

## VERHANDLUNGSDEMOKRATIE ALS PERSPEKTIVE WESTLICHER POLITIKSYSTEME?

### I. Einleitung

In der neueren politischen und wissenschaftlichen Diskussion ist ein Thema von besonderem Interesse: Welche Form und welche Struktur wird der westliche Demokratietypus annehmen? Nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime und der Auflösung des Ost-West-Konfliktes stellt sich diese Frage heute um so entschiedener dar. Auf den ersten Blick könnte man dabei meinen, daß es sich hierbei um ein eklatantes Versehen, um eine unverständliche Fehlinterpretation der jüngeren Zeitgeschichte handelt. Der westliche Demokratietypus bzw. das Konzept des liberalen, pluralistischen, demokratischen Verfassungsstaates hat sich als strategisch überlegenes und in seinen Grundnormen unverzichtbares Konzept erwiesen. Die eingangs formulierte Frage zielt allerdings auf eine politische Dimension hin, die sich jenseits dieser grundsätzlichen Problematik bewegt, dennoch ebenfalls von großer, weitreichender Bedeutung ist: Mit dem Sieg der liberal-pluralistischen Demokratie treten zugleich andere, neue Probleme und Problemkonstellationen auf, die als gewichtige Herausforderungen ernst zu nehmen sind<sup>1</sup>.

Der vorliegende Beitrag bezweckt, einige Überlegungen und Ausführungen zu dieser genereller gehaltenen Problematik beizusteuern. Der Allerweltsbegriff 'Demokratie' bedarf erstens einer analytisch und empirisch orientierten Differenzierung<sup>2</sup>. Zweitens beinhalten die Prozesse der Umstrukturierung und der Wandlung, wie sie sich zur Zeit durch die innere Veränderung der westeuropäischen Nationalstaaten, durch die Herausforderungen des europäischen Integrationsprozesses<sup>3</sup> und die Auswirkungen der Globalisierung<sup>4</sup> abzeichnen, daß die demokratische Problematik wieder neu diskutiert werden muß.

(...)

### II. Demokratischer Verfassungsstaat und demokratischer Prozeß

In der Politikwissenschaft und im engeren Sinne in der Transitions- und Transformationsforschung unterscheidet man schon lange zwischen Demokratie als normativem Konzept und als Prozeß<sup>5</sup>. Versteht der Forscher Demokratie als normatives Modell, versucht er die wesentlichen Bestandteile des demokratischen Verfassungsstaates herauszuarbeiten. Faßt er dagegen Demokratisierung als Prozeß auf, sucht er zum Beispiel nach möglichen Ausweitungen von Beteiligungsrechten und prüft ehemalige Diktaturen, die sich zu Demokratien gewandelt haben, auf die Verankerung demokratischer Rechte<sup>6</sup>. Dabei wird u.a. das Spannungsverhältnis von traditionellen Politikstrukturen, Akteuren und anderen Faktoren sowie deren Wirkungen auf den Demokratisierungsprozeß analysiert.

In den westlichen Besatzungszonen in Deutschland hat sich nach 1945 zum Beispiel gezeigt, daß zwar die Institutionalisierung demokratischer Grundwerte relativ schnell vorgenommen werden konnte: Die Konstituierung sowohl der Landesverfassungen als auch des Grundgesetzes im Jahre 1949 belegen dies. Allerdings ist durch diesen sowohl von innen heraus als auch auf Druck der westlichen Alliierten erfolgenden Prozeß der Begründung und Verabschiedung demokratischer Verfassungen keineswegs automatisch und umgehend eine notwendige Legitimation und Akzeptanz durch die Bevölkerung erfolgt. Hierzu bedurfte es vielfältiger Entwicklungslinien und Faktoren, vor allem auch einer schnell verlaufenden, günstigen ökonomischen Entwicklung, die die Massenarbeitslosigkeit 1950/51 rapide abbauen konnte. Die Legitimation des liberal-demokratischen Staates und seiner Verfassungsordnung konnte insgesamt jedoch nur allmählich erfolgen<sup>7</sup>.

Die oben angedeutete Unterscheidung zwischen Demokratie als normativem Konzept und Demokratisierung als Prozeß gilt auch für die westlichen Demokratien. Diese orientieren sich am Modell des demokratischen Verfassungsstaates. In der Konzeption des demokratischen Verfassungsstaates sind die historisch geronnenen und vielfach erst in extrem konfliktorischen Prozessen erkämpften politischen und rechtlichen Grundprinzipien verankert und zurecht durch eine erhöhte Bestandssicherung fixiert oder, wie im deutschen Grundgesetz, durch eine sogenannte Ewigkeitsklausel vor jedwedem Zugriff gesichert. Diese Festlegung wird durch rechtsstaatliche Formen und Verfahren ausgefüllt, mittels derer überhaupt erst einigermaßen sinnvolle und plausible, allgemeinverbindliche Entscheidungen getroffen werden können.

Mittels der demokratisch legitimierten politischen Institutionen und Verfahren erhält das Volk im demokratischen Verfassungsstaat erst die Chance, sich aktiv zu beteiligen bzw. in die

Entscheidungsprozesse mit einbezogen zu werden. Damit wird eine strategische Differenz zu politischen Systemen gezogen, deren Integrations- und Legitimationsmuster nur auf Repression, Akklamation und autoritäre Entscheidung hinauslaufen. Demokratische Verfassungsstaaten unterscheiden sich mithin von allen anderen politischen Systemen. Sie verstehen jedoch zugleich Demokratisierung als Prozeß, der Veränderung nicht ausschließt. Der Formenreichtum innerhalb westlicher Demokratien sowie die immer wieder vorgenommenen Prozesse institutioneller Veränderung sind hierfür ein qualitativ bedeutsames empirisches Argument.

Das Konzept des demokratischen Verfassungsstaates<sup>8</sup> ist der einzige bedeutende politisch-institutionelle Entwurf, der Spielraum für "institutionelle Fantasie" (Max Kaase) im Sinne einer "Institutionalisierung von Lernfähigkeit" (Max Kaase) bietet. Damit stellte es das Gegenmodell zu autoritären und totalitären Diktaturen<sup>9</sup> dar: Die liberal-demokratischen Systeme und ihre politisch-kulturellen und -institutionellen Rahmenbedingungen sind dabei von einer Überlegenheit gegenüber autoritären Regimen und den verschiedenen Diktaturen geprägt gewesen: "Die hohe politische Stabilität der OECD-Demokratien ist nicht zuletzt auf deren wirtschaftliche Leistungskraft und Überlegenheit im Wettbewerb, auf allen Ebenen, mit ideologisch-politisch ganz anders verfaßten Ländern, vor allem denen des Ostblocks, zurückzuführen"<sup>10</sup>.

Demokratiethoretische Debatten sind in diesem Zusammenhang in westlichen Demokratien als Versuche zu deuten, die Fähigkeiten weiterer Differenzierung des demokratischen Konzepts und desjenigen des demokratischen Verfassungsstaates im Sinne intelligenter Selbstreflexion<sup>11</sup> auszuloten. Neben dieser, sich auf die normative Dimension beziehenden, in den Formen und Strukturen des demokratischen Verfassungsstaates angelegten strategischen Stärke existiert eine weitere, unverzichtbare Perspektive. In politisch-soziologischer Sichtweise kann der demokratische Verfassungsstaat nur dann seine Funktionen erfüllen und seine Leistungsfähigkeit unter Beweis stellen, wenn er über differenzierte Systeme der Interessenvermittlung verfügt. Hierbei unterscheidet man in westlichen Demokratien, je nach der institutionellen Ausgestaltung, die politisch-repräsentativen, die funktionalen oder sozialen, die administrativen und die föderalen Systeme der Interessenvermittlung<sup>12</sup>.

