

Klemens H. Schrenk
Markus Soldner (Hrsg.)

Analyse demokratischer Regierungssysteme



BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION
WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN MILITÄRISCHE THEORIE
PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN
PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Klemens H. Schrenk · Markus Soldner (Hrsg.)

Analyse demokratischer Regierungssysteme



Klemens H. Schrenk
Markus Soldner (Hrsg.)

Analyse demokratischer Regierungssysteme

Festschrift für Wolfgang Ismayr
zum 65. Geburtstag



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2010

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2010

Lektorat: Katrin Emmerich / Tanja Köhler

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Titelbild und Grafik Seite 2: Sonja Ismayr, München

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Ten Brink, Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-16309-3

Für Wolfgang Ismayr

Inhaltsübersicht

<i>Klemens H. Schrenk/Markus Soldner</i>	
Vorwort der Herausgeber	11
<i>Klemens H. Schrenk/Markus Soldner</i>	
Analyse und Vergleich demokratischer Regierungssysteme	13
 <i>Teil I</i>	
Theorien, Methoden, Ansätze und Typologien der Regierungssystemanalyse	
<i>Susanne Pickel</i>	
Methoden der Regierungssystemanalyse und des Regierungssystemvergleichs	31
<i>Hans-Joachim Lauth</i>	
Demokratietypen auf dem Prüfstand: Zur Reichweite von Lijpharts Mehrheits- und Konsensusdemokratie in der Vergleichenden Politikwissenschaft	47
<i>Markus Soldner</i>	
„Semi-präsidentielle“ Regierungssysteme? Überlegungen zu einem umstrittenen Systemtyp und Bausteine einer typologischen Rekonzeptualisierung	61
<i>Anton Pelinka</i>	
Die Europäische Union – eine Konkordanzdemokratie?	
Zur typologischen Verortung der EU	83
<i>Aurel Croissant</i>	
Analyse defekter Demokratien	93
<i>Thomas von Winter</i>	
Interessengruppen und Demokratie im Wandel verbändetheoretischer Paradigmen	115
<i>Oscar W. Gabriel</i>	
Zwischen Markt und Staat: Sozialkapital und die Zukunft der Demokratie	129
<i>Wolfgang Zeh</i>	
Legitimationsprobleme im frühen Medienabsolutismus	151
<i>Stefan Wolf</i>	
Philosophie des „nächsten Schritts“: Politikberatung in der Wissensgesellschaft	165

*Teil II***Analyse des deutschen Regierungssystems***Roland Sturm*

Das europäisierte deutsche Regierungssystem	185
---	-----

Thomas Knoll

Das Bundeskanzleramt – Funktionen und Organisation	201
--	-----

Volker Busse

Regierungsinternes Gesetzgebungs vorbereitungsverfahren	221
---	-----

Hermann Groß/Jörg Bohnefeld

Regieren aus der zweiten Reihe: Der Parlamentarische Staatssekretär im Bund	237
---	-----

Norbert Lammert

Relevanz und Reputation des Parlaments: Der Bundestag	257
---	-----

Heinrich Oberreuter

Institutionen: Ideen im Wandel	263
--------------------------------------	-----

Karl-Siegbert Rehberg

Parlament und Kunst – Bernhard Heisig in der Volkskammer und im Deutschen Bundestag	273
--	-----

Sönke Petersen

Parlamentarische Geschäftsführer im Deutschen Bundestag	287
---	-----

Jürgen von Oertzen

Die Macht der Fraktionsarbeitskreise	303
--	-----

Helmar Schöne

Ungewählte Repräsentanten? Aufgaben, Selbstverständnis und Karrieren von Fraktionsmitarbeitern im Deutschen Bundestag	321
--	-----

Uwe Jun

Der Bundesrat im föderativen System Deutschlands: Vor und nach der Reform 2006	335
---	-----

Klemens H. Schrenk

Die Vertretungen der Länder beim Bund	359
---	-----

Julia von Blumenthal

Governance im Bundesstaat: Föderale und unitarische Tendenzen in der Landespolitik am Beispiel der Kopftuchfrage	375
---	-----

Reimut Zohlnhöfer

Wirtschaftspolitische Gesetzgebung nach der Föderalismusreform I: Schluss mit dem Reformstau?	389
--	-----

Dietrich Herrmann

Politikwissenschaftliche Forschung zum Bundesverfassungsgericht	401
---	-----

<i>Inhaltsübersicht</i>	9
<i>Otmar Jung</i>	
Volksgesetze und parlamentarische Konterlegislatur	427
<i>Angela Behring</i>	
Kommunale Handlungsspielräume in der Kinder- und Jugendpolitik	443
<i>Teil III</i>	
Analyse und Vergleich europäischer Regierungssysteme	
<i>Jürgen Hartmann</i>	
Much Ado about Nothing? Zur Verpackungsehrlichkeit des europäischen Verfassungsprojekts	463
<i>Silvia von Steinsdorff</i>	
Verfassungsgerichte als Demokratie-Versicherung? Ursachen und Grenzen der wachsenden Bedeutung juristischer Politikkontrolle	479
<i>Thomas Saalfeld</i>	
Die Stabilität von Koalitionsregierungen im europäischen Vergleich: Empirische Befunde und institutionelle Erklärungsansätze	499
<i>Florian Grotz/Till Weber</i>	
Koalitionsstrukturen und Koalitionsstabilität in Mittel- und Osteuropa: Ein internationaler Vergleich	525
<i>Wolfgang Merkel</i>	
Gegen alle Theorie? Die Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa	545
<i>Solveig Richter</i>	
Defekte Demokratien in Südosteuropa: Die Hypothek eigener Staatlichkeit	563
<i>Ellen Bos</i>	
Parteien und Parteiensysteme in den post-sozialistischen Staaten Osteuropas – zwischen Konsolidierung und Krise	587
<i>Wolf Linder</i>	
Gesellschaftliche Spaltung und direkte Demokratie am Beispiel der Schweiz	599
<i>Gert Pickel</i>	
Politische Kultur und Demokratieforschung	611
Autorenverzeichnis	627

Vorwort der Herausgeber

Die Beiträge dieses Bandes sind Prof. Dr. Wolfgang Ismayr zum 65. Geburtstag gewidmet, der als Leiter einer Forschungsstelle auch nach seiner Emeritierung im Oktober 2008 dem Institut für Politikwissenschaft der Philosophischen Fakultät der Technischen Universität Dresden angehört. Wolfgang Ismayr studierte Politikwissenschaft, Philosophie, Geschichte und Literaturwissenschaften an der Ludwig-Maximilians-Universität München, an der er 1972 auch zum Dr. phil. promovierte. Anschließend lehrte er bis 1993 an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg, zuletzt als Akademischer Direktor. Nach seiner Habilitation 1994 an der Fakultät Sozial- und Wirtschaftswissenschaften der Universität Bamberg zum Dr. rer. pol. habil. übernahm Wolfgang Ismayr zunächst eine Lehrstuhlvertretung an der Universität Passau, bevor er zum Sommersemester 1995 als Professor für Politikwissenschaft an die Technische Universität Dresden berufen wurde.

Wolfgang Ismayr blickt auf ein reiches wissenschaftliches Schaffen in den Themenfeldern politisches Theater, Kulturpolitik, Parlamentarismus in Deutschland sowie politische Systeme und Systemvergleich in Europa zurück. Bereits seit seiner interdisziplinär angelegten Dissertation „Das politische Theater in Westdeutschland“, die seither als grundlegendes Werk zum politischen Theater in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg Ansehen genießt, stehen funktionale Differenzierung und vergleichende Analyse im Mittelpunkt seiner Arbeiten. In diesem Kontext entstanden auch mehrere Aufsätze in Fachzeitschriften und Sammelbänden zur Kulturpolitik.

Parlamentarische Auseinandersetzungen über die Frage, ob der Deutsche Bundestag hinreichend bereit und in der Lage sei, neue öffentlich diskutierte Themen angemessen aufzugreifen, veranlassten Wolfgang Ismayr Anfang der 1980er Jahre, sich der Parlamentarismusforschung zuzuwenden. Neben einem kleinen Band zum Thema „Parlamentarische Kommunikation und Abgeordnetenfreiheit“ (1982) erschienen in den folgenden Jahren zahlreiche Aufsätze u. a. zu Struktur, Funktionen und Willensbildung des Bundestages, zur Parlamentsreform, zur Parlamentarisierung und Basisanbindung der Grünen im Bundestag und zu Einzelaspekten, wie den Berichten der Bundesregierung im Prozess parlamentarischer Willensbildung und zu selbständigen Anträgen als Mittel öffentlicher Kontrolle und Initiative. Dabei stand die Frage demokratischer Legitimation und einer angemessenen Rückbindung parlamentarischer Willensbildung an eine nun vielfältiger organisierte Bürgerschaft im Mittelpunkt.

Mit dem 1992 erschienenen und im folgenden Jahr mit dem Wissenschaftspreis des Deutschen Bundestages ausgezeichneten Buch „Der Deutsche Bundestag. Funktionen, Willensbildung, Reformansätze“, legte Wolfgang Ismayr eine umfassende Analyse des bundesdeutschen Parlaments vor, die im Jahre 2000 und in 2. Auflage 2001 auch als aktualisierte und für Studienzwecke angepasste Taschenbuchausgabe erschien und bis heute als Standardwerk über den Deutschen Bundestag gilt. Für 2010 ist eine Neuauflage vorgesehen, was einmal mehr die Bedeutung dieses Bandes unterstreicht.

Zusätzliche Bekanntheit über die politikwissenschaftlichen Fachgrenzen hinaus erlangte Wolfgang Ismayr als Herausgeber der ebenfalls als Standardwerke geltenden Lehr- und Handbücher zu den politischen Systemen Westeuropas und Osteuropas (4. bzw. 3. Aufl. 2009) sowie zur Gesetzgebung in Westeuropa (2008), denen er jeweils einen eigenen umfassend systematisierenden Vergleichsbeitrag voranstellte.

Neben seinem wissenschaftlichen Wirken ist sein vielfältiges Engagement, so u. a. in der politischen Bildung und Bildungsplanung, als Experte bei Bundestags- und Fraktionsanhörungen zur Parlamentsreform und zur Reform des Petitionswesens, als Mitglied der Jury eines renommierten Studierendenwettbewerbs und als langjähriges Kuratoriumsmitglied von „Mehr Demokratie e.V.“, zu würdigen.

Mit dem vorliegenden Band möchten Herausgeber und Autoren Wolfgang Ismayr Anerkennung und Dank bekunden. Das Spektrum der Autoren umfasst daher sowohl etablierte Vertreter des Faches als auch Nachwuchswissenschaftler und reicht von Kooperationspartnern und Weggefährten bis zu Mitarbeitern und Freunden Wolfgang Ismayrs. Thematisch knüpfen die Beiträge an seine weithin rezipierten und geschätzten Arbeiten an und sind als deren Ergänzung und Weiterführung konzipiert.

Ein besonderer Dank gilt allen Autoren, die trotz vielfältiger Verpflichtungen mit großem Engagement und Geduld an der Erstellung dieses Bandes mitgearbeitet haben sowie Sonja Ismayr für die Gestaltung der Umschlaggrafik.

Dresden, im September 2009

Klemens H. Schrenk und Markus Soldner

Analyse und Vergleich demokratischer Regierungssysteme

1. Einleitung

Das Ziel politikwissenschaftlicher Analyse ist die Herstellung intersubjektiv nachprüfbarer Wissens über politische Strukturen, Prozesse und Inhalte. Als „politisch“ wird dabei alles Streben nach allgemein verbindlichen Entscheidungen verstanden, wobei Interessen und Macht generiert und kommuniziert werden. Analytisches Vorgehen bedeutet dabei, dass über ein theoretisches Konzept zuerst einmal spezifiziert wird, was und wie – beispielsweise empirisch – untersucht werden soll. Unterschiedliche analytische Perspektiven können dabei jeweils verschiedene analytische Konzepte erfordern.

Eine der Schwierigkeiten politikwissenschaftlicher Analyse ist das Problem des Entwurfs und der rigiden Kontrolle von Hypothesen (vgl. u. a. Albert/Stapf 1979; Bußhoff 1984; Popper 2003). Anders als die Geschichtswissenschaft sind die Sozialwissenschaften vor allem auf die Produktion allgemeiner Aussagen angewiesen (vgl. Naßmacher 2002; Waschkuhn 2002). Zwar lässt sich deren Reichweite – zum Beispiel in Fallstudien – begrenzen, nicht aber „auf Eins, auf die Einmaligkeit“ (Czempiel 2003: 4) absenken. Der Gegensatz von „Theoretikern“ und „Empirikern“ kann jedoch auch befruchtend wirken. Die mit diesem Band zu ehrenden, in strenger Systematik analysierenden und im Vergleich synthetisierenden Arbeiten von Wolfgang Ismayr sind ein hilfreiches Beispiel einer zugleich theoretisierenden und anwendungsorientierten politikwissenschaftlichen Analyseweise.

Recht abstrakt lassen sich bei der Analyse von Regierungssystemen zwei Analyseebenen unterscheiden: eine eher gegenstandsbezogene und eine eher problemfeldbezogene Perspektive (vgl. u. a. Kaiser 2007). Während eine gegenstandsbezogene Betrachtungsweise beispielsweise nach einzelnen Institutionen, Strukturen, Normen, Prozessen sowie spezifischen Politikfeldern trennt und darauf bezogen Analyse und Vergleich vornimmt, untersucht die problemfeldbezogene Perspektive ihren Gegenstand entlang „a limited set of specific strategic situations or fundamental political mechanisms – conflict, security, delegation, agency, coordination, allocation, representation“ (Laitin 2004: 36).

Die Konstruktion dieses Bandes als Festschrift und die thematische Vielfalt, aus der heraus die Autorinnen und Autoren ihre Beiträge in den thematischen Rahmen der Regierungssystemanalyse stellten, führten notwendig zu einer teilweisen Mischung beider Betrachtungsebenen. Grundsätzlich stehen die Beiträge im Blickwinkel einer gegenstandsbezogenen Betrachtungsweise, die zuerst – angelehnt an die Publikationen von Wolfgang Ismayr – das politische System der Bundesrepublik und daran anknüpfend den europäischen Vergleich in den Mittelpunkt stellen. Innerhalb dieser Struktur finden sich verschiedene problemfeldbezogene Analysen, die Leitideen, Koordinierung, Integration, Repräsentation, Legitimation usw. thematisieren.

Die zentrale Analyseperspektive dieses Bandes richtet sich auf das Regierungssystem.¹ Das erklärte Ziel dieses Bandes ist es daher auch, die Elemente der jeweiligen politischen Systeme auf ihre Funktionen für das Regierungssystem hin abzuklopfen. Ein Regierungssystem als Subsystem des politischen Systems umfasst dabei insbesondere alle Strukturen, Prozesse und Inhalte des politischen Entscheidungssystems. Sicher gehören auf der Strukturbene zum Beispiel Exekutivstrukturen, Legislativstrukturen, Willensbildungs- und Entscheidungsstrukturen der zentralen, regionalen und kommunalen politischen Entscheidungssysteme sowie damit in Zusammenhang stehende Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse zum Regierungssystem und können mit Blick auf Faktoren wie Macht, Ideologien, Interessen, Normen und Kommunikation untersucht werden.

Die zweite Analyseperspektive dieses Bandes liegt in dem Fokus auf „demokratische“ Regierungssysteme. Bezeichnungen, die von Radikaldemokratie über Basisdemokratie, direkte Demokratie, repräsentative Demokratie und sogar Volksdemokratie bis hin zu defekter Demokratie reichen, verdeutlichen die Notwendigkeit einer Differenzierung. Neben der offensichtlichen Funktion einer normativen Zuordnung zu einer Herrschaftsform und damit abgrenzend von totalitären und stark autoritären Regierungssystemen, soll die Bezeichnung „demokratisch“ im Folgenden in Anlehnung an das sogenannte SRP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1952 als die grundsätzliche Chance zur Aufrechterhaltung einer Herrschaftsordnung verstanden werden, die durch das Prinzip der Volksouveränität, die Achtung der Menschen- und Bürgerrechte, ein differenziertes System der Gewaltenteilung, ein funktionierendes Mehrparteiensystem, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, unabhängige Gerichte und die Akzeptanz gewaltfreier, auch außerparlamentarischer Opposition gekennzeichnet ist (BVerfGE 2,1,12).

2. Zu den Beiträgen

2.1 Theorien, Methoden, Ansätze und Typologien der Regierungssystemanalyse

Wissenschaftliche Analyse erfolgt methoden- und theorie(en)geleitet. Hierbei können zum einen die Entwicklung und der Test der Methoden, Theorien und Ansätze selbst im Mittelpunkt der Analyse stehen. Zum anderen werden Theorien auf das Untersuchungsobjekt angewendet, sie bilden den Bezugsrahmen und reduzieren damit die empirische Wirklichkeit auf ein analytisch handhabbares Maß. Seit dem Wegfall des Anspruches auf Anwendung von Metatheorien bestimmen insbesondere Theorien kurzer und mittlerer Reichweite das Angebot (vgl. Thiery 2001).

2.1.1 Theorien

Bereits Kant beschrieb den Zusammenhang von analytischen und synthetischen Urteilen. Theorien entwickeln sich unter der Prämissen einer anfangs lediglich partiell gegebenen – zunehmend aber voranschreitenden – Objektkenntnis und damit auf der Grundlage des

¹ Für einführende Literatur zur vergleichenden Regierungssystemlehre sei ohne den Anspruch auf Vollständigkeit aktuell insbesondere auf folgende Werke verwiesen: Abromeit/Stoiber 2006; Berg-Schlosser/Müller-Rommel 2003; Boix/Stokes 2007; Hartmann 2005; Helms/Jun 2004; Ismayr 2008a, 2009a, 2009d; Jahn 2006; Kriesi 2007, 2008; Kropp/Minkenberg 2005; Lauth 2006; Lehner/Widmaier 2003; Lauth/Pickel/Pickel 2009; Pelinka 2005; Pickel et. al. 2009; Prittitz 2007; Rhodes/Binder/Rockman 2006; Stykow 2007; Zuckerman 2008.

durch die Analyse erworbenen Wissens weiter. Denn „wo der Verstand vorher nichts gefunden hat, da kann er auch nichts auflösen“ (Kant, KrV B 130). Analytische Urteile besitzen daher zwar einen konzeptuellen Vorrang vor den synthetischen Urteilen, zugleich ist die Synthese der Analyseergebnisse jedoch eine der Möglichkeiten für deren Weiterverarbeitung (vgl. Löhr 2002).

Versteht man Theorien als „das Netz, das wir auswerfen, um ‚die Welt‘ einzufangen, sie zu rationalisieren, zu erklären und zu beherrschen“ (Popper 1934: 31) wird klar, dass sie Erklärungsversuche darstellen, die ihrerseits in vielen Fällen wieder einer (weiteren) Erklärung bedürfen. Sozialwissenschaftliche Theorien entstehen unter anderem durch methodische Beobachtung (Empirie) sowie durch gedankliche Systematisierung. Jede Theorie speist sich daher zugleich aus dem Vorwissen, dem intellektuellen Vermögen als auch der gedanklichen Tragweite und dem „handwerklichen“ Geschick ihrer Schöpfer. Theorien sind daher auch immer wieder Änderungen unterworfen (vgl. Kuhn 2008).

In der Praxis der Regierungssystemanalyse wird eine multiperspektivische Betrachtungsweise zur möglichst umfassenden Untersuchung gehören. Da eine genaue Abgrenzung von Methoden, Theorien bzw. eine genaue Zuordnung von Paradigmen und deren theoretischen Bestandteilen in der Sozialwissenschaft wiederum von einer Vielzahl von Faktoren abhängt, ist die Herangehensweise an eine sinnvolle theoriegeleitete und möglichst vielfältige Perspektive für Studierende der Faches nicht gerade einfach. Sie ist aber auch nicht unmöglich.

2.1.2 Methoden

Wissenschaftliche Methoden sind dagegen quantitative oder qualitative Analysewerkzeuge. Eine überblicksartige Zusammenstellung zu methodologischen und theoretischen Fragen der Regierungssystemanalyse und des -vergleichs gibt *Susanne Pickel* in ihrem Beitrag. Neben Darstellungen zur Entwicklung der Analysemethoden werden insbesondere die jeweiligen Möglichkeiten und Grenzen von systematisch vergleichenden Fallstudien bzw. der Analyse von Aggregatdaten als methodische Zugänge für Analysen kritisch diskutiert. Die Autorin macht deutlich, dass der Forschungsprozess selbst transparent, nachvollziehbar, überprüfbar, reproduzierbar und intersubjektiv interpretierbar gestaltet sein muss. Die zentrale Frage bei der Auswahl allgemein formulierter Theorien und von Methoden zu deren Überprüfung ist daher weniger eine Konfliktlinie entlang quantitativer oder qualitativer Ansätze, sondern vielmehr die Frage nach der Angemessenheit des benutzten analytischen Instrumentariums für den jeweiligen Untersuchungszweck.

2.1.3 Analytische Ansätze und Typologien

Analytische Ansätze mischen Methoden- und Theoriebausteine und bieten konsistente Forschungsdesigns, nach denen die Objekte vor allem auch vergleichend untersucht werden können. *Hans-Joachim Lauth* untersucht in seinem theorieorientierten Beitrag die Validität analytischer Konzepte. So lässt sich zum Beispiel Griechenland, das in beachtlichem Maße den Lijphartschen Kriterien einer Mehrheitsdemokratie entspricht, unter Einbeziehung der Kontextvariable Korruption nur noch bedingt plausibel diesem Demokratietypus zuordnen. Der Autor plädiert daher für eine kritische Überprüfung typologischer Kriterien anhand der empirischen Sachverhalte. Der Blick auf informelle Institutionen kann dabei in methodischem Sinne auf den Einfluss ansonsten versteckter Drittvariablen aufmerksam machen.

Das Ergebnis wissenschaftlicher Analysen sind unter anderem Typologien und Systematisierungen. Die untersuchten Objekte werden auf Grund der ihnen zugeschriebenen Merkmale gruppiert und können somit wiederum mit empirischen Referenten in Bezug gesetzt und/oder verglichen werden. Der damit einhergehende sukzessive Abstrahierungsgrad kann Grundlage für weitere theoretische Entwicklung sein. Beispiele für Systematisierungen sind die Unterscheidung von parlamentarischen, semi-präsidentiellen (parlamentarisch-präsentiellen, präsidentiell-parlamentarischen) und präsidentiellen Regierungssystemen, die Unterscheidung von konkordanz- und konkurrenzdemokratischen bzw. mehrheits- und verhandlungsdemokratischen Strukturen und dergleichen mehr.

Markus Soldner beschäftigt sich in seinem Beitrag mit der Typologisierung semi-präsidentieller Regierungssysteme. Die Diskussion um Regierungssystemtypologien hat im Zuge der Transformationsprozesse in Osteuropa und in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion in den 1990er Jahren eine erhebliche Belebung erfahren. Die bisherige Diskussion um den Semi-Präsidencialismus als Regierungssystemtyp wird zugleich einer kritischen Würdigung unterzogen. Anschließend werden Bausteine aus einflussreichen Beiträgen verschiedener wichtiger Diskussionsteilnehmer ausgewählt und als Fundament für den Versuch einer Rekonzeptualisierung genutzt. Gestützt auf Shugart und Careys Unterscheidung zwischen *premier-presidential* und *president-parliamentary regimes*, interpretiert Markus Soldner einerseits diese beiden Typen als Unterformen des Semi-Präsidencialismus und fokussiert andererseits erheblich stärker auf die Integration der machtpolitischen Stellung des Staatspräsidenten.

Die typologische Einordnung des Regierungssystems der Europäischen Union ist das Thema von *Anton Pelinka*. Das Fehlen unmittelbarer demokratischer Legitimation und eines klaren Gegenübers von Regierung und Opposition sowie die mangelnde Integration des Parteiensystems verbieten die Einordnung als Konkurrenz- oder Westminster-Demokratie. Zugleich ist aber auch ein Konkurrenzelement in den die Union tragenden Mitgliedstaaten sichtbar, während auf der Unionsebene ein Konsensmodell verwirklicht ist: Entscheidungen gründen entweder auf qualifizierten Mehrheiten oder auf Einstimmigkeit. Sehr wohl ist die EU aber vor allen durch die Rolle der Vetospieler als *consociation* zu bezeichnen, auch wenn das Konkordanzsystem der EU teilweise noch immer von der Logik einer Internationalen Organisation bestimmt wird.

Bei der Analyse des Konzepts der Demokratie ergeben sich graduelle Ausprägungen. Für Regierungssysteme mit (noch) starken autoritären Zügen hat sich der Begriff der „defekten Demokratie“ etabliert. *Aurel Croissant* widmet sich der dritten Demokratisierungswelle und dem Phänomen der „Grauzone“ zwischen liberaler Demokratie und offener Autokratie. Auf der Basis des Konzeptes der „embedded democracy“ und der Typologie „defekte Demokratie“ führt er eine empirische Analyse defekter Demokratien durch. Der Autor zeigt, dass die große Mehrheit solcher eingeschränkt demokratischer Regierungssysteme in den letzten Jahren ihre Demokratiedefekte verstetigten. Defekte Demokratien finden sich in allen Transformationsregionen. Sie treten gehäuft in Afrika, Lateinamerika und Asien, seltener jedoch in Ost- und Südosteuropa in Erscheinung. Zwar finden sich eine Reihe von Erfolgsbeispielen, die zeigen, dass innerstaatliche Demokratisierungsprozesse auch unter schwierigen Rahmenbedingungen erfolgreich sein können. Doch in vielen jungen Demokratien erkennt Aurel Croissant in problematischen Rahmenbedingungen eine beständige Konsolidierungsbremse, so dass die defekte Demokratie weiterhin ein Zeichen der dritten Welle bilden dürfte.

Politische Willensbildung in Demokratien ist nicht denkbar ohne das Wirken von Interessengruppen. Bei einer Funktionsanalyse der politischen Steuerungs- und Handlungsfähigkeit von Regierungssystemen lassen sich aber auch durch Interessengruppen ausgelöste Überlastungsgefahren erkennen. Zugleich bergen Komplexität und Unübersichtlichkeit der

politischen Prozesse in offenen Gesellschaften das Risiko von Intransparenz und damit – in den Augen der Bevölkerung – Delegitimierung der Demokratie. Anders als unter genuin pluralistischen Bedingungen, argumentiert *Thomas von Winter*, besitzt der Staat heute die Fähigkeit, über finanzielle Förderungen aktiv in den Gruppenwettbewerb einzutreten. Allerdings hat dieses Verfahren den Preis, dass die geförderten Gruppen über eine finanzielle Abhängigkeit hinaus auch in eine politische Abhängigkeit von ihren staatlichen Adressaten geraten können.

Oscar Gabriel unterzieht die Sozialkapitalforschung einer kritischen Diskussion. In einem empirischen Teil untersucht er Elemente und Verteilung des Sozialkapitals in Europa. Er konstatiert dabei ein starkes Nord-Süd-Gefälle und eine besonders schwache Ausprägung in den post-kommunistischen Ländern. Der Autor attestiert dem Konzept des Sozialkapitals jedoch erhebliche konzeptionelle und methodische Schwächen, die die wissenschaftliche Brauchbarkeit schwächen und die Ergebnisse der empirischen Forschung in Zweifel ziehen. Er kommt deshalb zu dem Schluss, dass die technologische Verwendung empirischer Ergebnisse zur Verbesserung von Problemlösungskapazität und „good governance“ der europäischen Demokratien mit einem großen Fragezeichen versehen werden muss.

Montesquieu sprach im Rahmen seiner Lehre von der politischen Gewaltenteilung im Staat erstmals von drei zu begrenzenden Gewalten. In modernen demokratischen Regierungssystemen wird den Medien die Rolle einer zusätzlichen „vierten Gewalt“ zugeschrieben (vgl. Marcic 1957).² Während das Grundgesetz Legislative, Exekutive und Judikative unter anderem in Artikel 20 eine besondere Rolle als Verfassungsinstitutionen zuspricht, und auch den Parteien mit Artikel 21 besondere Aufmerksamkeit schenkt, beschreibt es die Rolle der „vierten Gewalt“ auf der Ebene der Freiheitsrechte „lediglich“ in Artikel 5. Bereits recht früh umreißt daher auch das Bundesverfassungsgericht das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung als konstituierend für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung, „denn es ermöglicht erst die ständige geistige Auseinandersetzung, den Kampf der Meinungen, der ihr Lebenselement ist. Es ist in gewissem Sinn die Grundlage jeder Freiheit überhaupt“ (BVerfGE 7, 198). Vor diesem Hintergrund ist der Frage der Strukturen und der Funktionsweise der die freie politische Meinungsäußerung befördernden Medien bei der Analyse demokratischer Regierungssysteme besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Wolfgang Zeh thematisiert in seinem pointierten Essay die kardinale Rolle der – auch politisch bildenden – Informationsvermittlung als Systemkomponente parlamentarischer Demokratien. Diese muss – so die Forderung des Autors – um eine selbstreflexive Beobachtung der Medien auf ihre politische Wirkung im System ergänzt werden. Eine lediglich kritisch beobachtende, ansonsten aber im Sinne der Ausübung politischer Herrschaft „agnostische“ Haltung der Medien führt zu einem Mangel an legitimer Rückkopplung und wirft die Frage nach der Kontrolle der Kontrolleure auf.

In neuerer Zeit analysierte Michel Foucault den Zusammenhang von Wissen und Macht. Nahezu zeitgleich etablierte sich der Begriff der Wissensgesellschaft, der heute zunehmend den der Informationsgesellschaft ablöst. In der Wissensgesellschaft werden neben den Medien auch die politischen Akteure vor neue Herausforderungen gestellt. Für die angesichts der zu tragenden Verantwortung erforderliche Urteilsbildung erhofft sich die Politik eine Entlastung durch wissenschaftliches Wissen. *Stefan Wolf* argumentiert in seinem Beitrag zur Analyse wissenschaftlicher Politikberatung, dass aus dieser Entlastungsfunktion jedoch eine zusätzliche Belastung geworden ist, weil die neuen Formen des Wissens keine Entlastungsrolle mehr übernehmen können. Politik muss daher zunehmend die Ambivalenzen im Umgang mit Wissen in ihre Handlungsbegründungen einbauen.

