vor dem Gipfel - Offene Ohren im Kanzleramt. World Vision Blog. <http://blog.worldvision.de/2012/07/nach-dem-gipfel-ist-vor-dem-gipfel-offene-ohren-im-kanzleramt/>, aufgerufen am 14.06.2013.

- Lehmbruch, Gerhard (1967): Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich, Tübingen.
- Lehmbruch, Gerhard (1969): Konkordanzdemokratien im internationalen System. Ein Paradigma für die Analyse von internen und externen Bedingungen politischer Systeme, in: Czempel, Ernst Otto (Hrsg.): Die anachronistische Souveränität, Politische Vierteljahresschrift, 10. Jahrgang, Sonderheft, Opladen, S. 139-163.
- Lehmbruch, Gerhard (1976): Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart.
- Lehmbruch, Gerhard (1984): Interorganisatorische Verflechtungen im Neokorporatismus, in: Falter, Jürgen/Fenner, Christian/Greven, Michael Th. (Hrsg.): Politische Willensbildung und Interessenvermittlung, Opladen, S. 467-482.
- Lehmbruch, Gerhard (1991): The Organization of Society, Administrative Strategies, and Policy Networks, in: Czada, Roland/Windhoff-Heritier, Adrienne (Hrsg.): Political Choice: Institutions, Rules and the Limits of Rationality, Frankfurt a. M., S. 121-158.
- Lehmbruch, Gerhard (1996): Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa, in: Swiss Political Science Review 2 (4), S. 19-45.
- Lehmbruch, Gerhard (2000): Institutionelle Schranken einer ausgehandelten Reform des Wohlfahrtsstaates. Das Bündnis für Arbeit und seine Erfolgsbedingungen, in: Czada, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Von der Bonner zur Berliner Republik, Wiesbaden, S. 89-112.
- Lehmbruch, Gerhard (2003): Verhandlungsdemokratie. Beiträge zur vergleichenden Regierungslehre, Wiesbaden.
- Lijphart, Arendt (1968): The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands, Berkeley.
- Lijphart, Arendt (1977): Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration, New Haven.
- March, James G./Olsen, Johan P. (1989): Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics, New York.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: dies. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt a. M., S. 39-72.
- Musch, Elisabeth (2012): Integration durch Konsultation, Münster.
- Neidhart, Leonhard (1970): Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Bern.
- Offe, Claus (1981): The Attribution of Public Status to Interest Groups: Observations on the West German Case, in: Berger, Susanne (Hrsg.):

- Organising Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics, New York, S. 123-159.
- Offe, Claus (1984): Korporatismus als System nichtstaatlicher Makrosteuerung? Notizen über seine Voraussetzungen und demokratischen Gehalte, in: *Geschichte und Gesellschaft: Zeitschrift für Historische Sozialwissenschaft* 10, 2, S. 234-256.
- Offe, Claus (2009): Governance: An „Empty Signifier“?, in: *Constellations*, 16, S. 550-562.
- Panitch, Leo (1977): The Development of Corporatism in Liberal Democracies, in: *Comparative Political Studies* 10, S. 61-90.
- Rändere, Jaques (1999): *Disagreement: Politics and Philosophy*, (Julie Rose trans.). Minneapolis.
- Schlaich, Klaus (1972): Corpus Evangelicorum und Corpus Catholicorum. Aspekte eines Parteiwesens im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation, in: *Der Staat* 11, S. 218-230.
- Schlaich, Klaus (1977): Majoritas - Protestatio - Itio in partes - Corpus Evangelicorum, in: *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Kanonistische Abteilung* 61, S. 264-299.
- Schmitter, Philippe C. (1974): Still the Century of Corporatism?, in: *Review of Politics* 36, S. 85-131.
- Streeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe C. (1985): *Private Interest Government: Beyond Market and State*, London.
- Teschke, Benno (2007): *Mythos 1648. Klassen, Geopolitik und die Entstehung des europäischen Staatensystems*, Münster.