### III: Konkurrenz- und Konkordanzdemokratien

#### 1. Aspekte der Einteilung politischer Systeme

Zur Einordnung der verschiedenen realen Ausprägungen westlicher Demokratien haben sich vor allem zwei Klassifizierungen eingebürgert: Parlamentarische versus präsidentielle Demokratie<sup>13</sup> und Konkurrenzdemokratie versus Konkordanzdemokratie<sup>14</sup>. Die Unterscheidung zwischen parlamentarischen und präsidentiellen Demokratien beruht auf der Frage, welche Funktionen dem Parlament im Hinblick auf die Wahl und Abwahl der Regierung zukommen. Auch in einer *präsidentiellen Demokratie* wie den USA hat das Parlament zwar Kontrollfunktionen und die Möglichkeit zu Gesetzesinitiativen, jedoch in der Regel keine Möglichkeit der Wahl oder Abwahl des Präsidenten<sup>15</sup>. Der in der Literatur desöfteren in bezug auf Frankreich (insbesondere unter der Konstellation der Cohabitation: unterschiedliche politische Orientierung zwischen Staatspräsident einerseits und Majorität im Parlament und damit politisch anders ausgerichtetem Premierminister andererseits) verwendete Begriff des '*Semi-Präsidentialismus*' als eigenständigem Typus wird in der Diskussion allerdings nur als besondere Ausprägung der parlamentarischen Demokratie qualifiziert<sup>16</sup>.

(...)

## 2. Konkurrenz- und Konkordanzmuster im Vergleich

Das Gegensatzpaar *Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie* hebt auf den vorherrschenden politischen Entscheidungsmechanismus ab (Mehrheitsregel versus Proporzregel). Das Hauptkennzeichen der *parlamentarischen Konkurrenzdemokratien* ist, daß die Parteien als der eigentliche *Motor* der politischen Entwicklung in Erscheinung treten und daher der parteipolitisch geprägte Wettbewerb durch die Mehrheitsregel strukturiert wird. Im Kontrast hierzu erscheint die *Konkordanzdemokratie* als ein Typus, der entscheidend geprägt wird und durch die Proporzregel bei der Bestellung öffentlicher Ämter. Bestimmte Konkordanzdemokratien - wie die Schweiz<sup>17</sup> - zeichnen sich ferner durch erhebliche ethnische, sprachliche-kulturelle und religiöse Unterschiede aus: Für die "Willensnation"<sup>18</sup> Schweiz bedeutete dies unter anderem, besondere Integration- und Kompromißtechniken zu entwickeln, um die verschiedenen Minderheiten mittels des Proporzprinzips sowohl zu integrieren als ihnen auch entsprechende Einflußmöglichkeiten zu sichern. Länder wie Österreich haben nach dem Zweiten Weltkrieg in Gestalt der Großen Koalition zwischen Österreichischer Volkspartei (ÖVP) und Sozialdemokratischer Partei (SPÖ) sowie durch die Sozialpartnerschaft eine etwas anders ausgestaltete Form der Konkordanzdemokratie herausgebildet. Das gegenläufige Politikmuster Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie läßt sich auch typographisch darstellen<sup>19</sup>:

Die in der Literatur vorgenommene Unterscheidung zwischen Konkurrenzdemokratie und parlamentarischer Demokratie führt in eine Sackgasse, da beide Begriffe auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt sind. Die Zuordnung zum Systemtypus parlamentarische Demokratie erfolgt aus einer Einteilungsperspektive, die das Parlament und seine Funktionen in das Zentrum der Analyse stellt. Beim Typus *Konkurrenzdemokratie* wird hingegen ein sich vom *Parteienwettbewerb* her bestimmender Blickpunkt eingenommen, in dem die *Mehrheitsregel* eine entscheidende Verteilungsrolle bei der Bestellung politischer Positionen spielt. Der Parteienwettbewerb findet aber im Rahmen des Parlamentarismus als Repräsentationsmuster statt. Der Begriff *Konkordanzdemokratie* suggeriert auf den ersten Blick, daß durch die Ausschaltung des Mehrheitsprinzips generell der politische Wettbewerb aufgehoben ist. Als Konkordanzdemokratie gelten unter anderem die Schweiz und Österreich, früher auch die Niederlande und Belgien. Diese besondere Form der Konfliktlösung ist stark konsensorientiert mit dem Ziel, eine möglichst hohe Akzeptanz des politischen Systems zu erreichen. Der Preis dafür sind langwierige Verhandlungen.

Drei Aspekte sind ferner von Bedeutung: 1. Die Mehrheitsregel stellt keineswegs eine "Verlegenheitslösung" (*Niklas Luhmann*) dar. Sie ist eine für repräsentative Demokratien unverzichtbare Form der politischen Entscheidung, die allerdings ein "Klima der Toleranz" (*Werner Becker*) voraussetzt. 2. Über bestimmte, bedeutsame und die Politikstrukturen sowie politischen Kulturen der westlichen Demokratien gestaltende Formen kann *nicht* mittels der Mehrheitsregel entschieden werden: Religion und Sprache sind zum Beispiel von der Anwendung des Majoritätsprinzips ausgenommen. Konkordanzdemokratien haben daher nach anderen Entscheidungs- und Integrationsmöglichkeiten gesucht und praktizieren diese. Diese Entscheidungsverfahren existieren im übrigen auch in herkömmlicherweise als parlamentarische oder präsidentielle Demokratien bezeichneten politischen Systemen. 3. Parteienpolitischer Wettbewerb findet ebenfalls in dem Musterbeispiel einer Konkordanzdemokratie, der Schweiz, statt, wird dort jedoch innerhalb der verschiedenen politischen Systemebenen teilweise eingebunden in das historisch gewachsene Verfahren des *gütlichen Einvernehmens*, welches seinen besonders augenfälligen Ausdruck auf der Ebene des Bundes durch eine sogenannte Zauberformel erlangt. Diese Formel besagt, daß seit 1959 die vier großen politischen Parteien in der Schweiz, die Freisinnig-Demokratische Partei (FDP), die Christliche Volkspartei (CVP), die Schweizerische Volkspartei (SVP) und die Sozialdemokratische Partei (SPS) eine Regierungskoalition eingegangen sind. Entsprechend den Ergebnissen bei den Nationalratswahlen 1959 erhielten die FDP, die CVP und die SPS je zwei Sitze im Bundesrat (Regierung), die SVP einen Sitz. Die personelle Besetzung der Regierung wird zudem bestimmt durch die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Religion, dem Katholizismus oder dem Protestantismus, und die sprachlich-kulturelle Verankerung entweder in der deutsch-, der französisch- oder der italienisch-sprachigen Schweiz. Ferner werden die Kantone aufgrund eines "Territorialproporz" (*Heinz Kleger*) bei der Repräsentation im Bundesrat berücksichtigt. Die Kantone Zürich und Bern erhalten stets einen Sitz.

Schließlich ist auf den folgenden Gesichtspunkt hinzuweisen: In Konkordanzdemokratien ist der Proporz eine wesentliche Entscheidungsregel. Aufgrund dessen sprachen Forscher früher von *Proporzdemokratien*, inzwischen wurde der Terminus durch den weiter gefaßten Begriff der

*Konkordanzdemokratie* ersetzt; in neueren Diskussionen wird zunehmend von *Verhandlungsdemokratie*<sup>20</sup> gesprochen. Dieser Ausdruck firmiert wiederum als ein im Vergleich zur Konkordanzdemokratie weiter gefaßter Begriff. Die Proporzregel gilt nur als eine notwendige, nicht jedoch hinreichende Charakterisierung dieser Politiksysteme. Das Proporzmuster ist auch in zahlreichen anderen Demokratien vorhanden, und zwar unabhängig davon, ob diese nun parlamentarische oder präsidentielle Demokratien sind. Eine weitere Unterscheidung ist erforderlich: Die Proporzregel findet man in den verschiedensten politischen und gesellschaftlichen Bereichen vor (Universitäten; Schulen; öffentliche Einrichtungen usw.); sie wird in den USA ebenso angewandt wie in Italien, den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland. Im politischen Bereich dient sie vor allem zur Verteilung politischer Führungspositionen innerhalb von Parteien. Die Berücksichtigung unterschiedlicher konfessioneller und regionaler Zugehörigkeiten erfolgt oftmals nach dem Proporz. Dadurch sollen die stark ausgeprägten, historisch gewachsenen und in der Regel verfestigten Spannungslinien abgefedert werden. Diese Muster stoßen auf unterschiedliche Akzeptanz.