² Allerdings sprach auch bereits Rousseau von der Presse als Säule des Staates (vgl. Löffler 1960).

2.2 Analyse des deutschen Regierungssystems

2.2.1 Struktur und Funktionen des Regierungssystems

Die europäische Integration führte zu umfangreichen Verlagerungen der Rechtsetzungskompetenzen. Den nationalstaatlichen Parlamenten wurden Entscheidungsbefugnisse entzogen, während die Regierungen auf EU-Ebene vermehrt legislative Entscheidungen treffen, die durch die Mitgliedstaaten umzusetzen sind (Ismayr 2008b: 56; Wessels 2009). Der europäischen Integration folgte die innere Europäisierung der Mitgliedstaaten. „In dem Maße, in dem es Europa gibt, existiert kein Deutschland mehr, kein Frankreich, kein Italien etc.“ (Beck 2002: 7). Dass das deutsche Regierungssystem dieser Entwicklung folgt und mittlerweile in allen Politikbereichen und bei allen Entscheidungsprozessen durch die Einflüsse der Europäischen Union geprägt ist, untermauert *Roland Sturm* in seinem Beitrag. Im traditionellen politikwissenschaftlichen Sinne besteht das deutsche Regierungssystem nicht mehr und wurde durch ein „neues deutsches Regierungssystem“ ersetzt. Nach der Analyse des Europäisierungsgrades von Institutionen, Willensbildungsprozessen und Politikfeldern mündet das Fazit des Autors in der Feststellung, dass kaum Legitimation und öffentliche Unterstützung für das „neue deutsche Regierungssystem“ außerhalb der politischen, wirtschaftlichen und zum Teil gesellschaftlichen Eliten entstanden ist. Durch die Notwendigkeit, effizient und koordiniert im europäischen Entscheidungsprozess aufzutreten zu müssen, veränderten die nationalen Institutionen im Zuge des Europäisierungsprozesses zwar Arbeitsweise und Strukturen, verbanden dies jedoch nicht mit einem Umdenken in Bezug auf die *immanente* Funktionslogik. Insbesondere die nationalen und regionalen Parlamente sollten wieder viel stärker der Ort eines Diskurses über die Konsequenzen der europäischen Dimension politischer Entscheidungen werden.

2.2.2 Rolle der Regierung und Ministerialverwaltung

Bedingt durch die Funktionslogik parlamentarischer Regierungssysteme und angesichts der insbesondere in Koalitionssystemen notwendigen Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben, verfügen Regierungschefs über eigene Apparate. In der Bundesrepublik Deutschland übernimmt diese Rolle das Amt des Bundeskanzlers. Nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) ist das Bundeskanzleramt von den Ressorts daher unter anderem zu benachrichtigen, wenn ein Gesetzentwurf ausgearbeitet werden soll. Darüber hinaus ist es „über den Stand der Ausarbeitung und die vorgesehene Zeitplanung für das Gesetzgebungsverfahren laufend zu unterrichten“ (§ 40 GGO; Ismayr 2008c: 395; vgl. Ismayr 2001: 254ff.). *Thomas Knoll* beschreibt Funktionen, Organisation und Funktionsabläufe des Bundeskanzleramtes. Ohne die Regierungszentrale wäre der Regierungschef „ein bedauernswerter Vollinvalid, der nicht sehen, hören noch schreiben, geschweige denn die Richtlinien bestimmen“ könnte (Hennis 1964: 19).

Formell ist es Sache der demokratisch legitimierten Führung, den Auftrag zur Ausarbeitung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen zu geben. Praktisch ist für deren Ausarbeitung in der Regel die Ministerialbürokratie zuständig. Generell ist dabei zu beobachten, dass diese bei Gesetzentwürfen, die im Windschatten der politischen Auseinandersetzung liegen, durchaus auch politisch gestaltend mitwirkt (Ismayr 2008b: 25ff.; vgl. Ismayr 2001: 250ff.). In seinem Beitrag analysiert *Volker Busse* darum das regierungsinterne Gesetzgebungsvoorbereitungsverfahren auf Bundesebene. Angesichts der Tatsache, dass sich zwei Drittel aller Gesetzentwürfe förmlich oder informell auf die Bundesregierung zurückführen lassen, kommt gute Gesetzgebungsvoorbereitung durch die Regierung eine wichtige Bedeu-

tung für bessere Gesetzgebung zu. Innerhalb der Regierung hat dies einerseits klare Verantwortlichkeiten und andererseits gut strukturierte Zusammenarbeit zur Voraussetzung. Die regierungsinternen Strukturen und Prozesse sind rechtlich nur verhältnismäßig rudimentär geregelt. Der Autor durchleuchtet die Verfahren innerhalb der Regierung im Zuge der Rechtsetzungsvorbereitung und zeigt, dass vieles auf Erfahrung aus gewachsener und informeller Staatspraxis fußt. Er macht dabei anschaulich, wie stark die Qualität der vom Parlament zu beschließenden Gesetze von der Vorbereitungsarbeit der Regierung abhängt.

Ein hoher Anteil der Regierungsmitglieder innerhalb der Regierungsfaktionen begünstigt die Kontrolle der Regierung über das Parlament, kann die Patronagemöglichkeiten und damit die Stellung des Regierungschefs stärken und sorgt so für kommunikative Verklammerung innerhalb der Regierungsmehrheit (Ismayr 2009b: 23ff.). Handlungsgrundlagen, Aufgabenfelder und Rollenverständnis des seit 1967 nach britischem Vorbild im bundesdeutschen Regierungssystem eingeführten Amtes des Parlamentarischen Staatssekretärs analysieren *Hermann Groß* und *Jörg Bohnefeld*. Parlamentarische Staatssekretäre agieren als „regierende Parlamentarier“ weniger als *Contreminister*, sondern sehen ihr Hauptziel in der Umsetzung der politischen Vorstellungen der Regierung. Innerhalb eines komplexen Kommunikations- und Interaktionszusammenhangs und vor dem Hintergrund ihrer Erfahrungen und Kontakte als Parlamentarier, werben sie für die Positionen ihres Ministeriums und vertreten den Minister unter anderem in den Fragestunden. Sie bewirken so neben der Durchsetzung der Regierungsinteressen eine institutionelle Verklammerung zwischen Parlament und Regierung.

2.2.3 Rolle des Deutschen Bundestages

Institutionen können, begrifflich weit gefasst, als auf relative Dauer gestellte, durch Internalisierung verfestigte Verhaltensmuster und Sinngebilde mit regulierender und orientierender Funktion verstanden werden. Politische Institutionen, wie der Deutsche Bundestag, sind vor diesem Hintergrund Regelsysteme zur Herstellung und Durchführung verbindlicher, gesamtgesellschaftlich relevanter Entscheidungen. Auch ihre Stabilität beruht auf der temporären Verfestigung internalisierter Verhaltensmuster. Dies verlangt neben einem Mindestmaß an tatsächlicher Macht sowie rechtlicher Normierung der Institution auch ein Mindestmaß an akzeptierten Ordnungsvorstellungen und Partizipationsmöglichkeiten innerhalb der Gesellschaft (Göhler 1994: 22; vgl. Ismayr 2001: 34ff.).

Der Präsident der 16. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, *Norbert Lammert*, sieht knapp zwanzig Jahre nach Wiederherstellung der Deutschen Einheit einen Anlass, den deutschen Parlamentarismus danach zu befragen, ob er im Alltag den Ansprüchen genügt, die die Verfassung für seine Arbeit gesetzt hat. Bei genauerem Hinsehen erweise sich der bundesdeutsche Parlamentarismus robuster und vitaler als gemeinhin vermutet. Machtlos sei das Parlament dabei ganz sicher nicht. Aber offensichtlich auch nicht allmächtig.

Institutionen geben dem Handeln der Akteure einen Rahmen, der durch deren Handeln allerdings auch verändert werden kann. Institutionelle Leitideen wirken dabei als Gesamtheit der mit dieser Ordnungsvorstellung verbunden Geltungsansprüche. *Heinrich Oberreuter* verweist in seinem analytischen Beitrag auf die zentrale und stabilisierende Bedeutung institutioneller Leitideen. Weisen Institutionen Funktionsdefizite auf und mangelt es zugleich an einem Verständnis vom Sinn der jeweiligen Leitidee (*idée directrice*), mutieren funktionale Reformbestrebungen schnell zu kontraproduktiven Strukturänderungen. „Gerade weil nicht alle Akteure das System, in dem sie wirken, zutreffend verstehen, sollte man sie nicht zu großen Würfen animieren“ (Oberreuter in diesem Band).

Institutionen tendieren gemeinhin auch zur Symbolisierung ihrer Leitideen. Baugestalt und (künstlerische) Ausstattung von Parlamenten verweisen daher nicht nur auf die Bedeutung von Gesetzgebung und Regierungskontrolle, sondern häufig auch auf die durchaus konflikträchtige Genese parlamentarischer Entscheidungsmacht. So symbolisieren bauliche Höhenunterschiede Machtkonkurrenzen. Zugleich findet sich in der Konstruktion parlamentarischer Räume das der französischen Revolution entlehnte Halbrund häufiger, als das englische Muster einer (räumlichen) Konfrontation von Mehrheit und Minderheit. *Karl-Siebert Rehberg* argumentiert, dass die symbolische Selbstdarstellung einer Ordnung einen entscheidenden Beitrag zu deren Stabilisierung leistet. Fehlte dem Bonner Bundestag noch jedwede künstlerisch-symbolische Heraushebung, so beginnt mit Berlin eine wirklich kunstvolle – und zugleich auch demokratisch-streitbare – Dimension staatlicher Selbstdarstellung.

Bedingt durch die Vielfalt und zunehmende Komplexität der Gesetzgebungs- und Kontrollaufgaben wurden in allen Parlamenten stark arbeitsteilige Strukturen ausgebildet. Insgesamt liegt der Schwerpunkt parlamentarischer Arbeit fast aller EU-Staaten bei ständigen Ausschüssen, die für die Dauer der Legislaturperiode eingerichtet werden und deren fachlicher Zuschnitt weitgehend dem der Ministerien gleicht. Professionalität und gezieltes Management sind daher auch für die Arbeit des Deutschen Bundestages unerlässlich. Neben den zentralen Steuerungs- und Koordinierungsgremien wie dem Präsidium und dem Ältestenrat wirken insbesondere die Fraktionen als Hauptakteure parlamentarischer Steuerung auch der Ausschussarbeit (Ismayr 2008b: 31ff.; 2001: 95ff.).

Sönke Petersen beschreibt in seinem Beitrag Funktion, Stellung und Arbeitsweise der Parlamentarischen Geschäftsführer, die als Manager, Wortführer und „Einpeitscher“ die parlamentarische Arbeit innerhalb der Fraktionen koordinieren. Der Autor geht hierbei insbesondere auf die interfraktionelle Koordination in den Parlamentarischen-Geschäftsführer-Runden und im Ältestenrat ein.

Jürgen von Oertzen untersucht die Arbeit der Fraktionsarbeitskreise im Deutschen Bundestag. Gestützt auf umfangreiche empirische Forschungen zeigt er, dass Arbeitskreise in den Fraktionen und somit auch im Bundestag insgesamt einflussreiche Akteure sein können, die einen erheblichen Einfluss auf die Politikgestaltung ausüben. Dabei gilt, dass ein Arbeitskreis durchsetzungsfähiger ist, wenn er ein hochrangiges Politikfeld bearbeitet, einer großen Fraktion angehört, in sich einig ist und die Positionen und Durchsetzungskräfte der anderen Akteure gut abschätzen kann. Bei der Mehrheit der anstehenden Entscheidungen übernimmt der Arbeitskreis die Führung. „Große“ Entscheidungen bearbeitet jedoch die Fraktionsspitze und besitzt dann auch die Definitionsgröße darüber, was eine „große“ Entscheidung ist.

Unabhängig vom Status als Mehrheits- oder Oppositionsfaktion erfolgte in den zurückliegenden Jahren ein kontinuierlicher Ausbau der Fraktionshilfsdienste. Kleine Fraktionen verfügen anteilig sogar über deutlich mehr Angestellte als die beiden großen Fraktionen, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. *Helmar Schöne* beschreibt Funktion und Arbeitsweise der Fraktionsgeschäftsführer und -referenten. Ihre Aufgabe ist es, den organisatorischen Rahmen für die Willenbildung der Fraktion abzustecken. Dabei wächst ihnen eine besondere Vertrauensstellung zu, auf deren Grundlage sie innerhalb der Fraktion wichtige Koordinierungs- und Dissensmanagementfunktionen wahrnehmen können.

2.2.4 Rolle des Bundesrates und der föderalen Strukturen

In vielen europäischen Regierungssystemen besteht neben dem Abgeordnetenhaus noch eine „Zweite Kammer“. In Legitimation, Struktur und Funktionen durchaus verschieden, die-

nen sie in föderativen Systemen hauptsächlich der Repräsentation der Gliedstaaten. Deutlich stärker als in anderen Regierungssystemen kommen die Interessen der Gliedstaaten trotz ausgeprägter parteipolitischer Orientierungen in dem aus weisungsgebundenen Mitgliedern der Landesregierungen zusammengesetztem deutschen Bundesrat zum Ausdruck. Dessen Stellung im Regierungssystem wird auch wegen fortschreitender Unitarisierung des Bundesstaates häufig als Blockadeinstrument wahrgenommen. Entsprechend vielgestaltig sind die Analyseansätze und Reformbestrebungen (Ismayr 2009b: 33f., 2009c: 525ff.).

Uwe Jun analysiert zunächst die Stellung des Bundesrates im deutschen Regierungssystem und untersucht anschließend die Diskussion um die Reform des Föderalismus in der Bundesrepublik sowie die Umsetzung und Auswirkungen der ersten Stufe der Föderalismusreform 2006. Erklärtes Ziel der Reform war es, die Bundesländer mit mehr Autonomie auszustatten, im Gegenzug aber die Mitwirkungsmöglichkeiten der Landesregierungen zu beschneiden und so für eine stärkere Entflechtung der Kompetenzen zu sorgen. Der Autor attestiert der Föderalismusreform I, eine bereichsspezifische Entflechtung und eine Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder befördert zu haben. In Bezug auf den intendierten Rückgang der Zahl zustimmungspflichtiger Bundesgesetze zeigt er, dass sich in den ersten rund eineinhalb Jahren nach Inkrafttreten der Reform deren Anteil in der Tat spürbar verringerte.

Während der Bundesrat als gemeinsames Organ der Länder im bundesdeutschen Regierungssystem verortet ist, agieren die Vertretungen der Länder beim Bund als Instrumente der Interessenwahrnehmung der einzelnen Bundesländer. Neben der Stimmführung und Vertretung im Bundesrat gehört die Beobachtung aller für das Land wichtigen politischen Vorgänge in Berlin zu den Hauptaufgaben des Personals der Landesvertretungen. Dabei agieren die Mitarbeiter nicht nur als „Horchposten“, sondern schalten sich auch aktiv in politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse im Interesse ihres Landes ein. *Klemens H. Schrenk* beschreibt die Rechtsgrundlagen, Aufgabengebiete und Arbeitsstrukturen der Vertretungen der Länder beim Bund sowie deren Einbindung in den vielschichtigen Koordinierungsprozess des Bundesrates.

Julia von Blumenthal untersucht föderale und unitarische Tendenzen in der deutschen Landespolitik nach der Föderalismusreform. Sie stellt zunächst einen aus der institutionalistischen Governance-Forschung entwickelten Analyserahmen vor und wendet diesen dann auf das Politikfeld der Zulassung religiöser Symbole im öffentlichen Dienst an. Die Autorin zeigt, dass in der „Kopftuchfrage“ nur in Nordrhein-Westfalen und im Saarland unitarische Prägungen spürbaren Einfluss haben. In allen anderen Bundesländern sind die Entscheidungsprozesse von landesspezifischen Faktoren geprägt. Julia von Blumenthal kommt zu dem Ergebnis, dass diese nahezu durchgehend föderale Ausrichtung der Entscheidungsprozesse in der „Kopftuchfrage“ auf die hier nur bedingte Relevanz der Mehrebenen-Governance sowie das besonders hohe Maß an eigenständigen Ländertraditionen im Bereich der Schulpolitik und des Verhältnisses von Kirche und Staat zurückzuführen ist.

Die Probleme verschiedener Bundesregierungen, ihre Wirtschafts- und Sozialpolitik auch im Bundesrat durchzusetzen, waren mitverantwortlich für die Intensivierung der Diskussion um eine Reform des deutschen Föderalismus, argumentiert *Reimut Zohlnhöfer*. Dafür überprüft der Autor in seinem Beitrag anhand von Schlüsselentscheidungen der rot-grünen Koalition zwischen 1998 und 2005 in den Bereichen Finanz-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, ob und in welchem Umfang der erste Teil der Föderalismusreform zur Verinderung der Politikverflechtung im Bereich der wirtschafts- und sozialpolitischen Gesetzgebung beigetragen hat.

2.2.5 Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit

Um den Vorrang der Verfassung gegenüber einfachen Gesetzen zu garantieren und zu gewährleisten, dass Verfassungsänderungen nicht unter Umgehung des dafür vorgesehenen Verfahrens vorgenommen werden, hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg in Europa die – häufig dem „österreichischen Modell“ entlehnte – Institution eines speziellen Verfassungsgerichts durchgesetzt. Als zentrale Akteure im Bereich judikativer Gewaltenteilung übernehmen diese Gerichte die Aufgabe der konkreten bzw. abstrakten Normenkontrolle sowie der Institutionenkontrolle (Ismayr 2008b: 41ff.).

Dietrich Herrmann liefert eine Bestandsaufnahme und Analyse des politikwissenschaftlichen Forschungsstandes zum deutschen Bundesverfassungsgericht. Das Konzept der Deutungsmacht ermöglicht eine Charakterisierung der Autorität des Bundesverfassungsgerichts und hilft dabei, den zentralen Gesichtspunkt der Geltung in den Blick zu nehmen. Die selbst postulierte Autorität stattet das Verfassungsgericht mit großem politischem Einfluss aus, doch muss dafür das prekäre Vertrauen der Bevölkerung und der politischen Akteure anhaltend und immer wieder neu gewonnen werden. Und auch wenn in einem konkreten Streitfall die Letztentscheidung formal beim Bundesverfassungsgericht liegt, so steht für Dietrich Herrmann außer Frage, dass die Auslegung des Grundgesetzes in großen gesellschaftlichen Konflikten eine gemeinsam im Dialog zu bewältigende Aufgabe aller Akteure bleibt.

2.2.6 Politische Partizipation und Politikfeldanalyse

In Deutschland hat sich seit dem Ende des Nationalsozialismus ein tiefgreifender Wandel der vordem obrigkeitlich geprägten politischen Kultur vollzogen. Die Bereitschaft der Bürger, auch über den Wahlakt hinaus an politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen teilzunehmen, erhöhte sich seit den 1960er Jahren beträchtlich. Nach der deutschen Vereinigung erlebte diese Teilhabebereitschaft der Bevölkerung jedoch einen Einbruch. Problemlösungsschwierigkeiten der Politik, Erfahrungen einer durch den SED-Staat geprägten politischen Kultur, aber auch sozialstaatliche Liberalisierungstendenzen führten einerseits zu einer Vertrauenskrise gegenüber der Politik und andererseits zur Veränderung der Partizipationsneigungen und -formen. Insbesondere im sozialpolitischen Bereich und – strukturbedingt – auf der Landes- bzw. Kommunalebene ist die Partizipationsbereitschaft der Bevölkerung daher am stärksten (Ismayr 2009c: 546ff.).

Der Beitrag von *Otmar Jung* beschäftigt sich mit direkter Demokratie auf der Ebene der deutschen Bundesländer. Die wahlberechtigte Bevölkerung macht dort von der Möglichkeit der Volksgesetzgebung in unterschiedlichem Umfang und mit unterschiedlichem Erfolg Gebrauch. Nach einigen erfolgreich durchgeföhrten Volksentscheiden setzte sich jedoch das jeweilige Landesparlament in vielen Fällen binnen kurzer Frist über das von der Bevölkerung beschlossene Gesetz hinweg und verabschiedete ein Gesetz, mit dem der entsprechende Volksentscheid „korrigiert“ wurde. Otmar Jung analysiert einige Fallbeispiele dieser „parlamentarischen Konterlegislatur“ und unterzieht die aktuelle staatsrechtliche Diskussion über dieses Phänomen einer kritischen Prüfung. Die Mehrheitsmeinung behandelt das Thema mit ihrer unkritisch angewandten *lex-posterior*-Regel de facto als Machtfrage. Der Autor plädiert demgegenüber für die Regel, dass ein Volksgesetz während der laufenden Legislatur vom Parlament nicht aufgehoben werden darf.

Angela Behring setzt sich mit der Kinder- und Jugendpolitik in Deutschland auseinander. Am Beispiel des Themas Kinderbetreuung unternimmt die Autorin einen Brückenschlag von der Bundes- über die Landes- bis zur kommunalen Ebene. Sie arbeitet heraus,

dass sich die Kommunen in diesem Politikfeld bei der Entscheidungsfindung und bei der Implementation in einem Dilemma zwischen den Vorgaben des Bundes, landespolitischen Ideen und konkreten Problemlagen vor Ort befinden. In vielen Kommunalparlamenten tritt in den letzten Jahren vermehrt das Phänomen unklarer Mehrheitsverhältnisse auf. Die Autorin zeigt, dass das dadurch beförderte „Regieren mit wechselnden Mehrheiten“ nicht notwendigerweise negativ zu bewerten ist, sondern die Durchsetzung politischer Ziele auf kommunaler Ebene durchaus befördern kann.

2.3. Analyse und Vergleich europäischer Regierungssysteme

2.3.1 Europäische Verfassung sowie Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa im Vergleich

Die Entwicklung der Europäischen Union hat zu einer umfangreichen Verlagerung von Rechtsetzungskompetenzen auf die Gemeinschaft (EG/EU) geführt (vgl. Sturm in diesem Band). Der Prozess der europäischen Einigung wurde in jüngerer Zeit vor allem durch die Verträge von Maastricht (1992/93), Amsterdam (1997) und Nizza (2003) vorangetrieben. In die Entstehung des Vertrages über eine Verfassung für Europa (2004) wurden über einen Verfassungskonvent neben den Mitgliedstaaten auch die damaligen Beitrittsländer sowie die Türkei einbezogen. Gegenüber dem Vertrag von Nizza sollte neben der rechtskräftigen Kodifizierung einer Charta der Grundrechte insbesondere der Staatlichkeitscharakter der EU gestärkt werden. Die in allen 25 Mitgliedstaaten notwendige Ratifizierung des Vertrages scheiterte jedoch an Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden (2005). Auch in anderen Mitgliedstaaten mehrten sich die kritischen Stimmen, die vor einer Zunahme der Kompetenzen der EU warnten. Der EU-Grundlagenvertrag von Lissabon (2007), der mit Ausnahme von Irland (2008) in allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurde, versuchte der Kritik mit der Schaffung einer „kleinen Verfassung“ zu begegnen, die jedoch erst am „ersten Tag des auf die Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde folgenden Monats“ (Art. 54 Abs. 2 EUV-Lissabon) in Kraft treten kann (Ismayr 2008b: 56ff.; Wessels 2009).

Jürgen Hartmann analysiert einleitend in Abschnitt III dieses Bandes die Strukturmerkmale der Europäischen Union und das europäische Verfassungsprojekt (vgl. zur typologischen Einordnung der EU auch den Beitrag von Pelinka in diesem Band). Nachdem das Verfassungsprojekt, das eine in die europäischen Gesellschaften wirkende Bedeutung nahe legte, die gar nicht beabsichtigt war, scheiterte, einigten sich die Akteure auf eine bescheidene Fortschreibung der letzten Änderungsverträge. Für Jürgen Hartmann bedeutet dies eine Rückkehr zur Verpackungserlichkeit. Denn zum einen werden die nationalen Regierungen auf absehbare Zeit die Hauptakteure in der Politik der EU bleiben, zum anderen bilden konsensdemokratische Verfahren das maßgebliche Fundament der Brüsseler Politik. Ein konsensdemokratischer Regierungsmodus benötigt keine besondere Verfassungstechnik, und die heterogene EU kann nicht nach dem Muster einer parlamentarischen Mehrheitsdemokratie regiert werden. Somit kann die EU der Erwartung, so zu funktionieren und zu reagieren, wie man es von einem souveränen Staat erwartet, nicht entsprechen – unabhängig davon, ob die EU eine Verfassung besitzt.

Silvia von Steinsdorffs Beitrag setzt sich mit den Problemen der demokratischen Legitimation und den Grenzen der politischen Macht von Verfassungsgerichten auseinander und fragt insbesondere nach der spezifischen Rolle und Verantwortung von Verfassungsgerichten in politischen Transformationsprozessen. Sie analysiert dabei exemplarisch die verfassungsgerichtliche Praxis in drei „etablierten“ Demokratien (Deutschland, Frankreich und USA) im Vergleich mit den bisherigen Erfahrungen in fünf osteuropäischen Transformationsstaaten (Bulgarien, Polen, Rumänien, Russland und Ungarn). Die Autorin zeigt, dass die

Mehrzahl der neuen osteuropäischen Verfassungsgerichte ihre Rolle als Demokratieversicherung erstaunlich gut wahrnehmen konnte und das Grundproblem der mangelnden demokratischen Legitimation durch entsprechende Regeln beim Auswahlverfahren zumindest partiell entschärft wird. Insbesondere in Rumänien und Russland ist die unabhängige Autorität und Deutungsmacht der Verfassungsgerichte derzeit aber noch unterentwickelt.

2.3.2 Koalitionen in West- und Osteuropa im Vergleich

Die Struktur und Funktionsweise der Regierungen ist in hohem Maße durch das Parteiensystem und das Wahlsystem geprägt. Einparteienregierungen mit einer parlamentarischen Mehrheit (entsprechend dem Westminstermodell) bilden in Europa eher die Ausnahme. Zwischen 1945 und 2003 kontrollierte in nur etwa 13 Prozent aller Kabinette eine einzige Regierungspartei die absolute Mehrheit der Parlamentssitze in den europäischen Regierungssystemen (vgl. Ismyr 2009: 28ff.). Die Analyse von Koalitionsbildung, -bestand und -governance ist daher zentrales Anliegen politikwissenschaftlicher Forschung. Verbesserte theoretische und empirische Ansätze versuchen mittlerweile, institutionelle Anreize und die Wirkung exogener Schocks systematisch auf das Handlungskalkül der wesentlichen Akteure zu beziehen. Thomas Saalfeld testet in seinem Beitrag ein diesbezügliches Modell von Arthur Lupia und Kaare Strom. Dabei bestätigt sich unter anderem die wichtige Rolle des Wahlzyklus für das Nutzenkalkül der Akteure.

Florian Grotz und *Till Weber* untersuchen einen bislang wissenschaftlich weitgehend vernachlässigten Bereich – die Koalitionsstrukturen und die Koalitionsstabilität in zwölf Staaten Mittel- und Osteuropas. Die Autoren zeigen, dass „Übergroße Regierungsbündnisse“ eine größere Dauerhaftigkeit aufweisen als „Minimale Gewinnkoalitionen“. Die Strategie, „überzählige“ Partner ins Kabinett einzubinden, zahlt sich in Mittel- und Osteuropa langfristig aus. Die Koalitionsforschung sollte solche Zusammenschlüsse nicht in erster Linie als Notlösungen ansehen, sondern kontextspezifische Variablen integrieren, die die Stabilität „Übergrößer Regierungsbündnisse“ befördern. Grotz und Weber weisen in ihrer Untersuchung auch nach, dass die ideologische Heterogenität eines Regierungsbündnisses nicht generell auf Kosten der Stabilität geht. Im Gegensatz zu Vielparteienregierungen erhöhen ideologische Differenzen bei Koalitionen mit wenigen Partnern die Lebensdauer.

2.3.3 Transformation, Demokratisierung und Parteiensysteme im Vergleich

Wolfgang Merkel zieht zwanzig Jahre nach dem Fall des Eisernen Vorhangs eine kritische Bilanz der Transformations- und Demokratisierungsforschung. Der Beitrag diskutiert zum einen die Schwächen einer Reihe von theoretischen Konzepten. Vor diesem Hintergrund plädiert der Autor eingehend für eine Synthese von handlungs-, struktur- und kulturtheoretischen Theorieelementen. Zum anderen untersucht Wolfgang Merkel den Konsolidierungsstand und die demokratische Qualität der politischen Regime der osteuropäischen Transformationsstaaten. Er kommt zu dem Ergebnis, dass sieben Länder Nordost- und Mitteleuropas einen außerordentlich schnellen Transformationsprozess durchlaufen haben und als konsolidiert gelten können. Deutliche Defizite muss man einer Reihe südosteuropäischer Staaten attestieren. Die Nachfolgestaaten der UdSSR (ausgenommen die baltischen Staaten) zeigen deutliche autoritäre Tendenzen bis hin zu kaum verdeckter (Re-)Autokratisierung.

Solveig Richter untersucht die Demokratisierungsprozesse in Südosteuropa exemplarisch anhand der Transformationsprozesse in den Staaten Kroatien, Bosnien-Herzegovina

und Serbien. In Anlehnung an das Konzept defekter Demokratien (vgl. den Beitrag von Croissant in diesem Band) kommt die Autorin zu dem Schluss, dass Kroatien bis zum Jahr 2000 als defekte Demokratie charakterisiert werden kann, sich aber als einziges der drei Länder inzwischen auf dem Pfad der Konsolidierung befindet. Serbien und Bosnien-Hercegovina hingegen verharren in der Grauzone zwischen einem autoritären und einem liberal-demokratischen politischen System. In diesen beiden Staaten ist jedoch nicht notwendigerweise von einer Verfestigung der defekten Demokratie auszugehen, weil sich reformorientierte politische Akteure der Unterstützung sowohl breiter Bevölkerungsschichten als auch der europäischen Staaten sicher sein können.