### 3. Beispiele für die Entwicklung politischer Systeme

Die *Bundesrepublik Deutschland* gilt als eine typische Mischform von Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie. Dort gilt der politische Parteienwettbewerb nach wie vor als ein - mehrfach gebremster - Motor der politischen Entwicklung, während durch den kooperativen Föderalismus eine besondere Moderierung des politischen Wettbewerbs erfolgt<sup>21</sup>. *Fritz W. Scharpf*<sup>22</sup> hat unlängst diese Problematik pointiert so dargestellt: Die institutionelle und politische Verfaßtheit der Bundesrepublik hat "nicht nur ein schweizerisches Übermaß an Vetopositionen geschaffen, sondern zugleich die britische Konfrontation zwischen Regierung und Opposition zur Norm erhoben ... Unsere Verfassung ... verlangt von den Parteien, daß sie wie die britischen öffentlich aufeinander einprügeln und wie die schweizerischen vertrauensvoll zusammenarbeiten sollen. Das kann nicht gut gehen". Die im deutschen Politiksystem bewußt erfolgende Integration der jeweiligen politischen Opposition in die zentralen Entscheidungsabläufe beinhaltet zugleich eine strukturelle Verlangsamung oder teilweise sogar die Möglichkeit einer grundsätzlichen Blockade großer Reformvorhaben. Im deutschen Politiksystem wurden solche großen Reformvorhaben bisher nur durch in den fünfziger Jahren existierende absolute Mehrheiten einer politischen Strömung, der CDU/CSU, oder mittels einer Großen Koalition (CDU/CSU-SPD), wie in den sechziger Jahren (1966-1969), bearbeitet.

In *Österreich* spielte die enge Verbindung zwischen der SPÖ und der ÖVP sowie die Sozialpartnerschaft<sup>23</sup> auch in Phasen kleiner Koalitionen oder der Alleinregierung eine bedeutende Rolle. Seit Mitte der achtziger Jahre werden jedoch beide Formen zunehmend kritisiert und für die mangelnde Flexibilität des politischen Systems sowie die Kartellbildung zwischen den beiden großen Parteien, der ÖVP und der SPÖ, verantwortlich gemacht. Der gerade in Österreich praktizierte, spezifische Mechanismus eines Konkordanzsystems, zudem verfassungsrechtlich auf der Ebene der Bundesländer durch die - fast - generell geltende Vorschrift einer Allparteien- oder einer Konzentrationsregierung weiter ausgestaltet, scheint nur noch begrenzt den veränderten politischen und sozialen Randbedingungen zu entsprechen. Sowohl der durch den Rechtspopulismus von Jörg Haider als auch von den grün-alternativen Strömungen induzierte politische Druck erscheint als ein gewichtiges Indiz für diese Herausforderungen. Diese Herausforderungen werden zudem erheblich durch externe Effekte, wie die sich aus dem Zusammenbruch der kommunistischen Systeme erwachsenden neuen politischen Bedingungen und aus der seit 1995 existierenden Mitgliedschaft in der Europäischen Union, weiter verschärft. Die Debatte über die besondere Form der seit 1955 existierenden österreichischen Neutralität ist ein weiteres Zeichen für diese sich verändernden Problemlagen. Gleichzeitig wird ein naheliegendes, auf den ersten Blick paradoxes Phänomen besonders verschärft: Der interne und externe Problemdruck trifft auf von der österreichischen Konkordanzdemokratie produzierte mentale Einstellungen und Einschätzungen von politischer und sozialer Stabilität insbesondere innerhalb einer spezifischen Klientel, wie sie wesentlich von den Gewerkschaften und der Sozialdemokratischen Partei Österreichs repräsentiert wird. Deren soziale Besitzstände und Vorstellungen scheinen dabei besonders den veränderten Herausforderungen ausgesetzt zu sein.

In den *Niederlanden* haben sich die historisch gewachsenen *Versäulungsmuster* ebenfalls gewandelt und zugunsten eines stärker kompetitiven politischen Entscheidungsprozesses verändert. Für die Niederlande galt jahrzehntelang eine besondere Ausprägung von Konkordanz und Sozialpartnerschaft: Die auf die Religionskriege im 16./17. Jahrhundert zurückgehenden religiösen Spannungslinien führten dazu, daß sich die im 19. Jahrhundert gegründeten politischen Parteien und die sozialen Verbände um diese Konfliktlinie gruppierten und sich vor diesem Hintergrund verfestigte

Säulen herausbildeten. Sie kamen organisatorisch besonders ausgeprägt zum Beispiel in protestantischen Parteien, Unternehmerverbänden, Gewerkschaften, Universitäten, Schulen, Kindergärten usw. zum Ausdruck. Ähnliche Strukturen bildeten sich, wenngleich mit erheblicher Verzögerung, bei der katholischen Konfession heraus. Die schrittweise Auflösung dieser *Versäulungsdemokratie*, wie die Niederlande auch genannt wurden, fand zunehmend seit den sechziger Jahren statt<sup>24</sup>. Daß seit einiger Zeit - vor allem in Deutschland - in der politischen und wissenschaftlichen Öffentlichkeit gelobte niederländische Modell der Arbeitsmarktpolitik, das sogenannte Polder-Modell basiert auf konsensualen Politikergebnissen zwischen den etablierten Funktionseliten, die zwischen 1979 und 1982 ausgehandelt wurden und seit 1983 gesetzliche und praktisch-politische Wirksamkeit wurden. Dieses Beispiel bestätigt wiederum die Verhandlungsdemokratie. Das Polder-Modell besteht dabei zu wesentlichen Teilen auf einer ausgedehnten Politik der Arbeitsplatzbeschaffung durch Teilzeitarbeit vor allem für jüngere Frauen in Verbindung mit relativ niedrigen Lohnkosten. Der damit erfolgende teilweise Abbau der Arbeitslosigkeit wurde gleichzeitig damit erkauft, indem zahlreiche qualifizierte Arbeitnehmer in den fünfziger Jahren, auch aufgrund der höheren Lohnkosten, frühzeitig aus dem Arbeitsprozeß ausgeschieden sind.

In der *Schweiz* wird die Konkordanz für langwierige und kostenintensive Entscheidungsverfahren mitverantwortlich gemacht. Das in der dortigen Diskussion gelegentlich als positiver Ausweg vorgeschlagene britische Westminstermodell stellt aber wegen seiner mangelnden Integrationsfähigkeit ein für die Schweizer Verhältnisse ungeeignetes Modell dar. Denn beim Westminstermodell wird davon ausgegangen, daß zwei große, sich deutlich unterscheidende politische Parteien im Wettbewerb um die Regierungspositionen stehen; zudem stellt in diesem System die Mehrheitsregel die maßgebliche Entscheidungsregel dar. Beide Annahmen treffen im Schweizer Politiksystem nicht zu, abgesehen davon, daß sowohl die verschiedenen sprachlich-kulturellen Konfliktlinien und die starken föderalen Ausgestaltungen quer zum Westminstermodell stehen. Die zur Zeit anhängige Nachführung der schweizerischen Bundesverfassung, einer sogenannten kleinen Verfassungsreform, in deren Mittelpunkt öffentlichkeitswirksam eine 'Reform' der Volksrechte steht, wird im Grundsatz an den bisherigen Politikmustern nichts ändern.

### 3. Konkordanz zwischen Stabilität und Veränderung

Der konkordanzdemokratische Typus hat sich historisch langsam herausgebildet. Konkordanzdemokratische Muster sind in verschiedenen westlichen Demokratien feststellbar. Diese Gesellschaften sind von einer politischen Entwicklungsdynamik geprägt, die wiederum neue Muster der Konfliktlösung hervorzubringen vermag. Konkordanzdemokratien - und Mischsysteme - verfügen dabei nach wie vor auch über Vorteile gegenüber vereinfachten Vorstellungen der Konkurrenzdemokratie in ihrer idealtypisch stilisierten Version der Westminsterdemokratie. In diesem Zusammenhang ist ferner folgender Sachverhalt von Bedeutung: Sowohl das Westminstermodell in Großbritannien, die durch eine Verbindung von Konkurrenz und föderal geprägte Kooperation bestimmte Verhandlungsdemokratie in Deutschland, die Verbindung des Modells der Großen Parteienkoalition mit der Sozialpartnerschaft in Österreich als auch das in der Schweiz praktizierte Modell der Konkordanz sind auf ein ähnlich gelagertes Politikphänomen hin orientiert: Eine *eindeutige Regierungsstabilität* zu bewirken. Die entsprechenden politischen Techniken, die dieses Ziel herbeiführen sollen, variieren jedoch teilweise erheblich; sie sind als Ausdruck historisch unterschiedlich gewachsener, institutioneller und kultureller Muster und Politikstile zu interpretieren, die sich jedoch keineswegs grundsätzlich einer qualitativen Veränderung entziehen müssen.

Sowohl in Österreich, in der Schweiz und in Deutschland, also in jenen Politiksystemen, die seit einiger Zeit als moderne Verhandlungsdemokratien<sup>25</sup> bezeichnet werden, findet eine intensive Debatte über notwendige politische und institutionelle Reformen statt. Die teilweise erstarrten Rahmenbedingungen und die diese unterstützenden und zugleich von ihr produzierten mentalen Einstellungen, das Festhalten an - teilweise - privilegierten Besitzständen sowie die erheblichen Vetopositionen führen dazu, daß sowohl gewichtige Anpassungs-, vor allem aber Strukturreformen und große Reformvorhaben nicht, oder allenfalls nur in höchst verwässerter Form durchgeführt werden.

Im Falle der *Bundesrepublik Deutschland* wird diskutiert, daß sich heute die umweltpolitischen Randbedingungen sowohl durch die Vereinigung der beiden deutschen Staaten<sup>26</sup>, einen forcierten europäischen Integrationsprozeß als auch durch die sich tendenziell abzeichnenden Auswirkungen einer Globalisierung der Märkte und des zunehmenden ökonomischen Wettbewerbs gegenüber früher

qualitativ verändert haben: Vor diesem Hintergrund mehrt sich dabei die Kritik an einem System, welches um das Grundmuster der "checks and balances" und der damit begründeten Vetopositionen konstruiert wurde. Die darin bewußt eingebauten Komponenten der Verlangsamung politischer Entscheidungen produzieren und verfestigen politische und soziale Besitzstände, die insbesondere unter den Bedingungen notwendiger Strukturreformen eine Status quo-Haltung entwickeln. Diese Einstellung vermag manifeste negative Rückwirkungen auf die eigenen Besitzstände entwickeln. Diese, als Vogel-Strauß-Politik zu bezeichnende Dynamik, die nur die Verteidigung bzw. Wiederherstellung des Status quo vor Augen hat, kann dazu führen, daß sich - perspektivisch - die verteidigten Besitzstände aufgrund des nicht zu umgehenden Anpassungsdrucks (wesentlich) schlechter darstellen werden als bei einer bewußt mit getragenen dynamischen Anpassungs- und Strukturreform.

#### IV. Repräsentative Demokratie und Formen direkter Demokratie

##### 1. Voraussetzungen direkter Demokratie

Die eingangs angesprochene Diskussion bezieht sich ebenfalls im Rahmen konkreter gehaltener institutioneller Reformvorschläge darauf, daß gerade die gewichtigen Umbruchs- und Wandlungsprozesse, vor denen die westeuropäischen Demokratien gestellt sind, auch zu einer notwendigen Erweiterung der politischen Mitwirkungsrechte der Bevölkerung führen müssen. Diese Forderung ist schon alleine deshalb von Bedeutung, da die gewichtigen Wandlungsprozesse, die durch den europäischen Integrationsprozeß, die Rückwirkungen der Globalisierung auf die nationalen Ökonomien und auch die politischen Systemstrukturen ein erhebliches Maß an zusätzlicher politischer Legitimation und Akzeptanz seitens der betroffenen Bevölkerung bedingen. Welche Chancen und Grenzen sind mit mehr Instrumenten direkter Demokratie verbunden?

Alle westlichen Demokratien sind repräsentative Demokratien. Die verschiedenen typologischen Einordnungen, die durch Gegenüberstellungen wie parlamentarische versus präsidientielle Demokratie oder Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie vorgenommen werden, ändern daran nichts. Die in idealtypisch geprägten Modellen immer wieder zu findende Einteilung direkte/plebiszitäre versus indirekte/repräsentative Demokratie ist analytisch unklar und letztlich falsch<sup>27</sup>. Die für Modellbildungen herangezogene Konstruktion einer "reinen" direkten Demokratie führt in die Irre - vor allem wenn sie im Sinne einer durch endlose herrschaftsfreie Diskurse strukturierten Urform einer Versammlungsdemokratie zugrundegelegt wird. Der Ausdruck direkte Demokratie macht nur dann einen Sinn, wenn er *nicht* als Alternativbegriff zur repräsentativen Demokratie gebraucht wird.

Der Begriff direkte Demokratie ist höchst schillernd und für unterschiedliche Zwecke instrumentalisierbar. Er läßt sich jedoch präziser bestimmen, wenn man unter ihm institutionalisierte Politikinstrumente versteht, mittels deren Chancen politischer Beteiligung für die Bevölkerung ermöglicht werden. Solche Beteiligungsmöglichkeiten können durchaus - punktuell - Politikentscheidungen initiieren, ihre Hauptfunktion besteht aber darin, als Veto- und Blockademacht zu wirken. Die vielfach überschätzte Vetoposition ist allerdings nicht automatisch deshalb als positiv einzuschätzen, weil dadurch politische Vorhaben und Entscheidungsprozesse blockiert werden können. Maßgeblich ist vielmehr der konkrete politische Gegenstand, auf den sich die Anwendung direktdemokratischer Politikinstrumente bezieht. Es handelt sich hierbei um keine eigenständige, über den jeweiligen politisch-institutionellen Rahmenbedingungen frei schwebende Beteiligungsform des "Volkes", sondern um - institutionell nachgeordnete - Politikinstrumente innerhalb der repräsentativen Demokratie.

##### 2. Beispiele direktdemokratischer Praxis in Westeuropa

In *Österreich* sind, bis auf die höchst begrenzten und nur als Verlängerung des parlamentarischen Prozesses zu interpretierenden direkten Volksrechte auf Bundesebene, alle Landesverfassungen mit verschiedenen Formen der direkten Demokratie ausgestattet. Dieser Trend ist als Produkt des Zusammenspiels von Parteienstaat und Sozialpartnerschaft vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Wandlungsprozesse wie Wertewandel und Generationskonflikte sowie der Etablierung von Bürgerinitiativen und einer grünalternativen Partei zu deuten.

In *Italien* stellt sich die Politik des abrogativen Referendums erheblich anders dar. Das in Art. 75 der italienischen Verfassung von 1948 festgelegte abrogative Gesetzesreferendum läßt sich als eine besondere Ausprägung innerhalb des reichhaltigen Sets der Volksinitiativen deuten. Es dürfen nicht

eigenständig neue Gesetze initiiert, sondern nur bestehende Gesetze verworfen oder aber bestätigt werden. Das Referendum kann entweder "Bremse oder Gaspedal" (*Walter Haller*) für politische Entscheidungsprozesse sein, nicht aber Startsignal. Das abrogative Referendum hat sich im italienischen Politiksystem seit Anfang der siebziger Jahre als Ventil für die Konflikte in der italienischen Politik erwiesen. Die durch das Referendum seit 1991 bewirkte Offenlegung politischer Verkrustungen hat zu gewichtigen Umstrukturierungen innerhalb des politischen Systems und des Parteiensystems geführt<sup>28</sup>.