Ellen Bos analysiert die Entwicklung der Parteien und Parteiensysteme in den post-sozialistischen Staaten Osteuropas. Die Autorin konstatiert einen Zusammenhang zwischen der Zugehörigkeit eines Staates zu einer der Subregionen Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa und dem jeweils erreichten Demokratisierungsgrad sowie der Herausbildung pluralistischer Parteiensysteme. Auch eine Reihe anderer Variablen verweist auf klare Unterschiede zwischen den Subregionen. Die Volatilität beispielsweise ist in den post-sowjetischen Staaten und Südosteuropa in der Regel höher als in Mittelosteuropa. Insgesamt scheinen historische *legacies* aus der Zeit vor dem Sozialismus stärker zu wiegen als der Post-Sozialismus, das verbindende Element der Staaten der Region. Bei allen konstatierten Krisensymptomen darf jedoch nicht unterschlagen werden, dass sich eine Reihe von Parallelen zwischen den Krisenerscheinungen des Ostens und ganz ähnlichen Entwicklungen im Westen entdecken lassen, die gemeinhin mit dem Etikett „Krise der repräsentativen Demokratie“ belegt werden.

2.3.4 Politische Partizipation sowie politische Kultur im Vergleich

In mehreren Regierungssystemen Europas haben die Bürger die Möglichkeit, sich jenseits der Wahl von Körperschaften und Amtsträgern durch direktdemokratische Verfahren am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zu beteiligen. Die Wirkung dieser Verfahren hängt jedoch jeweils von ihrer Kombination, von ihrer konkreten Ausgestaltung, den verfassungspolitischen Rahmenbedingungen und der politischen Kultur eines Landes ab (Ismayr 2009b: 35). Das schweizerische Regierungssystem räumt den Bürgern traditionell eine vergleichsweise recht weitgehende direkte Beteiligung an den wichtigsten Entscheidungen des Parlaments ein. Anhand der klassischen *cleavages* wirft *Wolf Linder* die Frage nach der Rolle der direkten Demokratie auf: Bildet sie ein weiteres Element politischer Integration oder führt sie zur Verstärkung gesellschaftlicher Gegensätze?

Angesicht unterschiedlicher Demokratieverstellungen ist die analytische Beschäftigung mit Politischer Kultur für die Politikwissenschaft höchst aufschlussreich. Nur eine Kongruenz zwischen einer vorherrschenden politischen Struktur und ihrer politischen Kultur kann eine Persistenz des Systems über einen längeren Zeitraum sichern. *Gert Pickel* zeichnet darum die Anfänge, zentrale theoretische Diskurse sowie aktuelle Entwicklungen der politischen Kulturforschung angesichts zu erwartender nächster Demokratisierungswellen in Asien und Afrika, aber auch zu beobachtender autoritärer Tendenzen in Osteuropa nach.

3. Zusammenfassung

Der vorliegende Band widmet sich der Analyse von Strukturen, Funktionen und Prozessen des bundesdeutschen sowie ausgewählter europäischer Regierungssysteme. In einer Mischung von gegenstands- sowie problemfeldbezogener Darstellungsweise und vor dem Hintergrund einer größtenteils theoretisierenden Herangehensweise werden Beiträge präsentiert, die vor allem in Ergänzung der Bände Wolfgang Ismayrs zu den politischen Systemen und zur Gesetzgebung in West- und Osteuropa ausgewählte Aspekte der Regierungssysteme aufgreifen und näher beleuchten.

Der Band wurde von den Herausgebern für die Anwendung in der Lehre entworfen. Wir danken allen Autoren, die trotz vielfältiger weiterer Aufgaben und Verpflichtungen dieses Ziel mitgetragen und entsprechende Beiträge erarbeitet haben. In ganz besonderer Weise gilt unser Dank Wolfgang Ismayr. Ihm ist dieser Band gewidmet.

Literaturverzeichnis

- Abromeit, Heidrun/Stoiber, Michael (2006): Demokratien im Vergleich: Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme, Wiesbaden.
- Albert, Hans/Stapf, Kurt H. (Hrsg.) (1979): Theorie und Erfahrung: Beiträge zur Grundlagenproblematik der Sozialwissenschaften, Stuttgart.
- Beck, Ulrich (2002): Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter, Frankfurt a. M.
- Berg-Schlosser, Dirk/Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.) (2003): Vergleichende Politikwissenschaft: Ein einführendes Studienhandbuch, 4., überarb. u. erw. Aufl., Wiesbaden.
- Bleek, Wilhelm (2001): Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland, München.
- Boix, Carles/Stokes, Susan C. (Hrsg.) (2007): The Oxford Handbook of Comparative Politics, Oxford u. a.
- Brunner, Georg (1979): Geschichte der vergleichenden Regierungslehre, in: Brunner, Georg (Hrsg.): Vergleichende Regierungslehre: Ein Studienbuch, Band I, Paderborn u. a., S. 22-45.
- Bußhoff, Heinrich (1984): Politikwissenschaftliche Theoriebildung: Grundlagen und Verfahrensweisen, Köln.
- Czempiel, Ernst Otto (2004): Internationale Beziehungen: Begriff, Gegenstand und Forschungsabsicht, in: Knapp, Manfred/Krell, Gert (Hrsg.), Einführung in die Internationale Politik, 4. Aufl., München, S. 2-28.
- Easton, David (1965): A Framework for Political Analysis, Englewood Cliffs, N. J.
- Göhler, Gerhard (1994): Politische Institutionen und ihr Kontext. Begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zur Theorie politischer Institutionen, in: Göhler, Gerhard (Hrsg.), Die Eigenart der Institutionen: Zum Profil politischer Institutionentheorie, Baden-Baden, S. 19-46.
- Göhler, Gerhard/Zeuner, Bodo (Hrsg.) (1991): Kontinuität und Brüche in der deutschen Politikwissenschaft, Baden-Baden.
- Hartmann, Jürgen (2005): Westliche Regierungssysteme: Parlamentarismus, präsidentielles und semipräsidentielles Regierungssystem, 2., akt. Aufl., Wiesbaden.
- Helms, Ludger/Jun, Uwe (Hrsg.) (2004): Politische Theorie und Regierungslehre: Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung, Frankfurt a. M. u. a.
- Hennis, Wilhelm (1964): Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, Tübingen.
- Ismayr, Wolfgang (2001): Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 2., überarb. Aufl., Opladen.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2008a): Gesetzgebung in Westeuropa: EU-Staaten und Europäische Union, Wiesbaden.
- Ismayr, Wolfgang (2008b): Gesetzgebung in den Staaten der Europäischen Union im Vergleich, in: Ismayr (Hrsg.) (2008a), S. 9-64.
- Ismayr, Wolfgang (2008c): Gesetzgebung im politischen System Deutschlands, in: Ismayr (Hrsg.) (2008a), S. 383-429.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2009a): Die politischen Systeme Westeuropas, 4. akt. u. überarb. Aufl., Wiesbaden.

- Ismayr, Wolfgang (2009b): Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich, in: Ismayr (Hrsg.) (2009a), S. 9-64.
- Ismayr, Wolfgang (2009c): Das politische System Deutschlands, in: Ismayr (Hrsg.) (2009a), S. 515-565.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2009d): Die politischen Systeme Osteuropas, 3., akt. u. überarb. Aufl., Wiesbaden.
- Jahn, Detlef (2006): Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft, Wiesbaden.
- Kaiser, Andre (2007): Neuere Beiträge zur empirischen Institutionenanalyse: Von der Gegenstands- zur Problemorientierung, in: Politische Vierteljahrsschrift 48 (1), S. 119-135.
- Kriesi, Hanspeter (2007): Vergleichende Politikwissenschaft: Eine Einführung. Teil 1: Grundlagen, Baden-Baden.
- Kriesi, Hanspeter (2008): Vergleichende Politikwissenschaft: Eine Einführung. Teil 2: Institutionen und Länderbeispiele, Baden-Baden.
- Kropp, Sabine/Minkenberg, Michael (Hrsg.) (2005): Vergleichen in der Politikwissenschaft, Wiesbaden.
- Kuhn, Thomas S. (2008): Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, 2., rev. und um das Postskriptum von 1969 erg. Aufl., Frankfurt a. M.
- Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.) (2006): Vergleichende Regierungslehre: Eine Einführung, 2., durchges. Aufl., Wiesbaden.
- Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Pickel, Susanne (2009): Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft: Eine Einführung, Wiesbaden.
- Lehner, Franz/Widmaier, Ulrich (2003): Vergleichende Regierungslehre, 4. Aufl., Wiesbaden.
- Löffler, Martin (1960): Der Verfassungsauftrag der Publizistik, in: Publizistik 5 (6), S. 197-201.
- Löhr, Guido (2002): Gibt es analytische Urteile, in: Internationale Zeitschrift für Philosophie (1), S. 60-84.
- Marcic, René (1957): Vom Gesetzesstaat zum Richterstaat – Recht als Maß der Macht: Gedanken über den demokratischen Rechts- und Sozialstaat, Wien.
- Mols, Manfred (2001): Politik als Wissenschaft: Zur Definition, Entwicklung und Standortbestimmung einer Disziplin, in: Mols, Manfred/Lauth, Hans-Joachim/Wagner, Christian (Hrsg.): Politikwissenschaft: Eine Einführung, 3. neu bearb. u. erw. Aufl., Paderborn u. a., S. 25-66.
- Naßmacher, Hiltrud (2004): Politikwissenschaft. 4., völlig neubearb. u. erw. Aufl., München/Wien.
- Pelinka, Anton (2005): Vergleich politischer Systeme, Wien u. a.
- Pickel, Susanne/Pickel, Gert/Lauth, Hans-Joachim/Jahn, Detlef (Hrsg.) (2009): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: Neue Entwicklungen und Anwendungen, Wiesbaden.
- Popper, Karl (1934): Logik der Forschung, Tübingen.
- Popper, Karl R. (2003): Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, 2 Bände, 8. Auflage, Tübingen.
- Prittitz, Volker von (2007): Vergleichende Politikanalyse, Stuttgart.
- Rhodes, Roderick A. W./Binder, Sarah A./Rockman, Bert A. (Hrsg.) (2006): The Oxford Handbook of Political Institutions, Oxford u. a.
- Schubert, Klaus/Klein, Martina (2006): Das Politiklexikon, 4., aktual. Aufl., Bonn.
- Stykov, Petra (2007): Vergleich politischer Systeme, Paderborn u. a.
- Thiery, Peter (2001): Moderne politikwissenschaftliche Theorie, in: Mols, Manfred/Lauth, Hans-Joachim/Wagner, Christian (Hrsg.), Politikwissenschaft: Eine Einführung, 3. neu bearb. u. erw. Aufl., Paderborn u. a., S. 209-248.
- Waschkuhn, Arno (2002): Grundlegung der Politikwissenschaft: Zur Theorie und Praxis einer kritisch-reflexiven Orientierungswissenschaft, München/Wien.
- Wessels, Wolfgang (2009): Das politische System der Europäischen Union, in: Ismayr (Hrsg.) (2009a), S. 957-992.
- Zuckerman, Alan S. (Hrsg.) (2008): Comparative Political Science, 4 Bände, Los Angeles u. a.

Verfassungsgerichtsentscheidungen:

- BVerfGE 2, 1 – Freiheitlich demokratische Grundordnung (23.10.1952)
BVerfGE 7, 198 – Lüth-Entscheidung (15.01.1958)

Teil I

Theorien, Methoden, Ansätze und Typologien
der Regierungssystemanalyse

Susanne Pickel

Methoden der Regierungssystemanalyse und des Regierungssystemvergleichs

1. Einleitung

Um sich der Realität wissenschaftlich zu nähern und nicht im Alltagswissen zu verharren, ist es notwendig, auf ein systematisches Vorgehen der Wirklichkeitsüberprüfung zurückzugreifen. Hierzu benötigt man zwei grundlegende Komponenten: Eine allgemein formulierte Theorie und eine Methode zur ihrer kontrollierten Überprüfung an der Realität. Die Methode besitzt ihrerseits klare Regeln, die den Grundprämissen der Wissenschaftlichkeit verpflichtet sind. Dazu zählen Transparenz der Produktion und Interpretation von Daten und Texten, Nachvollziehbarkeit, Überprüfbarkeit und Reproduzierbarkeit von Forschungsergebnissen sowie ein hohes Ausmaß an Intersubjektivität in der Ergebnisinterpretation (vgl. Pickel et al. 2003b: 7f.). Der Vergleich als Methode des Erkenntnisgewinns ist dabei eine recht frühe Form der Untersuchung der politischen Welt, finden sich doch bereits erste Vergleiche von Staatsformen bei Aristoteles. So ermöglicht die geordnete Gegenüberstellung von Tatbeständen das Erkennen von Unterschieden und Gemeinsamkeiten gesellschaftlicher Prozesse und erweitert das Wissen des Forschers über die singuläre Situation hinaus. Im besten Fall können verallgemeinerbare Aussagen oder gar allgemeingültige sozialwissenschaftliche Theorien entwickelt werden.

Innerhalb der Politikwissenschaft hat der Vergleich den Grundstock für eine eigene Disziplin gelegt – die Vergleichende Regierungslehre oder Vergleichende Politikwissenschaft (vgl. auch Berg-Schlosser/Müller-Rommel 2003b: 13; G. Pickel 2007). Diese Teildisziplin der Politikwissenschaft beschäftigt sich zentral mit den Ergebnissen der Gegenüberstellung von politischen Systemen und mit der Erklärung der hierbei gefundenen Unterschiede oder Gemeinsamkeiten. So hat die Zahl der Themenbereiche, die systematisch vergleichend untersucht werden, in den letzten Jahren genauso zugenommen wie die Zahl der Forscher, die sich mit diesen Themenbereichen auseinandersetzen.¹ Zu den sich am stärksten ausdehnenden Gebieten sind die vergleichende *Policy-Analyse* (vgl. Schmidt 1997), die vergleichende politische Kulturforschung (vgl. Pickel/Pickel 2006) und eben die vergleichende Analyse von politischen Institutionen (vgl. zusammenfassend Siaffoff 2005; Jahn 2006: 57-70) zu zählen.

Spricht man im engeren Sinne von Methoden der Regierungssystemanalyse, so ist die Frage „Does polity matter?“ von zentraler Bedeutung. Sie knüpft an die Tradition der Staatswissenschaft des frühen 20. Jahrhunderts an und beschäftigt sich mit institutionellen Formen, Typen und Aspekten von Regierungssystemen. Die vergleichende Untersuchung

¹ So sehen sich laut einer Reputationsstudie der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft von 2006 über 50 % der deutschen Politikwissenschaftler als vergleichend, und 40 % geben die komparative Analyse als ihr Hauptthemengebiet an (vgl. Dethloff/Erdmann/Pickel 2007; Falter/Knott 2007).

politischer Inhalte (*policy*) und Prozesse (*politics*) tritt in diesem Fall ein wenig in den Hintergrund, ohne allerdings ganz aus dem Blickfeld zu geraten. Als methodische Zugänge für diese Analysen bieten sich insbesondere (systematisch) vergleichende Fallstudien (vgl. Rohlfing 2008; George/Bennett 2005; Munro 2003) und die Analyse von Aggregatdaten (vgl. Jahn 2006; Jahn 2008; Siaroff 2005) an. Letztere greifen auf ein breites Instrumentarium an statistischen Verfahren zurück (s. Lauth/Pickel/Pickel 2008, Kap. 4.2). Die vergleichende Regierungssystemanalyse benutzt damit ähnliche Methoden, wie sie auch in anderen Zielgebieten der Politikwissenschaft angewandt werden (vgl. Behnke et al. 2006). Sie werden jedoch dem Gegenstandsbereich der Forschungsarbeit angepasst. Widmen wir uns im Folgenden etwas genauer dem derzeitigen Methodenkanon der vergleichenden Regierungssystemanalyse und legen dabei den Schwerpunkt auf die vergleichende Perspektive.

2. Die Entwicklung der vergleichenden Methode

Die Anfänge systematischen Vergleichens und des Schließens auf Ursache-Wirkung-Zusammenhänge in den Sozialwissenschaften können auf die Arbeiten von John Stuart Mill (1843) zurückgeführt werden. Mit seinen Überlegungen zu den Methoden der Differenz (*method of difference*) bzw. Konkordanz (*method of agreement*) führt er die ersten systematischen Variationen von miteinander in Beziehung stehenden „Variablen“ in die Wissenschaftstheorie ein. Trotz dieser frühen Überlegungen zum Vergleichen als Methode, wurde diese Thematik erst ab den späten 1960er Jahren (Berg-Schlosser/Müller-Rommel 2003b: 20-23) – und da vor allem im angelsächsischen Raum – für die Betrachtung politischer Systeme wieder aufgenommen. Als zentrale Beiträge sind dabei die Arbeiten von Przeworski/Teune (1970) und Lijphart (1971, 1975) zu nennen.

Tabelle 1: Methoden des Vergleichs (nach Lijphart 1971)

Fallstudien	Komparative oder vergleichende Methode	Experimentelle Methode, Quasi-Experiment	Statistische Methode
Typen von Einzelfallstudien:			
- a-theoretische	Systematische Analyse einer kleinen Anzahl von Fällen	Versuchsaufbau analog zu naturwissenschaftlichem Experiment (Kontrolle aller Variablen und der Rahmenbedingungen)	systematische Analyse einer größeren Anzahl von Fällen
- Theorie generierende	(<i>Small-N-Analysis</i>) in der Re-		
- Theorie testende	gel anhand des MSSD oder des MDSD.		(<i>Large-N-Analysis</i>) (statistische Kontrolle)

Anm.: MSSD = Most-Similar-Systems-Design; MDSD = Most-Different-Systems-Design.

Quelle: Lauth/Pickel/Pickel 2008 (Rekombination auf Basis von Lijphart 1971); siehe auch Jahn 2006: 178.

Zwei Richtungen wurden dabei eingeschlagen: Zum einen setzte sich die von Lijphart² unterstützte Auffassung durch, dass Vergleiche mit möglichst vielen Fällen bzw. Ländern (*Large-N-Analysis*) das Ziel der komparativen Analyse darstellen; zum anderen wurde durch die Einführung des *Most-Different-Systems-Designs* und des *Most-Similar-Systems-Designs* ein Standard für die Fallauswahl einer vergleichenden Studie mit begrenzten Fallzahlen vorgelegt. Als grundlegende Festschreibung für die Methoden³ des Vergleichens gilt

² Lijphart sieht Vergleiche mit kleinerer Fallzahl oder gar Einzelfallstudien eher als Vorstufen breiter angelegter (*Large-N*)-Studien.

³ Methode wird nach Lijphart (1971: 683) als genereller Zugang angesehen, der von den konkreten Untersuchungstechniken zu unterscheiden ist. Diese Benennung führt nicht selten zu Missverständnissen,

Lijpharts (1971: 682-685) Aufteilung in Fallstudien, vergleichende Methode, Experiment und statistische Methode (Tabelle 1).

Diese Differenzierung beruht zum großen Teil auf der Anzahl der Fälle, die analysiert werden. So ist die statistische Methode weitgehend mit *Large-N*-Studien gleichzusetzen, während sich die vergleichende Methode überwiegend auf begrenzte Fallzahlen (*Small-N*-Studien) konzentriert. Lijphart (1971: 684) sieht dies sogar als einzige Differenz zwischen beiden Methoden: „The comparative method resembles the statistical method in all respects except one. The crucial difference is that the number of cases it deals with is too small to permit systematical control by means of partial correlations.“ Dieses Verständnis von einer „echten vergleichenden Methode“ wird mittlerweile oft nicht mehr als trennscharf genug empfunden (vgl. Pickel et al. 2008b: 9-12), um dem heute vorherrschenden Pluralismus an vergleichenden Analyseverfahren und Zugängen gerecht zu werden. Dies gilt umso mehr als sich in der Vergleichenden Politikwissenschaft gerade die statistischen Analysen, aber auch die Kombinationen von Fallstudien stark verbreitet haben. In der Regel werden mittlerweile alle in Tabelle 1 genannten Verfahren zu den Methoden des Vergleichens gezählt, solange sie eine eindeutige komparative Komponente beinhalten.

Mit Beginn der 1990er Jahre hat sich die Diskussion um komparative Methoden und Probleme des Vergleichs von Ländern und Kulturen nach einer relativ ruhigen Phase wieder belebt. Auslöser war die Polarisierung in quantitative und qualitative Methoden und der Versuch, Vorschläge zur Überwindung dieser Kluft zu erarbeiten. Maßgeblich hierfür waren die Arbeiten von Gary King, Robert Keohane und Sidney Verba (1994) sowie von Charles Ragin (1987, 2000). Rückten erstere die Bedeutung der Fallauswahl und des Forschungsdesigns ins Zentrum ihrer Überlegungen und versuchten, allgemeingültige Standards für vergleichende Analysen unterschiedlicher Forschungsideale zu entwickeln, so widmete sich Ragin (1987) der Systematisierung eines durch die Theorie geleiteten Makrovergleichs.⁴ Beide Diskussionsschienen zogen eine intensive Auseinandersetzung hinsichtlich der zukünftigen Ausrichtung der Vergleichenden Politikwissenschaft nach sich, die bislang nicht wirklich entschieden ist – vielleicht auch nicht entschieden werden kann.

Neben dieser Debatte differenzierten sich, auch aufgrund der steigenden technischen Möglichkeiten, insbesondere Verfahren der statistischen Analyse aus. Hier ist die *Times-Series-Cross-Section-Analysis* (vgl. Beck/Katz 1995) als ein besonders auffälliges Beispiel zu nennen. Aber auch logistische Modelllösungen und weitere nicht-lineare Vorgehensweisen erweiterten die Techniken der politikwissenschaftlichen Analyse. Neuste Entwicklungen tendieren zum Versuch, qualitatives und quantitatives Vorgehen miteinander zu verbinden. Dies wird auf technischem Wege über die Mehrebenenanalyse (vgl. beispielhaft Langer 2004, auch Behnke et al. 2006) oder interpretativ über die Vorgehen der Triangulation (S. Pickel 2003, 2008) bzw. das Konzept der *Mixed-Methods* (vgl. Tashakkori/Teddlie 1998; Creswell/Piano Clark 2007; S. Pickel 2008) angegangen.

Versucht man die derzeit in der vergleichenden Politikwissenschaft angewendeten Analyseverfahren der Konzeption von Lijphart zuzuordnen, so zeigen sich die gerade angesprochene Ausdifferenzierung und ihre Auswirkung auf die vergleichend ausgerichteten Methoden. Zwar werden Lijpharts Überlegungen in den meisten der Untersuchungsstrategien berücksichtigt bzw. sollten zumindest berücksichtigt werden, es handelt sich dabei aber eher um ein systematische Vergleiche vorbereitendes Untersuchungsdesign als um eine konkret einzuordnende und anzuwendende Methode. Vielmehr sind die Grenzen zwis-

da die von ihm als Analysetechniken eingeordneten Vorgehen im Sprachgebrauch üblicherweise als sozialwissenschaftliche Methoden behandelt werden.

⁴ Ragin (1987) sieht diesen im Gegensatz zu dem „variablenorientierten“ Vorgehen der statistischen Methoden und benennt ihn daher nicht zufällig als *Qualitative Comparative Analysis* (QCA).

schen den auf Vergleich ausgerichteten Methoden fließend bzw. werden von den Analysetechniken gebrochen.

Tabelle 2: Analysemethoden und ihre Einpassung in das Analysedesign nach Lijphart (1971)

(Methoden des Vergleichs nach Lijphart)	Fallstudie	Vergleichende Methode	Statistische Methode	Experiment
Analysetechniken				
Aggregatdatenanalyse		(X)	X	
QCA/Fuzzy-Sets		X		
Mehrebenenanalyse			X	
Umfrageforschung	X	X	X	
Experteninterviews	X	X		
Mixed-Methods-Designs	X	X	X	
Experiment			(X)	X

Anm.: Hauptanalysetechniken sind fett und kursiv hervorgehoben.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Dies wird zum Beispiel bei der *vergleichenden Methode* leicht erkennbar. Innerhalb ihrer Anlage können diverse Analysen durchgeführt werden. Die Umfrageforschung vergleicht ihre Ergebnisse auf der Makro-(Länder-)Ebene; in Experteninterviews werden ebenfalls Makrobefunde gegenüber gestellt. *Mixed Methods* bringen quantitatives und qualitatives Datenmaterial zusammen. Das QCA-Design scheint aufgrund seiner Kombination von (System-)Eigenschaften am besten an die *Small-N*-Situation angepasst zu sein, sieht man einmal von dem an Kriterien orientierten Fallvergleich ab. Dieser aber greift bereits in eine andere Kategorie bei Lijphart über – die Fallstudie. Auch für die *Fallstudie* ist kein eindeutig zuordenbares methodisches Äquivalent zu finden. Fallstudien sind auf ein Land oder alternativ auf regionale Einheiten ausgerichtet und tragen zum Erkenntnisgewinn sowohl über Umfragen innerhalb der Einzelländer als auch über Experteninterviews oder gar über die Beschreibung dieses Falles in Relation zu einer Theorie bei. Dass es sich allerdings bei der Fallbeschreibung um einen methodischen Zugang handelt, kann man begründet in Frage stellen. Ein eigenständiges Instrument stellt das *Experiment* dar, welches aber aufgrund seiner strengen Rahmenbedingungen in der Vergleichenden Politikwissenschaft so gut wie gar nicht zur Anwendung kommt. Es verwendet grundsätzlich Designs, die sich auch in experimentellen statistischen Versuchsanordnungen manifestieren können. Der *statistischen Methode* sind eine Vielzahl der mittlerweile in Anwendung befindlichen Analyseverfahren zuzuordnen. Dies umfasst die klassische Aggregatdatenanalyse in gleicher Weise wie die Untersuchung von Umfragedaten⁵ oder gemischte Vorgehen (*Mixed-Methods-Designs*, *Mehrebenenanalyse*).

Aus dieser Aufstellung wird erkennbar, dass die bei Lijphart vorzufindende Aufteilung einen allgemeinen Zugang oder ein Design beschreibt, welches durch konkretes, analytisches Vorgehen ausgefüllt werden muss. Die Analysemethoden wiederum können, je nach verfügbarer Fallzahl, den Grunddesigns von Lijphart zugeordnet werden. Für die konkrete empirische Bearbeitung ist eher eine Konzentration auf die vergleichenden Analysemethoden als Ordnungsschema hilfreich.⁶ Dabei verkörpern auch die Analysemethoden zumeist Oberkategorien für konkret angewandte Analyseverfahren. Dies ist zum Beispiel bei den vielfältigen statistischen Verfahren (Regressionsanalyse, Clusteranalyse, Faktorenanalyse)

⁵ Zur vergleichenden Umfrageforschung siehe ausführlich G. Pickel (2008).

⁶ Dies bedeutet nicht, dass die Designüberlegungen von Lijphart zu ignorieren sind. Sie sollten für die Auswahl der Untersuchungsfälle, als einem eigenständigen Bestandteil der Analyse, auf jeden Fall berücksichtigt werden.

der Fall, die in der Methode der Aggregatdatenanalyse wie auch der Umfragedatenanalyse verwendet werden. Es gilt gleichermaßen für die Methode des Experteninterviews, welches teilstandardisiert oder auch narrativ durchgeführt werden kann und dem eine breite Zahl an Auswertungsmöglichkeiten offen stehen (Objektive Hermeneutik, Deutungsmusteranalyse, klassische Textinterpretation).⁷ Für die Regierungssystemanalyse sind es vor allem die vergleichenden Schemata, die von Interesse sind. Entsprechend wollen wir zur Ordnung der folgenden Darstellung auf die nicht-experimentellen Methoden nach Lijphart zurückgreifen.

3. Methoden des Vergleichs in der Übersicht

3.1 Einzelfallstudien und vergleichende Fallstudien

Der Fokus der vergleichenden Regierungssystemanalyse liegt noch immer auf dem systematischen Vergleich von Fallbeispielen. Hier kommt ein grundsätzliches Problem zum Tragen, denn die Konzentration auf einen Einzelfall gehört für sich nicht zum Kanon der Vergleichenden Politikwissenschaft. Ziel einer Fallstudie ist es, den Einzelfall genau und in die Tiefe zu ergründen und in seiner Gesamtheit zu verstehen. Dabei können innerhalb des Falls (zumeist ein Land) verschiedene Vergleiche durchgeführt werden. „So kann eine Länderstudie durch diachrone, das heißt zeitversetzte Untersuchungen verschiedener Epochen, Regierungen etc. oder synchrone Vergleiche verschiedener Kommunen, Parteien etc. die Zahl der Untersuchungsobjekte in einem Land erhöhen“ (Muno 2003: 21; vgl. auch Gerring 2007).

Tabelle 3: Formen von Fallstudien

	Definition	Bezug zur Theorie
Deskriptive Fallstudie	Beschreibung eines einzelnen Falls	a-theoretisch
Repräsentative Fallstudie	Typisch für eine Kategorie von Ländern	Theorie testend ggf. Theorie generierend
Prototypische Fallstudie	Exemplarisch für ein sich ausbildendes Muster von Prozessen	Theorie testend
Studie abweichender Fälle	Überprüfung von abweichenden Fällen zur Feststellung der Gründe für die Abweichung	Theorie testend
Studie von <i>crucial cases</i>	Test einer Theorie an besonders günstigen oder ungünstigen (<i>least likely cases</i>) Fällen	Theorie testend
Archetypische Fallstudie	Untersuchung eines Prozesses bzw. eines Falles, der zu einer Kategorienbildung führt	Theorie generierend

Quelle: Eigene Zusammenstellung; siehe Muno 2003: 23, 25.

Trotz allem würde diese Fallstudie noch nicht als komparativ gelten. Entscheidend für eine entsprechende Anerkennung wäre der vergleichende Mehrwert (*comparative merit*), den die Fallstudie mit sich bringt. Dieser kann durch den Test einer bereits aufgestellten Theorie am Einzelfall erreicht werden, was die häufigste Form der Fallanalyse in der Vergleichenden Politikwissenschaft darstellt. Allerdings sind auch andere, bewusste Auswahlstra-

⁷ Diese Anwendungen sind nicht per se vergleichend, sondern benötigen wiederum ein komparatives Element. Problematisch erweist sich, dass Experteninterviews leider oft ohne Rückgriff auf methodische Standards durchgeführt werden (vgl. G. Pickel/S. Pickel 2008: 420-426). Eine für die vergleichende Regierungslehre interessante Variante der Experteninterviews stellen so genannte *expert surveys* oder *expert judgements* dar (vgl. Benoit/Wiesehofer 2008).

tegien von Fällen in der Lage, den *comparative merit* zu sichern. So kann man einen typischen Fall für ein Ländermuster oder einen Prozess wählen, der quasi repräsentativ oder gar prototypisch (als Vorläufer weiterer vergleichbarer Prozesse) ist. Auch abweichende Fälle aus länderübergreifenden Analysen bzw. besonders strenge Testfälle für eine Theorie (*cruical cases; least likely cases*) sind als vergleichende Fallstudien sinnvoll (vgl. auch Rohlfing 2008). Daneben ist es möglich, ein Fallbeispiel zur Generierung einer Theorie zu verwenden (siehe Tabelle 3).