In der *Bundesrepublik Deutschland* gilt die praktische Handhabung der repräsentativen Entscheidungsmechanismen als reformbedürftig. Dabei wird nicht der Konsens über das parlamentarische Repräsentationsprinzip als institutionalisierten Mechanismus politischer Entscheidungsfindung und Kompromißbildung, sondern die - in der Bundesrepublik nur noch für die Bundesebene gültige - Abschottung gegenüber einer Erweiterung direktdemokratischer Entscheidungsverfahren moniert. Die Ausgestaltung aller Landesverfassungen in den alten und den neuen Bundesländern mit Instrumenten direkter Demokratie zeigt allerdings auch, daß die "Plebisphobie der Nachkriegszeit" (*Rudolf Steinberg*) an ihr Ende gelangt ist. Zumindest in der wissenschaftlichen Diskussion erwächst daraus die Chance, vorurteilsfreier über die verschiedenen Eigenschaften und die empirische Reichweite, vor allem jedoch auch über die strukturellen Voraussetzungen und Begrenzungen dieser das repräsentative Strukturprinzip bestätigenden Politikinstrumente nachzudenken.

Die direkte Demokratie beruht in Deutschland auf *Voraussetzungen*, die sie selbst nicht garantieren kann. Seit ihrer Normierung in verschiedenen Landesverfassungen nach 1945 ist sie *institutionell* als ein *nachgeordneter Bestandteil strukturgestaltender politischer Institutionen* und verschieden geformter Systeme der Interessenvermittlung einzuordnen. Hierbei spielen zum Beispiel die komplizierten Ausgestaltungen des Grundgesetzes, die Verfassungsgerichte von Bund und Ländern, ein 'rationalisierter Parlamentarismus' (*Max Weber*), eine eigentümliche Vernetzung von Parteienwettbewerb und Föderalismus sowie die sozialen Verbände eine gewichtige Rolle. Diese prägen die politische Kultur und die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen, sie produzieren Stabilität und zugleich gesteuerte Flexibilität.

Allerdings erfordert die deutsche Debatte darüber hinaus zumindest drei Anmerkungen: Erstens sind die verschiedenen Formen von "Urwahlen" innerhalb der politischen Parteien sowie die parteiinternen "Sachentscheidungen" von direktdemokratischen Politikentscheidungen aus funktionellen Gründen zu unterscheiden<sup>29</sup>. Zweitens werden Forderungen nach einer erweiterten partizipatorischen Praxis vielfach mit dem Schlagwort der "Politikverdrossenheit" publikumswirksam begründet. Drittens ist die zu beobachtende Gegenüberstellung: "Volksrechte versus politische Parteien" unzutreffend. Die Parteischelte ignoriert die Leistungen der politischen Parteien und nimmt häufig die Form eines wohlfeilen Stammtisch-Popularismus an. Dabei scheint es teilweise mehr um die *Lufthoheit über den deutschen Stammtisch* zu gehen als darum, zu einer gehaltvollen, differenzierten Analyse von Funktionsstörungen innerhalb der politischen Parteien und der parteienmäßig bestimmten Politik und deren politischer, institutioneller und moralischer Behebung vorzudringen.

Im Unterschied zu anderen westeuropäischen Demokratien sind in der *Schweiz* die direktdemokratischen Beteiligungsrechte auf allen Ebenen des politischen Systems vorhanden<sup>30</sup>. Die direkte Demokratie hat zur *Herausbildung* konkordanzdemokratischer Formen beigetragen. Sie ist ein "Kind" des 19. Jahrhunderts und wesentlich dem Freisinn (Freiheitlich-demokratische Partei der Schweiz) zu verdanken. Instrumente direkter Demokratie existieren in der Schweiz in verschiedenen Formen: Neben den in den Gemeinden und Kantonen am ausgeprägtesten vorhandenen Beteiligungsformen gibt es auf Bundesebene verschiedene institutionelle Ausprägungen der direkten Demokratie, von denen in unterschiedlicher Weise Gebrauch gemacht wird: Dazu gehören die Volksinitiative auf Partialreform der Bundesverfassung, das fakultative und das obligatorische Referendum und das Staatsvertragsreferendum.

Systematisch betrachtet steht die Volksinitiative am Anfang eines politischen Entscheidungsprozesses und zielt darauf, daß aus der Bevölkerung politische Vorstellungen artikuliert, in einen Gesetzesvorschlag gefaßt und dann einer Abstimmung unterworfen werden können. Voraussetzung ist allerdings die Sammlung von 100.000 Unterschriften für die Initiative. Die verschiedenen Formen des Referendums stehen dagegen am Ende eines gesetzgeberischen Entscheidungsprozesses. Bei der obligatorischen Form des Referendums ist jede Maßnahme der Regierung bzw. auch eine Verfassungsänderung dem Volke zur Abstimmung vorzulegen. Das Staatsvertragsreferendum ist z.B.

obligatorisch, der Beitritt zu internationalen Organisationen, wie der UNO, dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) oder der Europäischen Union (EU) somit nicht ohne eine - positiv verlaufend - Volksabstimmung möglich. Die fakultative Form des Referendums kann unter Beachtung einer entsprechenden Anzahl von Unterschriften (zur Zeit 50.000) gegen entsprechende Gesetzesvorhaben der Regierung ergriffen werden. Die Politikinstrumente direkter Demokratie sind in der Schweiz auf Bundesebene gemäß der politischen Relevanz der Entscheidungen geordnet.

Seit längerem finden in der Schweiz politische und wissenschaftliche Kontroversen über die zeitgemäße Relevanz der direkten Demokratie, ihre ökonomischen Entscheidungskosten, ihre politische Flexibilität bzw. Starrheit, die überproportional starke Einflußnahme sozialer Interessenverbände und die geringe Beteiligung an den Abstimmungen statt. Der negative Ausgang des Referendums zum Beitritt in den Europäischen Wirtschaftsraum vom Dezember 1992 hat zudem in der Wissenschaft zu intensiven Erörterungen der möglichen Folgen für die Schweiz geführt. So werden die darin zum Ausdruck kommende "isolationistische" Mentalität und die politischen Konsequenzen kritisiert: Zudem wird in den fünf Kantonen der französischen Schweiz, die alle mit deutlich erkennbarer Mehrheit für die Annahme des Referendums gewesen sind, seitdem von einer neuen föderalen Konfliktlinie gegenüber der deutschen Schweiz gesprochen. Die neue Konfliktlinie konzentriert sich wesentlich um die Positionen, die gegenüber der Europäischen Union eingenommen werden.

### 3. Funktionsprobleme direkter Demokratie

Demokratische Verfassungsstaaten sind durch den Pluralismus vielfältiger politischer und sozialer Interessen bestimmt. Er bedarf jedoch der Integration und der Umwandlung in klare, allgemeinverbindliche politische Entscheidungen; diesem Zweck dienen die politischen Institutionen und die in ihnen agierenden verschiedenen politischen Akteure<sup>31</sup>. Die Integrationsleistungen der Institutionen unterliegen seit längerer Zeit einem in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion verschieden interpretierten politischen und sozialen Wandel. Vor allem auch wegen sinkender Wahlbeteiligung sagt mancher Beobachter den westlichen Demokratien eine schwindende Akzeptanz nach. Vor diesem Hintergrund war in den letzten Jahren der Ausdruck "Politikverdrossenheit" weit verbreitet. Die vielschichtigen Wandlungsprozesse jedoch, denen die nationalen Politiksysteme und in ihnen agierenden zentralen Akteure unterworfen sind und die eine "neue Architektur des Staates"<sup>32</sup> (*Edgar Grande*) mit produziert haben, haben wenig mit einer "Krise der Demokratie"<sup>33</sup> zu tun.