Damit wird deutlich, inwiefern eine Fallstudie einen vergleichenden Nutzen erbringt, wenn sie an eine Theorie angelegt wird. Ihr spezieller Erkenntnisgewinn in Relation zur vergleichenden Methode oder zu den statistischen Verfahren liegt in der Ermittlung eines tieferen Wissens über den Fall und eine größere Dichte der Beschreibung. Dadurch kann sie die Komplexität der Bedingungen für einzelne Ereignisse besser erfassen als dies bei Studien mit mehreren Ländern rein praktisch möglich ist. Problematisch bleiben die Schwächen in der Generalisierbarkeit der Ergebnisse. So kann man zwar eine Theorie falsifizieren oder auch bestätigen (falls sie hart und klar formuliert ist), die zusätzlich gewonnenen Informationen können aber nur der Auslöser für weitere, breiter angelegte Forschungsvorhaben sein.

3.2 Analysemöglichkeiten der vergleichenden Methode

Die vergleichende Methode in der Tradition von Lijphart (1971, 1975) zeichnet sich durch zwei Eigenheiten aus: Einerseits greift sie in der Regel auf wenige Fälle zurück – was sie von der statistischen Methode nach Lijphart unterscheidet; andererseits muss sie, aufgrund der Fallbeschränkungen gegenüber Vielländeranalysen, auf einer bewussten Fallauswahl beruhen. Faktisch greift man bei einer an diesem Design orientierten Untersuchung entweder auf einen strukturierten Vergleich im Sinne von mehreren Fallstudien zurück oder es werden Verfahren der Aggregatdatenanalyse verwendet, die aufgrund der wenigen Fälle allerdings behutsam und transparent vorgenommen werden müssen. Wichtig ist die Strukturiertheit des Vorgehens, welche sich an der Bereitstellung klarer Vergleichskriterien fest macht. Damit unterscheiden sich diese Vergleiche auch von der auf die Tiefe und Ganzheitlichkeit des Falles ausgerichteten Einzelfallstudie (vgl. auch Jahn 2006: 337-350). Auch hier ist der Bezug zu einer sozialwissenschaftlichen Theorie und zu systematisch entwickelten Forschungsfragen bedeutsam. Aufgrund der Anfälligkeit der *Small-N*-Analysen für Abweichungen einzelner Fälle sind eine systematische Fallauswahl und ein präzise formulierte Forschungsdesign zwingend notwendig.

Als kontrollierte Versuchsanordnung, die der systematischen Fallauswahl dient, haben sich seit den 1970er Jahren (vgl. Przeworski/Teune 1970) das *Most-Similar-Systems-Design* (MSSD) und das *Most-Different-Systems-Design* (MDSD) durchgesetzt (siehe Tabelle 4). Ersteres geht von gleichen Rahmenbedingungen für alle Untersuchungsfälle (Länder) aus und analysiert in der Folge, inwieweit die Variation einer erklärenden Variablen X/Nicht X (z. B. parlamentarisches oder präsidentielles Regierungssystem) eine Differenz im Ergebnis Y/Nicht Y (*outcome*) erzeugt (z. B. Defekt der Demokratie oder kein Defekt). Das *Most-Different-Systems-Design* dagegen untersucht einen gleichen Zusammenhang zwischen X und Y (parlamentarisches Regierungssystem ist immer nicht-defekte Demokratie) und sichert diesen Zusammenhang über verschiedenste Kontexte ab. Entsprechend ist die inhaltliche Grundthese des MDSD meist relativ einfach zu widerlegen und ein so gestütztes Ergebnis kann sowohl als sehr stabil als auch in hohem Ausmaß als verallgemeinerbar angesehen werden.

Tabelle 4: Untersuchungsdesigns im Überblick

	MSSD			MDSD		
	Land 1	Land 2	Land ...	Land 1	Land 2	Land ...
Rahmenbedingungen	A	A	A	A	D	G
	B	B	B	B	E	H
	C	C	C	C	F	I
Erklärende Variable <i>Outcome</i>	X	X	Nicht X	X	X	X
	Y	Y	Nicht Y	Y	Y	Y

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Landman 2000: 28; Skocpol/Somers 1980: 184; Lauth/Pickel/Pickel 2008.

So hilfreich diese Konzeption ist, ein Problem ist beiden Designs eigen: Sie sind von der Grundkonzeption her dichotom geprägt. Entweder sind die Variablen (X, Y) vorhanden oder nicht (ja oder nein). Dies lässt keine hohe Erklärungsvarianz zu und entspricht eher einem deduktiv-nomologischen Wissenschaftsmodell als einem induktiv-statistischen. Da man es üblicherweise in empirischen Untersuchungen mit kontinuierlichen Variablen oder graduellen Merkmalsausprägungen (also Prozente von Zustimmungen, Qualitätsgrade der Demokratie) zu tun hat, bleibt die konkrete Anwendbarkeit der Designs begrenzt. Es handelt sich bei der Darstellung in Tabelle 4 also um eine Idealvorstellung beider Designs, die nur selten zu realisieren ist. In der Forschungspraxis finden sich entsprechend Variationen in der Konzeption, die vor allem durch Mischungen der Untersuchungsanordnungen zustande kommen. Bei allen Variationen ist zu beachten, dass eine sorgsam begründete Fallauswahl durchgeführt wird, da sonst die Gefahr des *selection bias* auftritt.⁸

Auf diese Gefahren verweisen auch George und Bennett (2005: 67-69), die eine *structured, focused comparison* als Grundlage der vergleichenden Fallanalyse empfehlen. Zuerst (1) sollte das „Universum“ ermittelt werden, dem die Untersuchungsfälle angehören, eine klare Forschungsfrage gestellt und deren Bearbeitung festgelegt werden – gemeinhin Elemente des Forschungsdesigns. Danach (2) kommt es zu einer umfassenden Durchführung der Studie, die alle möglichen Erklärungen für das untersuchte Phänomen enthalten sollte. Und zum Abschluss (3) sind die erzielten Ergebnisse an die Theorie des Forschungsfeldes anzuschließen. Eine weitere Strategie der vergleichenden Methode liegt in deskriptiven Analysen von Beziehungen. Hier wird üblicherweise auf Streudiagramme zurückgegriffen (vgl. Abschnitt 3.3), deren abweichende Fälle dann gesondert untersucht werden. Für die Bearbeitung der abweichenden Fälle sind dabei Rückgriffe auf Umfragedaten, Experteninterviews und *Mixed-Methods-Designs* nicht unüblich.

Ein Zugang, der sich mit einer methodischen Systematisierung vergleichender *Small-N*-Analyse auseinandersetzt, findet sich in den Überlegungen Charles Ragins (1987, 2000). Ragin konstruierte unter Verweis auf logische Kombinatorik⁹ eine definitorisch als „qualitative Methodik“ bezeichnete Vorgehensweise, die er *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) nannte. Ausgangspunkte der QCA liegen in der Zurückweisung des kausal-salantypisch geprägten Denkens statistischer Verfahren und der Unzufriedenheit über den Mangel an theorieorientierter Forschung sowie dem Hang der quantitativen Forschung zu

⁸ Der *selection bias* bezeichnet Probleme, die aufgrund einer sorglosen Fallauswahl auftreten (Peters 1998). So kann zum einen die Variation der unabhängigen bzw. abhängigen Variablen eingeschränkt, zum anderen können spezielle Fälle ausgesucht worden sein, die ein verzerrtes Ergebnis produzieren. In diese Gefahr geraten z. B. auch Aussagen, die nur auf der Basis von hoch entwickelten OECD-Staaten verallgemeinert werden.

⁹ Der Kern der QCA liegt in der Verwendung der Booleschen Algebra. Diese beruht auf der Unterscheidung zwischen einem Ereignis/einer Struktur zugehörig und nicht zugehörig, oder in der Terminologie der Sprache: falsch (*false*) versus wahr (*true*). Diese binäre Struktur der Daten setzt eine dichotome Variablenstruktur voraus. Dazu verwendet man theoretisch bestimmte, für die eigene Untersuchung relevante Schwellenwerte (siehe zur QCA insbesondere Schneider/Wagemann 2007).

einer zu starken Homogenitätsannahme. Die Annahme, dass nur *eine* Ergebnisstruktur Gültigkeit besitzen könne, ist aus seiner Sicht falsch, können doch unterschiedliche Begründungszusammenhänge für ein und dasselbe Ergebnis ausschlaggebend sein (Äquifinalität). Diese gilt es herauszufinden. Durch die Entwicklung einer allgemein anwendbaren Systematik sowie eines verwendbaren Programm- und Kalkulationsmoduls versucht Ragin diesen Mangel zu beheben.

QCA soll aber auch eine Forschungslücke, gerade im Bereich der Analyse mit wenigen Fällen, füllen (siehe Wagemann/Schneider 2003: 108f.; Schneider/Wagemann 2007, 2008). Aufgrund dieser Ausrichtung bezeichnet Ragin die QCA als fallorientierten Ansatz (im Gegensatz zu als variablenorientierten Ansätzen klassifizierten Vorgehen der statistischen Forschung). Da die Analyse auf die Aggregatebene (also auf die Untersuchung von überindividuellen Einheiten) ausgelegt ist, wird von einer „makro-qualitativen Methode“ gesprochen.¹⁰ Die QCA-Analyse ist auf die Ergründung von kausalen Zusammenhängen ausgerichtet. Anders aber als die statistischen Analysen, die mit Wahrscheinlichkeitsangaben arbeiten, möchte sie alle möglichen Bedingungen für ein bestimmtes „abhängiges Ereignis“ ergründen. Das entscheidende Ziel dieser Vorgehensweise ist es, sowohl *notwendige* als auch *hinreichende* Bedingungen für das abhängige Ereignis zu bestimmen. Notwendige Bedingungen sind unabhängige Rahmenbedingungen, ohne die ein zu erklärendes Ereignis nicht zustande kommt – ihr Auftreten ist für ein bestimmtes Ergebnis unabdingbar (Ragin 1987: 100; siehe auch Wagschal 1999: 297). Hinreichende Bedingungen bestehen dann, wenn unabhängige Rahmenbedingungen als Bedingungen ausreichen, um ein bestimmtes Ereignis zu erzeugen, ohne dabei aber andere Ereigniskombinationen als Ereignisauslöser auszuschließen.

Tabelle 5: Notwendige und hinreichende Bedingungen für eine politische Unterstützung der Demokratie

	Notwendige Bedingung	Keine notwendige Bedingung
Hinreichende Bedingung	$P = D$ Da keine andere Ursachenkonstellation besteht, ist Demokratie hinreichend und notwendig für eine politische Unterstützung der Demokratie	$P = D + Öu$ Demokratie ist zwar eine hinreichende Bedingung für politische Unterstützung, aber aufgrund einer zweiten (von Demokratie unabhängigen Rahmenkonstellation) nicht notwendig für die Unterstützung der Demokratie.
Keine hinreichende Bedingung	$P = DÖ + Du$ Demokratie ist in diesem Fall eine notwendige Bedingung, da ohne sie keine politische Unterstützung entsteht. Allerdings ist sie nicht hinreichend, da sie jeweils entweder ökonomische Prosperität oder aber die Abwesenheit sozialer Ungleichheit benötigt.	$P = Öd + DU$ In dieser Gleichung ist keiner der Erklärungsfaktoren hinreichend oder notwendig. Es wird jeweils ein zweiter Faktor benötigt, und Demokratie reicht nicht aus, um eine politische Unterstützung zu gewährleisten, da auch eine Erklärung ohne Demokratie möglich ist.

Anm.: P = politische Unterstützung der Demokratie; U = Existenz sozialer Ungleichheit; D = demokratische Institutionen; Ö = ökonomische Prosperität;
Kleinbuchstaben = Nichtvorhandensein dieses Zustandes.

Quelle: Eigene Zusammenstellung (Lauth/Pickel/Pickel 2008) zu Erklärungszwecken.

¹⁰ Aufgrund der starken Theoriebindung der QCA ist diese auf den Test von Hypothesen ausgerichtet. Allerdings bedeutet dies kein Testen einer kausal formulierten Hypothese, sondern das alternative Testen von verschiedenen Rahmenbedingungen als mögliche Auslöser eines Ereignisses oder einer Beobachtung in einem Gebiet. Dabei gilt: Auch die QCA-Analyse greift letztendlich auf Zahlen als Grundlage für ihre Präsentation der Lösungsergebnisse zurück und kalkuliert die Ergebnisse aus diesen quantitativen Daten.

Der Kritik an der eingeschränkten Realitätsnähe der binären Kodierung begegnet Ragin (2000) durch den Einbezug der so genannten *Fuzzy-Sets*. Sie lassen eine durch den Forscher vorgenommene problemorientierte Zuordnung von Schattenbereichen zu. Die *Fuzzy-Set-Mitgliedschaften* können dabei neben den bisherigen Kategorien 1 (voll zugehörig) und 0 (voll nicht zugehörig) beispielsweise auch bei 0,5 (weder nicht zugehörig noch zugehörig) oder 0,75 bzw. 0,25 (mehr oder weniger zugehörig bzw. nicht zugehörig) variieren. Auch andere Einordnungen sind theoretisch begründet erlaubt. Mit dieser Systematisierung steht nun ein konkretes Werkzeug für die klassische Form der vergleichenden Methode zur Verfügung. Als Problem bleibt, dass die begrenzten Fallzahlen oft die Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse einschränken. Auch besteht die Gefahr, dass bei großen Fallzahlen und/oder vielen Variablen die Ergebnisse unübersichtlich werden.

3.3 Analysen der statistischen Methode – die Aggregatdatenanalyse

Diesem Manko kann nach Lijphart nur die statistische Methode begegnen, die aufgrund ihrer hohen Fallzahlen die beste Möglichkeit für verallgemeinerbare Schlussfolgerungen bietet. Entsprechend besitzen Untersuchungen, die mit Aggregatdaten, also numerischen Abbildungen von makrogesellschaftlichen Ereignissen arbeiten, eine entscheidende Bedeutung für die (neuere) vergleichende politikwissenschaftliche Forschung. Nach Jahn (2006: 355-357; vgl. auch Jahn 2008) zählen sie zu den makro-quantitativen Verfahren. Aggregatdatenanalysen greifen auf globale Merkmale (z. B. Institutionentyp des Landes, Form der Verfassung, konkrete Ereignisse), auf konstruierte strukturelle Merkmale (Aggregation von individuellen Merkmalen wie Arbeitslosenrate, Migrationsrate, Wahlbeteiligung), oder auf analytische Merkmale (Resultate von aggregierten Umfragedaten, Prozentzahlen, Mittelwerte) zurück (vgl. Diekmann 2007: 123).¹¹ Für die Durchführung von Aggregatdatenanalysen ist es allerdings generell bedeutungslos, welche der auf Kollektivmerkmalen beruhenden Daten man verwendet, da sie einheitlich auf der Ebene einer übergeordneten Aggregateinheit – der Makroebene – untersucht werden. In der Regel handelt es sich bei den verwendeten Untersuchungseinheiten um Länder.

Aggregatdatenanalysen können sowohl deskriptiven (rein darstellenden) als auch schließenden Charakter besitzen. Dabei kommt den schließenden Verfahren die höhere Bedeutung zu. Da es sich um Beziehungen zwischen Kontextmerkmalen und Untersuchungsmerkmalen handelt, treffen mit diesen Analysen festgestellte Ergebnisse Aussagen über Zusammenhänge zwischen Rahmenbedingungen und Gesellschaftsstrukturen. Die statistischen Analysen lassen sich zumeist in abhängige Variable (das zu erklärende) und unabhängige Variablen (mit denen man die abhängige Variable erklären möchte) trennen. Sie beruhen auf numerischen Daten und besitzen – zumindest in der vergleichenden Politikwissenschaft – überwiegend einen kausal-erklärenden Charakter. Das bedeutet, man versucht Aussagen zu treffen, die Bezüge zwischen zwei Elementen zulassen (Zusammenhang). Diese sind im Sinne von „wenn-dann“- oder „je-desto“-Aussagen formulierbar. Typisch wäre folgende Feststellung: Je höher die reale soziale Ungleichheit im Land, desto niedriger die Zahl der Arbeitslosen. Das erzielte Ergebnis wird als „ökologische Inferenz“ bezeichnet (siehe Achen/Shively 1995: 4-6), da es aus einer ökologischen Regression resultiert.¹²

¹¹ Maier/Rattinger (2000: 10f.) unterscheiden Aggregatdaten nach Settingmerkmalen und Kontextmerkmalen. Diekmann (2007) gliedert sie nach ähnlichen Kriterien auf.

¹² In der Aggregatdatenanalyse finden häufig auch Indizes, d. h. Aggregatdaten, die aus dem Zusammenführen anderer Aggregatdaten konstruiert werden, Verwendung. Exemplarisch zu nennen ist der *Human Development Index* der Vereinten Nationen, der verschiedene Einzelindikatoren, wie Kindersterblichkeit, Bruttonsozialprodukt pro Kopf, Alphabetisierungsrate usw. zu einem Gesamtindex mit Aussa-

Damit ist auch eines der am weitesten verbreiteten statistischen Verfahren der Aggregatdatenanalyse benannt: die Regression. Das Verfahren der Regression bringt eine oder mehrere unabhängige, erklärende Variablen mit einer abhängigen und zu erklärenden Variablen in Zusammenhang, wobei die Erklärungsrichtung von den unabhängigen zur abhängigen Variable verläuft. In unserem Beispiel erklärt der *Corruption Perception Index* 1998 die Zufriedenheit mit der Demokratie 1999 auf Länderebene. Es werden Unterschiede zwischen den Staaten bestimmt: In Ländern, in denen ein geringes Maß an Korruption berichtet wird, sind die Bürger im Allgemeinen zufriedener mit der Demokratie als in Ländern mit hoher Korruption (Aussage auf der Makro- bzw. Länderebene).¹³

Tabelle 6: Demokratiezufriedenheit und Korruption

Beispiel 1:	Demokratiezufriedenheit (zu erklärende Variable)	adj. R ²	beta	sig.
→ bivariate Regression				
Korruption (erklärende Variable)		.71	.84	.000
Beispiel 2:	Demokratiezufriedenheit (zu erklärende Variable)	adj. R ²	beta	sig.
→ multivariate Regression				
Korruption (erklärende Variable)		.76	.53	.007
Gesamtentwicklung HDI-Wert (erklärende Variable)			.39	.049
Beispiel 3:	Demokratiezufriedenheit (zu erklärende Variable)	adj. R ²	beta	sig.
→ multivariate Regression				
Korruption (erklärende Variable)		.72	.84	.000
Sozialleistungsquote (erklärende Variable)			.04	.749

Quelle: Corruption Perception Index 1998; World Values Survey 1999; Human Development Indicators 1998; World Development Index 1998.

Fügt man weitere, theoretisch abgeleitete, unabhängige Variablen hinzu – in unserem zweiten Beispiel den Wert der Länder auf dem *Human Development Index* (Ableitung aus der Modernisierungstheorie) oder im dritten Beispiel die Sozialleistungsquote der Staaten (Ableitung aus der Wohlfahrtsstaatstheorie) – so verändern sich die Einflussstärken der einzelnen unabhängigen Variablen auf die abhängige Variable Demokratiezufriedenheit sowie die Erklärungskraft des Gesamtmodells.¹⁴ Im dritten Beispiel zeigt sich, dass die Sozialle-

gekraft über den Lebensstandard in einem Land verbindet. Der Vorteil dieser Zusammenführung von Einzelvariablen zu Indizes liegt in der höheren Stabilität der erzielten Ergebnisse. Der Nachteil liegt im Verwischen von klar zuordnbaren inhaltlichen Interpretationen aufgrund des wechselseitigen Ausgleichs der Indexvariablen. Zudem führen fehlende Variablenwerte zu Problemen bei der Indexberechnung, die durch (lineare) Imputationen nicht wirklich sauber zu lösen sein dürften.

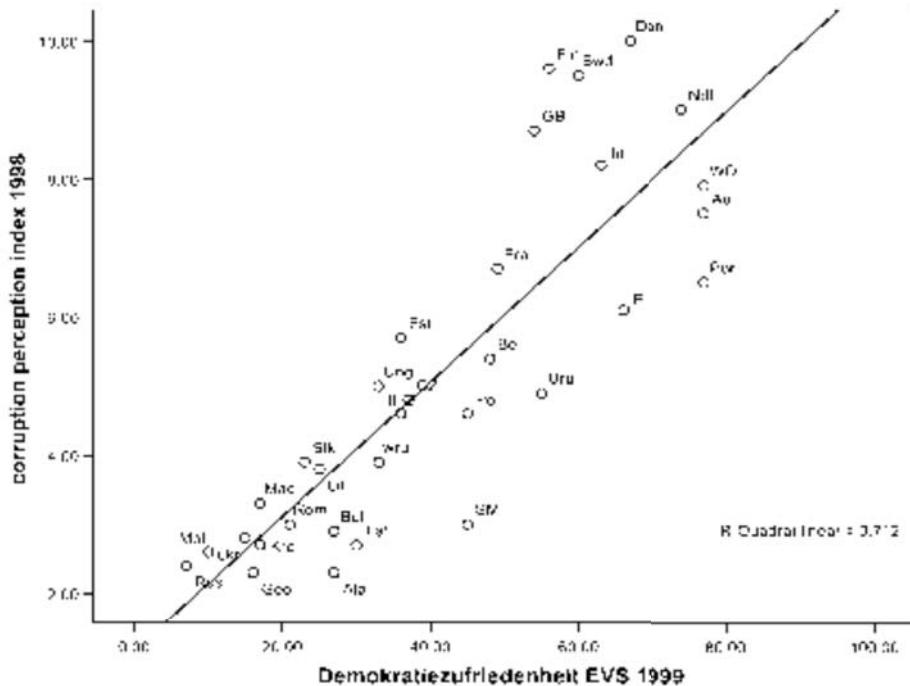
¹³ Bei diesem Zusammenhang sollte auf die zeitliche Verzögerung geachtet werden, mit der sich die Korruptionswahrnehmung auf die Demokratiezufriedenheit auswirkt.

¹⁴ Die Koeffizienten bedeuten im Wesentlichen folgendes: adj. R² misst das Varianzaufklärungspotential des Gesamtmodells, d. h. in welchem Umfang das Modell geeignet ist, die Varianz der abhängigen Variablen durch die unabhängige(n) Variable(n) zu erklären. .71 bzw. .76 heißt entsprechend, dass 71 % bzw. 76 % der Gesamtvarianz der abhängigen Variablen durch die unabhängige(n) Variable(n) erklärt werden. R² steigt auch mit der Zahl der unabhängigen Variablen! Beta gibt die Stärke des Zusammenhangs zwischen der unabhängigen und abhängigen Variablen an. .84 ist in Aggregatdatenanalysen ein guter Wert. Im Beispiel 2 hat die geringe Korruption einen höheren Effekt auf die Demokratiezufriedenheit als der HDI-Rang. Die betas in der multivariaten Analyse im Beispiel 2 deuten darauf hin, dass Korruption und HDI-Rang korrelieren (Pearsons Rangkorrelationskoeffizient = .88; d. h. Länder mit geringer Korrelation weisen einen hohen Entwicklungsgrad auf) und das Erklärungspotential der ein-

stungsquote keinen Effekt auf die Demokratiezufriedenheit hat; die Variable ist im Regressionsmodell nicht signifikant. Staaten mit geringer Korruption und höherer Sozialleistungsquote können über Sozialmaßnahmen keine höhere Demokratiezufriedenheit in der Bevölkerung erzielen.¹⁵

Aufgrund der häufig aufzufindenden Fallzahlenproblematik hat sich auch das Streudiagramm für die Untersuchung bivariater Zusammenhänge fest im Kanon der vergleichenden Politikwissenschaft etabliert (siehe Abbildung 1). Es zeichnet sich durch eine relativ leichte Verständlichkeit und Übersichtlichkeit aus. Zudem besitzt es den Vorzug, dass man mögliche Ausreißer (*outlier*) – also Fälle, die von einem linearen Zusammenhang aufgrund einer zu bestimmenden Sonderkonstellation abweichen – gut identifizieren kann.¹⁶

Abbildung 1: Streudiagramm Korruptionsgrad des Landes und Zufriedenheit mit der Demokratie



Anm.: Anteile der Demokratiezufriedenen auf einer vierstufigen Skala, Werte „zufrieden“ und „sehr zufrieden“ im Jahr 1999.

Quelle: Eigene Berechnung; Corruption Perception Index von Transparency International; European Values Survey.

¹⁵ zelnen Variablen schwächer ausfällt. Im dritten Beispiel korrelieren die unabhängigen Variablen nicht. Sig. misst die Signifikanz der unabhängigen Variablen und sollte kleiner als .05 sein; d. h. die Wahrscheinlichkeit, die Null-Hypothese zu Unrecht abzulehnen, sollte kleiner als 5 % sein. Für weitere Informationen über Regressionen vgl. Schnell/Hill/Esser 2004 und Behnke/Behnke 2006.

¹⁶ Hier können aufgrund der Korrelationen zwischen den unabhängigen Variablen Interaktionseffekte vorliegen, die das Ergebnis beeinflussen. Aus Platzgründen wird aber an dieser Stelle auf eine Diskussion entsprechender Effekte verzichtet.

¹⁶ Abbildung 1 zeigt zusätzlich die problemlose Kombinierbarkeit von Strukturdaten (Korruption) und aggregierten Individualdaten (Grad der Demokratiezufriedenheit im Land).

Die Korrespondenzlinie bestätigt das Ergebnis aus der Regression: Höhere Korruption führt zu geringer Zufriedenheit mit der Demokratie. Einige Länder weichen etwas stärker von der Geraden ab. So sind die Bürger der skandinavischen Staaten angesichts des geringen Korruptionsgrades in diesen Ländern noch etwas unterdurchschnittlich mit ihrer Demokratie zufrieden. In Serbien-Montenegro findet sich der umgekehrte Bezug. Hier könnten Fallanalysen zur Kontrolle der Zusammenhänge anknüpfen.

In den letzten Jahrzehnten hat sich die Vielfalt der analytischen Möglichkeiten bei Aggregatdatenanalysen deutlich erhöht. Dies liegt wesentlich an den zahlreichen Weiterentwicklungen im Rahmen der Ökonometrie. Dabei gelangen sowohl Zeitreihenanalysen, die ihr Augenmerk auf die Untersuchung von Veränderungen im Zeitverlauf richten, als auch Querschnittsanalysen, die verschiedene Länder zu einem bestimmten Zeitpunkt untersuchen, zur Anwendung. Da Aggregatdatenanalysen generell von dem Problem der geringen Fallzahlen bedroht werden, wurde in den letzten Jahren vermehrt an der Steigerung von Fällen gearbeitet. Hier sind insbesondere die *Time-Series-Cross-Section-Analysen* (Kittel 1999, 2005) zu nennen, die die Zahl ihrer Untersuchungseinheiten durch den Einbezug des Faktors Zeit erhöhen. Die Kombination von Raum (Zustand im Land) und Zeit (Zeitpunkte des Zustandes) produziert die neuen Untersuchungseinheiten bzw. Beobachtungen).

4. Fazit

Die Bedeutung einer sozialwissenschaftlichen, empirischen Methode für die vergleichende Erforschung von Regierungssystemen ist kaum zu unterschätzen, sichert sie doch die Wissenschaftlichkeit der Analyse ab. Dabei finden sich ganz unterschiedliche Möglichkeiten des methodischen Zugangs. Diese sollten entsprechend der zu behandelnden Fragestellungen gewählt werden, denn nur eine passende Methode führt auch zu validen und reliablen Ergebnissen. Dabei ist Prittitz (2007: 27) zuzustimmen: „Politikanalyse sollte immer mit Modellen und Methoden durchgeführt werden, die den höchsten Erkenntnisgewinn im Sinne der leitenden Fragestellung versprechen.“ Die Trennung qualitative versus quantitative Verfahren ist dabei nicht das per se zentrale Kriterium. Wichtiger ist die Angemessenheit sowohl der Methode (im Lijphartschen Sinne) als auch der Technik für die jeweils angestrebte Analyse von Regierungssystemen. Allerdings ist eines zu beachten: „Qualitativ“ zu forschen ist keine Entschuldigung für eine methoden- und kriterienfreie Arbeit, vielmehr verweist diese Bezeichnung auf den systematischen Einsatz von qualitativen Methoden sowohl auf der Makro- als auch auf der Mikroebene. Und für vergleichende Fallanalysen gilt: Ihnen muss eine an klar und sichtbar vorgegebenen Kriterien ausgerichtete Gegenüberstellung zu Eigen sein und nicht eine Sammlung von jeweils unterschiedlich fokussierten Länderbeispielen.

Somit befindet sich die Anwendung von empirischen Methoden der Vergleichenden Politikwissenschaft mittlerweile erkennbar in einem Aufschwung. Dies lässt sich einerseits aus der steigenden Zahl an Lehrbuchpublikationen zu dieser Thematik (vgl. zusammenfassend G. Pickel 2007), andererseits in den verstärkten Bemühungen um analytische Studien ablesen. Inwieweit die traditionelle Trennung in Experiment, Fallstudie, vergleichende Methode und statistische Methode dabei noch tragfähig ist, bleibt zu diskutieren. Lijphart (1971: 684) selbst beschreibt die Übergänge als fließend: „There is [...] no clear dividing line between the statistical and comparative methods; the difference depends entirely on the number of cases.“ So greifen Debatten zur Fallanalyse (vgl. George/Bennett 2005) genauso in das Kerngebiet der vergleichenden Methode über, wie bi- oder multivariate statistische Analysen – nur mit geringeren Fallzahlen. Und auch für die der statistischen Methode eige-

nen Vielländeranalysen ist eine bewusste, kontrollierte und transparente Auswahl der Untersuchungseinheiten vonnöten. So scheint es keineswegs mehr ausreichend, allein aus Analysen der OECD-Länder Gesetzmäßigkeiten abzuleiten.

Wesentliche Fortschritte zeigen sich auf anderen Ebenen. So wird mit dem langsamem Aufkommen von Mehrebenenanalysen die Lösung der Fehlschlussproblematik (vgl. Jahn 2005) zwischen Individual- und Aggregatebene genauso angegangen wie die Verbindung von qualitativen und quantitativen Forschungssträngen in *Mixed-Methods-Designs* oder Versuchen der Triangulation. Ebenfalls weiterführend sind die zunehmende Verbreitung makro-qualitativer Verfahren (QCA, *Fuzzy-Set*) und die grundlegenden Debatten statistischer Methoden. Der daraus resultierende Erkenntnisgewinn dürfte für die vergleichende Regierungssystemanalyse nicht unbedeutend sein. Die verstärkte Beschäftigung mit den Methoden und Analyseverfahren scheint also Früchte zu tragen.

Literaturverzeichnis

- Achen, Christopher H./Shively, Phillips W. (1995): Cross-Level-Inference, Chicago.
- Beck, Nathaniel/Katz, Jonathan N. (1995): What to Do – and Not to Do – with Time-Series-Cross-Section Data in Comparative Politics, in: American Political Science Review 89, S. 634-647.
- Behnke, Joachim/Behnke, Nathalie 2006: Grundlagen der statistischen Datenanalyse: Eine Einführung für Politikwissenschaftler, Wiesbaden.
- Behnke, Joachim/Gschwend, Thomas/Schindler, Delia/Schnapp, Kai-Uwe (2006): Methoden der Politikwissenschaft: Neuere qualitative und quantitative Analyseverfahren, Baden-Baden.
- Benoit, Kenneth/Wiesehomeier, Nina (2008): Expert Judgments, in: Pickel et. al. (Hrsg.), S. 477-496.
- Berg-Schlosser, Dirk/Müller-Rommel, Ferdinand (1997): Vergleichende Politikwissenschaft, 3. Aufl., Opladen.
- Berg-Schlosser, Dirk/Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.) (2003a): Vergleichende Politikwissenschaft, 4. Aufl., Opladen.
- Berg-Schlosser, Dirk/Müller-Rommel, Ferdinand (2003b): Entwicklung und Stellenwert der vergleichenden Politikwissenschaft, in: Berg-Schlosser/Müller-Rommel (Hrsg.) (2003a), S. 13-30.
- Creswell, John W./Piano Clark, Vicki L. (2007): Designing and Conducting Mixed Methods Research, Thousand Oaks u. a.
- Dethloff, Manuel/Erdmann, Gero/Pickel, Susanne (2007): Aktuelle Schwerpunkte und Trends der vergleichenden Politikwissenschaft: Deutschland, Großbritannien und USA, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 1 (1), S. 43-65.
- Diekmann, Andreas (2007): Empirische Sozialforschung: Grundlagen, Methoden, Anwendungen, 18. Aufl., Reinbek.
- Falter, Jürgen W./Knodt, Michèle 2007: Die Bedeutung von Themenfeldern, theoretischen Ansätzen und die Reputation von Fachvertretern: Eine Replikation der Studien von Böhret (1984), Honolka (1986), sowie Falter und Klingemann (1998), Manuscript.
- George, Alexander L./Bennett, Andrew (2005): Case Studies and Theory Development in the Social Sciences, Cambridge.
- Gerring, John (2007): Case Study Research, Principles and Practices, Cambridge.
- Jahn, Detlef (2005): Fälle, Fallstricke und komparative Methode in der vergleichenden Politikwissenschaft, in: Kropp/Minkenberg (Hrsg.), S. 55-75.
- Jahn, Detlef (2006): Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft, Wiesbaden.
- Jahn, Detlef (2007): Was ist Vergleichende Politikwissenschaft? Standpunkte und Kontroversen, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 1 (1), S. 9-27.
- Jahn, Detlef (2008): Die Aggregatdatenanalyse in der vergleichenden Politikwissenschaft, in: Pickel et. al. (Hrsg.), S. 145-168.
- King, Gary/Keohane, Robert O./Verba, Sidney (1994): Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research, Princeton.
- Kittel, Bernhard (1999): Sense and Sensitivity in Polled Political Data, in: European Journal of Political Research 35 (2), S. 225-253.

- Kittel, Bernhard (2005): Pooled Analysis in der ländervergleichenden Forschung: Probleme und Potenziale, in: Kropp/Minkenberg (Hrsg.), S. 96-115.
- Kropp, Sabine/Minkenberg, Michael (Hrsg.) (2005): Vergleichen in der Politikwissenschaft, Wiesbaden.
- Landman, Todd (2000): Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction, London.
- Langer, Wolfgang (2004): Mehrebenenanalyse: Eine Einführung für Forschung und Praxis, Wiesbaden.
- Lauth, Hans-Joachim (2003): Typologien in der vergleichenden Politikwissenschaft: Überlegungen zum Korrespondenzproblem, in: Pickel et al. (Hrsg.), S. 37-58.
- Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.) (2006): Vergleichende Regierungslehre, Wiesbaden.
- Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Pickel, Susanne (2008): Einführung in die Methoden und Praktiken der vergleichenden Politikwissenschaft, Wiesbaden.
- Lijphart, Arend (1971): Comparative Politics and the Comparative Method, in: American Political Science Review 65, S. 682-693.
- Lijphart, Arend (1975): The Comparable Cases Strategy in Comparative Research, in: Comparative Political Studies 8, S. 157-175.
- Maier, Jürgen/Rattinger, Hans (2000): Methoden der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse, München.
- Mill, John Stuart (1843): A System of Logic, Ratiocinative and Inductive: Collected Works, Vol. VII u. VIII, Toronto/Buffalo.
- Muno, Wolfgang (2003): Fallstudien und die vergleichende Methode, in: Pickel et al. (Hrsg.), S. 19-36.
- Peters, Guy (1998): Comparative Politics: Theory and Methods, New York.
- Pickel, Gert (2007): Zwischen Identitätsfindung und Richtungsbestimmung – Englischsprachige Basisliteratur der Vergleichenden Politikwissenschaft, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 1 (1), S. 166-182.
- Pickel, Gert (2008): Der Einbezug des Individuums in die Länderanalyse – Umfrageforschung und vergleichende Politikwissenschaft, in: Pickel et al. (Hrsg.), S. 271-290.
- Pickel, Gert/Pickel, Susanne (2008): Qualitative Interviews als Verfahren des Ländervergleichs, in: Pickel et al. (Hrsg.), S. 417-440.
- Pickel, Susanne (2003): Jonglieren mit analytischen Ebenen: Triangulation von Aggregat- und Individualdaten, in: Pickel et al. (Hrsg.), S. 201-221.
- Pickel, Susanne (2008): Die Triangulation als Methode in der Politikwissenschaft, in: Pickel et al. (Hrsg.), S. 493-518.
- Pickel, Susanne/Pickel, Gert/Lauth, Hans-Joachim/Jahn, Detlef (Hrsg.) (2003a): Vergleichende Politikwissenschaftliche Methoden: Neue Entwicklungen und Diskussionen, Wiesbaden.
- Pickel, Susanne/Lauth, Hans-Joachim/Jahn, Detlef/Pickel, Gert (2003b): Vergleichende Methoden in der amerikanischen und deutschen Politikwissenschaft: Debatten und Entwicklungen, in: Pickel et al. (Hrsg.), S. 7-18.
- Pickel, Susanne/Pickel, Gert/Lauth, Hans-Joachim/Jahn, Detlef (Hrsg.) (2008a): Neuere Entwicklungen und Anwendungen auf dem Gebiet der Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft, Wiesbaden.
- Pickel, Susanne/Pickel, Gert/Lauth, Hans-Joachim/Jahn, Detlef (2008b): Differenzierung und Vielfalt der vergleichenden Methoden in den Sozialwissenschaften, in: Pickel et al. (Hrsg.), S. 7-24.
- Przeworski, Adam/Teune, Henry (1970): The Logic of Comparative Social Inquiry, Mallabar.
- Prittitz, Volker von (2007): Vergleichende Politikanalyse, Stuttgart.
- Ragin, Charles C. (1987): The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies, Berkeley.
- Ragin, Charles C. (2000): Fuzzy-Set Social Science, Chicago.
- Rohlfing, Ingo (2008): Vergleichende Fallanalysen, in: Pickel et al. (Hrsg.), S. 105-124.
- Schmidt, Manfred G. (1997): Vergleichende Policy-Forschung, in: Berg-Schlosser/Müller-Rommel (Hrsg.), S. 207-223.
- Schneider, Carsten Q./Wagemann, Claudius (2007): Qualitative Comparative Analysis (QCA) und Fuzzy Sets: Ein Lehrbuch für Anwender und alle, die es werden wollen, Opladen.
- Schneider, Carsten Q./Wagemann, Claudius (2008): Standards guter Praxis on Qualitative Comparative Analysis (QCA) und Fuzzy Sets, in: Pickel et al. (Hrsg.), S. 361-386.
- Schnell, Rainer/Hill, Paul B./Esser, Elke 2004: Methoden der empirischen Sozialforschung, München.
- Siaroff, Alan (2005): Comparing Political Regimes: A Thematic Introduction to Comparative Politics, Toronto.

- Skocpol, Theda/Somers, Michael (1980): The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry, in: Comparative Studies in Society and History 22, S. 174-197.
- Tashakkori, Abbas/Teddlie, Charles (1998): Mixed Methodology: Combining Qualitative and Quantitative Approaches, London.
- Wagemann, Claudius/Schneider, Carsten Q. (2003): Fuzzy-Set Qualitative Comparative Analysis (fs/QCA): Ein Zwei-Stufen-Modul, in: Pickel et al. (Hrsg.), S. 105-135.
- Wagschal, Uwe (1999): Statistik für Politikwissenschaftler, München.

Datenquellen

Corruption Perception Index (www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi)

European Values Survey (www.europeanvalues.nl)

Human Development Index (<http://hdr.undp.org/en/statistics/>)

World Development Indicators (<http://web.worldbank.org/>)

World Values Survey: (www.worldvaluessurvey.com)

Demokratiertypen auf dem Prüfstand: Zur Reichweite von Lijpharts Mehrheits- und Konsensusdemokratie in der Vergleichenden Politikwissenschaft

1. Einleitung

Eine wesentliche Aufgabe der Politikwissenschaft besteht in der analytischen Durchdringung der realen Welt. Ein geeignetes Instrumentarium hierzu liefern Typen, Typologien und Modelle, die auch als analytische Konzepte zu bezeichnen sind. Diese ermöglichen eine Reduktion der Komplexität der empirischen Phänomene und ihrer Ordnung und Strukturierung. Sie sind in der Lage, relevante Informationen zu selektieren und kompakt zu speichern. Typen und Modelle bilden zugleich einen wichtigen Ausgangspunkt für die Theoriebildung. Sie ermöglichen, Beziehungen unter dem Aspekt einer unabhängigen oder abhängigen Variablen zu fassen. Wir kennen in der Politikwissenschaft eine Fülle von typologischen Konzepten und Modellen, sei es im Bereich der klassischen Institutionenlehre, aus den Studien zu politischen Prozessen (z. B. Wahlsysteme) oder im Forschungsgebiet der Politikfeldanalyse (z. B. in der Analyse des *Policy-Zyklus*). Der Wert von Typologien zeigt sich in der systematischen und kohärenten Behandlung und Analyse von Regierungssystemen (Ismayr 2006, 2008, 2009).

Typologien und Modelle sind damit auch notwendige Grundlagen, um die politischen Entwicklungen, die Stabilität und Dynamik von politischen Systemen adäquat einzuschätzen zu können. Dies gilt in besonderer Weise für die Welt der Demokratien, deren Anzahl sich innerhalb der letzten 50 Jahre mehr als verdreifachte. Damit hat sich auch das Erscheinungsbild von Demokratien verändert. Die Welt der Demokratien ist vielfältiger geworden. Es stellt sich daher die Frage, inwieweit die bestehenden Typologien und Modelle geeignet sind, um diese Vielfalt angemessen zu erfassen. Angemessen heißt nicht nur, ob sie in der Lage sind, eindeutige Zuordnungen zu ermöglichen, sondern auch (und vor allem) inwieweit sie fähig sind, die markanten Charakteristika der empirischen Befunde treffend zum Ausdruck zu bringen.

Beispielsweise ermöglicht die Unterscheidung von präsidentiellen und parlamentarischen Regierungssystemen eine klare Zuordnung aller Demokratien, wenn man dem Unterscheidungsmerkmal von Steffani (1979) folgt. Allerdings stellt sich die Frage, ob solch eine Zuordnung sehr weiterführend ist, wenn wir sehen, dass sich so unterschiedliche Systeme wie Deutschland und Großbritannien in der gleichen Rubrik wiederfinden. Ein anspruchsvollerer Vorschlag, die Welt der Demokratien zu ordnen, stammt von Arend Lijphart (1984 und 1999). Dieser unterscheidet anhand von zehn Merkmalen Mehrheits- und Konsensusdemokratien. Ohne Zweifel ist er damit in der Lage, die Varianz der Demokratien differenziert zu erfassen. Ein jüngerer Vorschlag nimmt die Qualität der Demokratie zur Grundlage der typologischen Modellierung und unterscheidet zwischen defekten bzw. defizitären und

funktionierenden Demokratien (Merkel et al. 2003; Lauth 2004a). Im Unterschied zum Ansatz von Lijphart werden diese Typen als verminderte und nicht als reguläre Subtypen gebildet. Dies bedeutet, dass ein verminderter Subtypus nicht durch das Hinzufügen weiterer Merkmale, sondern durch eine graduelle Subtraktion hinsichtlich der Merkmalsausprägung gebildet wird (Collier/Levitsky 1997). Auch dieser Vorschlag scheint in der Lage, die empirischen Befunde in den jungen Demokratien plausibel zu strukturieren. Dies ist nicht überraschend, da diese Unterscheidung gerade mit Blick auf die neue Vielfalt der Demokratien entwickelt wurde, was bei Lijpharts (1984) Vorschlag nicht der Fall ist. Dieser entwickelte sein Modell Anfang der 1980er Jahre – speziell in Reflexion einiger europäischer Staaten (Großbritannien, Schweiz und der Niederlande).

Hier stellt sich nun die Frage, inwieweit sein Vorschlag auch in der Lage ist, die jungen Demokratien angemessen zu erfassen, wie er selbst in seinem Buch von 1999 beansprucht; oder – um in den Worten von Sartori die Frage zu wenden: Wie weit kann das Konzept reisen, um nicht überdehnt zu werden? Unter der Gefahr des *conceptual stretching* versteht Sartori (1970) das Problem, inwieweit neue Phänomene unter bestehende Begriffe gefasst werden können, ohne deren Bedeutung verschwinden zu lassen.¹

Im folgenden Beitrag wird daher der Frage nachgegangen, inwieweit das Konzept von Lijphart auch für die jungen Demokratien trägt. Ausgangspunkt ist die Vermutung, dass Lijphart die handlungsorientierende Prägekraft seiner Demokratiemodelle überschätzt und dabei zugleich einem regionalen *Bias* unterliegt. Dieser Sachverhalt bezieht sich auf die Wirksamkeit der institutionellen Regelungen der beiden Demokratietypen. Lijphart unterstellt – und muss bei der Untersuchung seiner theoretischen Wirkungshypothesen unterstellen – dass die Prägekraft der formalen Institutionen in allen Ländern gleich ist. Eine Regel oder institutionelle Norm gilt also in jedem Fall und ist ausschlaggebend für das individuelle Verhalten. Nur mit dieser basalen Annahme macht das ganze Forschungsunternehmen Sinn. Um die Kritikperspektive zu entwickeln, wird zunächst das Verständnis von Institutionen entfaltet und auf dieser Folie das Modell von Lijphart rekonstruiert. Anschließend wird eine Überprüfung der entsprechenden empirischen Befunde vorgenommen, um unter Bezugnahme auf diese Ergebnisse die Reichweite des Konzeptes neu einzuschätzen und Perspektiven der Forschung zu diskutieren.

2. Neo-institutionalistische Grundannahmen

Zur Klärung des Institutionenbegriffs wird aus dem Kontext des Neo-Institutionalismus das auch innerhalb der verschiedenen Theoriestrände der neo-institutionalistischen Forschung weithin akzeptierte Institutionenverständnis von Douglass North (1990) aufgegriffen. Demnach werden Institutionen als verbindliche Regeln verstanden, die Verhalten prägen und Erwartungen strukturieren. Um eine allzu weite Fassung des Institutionsbegriffs zu vermeiden, ist der Einbezug des Sanktionscharakters von Institutionen unerlässlich. In weiterer Akzentuierung gegenüber North wird nicht nur der restriktive Aspekt betont, sondern auch die handlungsermöglichte Seite von Institutionen. Um in der Sprache von North zu bleiben: Spieler erfahren durch die Spielregeln zwar eine Restriktion, können aber auch erst aufgrund dieser Spielregeln spielen.

Im Rahmen der neo-institutionalistischen Forschung werden formale und informelle Institutionen unterschieden. Zur präziseren Bestimmung von informellen Institutionen wird

¹ Wenn wir beispielsweise den Begriff des Rechtsstaates auch auf das heutige Russland anwenden, dann haben wir den Bedeutungsinhalt des Begriffes bereits gehörig strapaziert.

als definitorischen Startpunkt der Aspekt der offiziellen Kodifizierung gewählt (Lauth 2000). Damit ergibt sich folgende Differenzierung: Formale Institutionen sind im staatlichen System verankert und öffentlich kodifiziert und sind infolgedessen mit staatlicher Sanktionsgewalt bewehrt. Informelle Institutionen sind dagegen nicht staatlich kodifiziert und beruhen auf unterschiedlichen Sanktionsmöglichkeiten.

Da informelle Institutionen in der Regel neben formalen Institutionen existieren, können sie eine bedeutsame Wirkung auf die Funktionsweise formaler Institutionen ausüben – mögen auch im Einzelfall Ausmaß und Richtung der Wirkung umstritten sein. Wenn wir politische Prozesse betrachten, sollten daher formale und informelle Institutionen gleichermaßen beachtet werden (Helmke/Levitsky 2003). Denn es ist davon auszugehen, dass wir in einer Welt leben, die vielfach institutionell geprägt ist, auch wenn dies längst nicht immer formal sichtbar ist (vgl. Görlitz/Burth 1998). Informelle Institutionen sind also Regeln, die – ähnlich wie die formalen Regeln – das gesellschaftliche Leben bestimmen. Als klassisches Beispiel gilt Großbritannien, dessen politisches System nur angemessen verstanden werden kann, wenn die bestehenden informellen Traditionen einbezogen werden, denen zum Teil sogar Verfassungsrang zugesprochen wird (Kavanagh et al. 2006). Dieses Beispiel zeigt, dass informelle Regeln gut mit formalen demokratischen Institutionen verbunden werden können, ja diese sogar stützen. Doch dies ist nicht immer der Fall. Oftmals können informelle Institutionen sogar im Konflikt mit demokratischen Institutionen stehen und die demokratische Legitimation untergraben.

Beispiele für diesen Konfliktfall sind Korruption und Gewaltdrohung (Lauth 2004a: 198-207). Beide können informelle Regeln sein, die gesellschaftsweit Beachtung finden. Beide unterminieren jedoch die Funktionsweise der formalen Institutionen, wie am Beispiel der Korruption verdeutlicht werden kann. Eine starke Korruption unterminiert die Funktionsweise einer Demokratie auf vielfältige Weise. Auf der Inputseite wird der Entscheidungsprozess verfälscht, indem Entscheidungsträger manipuliert werden. Auf der Outputseite, die sehr wahrscheinlich relevanter ist, wird die Implementierung der demokratisch getroffenen Entscheidungen unterminiert und bei hoher Korruption hochgradig verzerrt. Dies hat negativen Auswirkungen auf die ökonomische Sphäre (vgl. El Shagi 2007; Heidenheimer et al 1989).² Unterstellt wird also ein inverses Verhältnis zwischen Demokratie und Korruption: Es ist zu erwarten, dass die Qualität der Demokratie umso niedriger liegen wird, je höher die Korruption ist (vgl. della Porta/Vannucci 1997; Heywood 1997). Doch nicht nur die Qualität der Demokratie wird durch Korruption unterminiert. Generell können wir davon ausgehen, dass Korruption die Wirkungsweise formaler Institutionen der Demokratie beeinträchtigt. Dies veranlasst die Formulierung der folgenden Hypothese: Je höher die Korruption, desto geringer ist die Prägekraft der demokratischen Institutionen.

Analoge Zusammenhänge lassen sich auch hinsichtlich anderer informeller Institutionen, wie Klientelismus, behaupten. Doch zugleich sind im Prinzip bei informellen Institutionen auch neutrale oder demokratieverstärkende Effekte möglich. Wenn wir den vielfältigen Ertrag der neo-institutionalistischen Forschung betrachten (Powell/DiMaggio 1991; Lauth/Liebert 1999; Merkel/Croissant 2000; Eisenstadt 2003; Helmke/Levitsky 2006), dann wird zum einen deutlich, dass Institutionen in der Tat individuelles Handeln prägen und damit Wirkungszusammenhänge beeinflussen. Zum anderen wird aber auch deutlich, dass es nicht nur formale Institutionen sind, sondern dass informelle Institutionen ebenfalls Wirkungen haben.

² Ein drastisches Beispiel für eine durch Korruption verzerrte Ökonomie findet sich im Konzept des *rent seeking state*. Der demokratische Transmissionsriemen kann auf diese Weise nicht mehr umfassend funktionieren, wobei Korruptionsverhalten die demokratischen Verfahren nicht nur leicht beeinträchtigen, sondern diese im Kern unterwandern.

3. Das Demokratiekonzept von Arend Lijphart

Betrachten wir nun die „Patterns of Democracy“ aus der Perspektive der neo-institutionalistischen Forschung, zu der Lijphart gezählt wird (Grofman 1997; Peters 1999). Arend Lijphart entwickelte in seiner Studie zu 21 Demokratien, die er 1984 veröffentlichte, maßgeblich das Konzept der Mehrheits- und Konsensusdemokratie. 15 Jahre später legte er eine überarbeitete Version vor, in der er seine Methodologie leicht veränderte und die Anzahl der Demokratien von 21 auf 36 erhöhte. Lijphart (1999) unterscheidet anhand von zehn Merkmalen zwei Demokratietypen, deren Wirkung dann untersucht wird. Gebündelt werden die Befunde durch zwei Dimensionen: die Föderalismus-Unitarismus-Dimension und die Exekutive-Parteien-Dimension.

Anhand der Kriterien, die institutionelle Regelungen, strukturelle Bedingungen und Elitenverhalten einbeziehen, gelingt es Lijphart, die empirischen Befunde systematisch zu ordnen, ohne dass sie klumpen. Er nimmt diesen Befund zur Ausgangslage von theoretischen Prüfungen: Zum einen untersucht er (im Sinne einer abhängigen Variablen) welche Faktoren zur Ausprägung des Demokratietypus beigetragen haben und zum anderen – und dies ist der wesentlichere Punkt – prüft er, welche Wirkungen die jeweilige Demokratietypen (nun als unabhängige Variable) auf verschiedene Faktoren ausüben. Zum Leistungsprofil gehören sowohl wirtschaftliche und soziale Faktoren als auch Aspekte der Demokratiezufriedenheit. Er kommt zum Ergebnis, dass die Konsensusdemokratie die zu bevorzugende Demokratie sei.

„These conclusions have an extremely important practical implication: because the overall performance record of the consensus democracies is clearly superior to that of the majoritarian democracies, the consensus option is the more attractive option for countries designing their first democratic constitutions or contemplating democratic reform“ (Lijphart 1999: 301f.).

Lijpharts Aussagen zum Wirkungszusammenhang zwischen den Demokratiemodellen und den aufgegriffenen abhängigen Variablen (wie Wirtschaftswachstum, Sozialleistungen oder Gleichstellung der Geschlechter) unterstellen, dass keine konkurrierenden informellen Institutionen wirksam sind oder zumindest, dass sie nur im unerheblichen Grad existent sind. Mit der Annahme der umfassenden Prägekraft von Institutionen befindet sich Lijphart im Einklang mit der klassischen Institutionenlehre. Es gilt an dieser Stelle nicht, die einzelnen Hypothesen zu prüfen oder die methodische Kritik nachzuzeichnen, die an verschiedener Stelle bereits ausführlich geäußert wurde (Schmidt 2006; Roller 2005; jüngst Müller-Rommel 2008). Vielmehr soll auf den Sachverhalt der Unterstellung der umfassenden Prägekraft von Institutionen aufmerksam gemacht werden, der in der bisherigen Diskussion nicht angemessen angesprochen wurde, obwohl er die Grundlagen von Lijpharts Vorhaben berührt.

Wenn wir die zehn Kriterien der Demokratiemodelle unter Einbezug der verwendeten Indikatoren näher betrachten, dann ist festzustellen, dass diese im unterschiedlichen Maße institutionell geprägt sind. Das erste Kriterium (Konzentration der Exekutivmacht) ist abhängig von der Entscheidung der beteiligten Akteure und nicht institutionell bestimmt. Dies gilt zum größeren Teil auch für das zweite Kriterium (Lebensdauer von Kabinetten), wobei hierbei allerdings der Unterschied zwischen parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen zu beachten ist, die im letztgenannten Falle auf einer Abkopplung der Stabilität der Regierung von der parlamentarischen Mehrheit beruht. Somit misst der Indikator nur begrenzt valide und zugleich institutionell verzerrt. Auch hinsichtlich der Struktur des Parteiensystems sind unterschiedliche Faktoren für die Anzahl der Parteien relevant. Nen-

nen lassen sich strukturelle Bedingungen (*Cleavage*-Strukturen). Daneben spielt das Wahlverhalten eine entscheidende Rolle. Dieses kann jedoch durch institutionelle Vorgaben gesteuert werden, wobei sich diese entweder direkt auf die Organisation der Partei auswirken oder indirekt über das Wahlsystem (Wahlhürden). Das Kriterium „Pluralismusgrad des Verbändesystems“ umfasst gleichfalls verschiedene Faktoren, die strukturelle, institutionelle und handlungstheoretische Aspekte umfassen (dazu gehören der Grad der organisatorischen Zentralisierung und des Repräsentationsmonopols, Dimensionen der Konzertierung, Existenz von Schlichtungsregeln u. a.). Dagegen erfolgt die Bestimmung des Wahlsystems allein über eine institutionelle Regelung (Ausprägung des Mehrheits- oder Verhältniswahlrechts).

Die folgenden fünf Kriterien, die sich auf die Föderalismus-Unitarismus-Dimension beziehen, beruhen alle auf institutionellen Regelungen. Diese bestimmen im hohen Maße die jeweilige Ausprägung der Kriterien, wobei durchaus berücksichtigt wird, dass der institutionelle Handlungskorridor von einzelnen Akteuren unterschiedlich genutzt werden kann. Doch dies führt nicht dazu, dass die institutionellen Vorgaben für die Klassifizierung ihre zentrale Bedeutung verlieren. Zusammenfassend lässt sich somit sagen, dass die Bestimmung des Demokratiertyps maßgeblich über institutionelle Merkmale erfolgt, wobei dies für die zweite Dimension deutlich stärker gilt als für die Exekutiv-Parteien-Dimension, die auch stark durch Akteurshandeln geprägt ist.

Tabelle 1: Kategorien der Kriterien der Mehrheits- und Konsensdemokratie

Kriterien der Mehrheits- und Konsensdemokratie nach Lijphart (1999)	Kategorie
(1) Konzentration exekutiver Macht vs. exekutive Machtteilung	Akteurshandeln (Regierung)
(2) Kabinettsdominanz gegenüber dem Parlament und Machtfusion vs. Machtbalance und Gewaltenteilung	Akteurshandeln (Regierung) und Regel
(3) Zweiparteiensystem vs. Mehrparteiensystem	Akteurshandeln (Bürger) und Regel
(4) Pluralistische vs. korporatistische Interessengruppen	Struktur, Akteurshandeln und Regel
(5) Verhältniswahlsystem vs. Mehrheitswahlsystem	Regel
(6) Einkammersystem vs. symmetrisches Zweikammersystem	Regel
(7) Unitarischer vs. föderaler Staat	Regel
(8) Flexible vs. rigide Verfassung	Regel
(9) Keine richterliche Überprüfung politischer Entscheidungen vs. <i>judicial review</i>	Regel
(10) Regierungsabhängige vs. autonome Zentralbank	Regel

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Lijphart 1999: 9-47; Schmidt 2006: 341; Croissant 2006: 122f.

Bedeutet dies nun, dass Lijpharts Modell nur begrenzt institutionell gelagert ist und damit – entgegen den Erwartungen und gängigen Zuordnungen – keine reine neo-institutionalistische Forschungsperspektive vorliegt? Dies kann durchaus für die klassifikationsrelevante Modellbildung bestätigt werden. Allerdings gilt es weit weniger, wenn die damit verbundene theoretische Forschung einbezogen wird, in der die Demokratiemodelle als unabhängige Variable fungieren. Auch wenn generell in den theoretischen Ausführungen die Zusammenhänge zwischen Demokratiemodell und seiner Wirkung auf diverse Faktoren (Wirtschaftswachstum, Sozialstaatstätigkeit, Korruption etc.) von Lijphart nicht näher begründet werden, so muss er doch die institutionelle Funktionsfähigkeit des gesamten Regierungssystems unterstellen. Dies schließt neben den expliziten Merkmalen bzw. Kriterien alle Implementierungsorgane und die rechtsstaatliche Ordnung mit ein. Diese sind als institutionelle *ceteris paribus*-Klauseln stets mitzubeachten.

Zusammengefasst heißt dies: Lijphart geht in seinem Modell sowohl von modellimmunen Wirkungen als auch von einer intakten, institutionell-rechtsstaatlichen Umgebung aus, in der sich die akteursrelevanten Komponenten in seinem Modell adäquat übersetzen lassen. Aus dieser Perspektive ist es sekundär, inwieweit die Modellmerkmale institutionell

gelagert sind bzw. sich Verzerrungen (durch informelle Institutionen) direkt an diesen bemerkbar machen.³ Zur Problematisierung der Lijphartschen Annahme ist der Nachweis einer allgemeinen Verzerrung staatlicher Institutionen durch informelle Mechanismen ausreichend.