Die weiter in diesem Zusammenhang thematisierte Frage nach größeren Beteiligungsmöglichkeiten des "Volkes" führt jedoch dann in die Irre, wenn Grundprinzipien demokratischer Regierungsweise wie eine klare Zuordnung politischer Entscheidungen und die rechtliche Einschränkung des Demokratiepostulates durch ein differenziertes Rechtssystem ignoriert werden und statt dessen eine uneingeschränkte Ausweitung politischer Partizipation als demokratiethoretisches Optimum angesehen wird. Während in der organisierten Politik eine Rechenschaftspflicht der Entscheidungsträger gegenüber der Öffentlichkeit besteht und auch eingeklagt werden kann, ist das bei Politikentscheidungen direkter Demokratie so nicht gegeben. Wenn jedoch das - vielstrapazierte - Postulat des "mündigen Bürgers" ernst genommen werden soll, dann müssen sich die Bürger auch für die Folgen ihrer plebiszitären Entscheidungen verantwortlich fühlen. Abgesehen davon ermangelt es Politikentscheidungen direkter Demokratie aufgrund der Ja-Nein-Logik an einer "reflexiven Schleife" (*Claus Offe*), die gerade angesichts einer zunehmenden Komplexität politischer Entscheidungen sowie einer hochgradigen Vernetzung institutioneller, politischer und ökonomischer Problemkonstellationen zu einer weiteren Vertiefung entscheidungspolitischer Blockaden führen und das Gegenteil dessen bewirken kann, was intentional beabsichtigt wurde.

Vor allem ist ein strukturanalytischer Aspekt zu berücksichtigen, auf den *Peter Graf Kielmansegg*<sup>34</sup> hingewiesen hat: Welche Bedeutung hat die Verdoppelung des Gesetzgebungsprozesses unter der Maßgabe, daß neben das Parlament gleichberechtigt und eigenständig das Volk als Gesetzgeber treten kann? Die Antwort, die auf diese Problematik gegeben wird, lautet so: "Entscheidend für die Balance zwischen repräsentativer und direkter Demokratie ist, erstens, wer das Recht hat, einen Volksentscheid zu initiieren, und, zweitens, ob dem Votum des Volkes Verbindlichkeit zukommt". Auf nationaler Ebene existiert in den meisten derjenigen westeuropäischen Staaten, die Politikinstrumente direkter Demokratie kennen, die Regierung bzw. das Parlament als diejenige Institution, die zur Formulierung der Fragestellung und zur Auslösung einer Volksinitiative bzw. eines Volksbegehrens verfassungsrechtlich legitimiert ist. Einzig Italien kennt in Gestalt des abrogativen Referendums eine sich direkt aus dem Volke ergebende, sich allerdings nur auf die Bestätigung bzw. Verwerfung



bestehender Gesetze erstreckende initiative Möglichkeit des Volkes. Die *hegemoniale Stellung* von Regierung und Parlament im Gesetzgebungsprozeß wird mithin im Grundsatz in allen westeuropäischen Verfassungen bestätigt.

Die Schweizer Regelung auf Bundesebene, eine Verfassungsvervolksinitiative, begründet sich in den spezifischen Schweizer Verhältnissen: Als ein 'Exportinstrument' ist dieses Instrument ungeeignet. Die Verfassungsinitiative produziert eine Überlastung der Bundesverfassung insbesondere mit Politikmaterien, die in der Sache einfachgesetzlicher Qualität sind, jedoch durch die Aufnahme in die Verfassung nur noch unter sehr erschwerten Bedingungen geändert werden können. Allerdings existiert in Deutschland, wie in der Schweiz auf kantonaler Ebene und in Österreich auf Länderebene, in allen Landesverfassungen nunmehr die Möglichkeit, daß das Landesvolk eigenständig Gesetze anschieben und umsetzen kann. Durch diese Gesetzesinitiative wird eine - punktuelle - Gleichberechtigung zum zentralen Organ des Gesetzgebungsprozesses, dem Parlament, hergestellt. Dieses hat jedoch wiederum die Chance, ähnlich wie in der Schweiz auf Bundesebene der Bundesrat, einen eigenen Entwurf, als Gegenentwurf zur Initiantengruppe, mit zur Abstimmung zu stellen.

Die differenzierte Institutionalisierung politischer Partizipation, wie sie in einem ausgedehnten Maße in Deutschland seit längerem stattgefunden hat, beinhaltet keineswegs nur vielfach - naiv - interpretierte Elemente politischer Freiheit, sondern erweist sich in verschiedenen Politikbereichen zunehmend als "Fessel und Bremse" (*Claus Offe*<sup>35</sup>) für die Beschleunigung notwendiger politischer und institutioneller Reformen. Hinzu kommt ein weiterer Gesichtspunkt: Die Ausweitung von Beteiligungsrechten ist keineswegs ein einfacher, sich linear darstellender Vorgang. Die öffentliche Beachtung bestimmter Themen und eine - mögliche - Aufnahme in den politisch-repräsentativen Routinebetrieb bedarf vielfältiger und komplizierter Faktoren sowie politisch "günstiger" Umweltbedingungen. Dieser Prozeß ist u.a. abhängig von einem Umfeld, wie es vor allem die politischen Parteien, die sozialen Verbände und die Massenmedien mit ihren Mechanismen darstellen. Hinzu kommen politische Konjunkturen, innerhalb derer bestimmte Probleme durch die Vermittlung der Massenmedien zu politischen Themen avancieren. Dieser Vorgang führt dazu, daß diese Themen eine wesentlich größere Aufmerksamkeit erreichen als nicht thematisierte Bereiche.

## V. Europapolitische Perspektiven

Welche Folgerungen lassen sich nunmehr für die europäische Politikebene angeben? Bezogen auf die Entwicklungsprozesse in verschiedenen westeuropäischen Demokratien - innerhalb der EU sowie zwischen EU, Nationalstaaten und Regionen - deutet sich eine Ausbreitung der Verhandlungsdemokratie an. Dieses, dem traditionellen, insbesondere deutschen und französischen System des hierarchischen Steuerungsstaates entgegengesetzte Modell ist u.a. durch eine ansatzweise Verlagerung des administrativen Entscheidungsprozesses bestimmt. Die gesetzgeberischen Akteure beschränken sich dabei zunehmend darauf, nur noch allgemeine gesetzliche Vorgaben zu formulieren.

Diese veränderte Vorgehensweise ist Ausdruck der Erkenntnis, daß sich heutige Gesellschaften schon längst nicht mehr, wenn diese Annahme überhaupt je einmal zutreffend gewesen sein sollte, durch bis ins Kleinste ausformulierte gesetzliche Vorgaben "steuern" lassen. Statt dessen beinhaltet die Tendenz zur Rahmengesetzgebung vielmehr, daß die unmittelbaren Akteure innerhalb des gesetzlichen Rahmens ihre Interessen wesentlich besser selbst aushandeln können<sup>36</sup>. Dieser Trend ist gekennzeichnet durch Stichworte wie Dezentralisierung, Subsidiarität und Bürgernähe. Er drückt sich u.a. in der zunehmenden Bedeutung dezentraler Kontextsteuerung aus, in der die Vertreter der Regionen direkt mit der Europäischen Kommission verhandeln. Die zentral- bzw.- bundesstaatliche Politikebene wird als Umweg empfunden, der Nationalstaat aufgrund dieser Entwicklung zum kooperativ agierenden Mittler im Rahmen zahlreicher relevanter Mitspieler.