4. Empirische Überprüfung von Lijpharts Forschungsergebnissen durch Korruptionsmessung

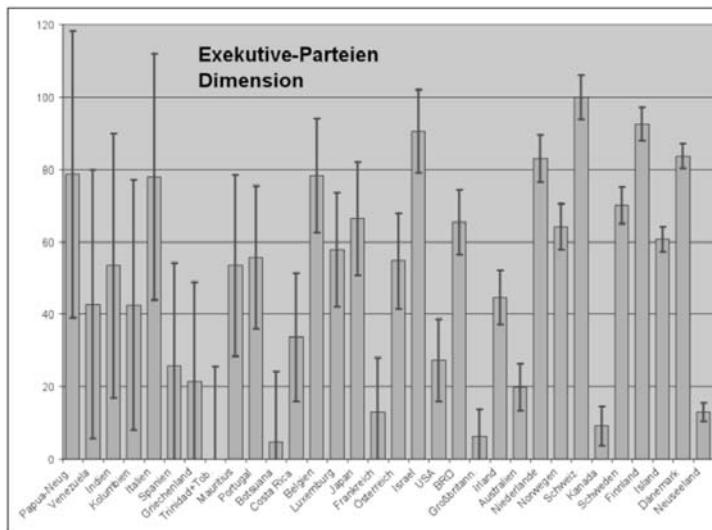
Solch eine informelle Institution, die umfassend die Wirkungsweise einer Demokratie verzerrt, ist – wie bereits oben ausgeführt – die Korruption. Um zu überprüfen, inwieweit auch hier die Annahmen von Lijphart zutreffen, werden beide (Daten von Lijphart und zur Korruption) in Beziehung gesetzt. Dabei interessiert nicht, dass einzelne formale Institutionen im unterschiedlichen Maße tangiert werden können. Ebenso wie Lijphart gehen wir von einem systemischen Wirkungszusammenhang aus, demzufolge die Gesamtheit der institutionellen Ausprägungen (und nicht die einzelne Institution allein) für die Wirkungen der Demokratietypen relevant sind.

Um die Korruption zu messen, nehmen wir die Ergebnisse von *Transparency International*, die zumindest ansatzweise umfassende Angaben zum Stand der Korruption liefern. *Transparency International* bildet einen Perceptionsindex CPI (Corruption Perception Index), der den Grad der Transparenz angibt. Das heißt je höher der CPI-Wert ist, desto geringer ist die Korruption und vice versa. Wir können auch sagen, dass das Ausmaß der Korruption als Kontrollmessung zur Wirksamkeit der demokratischen Institutionen zu bezeichnen ist. Die Abweichung vom optimalen Wert (10 = keine Korruption) verdeutlicht die Verzerrung der formalen Institutionen. Gewählt wird der Durchschnitt der Jahre 1995/96, die dem Ende der Demokratiemessung von Lijphart 1999 zeitlich entsprechen.⁴ Die Angaben des CPI messen nur bedingt das reale Ausmaß an Korruption, da er sich auf die Wahrnehmung der Korruption stützt. Die damit verbundenen methodischen Schwierigkeiten sind bekannt (Søreide 2006; Weber Abramo 2008), doch sie führen nicht dazu, die Ergebnisse von *Transparency International* prinzipiell in Frage zu stellen.

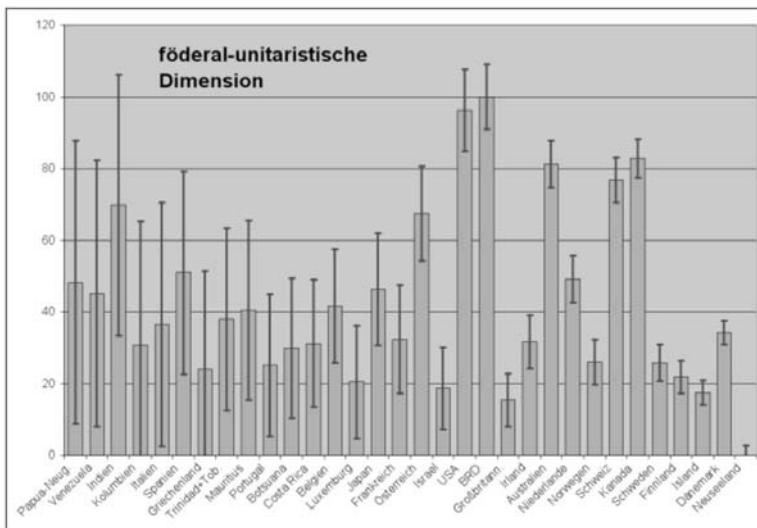
Um die Messungen von Lijphart hinsichtlich seiner beiden Dimensionen mit den CPI-Werten angemessen zu verbinden, werden seine Daten, die sich grosso modo zwischen minus und plus 2 bewegen, auf eine 100er Skala z-transformiert. Die Säulen geben diese Resultate wieder, die nun zwischen Null und Hundert liegen (vgl. Tabelle 2a und 2b). Die Korruptionsdaten werden durch die roten Balken repräsentiert. Die Größe des Balkens gibt das Ausmaß der Korruption wieder. Wenn beispielsweise für Deutschland ein Transparenzwert von 8.2 gemessen wird, bedeutet dies in der Subtraktion von dem Wert 10 eine Balkenlänge von 1.8 Korruptionspunkten, die auf der Tabelle entsprechend der 100er Punktskalierung als 18 Prozent-Schwankung dargestellt werden.

³ Letzteres wäre beispielsweise der Fall, wenn die Wirkungsweise des Wahlsystems durch informelle Institutionen (wie Bestechung) verzerrt werden würde.

⁴ Einzelne Messungen (Botswana, Papua Neuguinea, Island, Mauritius, Costa Rica, Trinidad und Tobago) liegen etwas später; bei einigen Ländern (Bahamas, Barbados, Jamaika und Malta) lagen bis 2003 keine Daten vor. Auch wenn die Messungen mit denjenigen von Lijphart zeitlich nicht deckungsgleich sind, bedeutet dies kein methodisches Problem. Zum einen sind die Daten in beiden Messungen relativ stabil. Zum anderen genügt das Aufzeigen der Differenzen dem Anliegen dieses Aufsatzes. Auch der Einbezug größerer Zeitspannen würde keine signifikante Änderung des Ergebnisses erbringen.

Tabelle 2a: Unschärfe der Messung von Lijphart 1999 in der Exekutiv-Parteien-Dimension⁵

Quelle: Lijphart 1999: 312; CPI: www.icgg.org/corruption.cpi_olderindices.html, letzter Zugriff: 19.02.2008.

Tabelle 2b: Unschärfe der Messung von Lijphart 1999 in der Föderalismus-Unitarismus-Dimension⁶

Quelle: Lijphart 1999: 312; CPI: www.icgg.org/corruption.cpi_olderindices.html, letzter Zugriff: 19.02.2008.

Wenn wir das Ergebnis betrachten, dann zeigt sich, dass einige Ländergruppen kaum durch die Existenz der ausgewählten informellen Regeln – also der Korruption – beeinträchtigt werden. Dies gilt vor allem für die skandinavischen Länder. Für diese Gruppe ändert sich

⁵ Agenda: Säulen = transformierte Daten der Messung von Lijphart 1999; rote Markierungen: Unschärfebestimmung durch CPI-Messung

⁶ Agenda: Säulen = transformierte Daten der Messung von Lijphart 1999; rote Markierungen: Unschärfebestimmung durch CPI-Messung

die Untersuchungssituation nicht. Allerdings ist selbst im OECD-Raum zu beachten, dass dies nicht für alle Länder in gleicher Weise zutrifft. So fallen Griechenland, Spanien und Italien gegenüber dem europäischen Durchschnitt deutlich ab. Die Unterschiede werden jedoch deutlich größer, wenn andere Regionen einbezogen werden. Einige Länder – wie Israel, Costa Rica und Botswana – liegen im Bereich der OECD-Länder noch vor den genannten südeuropäischen Staaten. Andere, wie die lateinamerikanischen Staaten Kolumbien und Venezuela, befinden sich am unteren Ende der Skala. Das Gleiche gilt für Indien und Papua Neuguinea, die beide hohe Korruptionswerte aufweisen. Die Höhe der Korruption steht dabei in keinem engen Zusammenhang mit den Ausprägungen der Demokratie in beiden Dimensionen. Länder mit hohen Werten in der Exekutiv-Parteien-Dimension bzw. in der Föderalismus-Unitarismus-Dimension weisen ebenso hohe und niedrige Korruptionswerte auf wie solche mit niedrigen Dimensionswerten.

Wie sind diese Befunde nun zu interpretieren? Zunächst einmal ist festzuhalten, dass die Korruptionsmessungen von *Transparency International* selbst nur ungefähre Schätzwerte darstellen, deren Genauigkeit nicht überbewertet werden soll. Trotzdem sind sie als erste Annäherung für unser Vorhaben brauchbar. Diese Einschränkung bedeutet jedoch, dass die Balken (CPI-Werte) bis zu einer Größenordnung von rund 20 Prozent kaum als Verzerungen der ursprünglichen Demokratiemessung interpretiert werden können. Hier kann von einer umfassenden Prägekraft der formalen Institutionen ausgegangen werden. Dies lässt sich für Werte zwischen 20 und 50 Prozent nicht mehr behaupten – also für die Länder mit Werten, die zwischen USA und Portugal liegen. Hier ist davon auszugehen, dass die Größe der Korruption merkbare Abweichungen von der Funktionslogik der formalen Institutionen der Demokratie anzeigen kann. Dies gilt umso mehr für Länder mit Werten über 50 Prozent und damit für die Ländergruppe, die von Mauritius angeführt wird und bis Papua-Neuginea reicht und dabei neben Indien und Kolumbien auch europäische Länder enthält (Griechenland, Spanien und Italien). In diesen Ländern ist davon auszugehen, dass Korruption kein singuläres Phänomen mehr ist, sondern institutionell ausgeprägt und mithin als informelle Institution wirksam ist. Damit ist eine systematische Beeinträchtigung der Wirkungsweise der formalen Institutionen der Demokratie verbunden, so dass diese nicht in gleicher Weise die politischen Prozesse und damit die Leistungsperformanz prägen wie in Ländern ohne oder mit wenig Korruption. Kurz gesagt heißt dies: Selbst wenn Papua-Neuginea fast die gleichen Werte bei den Kriterien von Lijphart aufweist wie die Niederlande, funktioniert das politische System trotzdem anders.

Fassen wir zusammen: Die Korrekturmessung hat den Effekt, dass sie die Aussagekraft der ursprünglichen Messung (formaler Institutionen) reduziert. Als generelle Regel lässt sich formulieren: „Je stärker informelle Institutionen (einer konkurrierenden Regelwelt) sind, desto schwächer ist die Prägekraft formaler Institutionen (des Rechtsstaats und der Demokratie).“ Dies bedeutet nicht, dass alle formalen Institutionen in gleicher Weise geschwächt sind; beispielsweise zeigt sich das Wahlregime gegenüber informellen Institutionen oftmals robuster als andere Institutionen des Rechtsstaats und der Demokratie. Auch bedeutet dies nicht, dass formale Institutionen keinerlei Wirkung zeigen. Allerdings ist eine Wirkungsverzerrung zu erwarten. Gerade die Bestimmung dieses Zerrfaktors kann die Bedeutung formaler Institutionen besser bestimmen lassen.

Die Relevanz dieses Befundes ist nicht zu unterschätzen. Wir haben hier lediglich eine informelle Institution heraus gegriffen. Es ist aber davon auszugehen, dass in der Welt der bestehenden Demokratien eine Vielzahl informeller Institutionen – also auch konkurrierender Regelsysteme existiert.⁷ Hierbei ist es durchaus möglich, dass sich die einzelnen infor-

⁷ Zu denken sind dabei unter anderem an die vielfältigen Formen des Klientelismus (Eisenstadt/Roniger 1984; Roniger/Günes-Ayata 1994).

mellen Institutionen zu zusammenhängenden Codes verdichten (O'Donnell 1995; Croissant/Merkel 2004), was dazu führt, dass in solchen Ländern quasi eine zweite ungeschriebene Verfassung existiert. Dies wird beispielsweise von Peter Waldmann (2002) für einige lateinamerikanische Länder aufgezeigt oder von anderen für osteuropäische Staaten inklusive Russland nachgewiesen (Ledeneva 2001; Gelman 2003).

Was bedeutet der Befund für die Beurteilung der Lijphartschen Konzeption? Vier Punkte sind anzuführen:

1. Zunächst sollten die Messergebnisse differenziert bewertet werden. Während sich in Ländern mit niedriger Korruption die Interpretation der Befunde nicht ändert, kann dies in Fällen von hoher Korruption nicht behauptet werden.
2. Für die letztgenannte Ländergruppe ist die Aussagekraft der Klassifizierung in das Konsensus-Mehrheitsdemokratie-Spektrum zu relativieren. Die Validität der Demokratieklassifizierung ist nicht voll gegeben. So kann ein Land wie Griechenland, das im beachtlichen Maße den Kriterien einer Mehrheitsdemokratie entspricht, aufgrund der hohen Korruptionswerte nur bedingt plausibel diesem Demokriatietypus zugeordnet werden. Für Länder mit noch höherer Korruption zeigt sich diese Klassifikationsproblematik verstärkt.
3. Damit ergibt sich für diese Gruppe zugleich ein Problem für ihren theoretischen Einsatz: Wenn die Ausgangsvariable nur begrenzt valide ist, kann das darauf aufbauende theoretische Konstrukt gleichfalls nur eingeschränkt plausibel sein. Dies gilt umso mehr, da informelle Institutionen, die sich nicht direkt auf die demokratischen Regeln beziehen, trotzdem eine Wirkung auf die zu untersuchenden abhängigen Performanzvariablen haben können. So kann sich die Korruption unabhängig ihrer Wirkung auf die Kriterien der Demokriatiemodelle aufgrund der Beeinflussung des gesamten Staatshandlungs (Verwaltung, Rechtsstaat) auf die wirtschaftliche oder soziale Performanz eines Landes auswirken.
4. Zusammengefasst bedeutet dies, dass die theoretischen Untersuchungen von Lijphart kaum überzeugen können, da er dabei stets alle Ländergruppen in seinen Rechnungen berücksichtigt. Der Ertrag der Studie von 1999 ist somit geringer als in seiner 1984er Studie, in der er sich stärker auf europäische und anglophone Länder beschränkt hatte.

Die Konsequenzen dieses Befundes sind sowohl aus methodologischer als auch aus theoretischer Perspektive nicht unerheblich. Zunächst ist festzuhalten, dass die grundlegende Annahme von Typologien in der Politikwissenschaft zu relativieren ist, wonach die (mit der typologischen Annahme verbundene) vollkommene Prägkraft aller Merkmalsausprägungen stets vorhanden ist. Realistischer ist die Annahme einer graduellen und/oder der kontextgebundenen Wirksamkeit der mit den Typen verbundenen Funktionserwartungen. Diese Anmerkung betrifft nicht nur das Konzept von Lijphart, sondern auch die Verwendung von Regimetypen – wie Demokratie und Autokratie – und sie gilt für die Unterscheidung von präsidentiellen und parlamentarischen Regierungssystemen. Auch das Veto-Spieler-Theorem von Tsebelis basiert maßgeblich auf formalen institutionellen Merkmalen (speziell wenn die darauf basierenden Fallstudien betrachtet werden), wenngleich es Anknüpfungspunkte für die Berücksichtigung informeller Institutionen bietet. Diese Anknüpfungsmöglichkeit besteht noch stärker im Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus (Mayntz/Scharpf 1995).

Bei den Typologien sind zudem zwei Ebenen zu unterscheiden. Die erste betrifft die Klassifikation. Hier gilt es zu prüfen, inwieweit die Kriterien der Typologien den empirischen Sachverhalten entsprechen. Basieren diese auf formalen Institutionen, so ist zu klären, inwieweit diese durch informelle Institutionen verzerrt werden und damit die relevanten empirischen Beziehungen nicht mehr erfassen (invalid Klassifikation), wobei hier der

Nachweis zu führen ist, dass die mit der Klassifikation verbundenen typologischen Merkmale direkt von informellen Institutionen tangiert werden.⁸ Wir können dies am Beispiel der Unterscheidung von parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen illustrieren (Steffani 1979). So kann das Kriterium der Nichtabsetzbarkeit des Präsidenten informell durchbrochen werden, wenn das nur für strafrechtliche Aspekte reservierte Impeachmentverfahren letztlich doch politisch interpretiert und verwendet wird. Damit ändert sich auch die Funktionslogik solch eines präsidentiellen Regierungssystems.

Die zweite Ebene betrifft die mit der Klassifikation vermuteten Systemzusammenhänge bzw. Wirkungszusammenhänge (vgl. die Hypothesen bei Lijphart). Selbst wenn sogar eine Klassifikation valide vorliegt, bedingt nun die kontextuelle Einbettung andere Wirkungszusammenhänge als bei dem ursprünglichen typologischen Referenzrahmen anzunehmen ist.⁹ Ohne die Klassifikationsproblematik abwerten zu wollen, erscheint dieser zweite Aspekt für die Forschung relevanter. Im methodischen Sinne macht der Hinweis auf informelle Institutionen auf die Wirksamkeit versteckter Drittvariablen aufmerksam. Dies verweist im weiteren Sinne die komparative Forschung auf die sorgsame Sichtung des (institutionellen) Kontextes, der bei auf wenige Variable reduzierten Vergleichen oftmals zu kurz kommt. Die Folgen sind – ebenso wie im Fall von Lijpharts Demokratieforschung – unpräzise Resultate.

5. Fazit und Forschungsperspektiven

Abschließend greifen wir die Frage von Sartori nach dem *conceptual stretching* wieder auf. In der Tat entgeht Lijphart in der Ausweitung seiner komparativen Länderstudie von 1999 nicht dieser Gefahr. Sein Konzept kann, wenn der veränderte Kontext nicht explizit in das Untersuchungsdesign aufgenommen wird, nur in bestimmten Regionen plausibel angewendet werden. Dazu zählen maßgeblich die Mehrzahl der west- und nordeuropäischen sowie die angloamerikanischen Länder. Die empirischen Veränderungen in der Welt der Demokratie erfordern neue Forschungszugänge, die ein adäquateres Verständnis der Wirklichkeit ermöglichen. Hierzu gehört die Integration von informellen Institutionen in den Forschungsprozess, die über drei Forschungsstrategien möglich ist, die an dieser Stelle nur kurz aufgezeigt werden können.

Die erste Möglichkeit, auf diesen Sachverhalt zu reagieren, bildet die Typenbildung im Sinne verminderter Subtypen. Demnach sind charakteristische Merkmale eines Grundtypus (z. B. Demokratie) nicht vollkommen ausgeprägt, wenngleich noch in den Grundzügen vorhanden. Damit ließe sich die graduelle Wirksamkeit von Typen, die sich auf formale institutionelle Merkmale stützen, methodisch erfassen, wie dies im Vorschlag der Bildung defekter bzw. defizitärer Demokratie bereits genannt wurde. Wahlen bilden beispielsweise ein Merkmal der Demokratie. Ist dieses Merkmal nur partiell ausgeprägt, können wir nicht von

⁸ Dies ist mit dem Nachweis der Existenz einer institutionell gelagerten Korruption bei den Kriterien von Lijphart nur bedingt möglich. Deswegen betrifft die Kritik auch mehr seine Wirkungsbehauptungen.

⁹ Ein fast schon klassisches Beispiel liefert die Debatte um die Effekte des Präsidentialismus, in der zunächst darauf aufmerksam gemacht wird, dass die angeführten problematischen Aspekte (Linz 1994) eines präsidentiellen Regierungssystems nur unter der Annahme weiterer institutioneller Merkmale – wie Parteien- und Wahlsystem – plausibel sind (vgl. die Beiträge in Nohlen/Fernández 1998). Die Relevanz des institutionellen Kontextes wird somit betont, ohne jedoch informelle Institutionen systematisch zu berücksichtigen. Ein Beispiel für eine kontextsensible Beurteilung föderaler Strukturen bietet Schrenk 2007.

einer funktionierenden Demokratie sprechen. Ist es partiell vorhanden – wie beispielsweise in der Schweiz vor Einführung des Frauenwahlrechts – ist die Zuordnung zu einem verminderten Subtypus (z. B. defizitäre Demokratie) angemessen. Die graduelle Wirksamkeit von Typen kann, muss jedoch nicht mit der Einflussnahme informeller Institutionen in Beziehung stehen, wie das Beispiel zeigt, in dem der Defekt durch eine formale Institutionen (begrenztes Wahlrecht) bestimmt wird.

Es ist daher sinnvoll, eine weitere Strategie aufzugreifen, die sich auf die Berücksichtigung von informellen Institutionen als Kontextvariablen bezieht. Auf die Bedeutung des Kontextes wurde bereits im Zusammenhang mit der Überprüfung der Hypothesen von Lijphart hingewiesen (vgl. aus stärker kulturtheoretischer Perspektive Scott/Meyer 1994). Um die Welt informeller Institutionen systematisch zu erfassen, sollte der Blick auf mögliche Ausprägungen gelenkt werden, die später zugleich für die Überprüfung theoretischer Zusammenhänge einsetzbar sind. Hierzu sind zwei Kategorien relevant: (1) der Abstraktionsgrad und (2) die normative Verankerung der informellen Institutionen (vgl. dazu Lauth 2004b).

Der ‚Abstraktionsgrad‘ gibt darüber Auskunft, wie viele unterschiedliche Handlungen durch eine Institution geprägt werden. Dies können sehr viele sein, wenn wir Vertrauen als Institution ansehen, es kann eine begrenzte Anzahl von Handlungen sein – so im Falle von Korruption, oder es kann nur eine Handlung damit verbunden werden – beispielsweise bei informellen Verwaltungsregeln oder der Blutrache (Vendetta). Je konkreter eine Institution angelegt ist, desto weniger Handlungsvarianten fallen darunter. Umgekehrt steigt mit dem Abstraktionsgrad die Anzahl der Handlungsmöglichkeiten innerhalb einer Institution.

Tabelle 3: Matrix informelle Institutionen

Niveau der Abstraktion	Universalismus	Partikularismus
Hoch basic codes	Vertrauen/Solidarität	Mistrauen/Egoismus
	Toleranz/Fairness	Intoleranz/Unfairness
	Conventions	Hidden constitution (delegative code)
	Informelle Verfassung	Gewohnheitsrecht (in Spannung mit rechtsstaatlichen Prinzipien)
Mittel	Gewohnheitsrecht (vereinbar mit rechtsstaatlichen Prinzipien)	Korruption, Klientelismus
	Ziviler Ungehorsam	Gewaltdrohung/Putschdrohung
Niedrig	Verwaltungsregeln (am Arbeitsplatz)	Vendetta

Quelle: Eigene Darstellung.

Die zweite Kategorie ‚normative Verankerung‘ bezieht sich auf die normative Orientierung, die mit einer Institution verbunden ist. Zur Strukturierung der normativen Befunde bietet sich die grundlegende Unterscheidung zwischen Universalismus und Partikularismus an, die als polare Typen verstanden werden.¹⁰ Universalistische Normen stehen in der Tradition der westlichen Aufklärung und beziehen sich auf Werte wie Freiheit und Gleichheit für alle. Institutionen, die in dieser liberalen bürgerlichen Tradition stehen, beziehungsweise mit dieser kompatibel sind, werden hier zusammengefasst. Auf der anderen Seite befinden sich partikularistische Traditionen, welche die Differenz im Sinne der Ungleichheit der Rechte betonen. Alle Institutionen, die in Spannung mit den universalistischen Traditionen stehen

¹⁰ „Particularism is described as a mentality prevailing in collectivistic societies in which the standards for the way a person should be treated depend of the group to which the person belongs; the opposite of universalism, the practice of individualistic societies, in which persons are treated equally regardless the group they belong to“ (Mungiu-Pippidi 2004: 2).

und fundamentale Unterschiede der Rechte für Einzelne oder Gruppen behaupten, bilden diese zweite Gruppe.

Mit Hilfe beider Kategorien (Abstraktionsgrad und normative Verankerung) ist es möglich, die institutionelle Ausprägung des Kontextes zu modellieren (vgl. Tabelle 3). Auf diese Weise lässt sich die institutionelle Landschaft im informellen Bereich erfassen und in der Anlage des Vergleichsdesigns – in der Bestimmung von ähnlichen oder unterschiedlichen Fällen – einbringen.

Die dritte Möglichkeit greift die Hypothesenbildung auf, wobei es gilt, die Wirkung von einzelnen informellen Institutionen (oder auch Konfigurationen) zu untersuchen, die somit als unabhängige Variable geführt werden. Bei der Hypothesenbildung, die sich den unterschiedlichen Abstraktionsebenen der Institutionenmatrix zuordnen lässt, kann an die bestehende Forschung angeknüpft werden.

Wie die Überlegungen zeigen, führt die Beschäftigung mit dem Ansatz von Lijphart zu einer umfassenden Reflexion des Einsatzes von Typologien, deren Definition an institutionelle Merkmale gebunden ist. Diese verlieren nicht ihre Bedeutung für die vergleichende politikwissenschaftliche Forschung, doch ist die Frage des *conceptual stretching* und diejenige des Kontextes systematischer in die Forschung einzubeziehen. Dabei ist die Existenz informeller Institutionen zu berücksichtigen, die je nach Ausprägung die Funktionsweise formaler Institutionen unterschiedlich beeinflussen. Erst deren Einbezug erlaubt eine produktive Weiterentwicklung der Lijphartschen Forschung.

Literaturverzeichnis

- Collier, David/Levitsky, Steven (1997): Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research, in: World Politics 49 (3), S. 430-451.
- Croissant, Aurel (2006): Regierungssysteme und Demokratietypen, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): Vergleichende Regierungslehre, Wiesbaden, S. 113-132.
- Croissant, Aurel/Merkel, Wolfgang (Hrsg.) (2004): Consolidated or Defective Democracy? Problems of Regime Change, in: Democratization 11 (5), S. 1-9.
- della Porta, Donatella/Vannucci, Alberto (1997): The Perverse Effects of Political Corruption, in: Heywood, Paul (Hrsg.): Political Corruption, Oxford, S. 100-122.
- Eisenstadt, Samuel N./Roniger, Luis (1984): Patrons, Clients and Friends, Cambridge u. a.
- Eisenstadt, Todd (2003): Research – Thinking Outside the (Ballot) Box: Informal Electoral Institutions and Mexico's Political Opening, in: Journal of Inter-American Studies and World Affairs 45 (1), S. 25-54.
- El Shagi, Makram (2007): Korruption, Institutionen und das Einkommensniveau, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften 58 (3), S. 227-249.
- Gelman, Vladimir (2003): Problems and Judgements: Institutional Construction and Informal Institutions in Modern Russian Politics, in: Politiceskie issledovaniya Nr. 4, S. 6-25.
- Görlitz, Axel/Burth, Hans-Peter (Hrsg.) (1998): Informale Verfassung, Baden-Baden.
- Grofman, Bernard (1997): Arend Lijphart and the ‚New Institutionalism‘, in: University of California, Irvine - Center for the Study of Democracy Paper 97-05.
- Heidenheimer, Arnold J./Johnston, Michael/LeVine, Victor T. (Hrsg.) (1989): Political Corruption: A Handbook, New Brunswick.
- Helmke, Gretchen/Levitsky, Steven (2003): Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. Kellogg Institute for International Studies at the University of Notre Dame, Working Paper #307.
- Helmke, Gretchen/Levitsky, Steven (Hrsg.) (2006): Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America, Baltimore.
- Heywood, Paul (1997): Political Corruption: Problems and Perspectives, in: Heywood, Paul (Hrsg.): Political Corruption, S. 1-19.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2006): Die politischen Systeme Osteuropas, 2., akt. u. überarb. Aufl., Wiesbaden.

- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2008): Gesetzgebung in Westeuropa: EU-Staaten und Europäische Union, Wiesbaden.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2009): Die politischen Systeme Westeuropas, 4., akt. u. überarb. Aufl., Wiesbaden.
- Kavanagh, Dennis/Richards, David/Smith, Martin/Geddes, Andrew (2006): British Politics, Oxford/New York.
- Kropp, Sabine/Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.) (2007): Gewaltenteilung und Demokratie: Konzepte und Probleme der „Horizontal Accountability“ im interregionalen Vergleich, Baden-Baden.
- Lauth, Hans-Joachim (2000): Informal Institutions and Democracy, in: Democratization 7 (4), S. 21-50.
- Lauth, Hans-Joachim (2004a): Demokratie und Demokratiemessung, Wiesbaden.
- Lauth, Hans-Joachim (2004b): Formal and Informal Institutions: On Structuring their Mutual Co-existence, in: Romanian Journal of Political Science 4 (1), S. 66-88.
- Lauth, Hans-Joachim/Liebert, Ulrike (Hrsg.) (1999): Im Schatten demokratischer Legitimität: Informelle Institutionen und politische Partizipation im interkulturellen Demokratien-Vergleich, Opladen.
- Ledeneva, Alena (2001): Unwritten Rules: How Russia Really Works, London.
- Lijphart, Arend (1984): Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries, New Haven.
- Lijphart, Arend (1999): Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven/London.
- Linz, Juan J. (1994): Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?, in: Linz, Juan J./Valenzuela, Arturo (Hrsg.): The Failure of Presidential Democracy, Baltimore/London, S. 3-87.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995): „Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus“, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt/New York, S. 39-72.
- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen/Croissant Aurel/Eicher, Claudia/Thierry, Peter (2003): Defekte Demokratien: Theorien und Probleme, Bd. 1, Opladen.
- Merkel, Wolfgang/Croissant, Aurel (2000): Formale und informale Institutionen in defekten Demokratien, in: Politische Vierteljahrsschrift 41 (1), S. 3-30.
- Müller-Rommel, Ferdinand (2008): Demokratiemuster und Leistungsbilanz von Regierungen: Kritische Anmerkungen zu Arend Lijphart's „Patterns of Democracy“, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 2 (1), S. 1-17.
- Mungiu-Pippidi, Alina (2004): Understanding Balkan Particularism: A Comparison of Five Countries. Paper for ECPR Joint Sessions of Workshops, Workshop 18 – Comparing Transformations: The Institutional Paradigm, 13th-18th April, Uppsala.
- Nohlen, Dieter/Fernández, Mario (Hrsg.) (1998): El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina, Caracas.
- North, Douglass C. (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge.
- O'Donnell, Guillermo (1995): Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere. Revised version of a paper presented to the Conference „Consolidating Third Wave Democracies: Trends and Challenges“, Taipei, August 26-30 (mimeo).
- Peters, B. Guy (1999): Institutional Theory in Political Science: The ‚New Institutionalism‘, London/New York.
- Powell, Walter W./DiMaggio Paul J. (Hrsg.) (1991): The New Institutionalism in Organizational Analysis: Introduction, Chicago.
- Roller, Edeltraud (2005): The Performance of Democracies: Political Institutions and Public Policy, Oxford.
- Roniger, Luis/Günes-Ayata, Ayse (Hrsg.) (1994): Democracy, Clientelism, and Civil Society, Boulder/London.
- Sartori, Giovanni (1970): Concept Misformation in Comparative Politics, in: American Political Science Review 64 (4), S. 1033-1053.
- Schmidt, Manfred G. (2006): Demokratietheorien, 3. überarb. u. erw. Aufl., Wiesbaden.
- Schrenk, Klemens H. (2007): Föderalismus in Südafrika: Historische Entwicklung, gegenwärtige Strukturen und Funktionsweise, Saarbrücken.
- Scott, W. Richard/Meyer, John W. (1994): Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism, Thousand Oaks.
- Søreide, Tina (2006): Is it Wrong to Rank? A Critical Assessment of Corruption Indices. CMI Working Papers 2006: 1, Bergen.