Damit werden ferner verschiedene Entwicklungslinien offengelegt, deren Bedeutung für Politik und Wissenschaft erheblich sind: Erstens verfügt der Begriff Verhandlungsdemokratie im Vergleich mit dem Terminus Konkordanzdemokratie über eine für die vergleichende Politikforschung analytisch größere Reichweite und Tiefenschärfe. Verhandlungsdemokratische Politikelemente sind nicht mehr, wie etwa die Konkordanzdemokratie, nur innerhalb kleinerer westeuropäischer Länder zu finden und durch den Versuch geleitet, im Typus des Mischsystems relevante Elemente von Konkurrenz und Konkordanz herauszufiltern. Zweitens wird eine qualitative Neubewertung staatlich organisierter Politikentscheidungen erforderlich. Die Verhandlungsdemokratie erscheint als ein Forum, welches

sich durch lernfähige und offene Politikinstitutionen auszeichnet. Ein bedeutsames strategisches Ziel der Verhandlungsdemokratie besteht darin, Formen differenzierter Konfliktlösung zu entwickeln.

Neben den innerstaatlichen Politikveränderungen führt drittens die im Rahmen des Europäischen Integrationsprozesses aus unterschiedlichen Gründen von den Mitgliedstaaten vorgenommene "Aufgabe von Souveränitätsrechten" (*Helga Haftendorn*) zu einer zunehmenden Bedeutung verhandlungsdemokratischer Politikmechanismen. Aufgrund der - teilweisen - Verlagerung von traditionellen Steuerungsformen hin zu komplexen Verhandlungsprozessen im nationalen und europäischen Rahmen ist die demokratietheoretische Problematik neu zu erörtern<sup>37</sup>. Dabei geht es politiktheoretisch darum, näher auszuarbeiten, daß "Spannungsfreiheit kein vernünftiges Ideal für die Verfassung eines demokratischen Gemeinwesens" (*Peter Graf Kielmansegg*) sein kann.

Verlängert man dieses Argument auf die europäische Ebene, so bedeutet dies, daß der produktive politisch-institutionelle Reichtum europäischer Systeme sich erst dann voll entfalten kann, wenn eine Art europäischer politisch-institutioneller Rahmen existiert. Innerhalb dieses Rahmens besteht die Chance, daß sich der erwähnte institutionelle Reichtum wesentlich differenzierter entfalten kann. Damit werden *politische* und *institutionelle Suchprozesse* in Bewegung gesetzt, die sich einerseits qualitativ von einem diffusen Harmoniebedürfnis, andererseits von einem anarchistisch-destruktiven Konfliktverständnis unterscheiden. Sie zielen in Richtung weiterer und anders gestalteter Legitimation und Akzeptanz als eines knappen, und deshalb kostbaren öffentlichen Gutes, welches gerade vor dem Hintergrund der qualitativen Strukturverschiebungen unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten von zentraler Bedeutung ist.

## VI. Ergebnis

Die Verhandlungsdemokratie basiert, um dies abschließend zusammenzufassen, auf differenziert ausgestalteten, mit unterschiedlicher Reich- und Tragweite ausgestatteten Kompromissen zwischen verschiedenen Interessen. Eine zentrale Funktionsbedingung der Verhandlungsdemokratie scheint, nur scheinbar paradox, in der begrenzten öffentlichen Rückkoppelung zu bestehen, d.h. darin, daß ein öffentliches Positionieren von entgegengesetzten Argumenten und Positionen bewußt ausgeklammert wird. Man kann durchaus in diesem Kontext auch von einer Art *Hinterzimmer-Demokratie* sprechen. Verhandlungsdemokratie und direkte Demokratie stehen von daher erstens in einem notwendigen Spannungsverhältnis: In beiden Politikmustern kommen gegenläufige Entscheidungsmuster und ein unterschiedliches Verständnis von Öffentlichkeit zum Vorschein. Mit Blick auf die Schweiz zeigt sich ferner zweitens, daß dort die direkte Demokratie maßgeblich für die spezifische Form der Schweizer Verhandlungsdemokratie von Bedeutung gewesen ist. Die jeweiligen Ausprägungen der Verhandlungsdemokratie lassen sich mithin nicht negieren. Dennoch läßt sich unter einem bestimmten, wenngleich reduzierten Blickwinkel, die Verhandlungsdemokratie aufgrund der erforderlichen "Kunst" (*Richard Münch*) der Kompromißbildung als eine, weiter auszugestaltende, zukunftssträchtige Erscheinungsform der Demokratie bezeichnen.

Wolfgang Luthardt

Der Autor:

Privat-Dozent Dr. phil. Wolfgang Luthardt ist z.Z. Vertretungsprofessor für Politikwissenschaft/Vergleichende Regierungslehre an der Pädagogischen Hochschule Erfurt. 1989/90 Kennedy Fellow, Center for European Studies, Harvard University, Cambridge, MA, USA; 1990-1992 DAAD-Gastprofessor, Washington University, St. Louis, Missouri, USA.

<sup>1</sup> Fritz W. Scharpf: Demokratie in der transnationalen Politik, in: Internationale Politik, Nr. 12, 1996: 11-20; Werner Weidenfeld (Hg.): Demokratie am Wendepunkt, Berlin 1996; Edgar Grande: Demokratische Legitimation und europäische Integration, in: Leviathan, Heft 3, 1996: 339-360.

<sup>2</sup> Manfred G. Schmidt: Demokratietheorien, Opladen 1995.

<sup>3</sup> Klaus König: Internationalität, Transnationalität, Interdependenz - Auswirkungen auf die Regierung, in: Hans-Hermann Hartwich, Götrik Wewer (Hg.): Regieren in der Bundesrepublik, Bd. V, Opladen 1993: 235-247; Markus Jachtenfuchs, Beate Kohler-Koch (Hg.): Europäische Integration, Opladen 1996.

<sup>4</sup> Fritz W. Scharpf: Konsequenzen der Globalisierung für die nationale Politik, in: Internationale Politik und Gesellschaft, Heft 2, 1997; Jürgen Friedrichs: Globalisierung - Begriff und grundlegende Annahmen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33-34/1997: 3-11.