- Steffani, Winfried (1979): Strukturtypen parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme, in: Steffani, Winfried (Hrsg.): *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie: Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*, Opladen, S. 37-60.
- Waldmann, Peter (2002): *Der anomische Staat*, Opladen.
- Weber Abramo, Claudio (2008): How Much Do Perceptions of Corruption Really Tell Us?, in: *Economics, The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, Vol. 2 (3), 56 S. (www.economics-ejournal.org/economics/journalarticles via <http://opus.zbw-kiel.de/volltexte/2008/6986/>, letzter Zugriff: 14.07.2008).

Markus Soldner

„Semi-präsidentielle“ Regierungssysteme? Überlegungen zu einem umstrittenen Systemtyp und Bausteine einer typologischen Rekonzeptualisierung

1. Einleitung

Max Kaase (1983) sprach in Bezug auf das politikwissenschaftliche Konzept „Politische Kultur“ vom „Versuch, einen Pudding an die Wand zu nageln“. Gilt dieses Verdikt gleichermaßen für das Konzept des Semi-Präsidencialismus? Handelt es sich dabei gar um eine „Fata Morgana“ (Le Divellec 1996)?

Die Diskussion um Regierungssystemtypologien hat im Zuge der Transformationsprozesse in Osteuropa und in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion in den 1990er Jahren eine erhebliche Belebung erfahren. Ein entscheidender Grund dafür war, dass in den neuen Verfassungen vieler Staaten zwar die politische Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit vorgesehen ist, gleichzeitig jedoch das Amt eines – häufig direkt gewählten – Staatspräsidenten eingeführt und teilweise mit erheblichen Vollmachten ausgestattet wurde, die über die in parlamentarischen Systemen üblichen Kompetenzen weit hinausgehen. Eine Reihe von Autoren nahm den vor rund 30 Jahren von Maurice Duverger geprägten Begriff des *semi-presidential government* wieder auf und wendete das dahinterstehende Konzept auf die post-sozialistischen Regierungssysteme an.

Ein Blick auf die Literatur der vergangenen knapp 30 Jahre zeigt mehrerelei. Erstens hat sich bis dato kein wissenschaftlicher Konsens in bezug auf eine allgemein anerkannte Definition des Semi-Präsidencialismus herausgebildet. Dieses Defizit hat eine große Begriffs-konfusion in der wissenschaftlichen Debatte zur Folge, die – zweitens – erheblich dazu beigetragen hat, dass die Zahl derjenigen, die dem Semi-Präsidencialismus einen eigenständigen Platz in der Regierungssystemtypologie einräumen, relativ klein ist. Drittens schließlich bleibt in der Forschung das Problem virulent, dass sie sich in Bezug auf die Transformationsstaaten de facto auf die Verfassungstheorie konzentrieren muss(te), da viele dieser Systeme bislang noch keine Routinen ausgebildet haben, die man als eingespielte, geübte Verfassungspraxis bezeichnen könnte.

In diesem Beitrag wird zunächst die bisherige Diskussion um den Semi-Präsidencialismus als Regierungssystemtyp analysiert und einer kritischen Würdigung unterzogen. Anschließend werden Bausteine aus einflussreichen Beiträgen verschiedener wichtiger Diskussionsteilnehmer ausgewählt und als Fundament für den Versuch einer Rekonzeptualisierung genutzt.

Der Beitrag nähert sich seinem Ziel in mehreren Schritten. Startpunkt ist, nach einer kurzen Skizze der Regierungssystemtyp-Debatte der 1990er Jahre (Abschnitt 2), die klassische Differenzierung zwischen parlamentarischem und präsidentiellem Regierungssystem (3). Danach wird das ursprüngliche Konzept des Semi-Präsidencialismus von Maurice Du-

verger analysiert (4). Anschließend werden ausgewählte Stränge der wissenschaftlichen Diskussion über den Semi-Präsidencialismus seit den 1990er Jahren bis in die Gegenwart untersucht (5 und 6). Der Anspruch, den Semi-Präsidencialismus als eigenständigen Regierungssystemtypus mit charakteristischen institutionellen und politikprozessualen Merkmalen zu verstehen, kann nur aufrechterhalten werden, wenn eine relativ enge Definition zugrundegelegt wird. Im abschließenden Versuch einer Rekonzeptualisierung des Semi-Präsidencialismus (7 und 8) bildet Shugart und Careys Unterscheidung zwischen *presidential* und *president-parliamentary regimes* ein wichtiges Fundament. Dabei interpretiere ich einerseits ihre beiden Typen als Unterformen des Semi-Präsidencialismus und fokussiere andererseits ihre Integration der machtpolitischen Stellung des Staatspräsidenten erheblich stärker.

2. Die Parlamentarismus-Präsidencialismus-Debatte der 1990er Jahre

Kurz nach dem Umbruch in Osteuropa im Jahr 1989 begann eine neue Runde in der Debatte Präsidencialismus vs. Parlamentarismus.¹ Angestoßen wurde diese durch zwei berühmt gewordene Aufsätze von Juan J. Linz (1990a, 1990b). Das beherrschende Thema der Diskussion war die Frage, ob ein präsidentielles oder ein parlamentarisches Regierungssystem die Konsolidierung der Demokratie in Transformationsstaaten eher befördere. Eine große Mehrheit der Debattenteilnehmer sah deutliche, überwiegende Vorteile auf Seiten des parlamentarischen Regierungssystems.² Eine Reihe von Autoren versuchte, die Kritik an der Funktionsweise des präsidentiellen Regierungssystems durch empirische Untersuchungen zu relativieren. Die Ergebnisse einiger Untersuchungen bezweifeln zum Beispiel die Kausalität der Form des Regierungssystems für das Überleben der Demokratie oder unterstreichen den großen Einfluss intervenierender Variablen wie etwa des Wahl- und Parteiensystems (vgl. etwa Horowitz 1990; Mainwaring 1993; Power/Gasiorowski 1997).

Auf die meisten Ergebnisse dieser Debatte kann im Rahmen dieses Beitrags nicht näher eingegangen werden – so bedeutsam diese Kontroverse auch war und ist. Für unser Thema interessant an dieser – von Anfang bis ungefähr Mitte der 1990er Jahre sehr intensiv geführten – Debatte ist jedoch dreierlei: Erstens ist die Diskussion in hohem Maße normativ und kaum systematisch komparativ-empirisch grundiert. Zweitens spielt das Thema „Semi-Präsidencialismus“ ungeachtet der Tatsache, dass eine Reihe von post-sozialistischen Verfassungen Strukturelemente parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme „vermischen“, eine extrem untergeordnete Rolle (eine der wenigen Ausnahmen ist Sartori 1994, 1997). Drittens schließlich meiden nahezu alle Debattenteilnehmer den Begriff „semi-präsidentiell“. Dies legt die Vermutung nahe, dass sie nicht glauben, dass die Inkorporierung eines (direkt gewählten) Staatspräsidenten mit beachtlichen eigenständigen politischen Kompetenzen in ein Regierungssystem, in dem die Regierung vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit abhängig ist, zu eigenständigen Auswirkungen auf weitere Institutionen des politischen Systems und qualitativ neuen Politikprozessen – die von derjenigen präsidentieller oder parlamentarischer Regierungssysteme abweichen –, führt. Daraus ließe sich schlussfolgern, dass diese Autoren den Semi-Präsidencialismus auch nicht als eigenständigen Typus anerkennen.

¹ Eine Dokumentation klassischer historischer, aber auch einiger neuerer Beiträge bietet Lijphart 1992.

² Vgl. bspw. Linz 1994 und weitere Beiträge sowie Literaturhinweise in Linz/Valenzuela 1994.

3. Die klassische Differenzierung: parlamentarisches und präsidentielles Regierungssystem

Über eine zentrale Unterscheidung der Herrschaftsorganisation repräsentativ-demokratischer politischer Systeme besteht in der Wissenschaft im Grundsatz ein Konsens: Es gibt die beiden Grundformen des parlamentarischen und des präsidentiellen Regierungssystems, die häufig historisch-idealtypisch durch die Beispiele Großbritannien bzw. USA illustriert werden. Der Kern dieser Typologisierung besteht in der Frage nach der strukturellen Ausgestaltung der Beziehungen im Machtdreieck zwischen dem Parlament, der Regierung und dem Staatsoberhaupt. Darüber hinaus besteht jedoch kein Konsens hinsichtlich der Anzahl und/oder des Differenzierungsgrades notwendiger Kriterien, die dem Typus des parlamentarischen beziehungsweise des präsidentiellen Regierungssystems jeweils zugrunde gelegt werden.

Das grundsätzliche Dilemma bei der Festlegung der Kriterien kann dabei folgendermaßen zusammengefasst werden:

Je größer [...] die Anzahl der definitionsnotwendigen Strukturkriterien gewählt wird, desto weniger politische Systeme werden den dadurch begründeten Strukturtypen entsprechen. Je geringer die Zahl der Kriterien, desto allgemeiner, differenzierungsärmer und möglicherweise nichtssagender wird der konstruierte Typus (Steffani 1979: 38).

Eine ganze Reihe von Autoren hat versucht, das präsidentielle und/oder das parlamentarische Regierungssystem unter Zuhilfenahme von notwendigen und hinreichenden Bedingungen zu definieren bzw. Regierungssysteme zu typologisieren (siehe stellvertretend für viele Versuche im 20. Jahrhundert Beyme 1999; Fraenkel 1971; Lijphart 1999; Loewenstein 2000; Sartori 1997; Verney 1959). Ihnen ist gemeinsam, dass sie jeweils mehrere Kriterien anführen. Die meisten historisch-empirisch orientierten Arbeiten stoßen damit aber auch auf das Problem, dass einige in der Realität vorfindbare Regierungssysteme keinem der beiden strukturellen Grundtypen zugeordnet werden können, sondern die duale Grundtypologie um einen Typus (oder gar mehrere) erweitert werden muss, um darunter „Mischformen“ zu subsumieren.

Diesen Klassifizierungsversuchen steht der Ansatz Winfried Steffanis gegenüber. Sein systematisch-funktional orientiertes Vorgehen erhebt einen doppelten Anspruch. Zum einen will er dem oben genannten Dilemma entgehen (zu wenige vs. zu viele Kriterien) und zum anderen vermeiden, eine Residualkategorie der „Mischsysteme“ zu schaffen. Um dies zu erreichen, begnügt er sich mit *einem primären* Unterscheidungsmerkmal, das er für hinreichend hält – der Möglichkeit des Parlamentes, die Regierung aus politischen Gründen abzurufen: „Ist die Regierung vom Parlament absetzbar, so haben wir es mit der Grundform ‚parlamentarisches Regierungssystem‘ zu tun, ist eine derartige Abberufbarkeit verfassungsrechtlich nicht möglich, mit der Grundform ‚präsidentielles Regierungssystem‘“ (Steffani 1979: 39).

Natürlich verkennt auch Steffani nicht, dass es meist weitere Unterschiede zwischen parlamentarischem und präsidentiellem Regierungssystem gibt, zum Beispiel die Inkompabilität von Abgeordnetenmandat und Regierungsamt im präsidentiellen oder die strikte Fraktionsdisziplin im parlamentarischen Regierungssystem. Aber diese Attribute stellen für ihn nur „supplementäre Merkmale“ dar. Das bedeutet, dass es sich zwar um empirisch identifizierbare Eigenschaften konkreter Regierungssysteme handelt, dass das (Nicht-)Vorhandensein dieser Merkmale jedoch weder notwendig noch hinreichend ist, um

ein Regierungssystem im Hinblick auf seine *Grundform* als präsidentiell oder parlamentarisch klassifizieren zu können.

Durch die Analyse des Verhältnisses der Regierung zum Staatsoberhaupt erhält Steffani innerhalb der präsidentiellen bzw. parlamentarischen Regierungssysteme jeweils vier Strukturtypen (Steffani 1983: 394-396). Im Falle präsidentieller Regierungssysteme sind dies: (1) die konstitutionelle Monarchie; (2) der Präsident als Inhaber aller exekutiven Kompetenz; (3) der Präsident im Ministerrat; (4) das Kollegialsystem. Die vier Strukturtypen parlamentarischer Regierungssysteme sind die (1) Exekutivkooperation; (2) die Premier- bzw. Kanzlerdominanz (-hegemonie); (3) die Präsidialdominanz (-hegemonie); (4) die Versammlungsdominanz (-hegemonie).³

Was Steffani mit „Strukturtypen“ bezeichnet, sind so jeweils konkrete Ausgestaltungsvarianten der beiden Grundformen des parlamentarischen beziehungsweise des präsidentiellen Regierungssystems. Großen Wert legt Steffani jedoch darauf, dass es die beiden Grundformen sind, denen die zentrale Bedeutung zukommt:

Denn mit dieser verfassungsrechtlichen Grundentscheidung (Abberufbarkeit oder nicht) sind verfassungspolitische Konsequenzen verbunden, die in jeder der zwei Grundformen vorfindbarer Regierungssysteme prinzipiell verschiedener Art sind. Jede der zwei Grundformen erzeugt die ihr gemäßen systemimmannten Konsequenzen. Sie bilden insgesamt das der jeweiligen Grundform systemimmanente Strukturmodell (Steffani 1979: 50).

Die verfassungspolitischen Konsequenzen beinhalten für Steffani an erster Stelle die Auswirkungen der beiden Regierungssystemgrundformen auf die Systemfunktionen der Parteiens und damit auf das Parteiensystem insgesamt. Da die Regierung in präsidentiellen Regierungssystemen nicht vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit abhängig ist, kann die Regierung bei der Gesetzgebung grundsätzlich auch mit wechselnden Mehrheiten regieren. In parlamentarischen Regierungssystemen haben die (Parlaments-)Parteien über die Kooperation mit der Regierung bei der Gesetzgebung hinaus eine entscheidende Systemfunktion: Sie bringen eine Regierung ins Amt und entscheiden auch darüber, wie lange sie im Amt bleibt (vgl. Steffani 1983: 393). Für die Erfüllung dieser Systemfunktion ist die anhaltende Wahrung der Fraktions- und gegebenenfalls Koalitionsdisziplin unerlässlich.

In der Konsequenz bedeutet dies nach Steffani, dass die Wahl des Regierungssystemtyps weitreichende Folgen auch über den Kernbereich politischer Herrschaftsausübung hinaus hat:

Denn mit der Entscheidung für den einen oder anderen Grundtyp wird zugleich über den Charakter des jeweiligen Parlaments, seine Stellung und Rolle im politischen System sowie über sein Grundverhältnis zur Regierung und zum Staatsoberhaupt befunden. Mit dieser Entscheidung [...] wird tatsächlich nicht nur über den verfassungsmäßigen Charakter des politischen Prozesses innerhalb des Regierungssystems befunden, sondern ebenso über die normative wie faktische Grundstruktur der Gewaltenteilung eines Landes – einschließlich der damit bewirkten fundamental unterschiedlichen Herausforderungen an die Parteien, insbesondere innerhalb des Parlaments (Steffani 1995: 632).

Die Vorteile von Steffanis Klassifizierungsversuch in zwei Grundformen sind offensichtlich: Mit der Beschränkung auf nur ein notwendiges und hinreichendes Unterscheidungsmerkmal kann er alle real existierenden demokratischen Regierungssysteme eindeutig einer

³ Steffanis Binnendifferenzierung zwischen „monarchischer Form“ und „republikanischer Form“ wird hier aus Gründen der Vereinfachung und Übersichtlichkeit bewusst ausgebündet.

der beiden Grundformen zuordnen und benötigt keine weitere unspezifische Kategorie von „Mischtypen“. Damit werden auch die in den beiden Grundformen unterschiedlichen Systemfunktionen der Parteien einleuchtend erfasst. Die Bildung der verschiedenen Strukturtypen präsidentieller und parlamentarischer Regierungssysteme in Abhängigkeit vom Verhältnis zwischen Staatsoberhaupt und Regierung ist in systematisch-typologischer Hinsicht klar und plausibel.

Die Vorteile von Steffanis Typologie werden jedoch durch einige Nachteile und Beschränkungen erkauft. So bleibt zum Beispiel die konkrete Grenzziehung zwischen den unterschiedlichen Strukturtypen innerhalb der beiden Regierungssystemgrundformen unklar, weil er unterschiedliche Formen des „Verhältnisses zwischen Staatsoberhaupt und Regierung“ nicht genau operationalisiert. Am gravierendsten ist jedoch, dass der Vorteil der Sparsamkeit in Steffanis Klassifizierung in Rigidität umschlägt. Konsequenterweise muss Steffani das Regierungssystem der Schweiz als präsidentiell (Strukturtyp „Kollegialsystem“) klassifizieren und die V. Französische Republik der Grundform parlamentarisch (Strukturtyp „Präsidialdominanz bzw. -hegemonie“) zuordnen.

Steffanis Klassifizierung wurde in der deutschen Politikwissenschaft überwiegend sehr positiv rezipiert.⁴ Steffani hat seine duale Typologie gegen Kritik, zum Beispiel in Bezug auf die Einordnung des französischen Regierungssystems, konsequent verteidigt. Am Konzept der zwei Grundformen hielt er auch weiterhin fest, als nach 1989 eine Reihe postsozialistischer Staaten Verfassungen verabschiedeten, in denen einer vom Vertrauen des Parlaments abhängigen Regierung ein (häufig direkt gewählter) Staatspräsident mit erheblich über repräsentative Aufgaben hinausgehenden exekutiven und legislativen Kompetenzen zur Seite gestellt wurde.

Im Zuge dieser Entwicklungen flammte die Diskussion um das auf Maurice Duverger zurückgehende Konzept des Semi-Präsidialismus als eigenständiger Regierungssystemtyp wieder auf. Seitdem stellt sich verstärkt die Frage, ob die formale Eleganz von Steffanis Typologie nicht eine Leerstelle aufweist: Kann der strukturellen Logik von Politikprozessen in Regierungssystemen, die Duverger und andere als semi-präsidentiell, Steffani jedoch als parlamentarisch mit Präsidialdominanz bezeichnen, wirklich keine eigenständige typusbildende Qualität zugesprochen werden? Oder überdeckt Steffanis duale Grundklassifizierung nicht vielmehr, dass semi-präsidentielle Regierungssysteme eine Funktionslogik aufweisen, die erheblich von derjenigen parlamentarischer Systeme abweicht?

4. Duvergers Konzept des semi-präsidentiellen Regierungssystems

Die erste Ausarbeitung des semi-präsidentiellen Regierungssystems als wissenschaftliches Konzept wurde von Maurice Duverger geleistet.⁵ Nachdem er den Terminus schon einige Jahre zuvor verwendet hatte, legte er Ende der 1970er Jahre eine ausführliche Monographie

⁴ Ausdruck dessen ist sicherlich auch, dass das Lemma „Parlamentarisches und präsidentielles Regierungssystem“ im Wörterbuch zur Politik bzw. Lexikon der Politik über viele Auflagen von ihm verfasst wurde (vgl. bspw. Steffani 1992).

⁵ Die Frage, ob der Begriff „semi-präsidentiell“ klug gewählt ist oder nicht vielmehr Missverständnisse nahelegt, weil er bspw. „implies a regime type that is located midway along some continuum running from presidential to parliamentary“ (Shugart/Carey 1992: 23; vgl. die Gegenposition von Sartori [1997: 137] u. Lijphart [1997: 126]), wird in diesem Beitrag ausgeklammert. Der Begriff wird hier als *terminus technicus* genutzt, weil er von sehr vielen Autoren verwendet wird.

zum Thema vor (Duverger 1978).⁶ Eine recht breite Rezeption erfuhr Duvergers Ansatz jedoch erst nach der Veröffentlichung eines englischsprachigen Beitrags Anfang der 1980er Jahre (Duverger 1980) – ein Aufsatz, der 1997 zu einem der einflussreichsten in der 25jährigen Geschichte der Zeitschrift „European Journal of Political Research“ gewählt wurde.

In diesem Beitrag erarbeitet Duverger das analytische Konzept des semi-präsidentiellen Regierungssystems. Er definiert es auf rein verfassungsrechtlicher Basis folgendermaßen:

A political regime is considered as semi-presidential if the constitution which established it, combines three elements: (1) the president of the republic is elected by universal suffrage; (2) he possesses quite considerable powers; (3) he has opposite him, however, a prime minister and ministers who possess executive and governmental power and can stay in office only if the parliament does not show its opposition to them (Duverger 1980: 166).⁷

Die erste Bedingung („elected by universal suffrage“) hat Missverständnisse hervorgerufen, weil sie von einigen Autoren ausschließlich als Direktwahl verstanden wurde. Wenn man dieser sehr engen Interpretation folgte, könnten Systeme, in denen der Staatspräsident zum Beispiel durch ein speziell gewähltes Wahlkollegium gewählt wird, nicht als semi-präsidentiell klassifiziert werden. Duverger etikettiert solche Regierungssysteme jedoch explizit als semi-präsidentiell.⁸ Den Gehalt von Duvergers erstem Kriterium trifft deshalb ein Reformulierungsversuch von Giovanni Sartori wahrscheinlich am besten: „The head of state (president) is elected by popular vote – either directly or indirectly – for a fixed term of office“ (Sartori 1997: 131).⁹

Das zweite Kriterium („quite considerable powers“) ist recht unspezifisch formuliert, so dass eine direkte Operationalisierung kaum möglich ist. Duverger klärt dieses Problem nicht grundsätzlich, sondern nennt nur Beispiele aus verschiedenen semi-präsidentiellen Regierungssystemen.¹⁰ Dieses zweite Kriterium Duvergers wird in der Literatur am häufigsten kritisiert, und auf diese Kritik wie auch Operationalisierungsversuche wird unten noch näher einzugehen sein. Silvia von Steinsdorff (1995: 490) hat eine brauchbare erste Konkretisierung dieses Kriteriums vorgeschlagen: „[D]er Staatspräsident muss aufgrund der Verfassung als eigenständiger politischer Akteur zu erkennen sein.“

Das dritte Kriterium wiederum ist eindeutig. Der Premierminister und seine Regierung sind vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit abhängig. Insofern erfüllen semi-präsidentielle Regierungssysteme bei Duverger auch ein Kriterium, das klassischerweise parlamentarische Systeme auszeichnet. Das Spezifische an Duvergers Konzeption ist jedoch, dass ein

⁶ Vgl. für eine Skizze der Vorgeschichte und Entwicklungslinien von Duvergers Konzept seit 1960 Bahro/Bayerlein/Veser 1998: 202f.; Elgie 1999b: 2-4.

⁷ In einem späteren Beitrag fasst Duverger (1986b: 7) die beiden ersten Kriterien in einem zusammen und beschränkt die Gültigkeit seiner Definition auf „westliche Demokratien“: „Par ,régime semi-présidentiel‘, on désigne les institutions d'une démocratie d'Occident qui réunissent les deux éléments suivants: (1) un Président de la République élu au suffrage universel et doté de notables pouvoirs propres; (2) un Premier ministre et un gouvernement responsable devant les députés.“

⁸ In Finnland bspw. wurde bei der Wahl des Staatspräsidenten erst 1994 vollständig auf die Beteiligung eines Elektorengremiums verzichtet (vgl. Auffermann 2009: 227).

⁹ Wenn im folgenden in Bezug auf den Staatspräsidenten von „direkter Wahl“ die Rede ist, so ist dies im Sinne Sartoris als „(quasi-)direkte Volkswahl“ zu verstehen.

¹⁰ Auffällig ist, dass auch Horst Bahro und Ernst Veser – die in den 1990er Jahren in Deutschland mit zu den nachhaltigsten Befürwortern des Semi-Präsidentialismus als einer „Regierungsform sui generis“ gehörten – in ihrer Interpretation des Ansatzes von Duverger keinen Vorschlag für ein mögliches Mindestmaß präsidentieller Kompetenzen unterbreiten (vgl. Bahro/Veser 1995: 477f.).

System alle drei Kriterien gleichzeitig erfüllen muss, um als semi-präsidentiell gelten zu können.

Wie bereits erwähnt, ist der Sachverhalt, der Duvergers drittem Kriterium zugrunde liegt, für Steffani *conditio sine qua non* eines parlamentarischen Regierungssystems. Dass in den von Duverger als semi-präsidentiell deklarierten Regierungssystemen eine duale Exekutive mit einem über „recht erhebliche Kompetenzen“ verfügenden Staatspräsidenten existiert, spielt für Steffani nur insofern eine Rolle, als er diese Systeme in einer Unterkategorie des parlamentarischen Regierungssystems – den präsidialdominierten – zusammenfasst.

In der Konsequenz bedeutet dies, dass Steffani *de facto* behauptet, Duvergers „semi-präsidentielle“ Systeme stellten nichts anderes dar als „präsidial dominierte parlamentarische Systeme“. Diese von Steffani implizit unterstellte Deckungsgleichheit – und damit die Negierung eines „semi-präsidentiellen Regierungssystemtypus“ –, besteht jedoch nicht volumnfähiglich. Es gibt hier Differenzen zu Duverger, denn das österreichische Regierungssystem zum Beispiel wird von Steffani nicht dem präsidialdominierten Subtyp zugeschlagen, sondern den parlamentarischen Systemen mit Exekutivkooperation (Steffani 1983: 396, 1992: 293).¹¹

Zu beachten ist jedoch, dass der Semi-Präsidialismus für Duverger nur ein Oberbegriff ist, unter den er verschiedene Untertypen subsumiert. Dazu analysiert er – neben den verfassungsrechtlichen Bestimmungen – die unterschiedliche politische Praxis in den als semi-präsidentiell klassifizierten Systemen. Hier kommen drei Variablen ins Spiel: die Kombination von Tradition und (konkreten) Umständen, die Zusammensetzung der parlamentarischen Mehrheit sowie die Position des Staatspräsidenten im Verhältnis zu dieser Mehrheit (Duverger 1980: 177). Duverger differenziert zwischen drei Untertypen semi-präsidentieller Regierungssysteme: Semi-Präsidialismus (1) „with a figurehead presidency“, (2) „with an all-powerful presidency“ und (3) „with a balanced presidency and government“.

Auf der verfassungsrechtlichen Ebene konstatiert Duverger bei semi-präsidentiellen Regierungssystemen „similarity of rules“, die Berücksichtigung der politischen Praxis zeigt jedoch „diversity of games“ (Duverger 1980: 167). Bei politischen Systemen „with a figurehead presidency“ (Österreich, Irland und Island) bedeutet dies zum Beispiel: „The constitutions [...] are semi-presidential. Political practice is parliamentary“ (Duverger 1980: 167). Für Duverger zeigt unter anderem der Fall Islands, dass die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Staatspräsidenten nicht notwendig einen Schluss auf die politische Praxis, das heißt die Funktionslogik eines konkreten semi-präsidentiellen Regierungssystems zulassen, weil das isländische Staatsoberhaupt *de jure* über umfangreiche eigenständige politische Vollmachten verfügt, diese jedoch *de facto* in der Verfassungsrealität nicht in Anspruch nimmt.

Dass Duverger (1986a: 8ff.) einige Jahre später die Zahl der Untertypen semi-präsidentieller Regierungssysteme auf zwei reduzierte, sei an dieser Stelle nur der Vollständigkeit halber angemerkt. Er unterscheidet in diesem Aufsatz nur noch zwischen (1) *régimes d'apparence semi-présidentielle*, die realiter jedoch *régimes parlementaires de fait* darstellten (Österreich, Irland und Island), und (2) *régimes pratique présidentielle* (Finnland, V. Republik Frankreich, Portugal und Weimarer Republik). Ich werde auf diese Modifikation nicht weiter eingehen, weil Duverger diese Revision vornimmt, ohne systematische Überlegungen anzustellen und seinen früheren Ansatz kritisch zu reflektieren. Aller-

¹¹ Allerdings scheint Steffani hier selbst zu schwanken, denn der Fall Österreich taucht in seinem mit Beispielen unterlegten typologischen Schema in früheren (1979: 44) und späteren Abdrucken (1995: 638) nicht auf.

dings stellt sich die Frage, ob Duverger seine ursprüngliche Konzeption damit nicht absurdum führt – vor allem, weil er dem für semi-präsidentielle Systeme charakteristischen Phänomen der *cohabitation* in diesem Beitrag keinen besonderen Stellenwert mehr beizumessen scheint.

Zwei Problemkreise sind in Bezug auf Duvergers (1980) Konzeption besonders wichtig. Zum einen stellt sich die Frage, worin der analytische Gewinn von Duvergers Ansatz bestehen könnte. Wäre hier nicht Steffanis Typologie der Vorzug zu geben, weil diese sich durch erheblich mehr Klarheit auszeichnet und dabei Duvergers Konzeption hinsichtlich ihrer Trennschärfenproblematik keineswegs unterlegen ist? Zum anderen wird das Problem der vagen Definition von Duvergers zweitem Kriterium noch dadurch verschärft, dass er zum Beispiel Irland als semi-präsidentielles Regierungssystem klassifiziert. Der irische Staatspräsident verfügt jedoch sowohl verfassungsrechtlich als auch in der politischen Praxis über so gut wie keine autonomen politischen Kompetenzen (Elvert 2009: 309f.) – man kann ihn folglich kaum als eigenständigen politischen Akteur bezeichnen. Sind für Duverger also nicht alle drei Kriterien gleich wichtig, sondern ist für ihn entscheidend, dass das erste und das dritte Kriterium erfüllt sind?