- 
- <sup>5</sup> Klaus v. Beyme, Systemwechsel in Osteuropa, Frankfurt/M. 1994; Claus Offe: Der Tunnel am Ende des Lichts, Frankfurt/M., New York 1994; Eberhard Sandschneider, Stabilität und Transformation politischer Systeme, Opladen 1995; Wolfgang Merkel: Theorien der Transformation, in: Klaus v. Beyme, Claus Offe (Hg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation, Opladen 1996: 30-58.
- <sup>6</sup> Ludger Kühnhardt: Die Zukunft der Demokratisierung, in: Karl Kaiser, Hans-Peter Schwarz (Hg.): Die neue Weltpolitik, Baden-Baden 1995: 177-186; ders.: Der Streit um den Demokratiebegriff, in: Eckhard Jesse, Steffen Kailitz (Hg.): Prägekräfte des 20. Jahrhunderts, Baden-Baden 1997: 25-40.
- <sup>7</sup> Max Kaase: Bewußtseinslagen und Leitbilder in der Bundesrepublik Deutschland, in: Werner Weidenfeld, Hartmut Zimmermann (Hg.): Deutschland-Handbuch, Bonn 1989: 203-220; Gunther Mai: Vom Obrigkeitsstaat zur Demokratiefähigkeit? Westdeutsche Einstellungen seit Kriegsende, in: Axel Knoblich, Antonio Peter, Erik Natter (Hg.): Auf dem Weg zu einer gesamtdeutschen Identität, Köln 1993: 66-84.
- <sup>8</sup> Peter Graf Kielmansegg: Das Experiment der Freiheit. Zur gegenwärtigen Lage des demokratischen Verfassungsstaates, Stuttgart 1988.
- <sup>9</sup> Eckhard Jesse (Hg.): Totalitarismus im 20. Jahrhundert, Baden-Baden 1996.
- <sup>10</sup> Max Kaase: Demokratie im Spannungsfeld von politischer Kultur und politischer Struktur, in: Werner Link, Eberhard Schütt-Wetschky, Gesine Schwan (Hg.): Jahrbuch für Politik, Bd. 5, 2. Halbband, Baden-Baden 1995: 202.
- <sup>11</sup> Heinz Kleger: Lernfähige Demokratie und reflexiver Staat, in: Rüdiger Voigt (Hg.): Abschied vom Staat - Rückkehr zum Staat?, Baden-Baden 1993: 443-457; ders.: Politische Theorie als Frage nach der Bürgergesellschaft, in: Berliner Debatte INITIAL, Jg. 6, 1995: 155-165.
- <sup>12</sup> Theo Schiller: Politische Soziologie, in: Arno Mohr (Hg.): Grundzüge der Politikwissenschaft, München, Wien 1995: 454-463.
- <sup>13</sup> Winfried Steffani: Parlamentarische und präsidentielle Demokratie, Opladen 1979.
- <sup>14</sup> Wolfgang Luthardt: Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie im Vergleich, in: Wolfgang Luthardt, Arno Waschkuhn (Hg.): Politik und Repräsentation, Marburg 1988: 225-248; Arno Waschkuhn: Konsens, Konkordanz und politische Rationalität, in: Bernhard Claußen (Hg.): Vernachlässigte Themen der Politischen Wissenschaft und der Politischen Bildung, Marburg 1994: 225-236; Arno Waschkuhn: Politische Systeme, in: Arno Mohr (Hg.): Grundzüge der Politikwissenschaft, München, Wien 1995: 237-325.
- <sup>15</sup> Kurt L. Shell: Kongreß und Präsident, in: Willi P. Adams, Ernst-Otto Czempel, Berndt Ostendorf, Kurt L. Shell, P. Bernd Spahn, Michael Zöller (Hg.): Länderbericht USA, Bd. 1, Bonn 1992: 357-396; Winfried Steffani: Der Kongreß, in: Wolfgang Jäger, Wolfgang Welz (Hg.): Regierungssystem der USA, München 1995: S. 115-117.
- <sup>16</sup> Winfried Steffani: Semipräsidentialismus: ein eigener Systemtyp?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 26, 1995: 621-641.
- <sup>17</sup> Wolf Linder: Die Schweiz zwischen Isolation und Integration, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47-48/1992: 20-31; Burkard Steppacher: Stabilität und tektonische Verschiebungen in der Schweiz. Eidgenössische Wahlen im Schatten Europas, in: KAS-Auslandsinformationen, Heft 11, 1995: 102-126; Rene A. Rhinow, Annemarie Huber-Hotz: Die Zukunft des schweizerischen politischen Systems, in: Kurt R. Spillmann, Rolf Kieser (Hg.): Blickpunkt Schweiz, Zürich 1995: 48-64.
- <sup>18</sup> Lilian Uchtenhagen: Die Annäherung der Schweiz an den Binnenmarkt, in: Michael Kreile (Hg.): Europa 1992, Baden-Baden 1991: 129-137.
- <sup>19</sup> Wolfgang Luthardt: Formen der Demokratie, in: Jesse, Kailitz (Hg.): Prägekräfte des 20. Jahrhunderts, a.a.O. (Fn. 6): 45.
- <sup>20</sup> Roland Czada, Manfred G. Schmidt (Hg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, Opladen 1993; Rüdiger Voigt (Hg.): Der kooperative Staat, Baden-Baden 1995.
- <sup>21</sup> Thomas Ellwein, Joachim Jens Hesse: Der überforderte Staat, Frankfurt/M. 1997; Wolfgang Luthardt: Die deutsche Vereinigung und die Zukunft des Föderalismus, in: Berliner Debatte INITIAL, Heft 3, 1996: 35-50; Fritz W. Scharpf: Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt a.M./New York 1994.
- <sup>22</sup> Fritz W. Scharpf: Nötig, aber ausgeschlossen. Die Malaise der deutschen Politik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5. Juni 1997: 35.
- <sup>23</sup> Edgar Grande: Konfliktsteuerung zwischen Recht und Konsens, in: Peter Gerlich, Edgar Grande, Wolfgang C. Müller (Hg.): Sozialpartnerschaft in der Krise, Wien usw. 1985: 225-254; Ludger Helms: Die Institutionalisierung der politischen Opposition in den deutschsprachigen Ländern: Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/1997: 23-31.

- 
- <sup>24</sup> Joachim Jens Hesse, Ralf Kleinfeld: Das politische System der Niederlande, Opladen 1990.
- <sup>25</sup> Gerhard Lehbruch: Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa, in: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft, Heft 4, 1996: 19-41.
- <sup>26</sup> Michael Kreile: The Political Economy of the New Germany, in: Paul B. Stares (Hg.): The New Germany and the New Europe, Washington, D.C. 1992: 55-92.
- <sup>27</sup> Wolfgang Luthardt: Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa, Baden-Baden 1994; ders.: Probleme und Perspektiven direkter Demokratie in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/97, 28. März 1997: 13-22; ders.: Direkte Demokratie in Deutschland, in: Neue Zürcher Zeitung, Internationale Ausgabe, 27. August 1997: 4.
- <sup>28</sup> Jörg Luther: Die italienische Verfassung im letzten Jahrzehnt, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 43, 1995: 475-510; Sergio Bartole: Perspektiven für die Verfassungsreform in Italien, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, Heft 2, 1997: 331-345.
- <sup>29</sup> Karlheinz Niclauß: Vier Wege zur unmittelbaren Bürgerbeteiligung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/97, 28. März 1997: 3-12.
- <sup>30</sup> Walter Haller: Direkte Demokratie in der Schweiz, in: Wolfgang Luthardt, Arno Waschkuhn (Hg.): Politische Systeme und Direkte Demokratie, München, Wien 1998 (i.E.).
- <sup>31</sup> Roland Czada: Institutionelle Theorien der Politik, in: Dieter Nohlen, Rainer-Olaf Schultze (Hg.): Politische Theorien, Bd. 1, München 1994: 205-213.
- <sup>32</sup> Edgar Grande: Die neue Architektur des Staates, in: Czada, Schmidt (Hg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, a.a.O.: 51-71.
- <sup>33</sup> Max Kaase, Ken Newton: Beliefs in Government, Oxford 1995: 150-172.
- <sup>34</sup> Peter Graf Kielmansegg: Parlamentarisches System und direkte Demokratie, in: Akademie-Journal. Mitteilungsblatt der Konferenz der Deutschen Akademien der Wissenschaften, Heft 2, 1996: 2-5; 3.
- <sup>35</sup> Claus Offe: Fessel und Bremse, in: Axel Honneth, Thomas McCarthy, Claus Offe, Albrecht Wellmer (Hg.): Zwischenbetrachtungen, Frankfurt/M. 1989: 739-774.
- <sup>36</sup> Renate Mayntz: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: von Beyme, Offe (Hg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation, a.a.O.: 148-168; Helmut Schulze-Fielitz: Der Leviathan auf dem Weg zum nützlichen Haustier?, in: Voigt (Hg.): Abschied vom Staat - Rückkehr zum Staat?, a.a.O.: 95-120.
- <sup>37</sup> Peter Graf Kielmansegg: Läßt sich die Europäische Union demokratisch verfassen?, in: Werner Weidenfeld (Hg.): Reform der Europäischen Union, Gütersloh 1995: 229-242; Werner Weidenfeld (Hg.): Demokratie am Wendepunkt, Berlin 1996.

Erschienen in:

**VIA REGIA** – *Blätter für internationale kulturelle Kommunikation* Heft 50/51 1997,  
herausgegeben vom Europäischen Kultur- und Informationszentrum in Thüringen

Weiterverwendung nur nach ausdrücklicher Genehmigung des Herausgebers

Zur Homepage VIA REGIA: <http://www.via-regia.org>