5. Konkurrierende Weiterentwicklungen des Semi-Präsidentialismus-Konzepts

Giovanni Sartoris Definition des semi-präsidentiellen Regierungssystems orientiert sich sehr stark an Duvergers Konzeption und sieht von den konkreten Kompetenzen des Staatsoberhaupts weitgehend ab. Gleichzeitig macht er jedoch den Faktor der Machtbalance innerhalb der dualen Exekutive sehr stark:

- [A] political system is semi-presidential if the following properties jointly apply:
 - (1) The head of state (president) is elected by popular vote – either directly or indirectly for a fixed term of office.
 - (2) The head of state shares the executive power with a prime minister, thus entering a dual authority structure whose three defining criteria are:
 - (3) The president is independent from parliament, but is not entitled to govern alone or directly and therefore his will must be conveyed and processed via his government.
 - (4) Conversely, the prime minister and his cabinet are president-independent in that they are parliament-dependent: they are subject to either parliamentary confidence or no-confidence (or both), and in either case need the support of a parliament majority.
 - (5) The dual authority structure of semi-presidentialism allows for different balanced and also for shifting prevalences of power within the executive, under the strict condition that the ‚autonomy potential‘ of each component unit of the executive does subsist (Sartori 1997: 131f.).

Was Sartori als „dual authority structure“ bezeichnet, ist für ihn *das* entscheidende Kriterium eines semi-präsidentiellen Regierungssystems. „Other characteristics, important as they may be, run across other political forms as well“ (Sartori 1997: 134).

Sartori bezieht – im Gegensatz zu Duverger – bereits auf der Definitionsebene die Verfassungsrealität mit ein. Dadurch kann er ausschließen, dass Systeme, in denen das Staatsoberhaupt in der Praxis keine Rolle als eigenständiger politischer Akteur spielt, die also

über lange Zeiträume eindeutig der Funktionslogik parlamentarischer Regierungssysteme folgen (z. B. Irland, Island oder Österreich), als semi-präsidentiell klassifiziert werden. Allerdings bleibt bei Sartori offen, wo genau er die Definitionsgrenze sieht, wann also (nicht mehr) von „dual authority structure“ gesprochen werden kann. Außerdem folgt aus Sartoris Definition auch, dass er eine Reihe von Regierungssystemen, in denen die Regierung – zumindest formal – vom Vertrauen des Parlaments abhängig ist, aber keine echte „dual authority structure“ existiert, weil das Staatsoberhaupt eine extrem exponierte politische Rolle einnimmt, nicht als semi-präsidentiell klassifizieren kann. Gleichzeitig verbietet sich aber aufgrund der Abhängigkeit der Regierung vom Parlament eine Klassifizierung als präsidentielles System.

Ein Beispiel dafür ist die Russländische Föderation. Wenn man Sartoris Anspruch folgend die Verfassungspraxis berücksichtigte, ergäben sich Probleme: Man könnte das russländische Regierungssystem – insbesondere durch die Entwicklungen während der Präsidentschaft Putins – auf der Basis von Sartoris Kriterien nicht mehr als semi-präsidentiell bezeichnen.¹² Wenn somit die Typen parlamentarisch, präsidentiell und semi-präsidentiell ausscheiden, bliebe in Fällen wie Russland nur die Einordnung als „Mischsystem“ – eine Kategorie, die eigentlich vermieden werden soll.

Einige Autoren haben auf das Problem der Unschärfe von Duvergers zweitem Kriterium reagiert und als Lösung für eine Beschränkung auf das erste und das dritte Kriterium plädiert – ein in indirekter oder direkter Volkswahl für eine feststehende Amtszeit gewählter Staatspräsident steht einem vom Vertrauen des Parlaments abhängigen Premierminister und dessen Kabinett gegenüber (u. a. Elgie 1999b: 13, 2007: 6; Protsyk 2005: 135; indirekt z. B. Linz 1994: 48).¹³ Sie wollen die von ihnen als subjektiv wahrgenommene Komponente ganz ausschalten, die sich einschleicht, wenn die (erheblichen, bedeutenden etc.) Kompetenzen des Staatspräsidenten eine Rolle spielen.

Der von einigen Autoren proklamierte ersatzlose Verzicht auf Duvergers zweites Kriterium ist jedoch problematisch, weil dadurch der heuristische Gehalt des Semi-Präsidialismus-Konzeptes hochgradig verwässert wird. Wer de facto die direkte Volkswahl des Staatspräsidenten zum entscheidenden Kriterium macht, muss eine Vielzahl von Regierungssystemen als semi-präsidentiell klassifizieren.¹⁴ Dies hat zur Folge, dass die Bandbreite politischer Praxis innerhalb des Typus Semi-Präsidialismus extrem groß wird. Selbst wenn man, wie Robert Elgie, versucht, die beobachtete Verfassungsrealität zu verallgemeinern und unter wenige Kategorien zu subsumieren, zahlt man notwendigerweise den Preis, dass man kaum mehr von für semi-präsidentielle Regierungssysteme spezifischen politischen Strukturen und Prozessen sprechen kann.¹⁵

¹² Allein auf der Basis des *Textes* der Verfassung von 1993 spricht Sartori (1997: 138, Fn. 9) in Bezug auf die Russländische Föderation von einem semi-präsidentiellen Regierungssystem, allerdings „at the extreme edge of the category“. Soweit ersichtlich, hat er sich zum „Grenzfall“ Russland unter Berücksichtigung der Verfassungspraxis der vergangenen knapp 15 Jahre bislang nicht geäußert.

¹³ Auch Steffani (1983: 396, Fn. 9) interpretiert Duvergers Konzeption augenscheinlich so, dass das zweite Kriterium verzichtbar ist und es nur auf das gleichzeitige Vorliegen der *beiden* Kriterien Direktwahl des Staatspräsidenten und Abhängigkeit der Regierung vom Parlament ankommt.

¹⁴ Elgie (2007: 8f.) zählt mit dem Stichtag 01.01.2006 weltweit 55 semi-präsidentielle Regierungssysteme; vgl. auch die entsprechenden Länder- bzw. Regionalstudien in Elgie (1999a) und Elgie/Moestrup (2007).

¹⁵ In einer Matrix stellt Elgie (1999c: 286) „patterns of leadership in semi-presidential regimes“ zusammen. Als dominante Führungsform nennt er „presidential“ und „prime ministerial“. Er unterscheidet sodann politische Systeme, die eine der beiden dominanten Führungsformen ausgebildet haben; solche, in denen es im Zeitverlauf zu einem Wechsel von der einen zur anderen dominanten Form kam; und jene, in denen sich im Laufe der Jahre keinerlei dominante Führungsform herauskristallisierte. Insgesamt erhält er somit fünf Führungsformen.

Elgie selbst will diesen offensichtlichen Nachteil als Vorteil verstanden wissen. Für ihn zieht eine Bezugnahme auf die Machtbefugnisse des Staatsoberhaupts in der Definition des Semi-Präsidialismus ein Endogenitätsproblem nach sich. Damit meint er, dass die vermeintlich unabhängigen Variablen auch von den zu erklärenden Variablen beeinflusst werden (Elgie 2007: 6). Insofern er damit auf eine generelle potentielle Gefahr bei empirischen Studien zu Regierungssystemtypen hinweist, ist ihm zweifellos zuzustimmen. Er insinuiert jedoch, mit einer möglichst weitgefassten Definition des Semi-Präsidialismus Endogenitätsprobleme vermeiden zu können.

Er übersieht dabei das grundsätzliche Faktum, dass Endogenitätsprobleme mit zunehmender Weite der gewählten Definition – und damit steigender Fallzahl – zumindest nicht geringer werden.¹⁶ In einer früheren Publikation hatte Elgie überdies eingeräumt, dass sich „judgements about the performance of semi-presidentialism as a whole“ (Elgie 2005: 101) auf der Basis seiner Definition gar nicht machen lassen. Um dieses Ziel trotzdem zu erreichen, führte er sodann, angelehnt an Duverger, drei Unterkategorien ein¹⁷ – anscheinend ohne zu bemerken, dass auf diesem Wege die von ihm abgelehnten subjektiven Komponenten wieder ins Spiel kommen.

Die bisherige Analyse hat gezeigt, dass die Direktwahl des Staatspräsidenten zwar als ein *notwendiges* Kriterium für ein semi-präsidentielles Regierungssystem gelten muss, aber keinesfalls als hinreichendes Kriterium gelten kann. Die Direktwahl stärkt unzweifelhaft die demokratische Legitimation des Staatspräsidenten – auch und gerade gegenüber dem Parlament. Aber dies bedeutet nicht, dass der Staatspräsident damit auch über gewichtige verfassungsmäßige Kompetenzen verfügt und/oder in der Verfassungspraxis besonderen Einfluss ausübt.

Als offene Frage bleibt somit weiterhin, wie man Duvergers „quite considerable powers“ sinnvollerweise verstehen sollte. Wie oben deutlich geworden ist, führt eine zu weite Definition dazu, dass der Semi-Präsidialismus zu einer Art Residualkategorie wird. Auch Wolfgang Ismayr (2004b: 21) wendet sich strikt gegen eine „Inflationierung“ des Systemtyps Semi-Präsidialismus und plädiert deshalb dafür, die Messlatte in Bezug auf die Kompetenzen des Staatsoberhauptes hoch anzusetzen:

Von einem semi-präsidentiellen System [...] sollte nicht schon in den Fällen gesprochen werden, wo der Präsident neben den üblichen repräsentativen Funktionen als Staatsoberhaupt über bestimmte Reservefunktionen und spezifische Informationsrechte sowie Verfahrensrechte bei der Gesetzgebung wie dem Recht der Gesetzesinitiative, der Anrufung des Verfassungsgerichts und einem suspensiven Vetorecht verfügt, solange dadurch die letztverbindliche Entscheidungskompetenz bei der Gesetzgebung nicht berührt ist (Ismayr 2004b: 21).

Wie genau könnten die Kompetenzen eines Staatsoberhauptes gemessen, eingeordnet und bewertet werden? Matthew Shugart und John Carey haben hierzu in einer breit rezipierten Studie (1992) einen vielversprechenden Versuch unternommen.

¹⁶ Man kann dies leicht an einem Beispiel verdeutlichen: Viele Studien zu den Fortschritten semi-präsidentieller Regierungssysteme bei der Konsolidierung der Demokratie, denen eine enge Definition des Semi-Präsidialismus zugrunde liegt (geringe Fallzahlen), kommen zu eher negativen Ergebnissen. Bei einer sehr weit gefassten Definition (größere Fallzahlen) werden semi-präsidentielle Regierungssysteme erheblich positiver bewertet. In *beiden* Fällen existiert *gleichermaßen* das Problem, dass es schwer sicherzustellen ist, dass die abhängige Variable (Konsolidierungschancen) nicht schon durch die Definition der unabhängigen Variable (semi-präsidentielle Regierungssysteme) determiniert wird.

¹⁷ (1) highly presidentialized semipresidential regimes; (2) semipresidential regimes with ceremonial presidents; (3) semipresidential regimes with a balance of presidential and primeministerial power (Elgie 2005).

6. Premier-präsidentielle und präsidentiell-parlamentarische Regierungssysteme

Matthew Shugarts und John Careys Monographie „Presidents and Assemblies“ (1992) entstand im weiteren Kontext der zu Beginn dieses Beitrags skizzierten Parlamentarismus-Präsidialismus-Debatte und beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit dem Verhältnis zwischen direkt gewähltem Staatsoberhaupt und Parlament in verschiedenen politischen Systemen. Weil die beiden Autoren in ihrer Untersuchung jedoch eine Typologie von Regierungssystemen mit direkt gewählten Staatspräsidenten entwickeln, ist ihr Beitrag auch in Bezug auf das Thema Semi-Präsidialismus von großem Interesse.

Für Shugart und Carey gibt es drei Typen von Regierungssystemen mit direkt gewählten Staatspräsidenten: (1) *presidential*, (2) *premier-presidential* und (3) *president-parliamentary regimes* (Shugart/Carey 1992: 15). Ihr Typ des präsidentiellen Regierungssystems deckt sich mit der geläufigen politikwissenschaftlichen Kategorie und entspricht weitestgehend – wenn man vom Sonderfall der Schweiz absieht – Steffanis Klassifikation. Die Typen (2) und (3) bilden für die Autoren hingegen jeweils eine eigene Kategorie jenseits von Parlamentarismus und Präsidialismus. Für premier-präsidentielle Regierungssysteme ist konstitutiv, dass „the president has certain significant powers, but the cabinet is responsible only to the assembly“ (Shugart/Carey 1992: 15). Dagegen zeichnen sich präsident-parlamentarische Regierungssysteme durch „shared – or confused – responsibility over cabinets between president and assembly“ aus (Shugart/Carey 1992: 15).¹⁸

Premier-präsidentielle Regierungssysteme weisen meist folgende Charakteristika auf (Shugart/Carey 1992: 23f.): Das direkt gewählte Staatsoberhaupt ist nicht notwendigerweise „Chef“ der Exekutive, sondern es existiert regelmäßig neben ihm ein Premierminister an der Spitze der Regierung. Darüber hinaus verfügt das Staatsoberhaupt über „some political powers“, allerdings nicht notwendigerweise im legislativen Bereich, sondern normalerweise in Bezug auf die Regierungsbildung. Gewöhnlich haben Staatspräsidenten in premier-präsidentiellen Regierungssystemen zudem das Recht der Parlamentsauflösung.

Präsident-parlamentarische haben mit premier-präsidentiellen Regierungssystemen das direkt gewählte Staatsoberhaupt mit politischen Kompetenzen, die doppelköpfige Exekutive und die Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit gemeinsam. Zusätzlich ist die Regierung jedoch auch vom Staatspräsidenten abhängig. Dieser hat darüber hinaus üblicherweise „the power to dissolve parliament or legislative powers, or both“ (Shugart/Carey 1992: 24). Präsident-parlamentarische Regierungssysteme weisen somit eine Autoritätsstellung des Staatspräsidenten in Bezug auf die Regierung auf, die erheblich näher an präsidentiellen als an parlamentarischen Kabinetten liegt. Gleichzeitig gewährleisten präsident-parlamentarische im Unterschied zu präsidentiellen Regierungssystemen jedoch nicht die strikte Trennung der Amtszeit von Exekutive und Parlament, weil die verfassungsrechtlich festgelegte Wahlperiode des Parlaments nicht sakrosankt ist.

¹⁸ Diese auf den ersten Blick möglicherweise etwas ungelenk erscheinende Übertragung ins Deutsche ist bewusst gewählt. Merkel (1999: 139 et pass.) verwendet in seiner Shugart/Carey-Rezeption für deren Typ (2) die Bezeichnung „parlamentarisch-präsidentielle Regierungssysteme“ und für Typ (3) „präsidentiell-parlamentarische Regierungssysteme“. Diese Form der Übertragung scheint mir aus zwei Gründen problematisch zu sein. Zum einen insinuiert die Begriffswahl entgegen den Intentionen von Shugart und Carey, dass es sich jeweils um einen „Mischtyp“ handelt. (Drei Jahre zuvor hatte Merkel [1996: 77] sogar explizit von „parlamentarisch-präsidentielle[n] oder präsidentiell-parlamentarische[n] Mischsysteme[n]“ gesprochen.) Zum anderen wird dadurch bei Typ (2) ein Gesichtspunkt unterschlagen, der die Perspektive Shugarts und Careys bei ihrer Begriffsbildung charakterisiert: „A premier-presidential regime is, as its name implies, one in which there is both a premier (prime minister), as in a parliamentary system, and a popularly elected president“ (Shugart/Carey 1992: 23).

Shugart und Carey lehnen den *Begriff „Semi-Präsidentialismus“* zwar ab, beanspruchen jedoch, bei ihrer Typologisierung den Fußstapfen Duvergers zu folgen: „[...] what Duverger refers to as semipresidential, we designate premier-presidential“ (Shugart/Carey 1992: 23). Es sind jedoch Zweifel daran angebracht, dass diese Behauptung vollenfänglich zutrifft. Zum einen würde das bedeuten, dass Duverger mit seinem dritten Kriterium eine *doppelte Abhängigkeit* der Regierung – vom Parlament *und* vom Staatspräsidenten – definitiv ausschließt. Aus dem reinen Wortlaut lässt sich dies nicht mit Sicherheit ableiten, und einige Autoren, die mit Duvergers Kriterien arbeiten, dokumentieren mit der Auswahl empirischer Beispiele eine entgegengesetzte Interpretation (vgl. Elgie 1999b: 14, 2007: 9; Sartori 1997: 138, Fn. 9). Zum anderen nehmen Shugart und Carey Duvergers zweites Kriterium („recht erhebliche Kompetenzen“ des Staatspräsidenten) ernster als dieser allem Anschein nach selbst. Dies zeigt sich daran, dass sie politische Systeme als parlamentarisch klassifizieren, die Duverger als semi-präsidentiell bezeichnet, zum Beispiel Irland (Shugart/Carey 1992: 160 et pass.).¹⁹

Die Direktwahl des Staatspräsidenten *allein* ist für Shugart und Carey kein hinreichendes Kriterium, um ein Regierungssystem automatisch *nicht* mehr als parlamentarisch einzustufen zu können. Auch die Prärogative des Staatspräsidenten sind hier zu berücksichtigen. Deshalb unternehmen die beiden Autoren den Versuch, ein grobes, qualitativ-quantitatives Raster der Machtstellung direkt gewählter Staatspräsidenten zu erstellen. Dabei unterscheiden sie zwischen legislativen und nicht-legislativen Kompetenzen.

Zu den potentiellen legislativen Vollmachten eines Staatspräsidenten gehören (Shugart/Carey 1992: 148-152):

- das Vetorecht gegen verabschiedete Gesetze als Ganzes;
- das Vetorecht gegen einzelne Bestimmungen eines verabschiedeten Gesetzes;
- das Dekretrecht;
- das Recht, Referenden anzusetzen;
- das exklusive Recht der Gesetzesinitiative auf bestimmten Politikfeldern;
- das alleinige Recht, den Haushaltsentwurf ins Parlament einzubringen.

Die nicht-legislativen Vollmachten umfassen (Shugart/Carey 1992: 152-154):

- das Recht der Regierungsbildung;
- das Recht der Regierungsentlassung;
- das Recht der Parlamentsauflösung;
- das Fehlen bzw. die Einschränkung des parlamentarischen Misstrauensvotums.

In Abhängigkeit davon, wie stark eine bestimmte Kompetenz des Staatspräsidenten verfassungsrechtlich ausgestaltet ist – das heißt ob sie völlig frei oder nur unter Einschränkungen wahrgenommen werden kann beziehungsweise ob, in welchem Maße und unter welchen Umständen das Parlament Möglichkeiten hat, die Ausübung dieser Vollmacht im Einzelfall zu beschränken oder gar zu egalisieren – verteilen Shugart und Carey jeweils eine bestimmte, zwischen 0 und 4 liegende Punktzahl für jede einzelne Kompetenz des Staatspräsidenten. Zur Veranschaulichung sei folgendes Beispiel genannt: Ein Vetorecht gegen ein Gesetz erhält den Punktewert 4, wenn es vom Parlament nicht überstimmt werden kann; wenn es

¹⁹ In späteren Publikation nennt Shugart (1993: 32, 1996: 9, 1999: 60) als weitere Beispiele für parlamentarische Regierungssysteme mit (quasi-)direkt gewählten Staatspräsidenten Bulgarien, Estland und Slowenien. Wie sehr Shugart bei der theoretisch-systematisch fundierten Einordnung jedoch schwankt, zeigt sich daran, dass er Bulgarien allein aufgrund des Gesetzesvetos des Staatspräsidenten später wieder aus dem Kreis der parlamentarischen Systeme ausschließt (Shugart 2005: 339f.; für Details siehe auch Abschnitt 7.3).

kein Vetorecht gibt oder für eine Überstimmung eine einfache Parlamentsmehrheit genügt, wird der Wert 0 vergeben; die Überstimmungsmöglichkeit mit absoluter bis unter Zweidrittelmehrheit wird mit 1, das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit mit 2 und eine höhere Mehrheit als zwei Drittel mit 3 belegt (Shugart/Carey 1992: 150).

Bei einer Durchsicht der Tabelle über die politischen Kompetenzen direkt gewählter Staatspräsidenten wird deutlich, dass Shugart und Carey nur solche Systeme als parlamentarisch einstufen, bei denen der Gesamtwert 0 beträgt, wie zum Beispiel im Falle Irlands (Shugart/Carey 1992: 155, 160). Alle Systeme mit einem Punktwert über 0 werden unbesehen der Frage, welche Vollmachten ein konkreter Staatspräsident hat und ob diese Kompetenzen in der langjährigen Verfassungspraxis überhaupt eine Rolle spielen, als premier-präsidentiell oder – falls die Regierung auch vom Vertrauen des Staatspräsidenten abhängig ist – als präsident-parlamentarisch klassifiziert. Das bedeutet in der Praxis zum Beispiel, dass Österreich als premier-präsidentielles Regierungssystem eingestuft wird, obwohl das politische System faktisch seit Jahrzehnten eine parlamentarische Funktionslogik aufweist. Das verfassungsrechtlich uneingeschränkte Recht, die Regierung zu entlassen (Art. 70 Abs. 1) oder den Nationalrat aufzulösen (Art. 29 Abs. 1), hat bislang kein österreichischer Bundespräsident für sich in Anspruch genommen (Pelinka 2009: 609, 613).²⁰

Shugart und Carey gestehen selbst ein, dass ihr Index präsidentieller Kompetenzen nur eine erste Näherung sein kann, die zum Beispiel von dem Problem absieht, dass die einzelnen Vollmachten in Relation zu ihrer Bedeutung im politischen Prozess unterschiedlich gewichtet werden müssten (Shugart/Carey 1992: 149). Die beiden Autoren waren jedoch die ersten und allem Anschein nach die einzigen, die einen Versuch unternommen haben, die Frage der konkreten Kompetenzen des Staatsoberhauptes in semi-präsidentiellen Regierungssystemen systematisch zu untersuchen und in die Typologie einzubinden.

7. Zwischenbilanz: Bausteine einer Rekonzeptualisierung

Die Analyse von Duvergers ursprünglichem Ansatz einerseits und der Rezeption, Modifikation und Weiterentwicklung seiner Konzeption durch andere Autoren andererseits führte zu einer Reihe von Zwischenergebnissen. Die wichtigsten davon sollen nun zusammengefasst und als Bausteine einer möglichen Rekonzeptualisierung fruchtbar gemacht werden.

7.1 Die „Leerstelle“: Prärogative des Staatspräsidenten

Die theoretische Auseinandersetzung mit dem Semi-Präsidialismus leidet von Anbeginn bis heute darunter, dass sich kein wissenschaftlicher Konsens in Bezug auf eine allgemein anerkannte Definition des Phänomens herausgebildet hat. Der Ansatz Elgies und anderer, die Frage der politischen Kompetenzen des Staatspräsidenten völlig auszublenden und sich mit der Direktwahl des Staatspräsidenten sowie dessen Koexistenz mit einem vom Vertrau-

²⁰ Am Beispiel der Entlassung der Regierung in Österreich zeigt sich überdies eine weitere Problematik bei Shugart und Carey. Da die beiden Autoren von der verfassungsrechtlichen Situation ausgehen, müssten sie dieser eigenständigen Entlassungskompetenz des Staatspräsidenten einen Zahlenwert größer als 0 zumessen – sie vergeben aber den Wert 0. Ausgehend von ihren eigenen Differenzierungskriterien stellt sich damit aber auch die Frage, ob Österreich aufgrund der Tatsache, dass die Regierung formal *nicht allein* vom Vertrauen des Parlaments abhängig ist, nicht als präsident-parlamentarisches Regierungssystem zu klassifizieren wäre. – Einige Jahre später ordnet Shugart (2005: 337) Österreich dann tatsächlich den präsident-parlamentarischen Regierungssystemen zu.

en des Parlaments abhängigen Premierminister als hinreichendem Kriterium zu begnügen, hat in der Tat den Vorteil, die klassifikatorische Subjektivität radikal zu reduzieren. Der Preis dafür ist allerdings allzu hoch.

Eine derart weite Definition semi-präsidentieller Regierungssysteme führt zu einer Inflationierung dieses Systemtyps. Wenn Elgie mehr als 50 existierende Systeme als semi-präsidentiell klassifiziert, wird die Bandbreite realer politischer Praxis innerhalb dieses Typus notwendigerweise extrem groß – erheblich größer als im Falle „rein“ parlamentarischer beziehungsweise präsidentieller Regierungssysteme. Damit wird jedoch die Berechtigung des Semi-Präsidencialismus als eigenständiger Typus unterminiert, denn ein Regierungssystemtyp muss, um als solcher gelten zu können, eine charakteristische, von anderen Typen strukturell unterscheidbare politische Praxis aufweisen. Und zur Lösung dieses Problems erscheint der Rekurs auf die politischen Kompetenzen des Staatspräsidenten unverzichtbar.

Während Duverger die politischen Vollmachten des Staatspräsidenten nominell, aber unspezifisch als Kriterium anführt, wird Sartori konkreter. Für ihn ist „dual authority structure“ das zentrale Charakteristikum semi-präsidentieller Regierungssysteme. Dabei gelte unter anderem: „The president is independent from parliament, but is not entitled to govern alone or directly and therefore his will must be conveyed and processed via his government“ (Sartori 1997: 131). Einerseits geht diese Definition schon sehr stark in die Richtung, dass der Staatspräsident eine eigenständige politische Rolle spielen muss. Andererseits bleibt aber auch bei Sartori unklar, wie man die zugrunde liegenden Kompetenzen genauer fassen könnte. Sartori klassifiziert parlamentarisch funktionierende Systeme mit volks gewähltem Staatspräsidenten, wie zum Beispiel Österreich, nicht als semi-präsidentiell. Er arbeitet jedoch nicht klar heraus, wo die Grenze zwischen parlamentarischen und semi-präsidentiellen Regierungssystemen verläuft. Mithin eignet sich sein Kriterienkatalog nur schwerlich für eine genauere Operationalisierung.

7.2 Bringing Presidential Powers Back In (Shugart/Carey)

Die strikt verfassungsrechtlich-institutionelle Perspektive von Shugart und Carey hat in der Tat einen sehr gewichtigen Vorzug: Sie beschränkt sich auf die formellen Kompetenzen, die eine Verfassung bestimmten Akteuren zuschreibt, und trennt zwischen unterschiedlichen Variablen. Es wird nur ein grober Rahmen aus rein institutionellen Faktoren abgesteckt, innerhalb dessen sich dann – abhängig von intervenierenden Variablen wie beispielsweise der Art des Parteiensystems – die Politikprozesse eines bestimmten politischen Systems vollziehen (vgl. Shugart 2005: 327).

Die Schwächen des Ansatzes von Shugart und Carey liegen vor allem auf zwei Ebenen. Erstens bringt die Einengung auf die Ebene des Verfassungsrechts einen gravierenden Nachteil mit sich: Diese Perspektivenbeschränkung bedeutet, dass Regierungssysteme mit Staatspräsidenten, die laut Verfassung über relevante politische Kompetenzen verfügen, von den beiden Autoren als premier-präsidentiell beziehungsweise präsident-parlamentarisch eingestuft werden, auch wenn die betreffenden Staatspräsidenten diese Vollmachten in der politischen Realität nicht wahrnehmen.

Dies ist problematisch, weil zur Abgrenzung unterschiedlicher Systemtypen von der „*faktischen* Machtposition der Institutionen“ (Ismayr 2009b: 17; Hervorh. i. O.) ausgegangen werden muss – auch auf die Gefahr hin, dass auf diesem Wege subjektive Bewertungsmaßstäbe ins Spiel kommen. Das Beispiel Österreich hat gezeigt, dass die Einordnung als semi-präsidentiell im Falle eines Systems, das seit mehr als 60 Jahren parlamentarisch funktioniert, unangebracht ist. Dies gilt auch angesichts des theoretischen Fakts, dass „in a different party-system environment, Austria's formal provisions would imply presidents

who could be very active in making and breaking governments, as well as seeking to hold parliamentary elections at times most convenient to the president“ (Shugart 2005: 340).

Zum zweiten fehlt bei Shugart und Carey eine Differenzierung beziehungsweise Gewichtung in Bezug auf die im engeren Sinn politischen Vollmachten des Staatsoberhaupts. Zwar unterscheiden sie zwischen legislativen und nicht-legislativen Kompetenzen, aber innerhalb dieser beiden Kategorien differenzieren und gewichten sie nicht. Überdies erhalten bestimmte Kompetenzen ihre faktische Bedeutung im politischen Prozess erst durch das Zusammenwirken mit beziehungsweise Fehlen von anderen Vollmachten politischer Institutionen. So verfügt beispielsweise der russländische Staatspräsident über ein weit gefasstes Dekretrecht. In der politischen Praxis unter Präsident El'cin kam diesem Recht auf einigen Politikfeldern vor allem deshalb eine entscheidende Bedeutung zu, weil der Staatspräsident parallel über ein nur sehr schwer vom Parlament überstimmbares Veto im Gesetzgebungsprozess verfügt. Problemen dieser Art trägt der Ansatz von Shugart und Carey nur unzureichend Rechnung.

Ungeachtet der angeführten Schwächen von Shugart und Carey weist ihr Ansatz jedoch eine Reihe von Stärken auf, die sich als viel versprechende Ansatzpunkte für eine Rekonzeptualisierung des Begriffs und des Inhalts „semi-präsidentielles Regierungssystem“ eignen. Der Differenzierung zwischen premier-präsidentiellen und präsident-parlamentarischen Regierungssystemen kommt dabei eine wichtige Bedeutung zu. Allerdings erscheint es fruchtbare und Duvergers ursprünglicher Definition angemessener, diese beiden Formen jeweils als einen von zwei Subtypen des Semi-Präsidencialismus zu begreifen und nicht – wie Shugart und Carey (1992: 23) es tun – premier-präsidentiell synonym zu Duvergers semi-präsidentiell und präsident-parlamentarisch als eigenen Regierungssystemtypen zu verstehen.²¹

Unabhängig davon ermöglicht die Unterscheidung zwischen premier-präsidentiellen und präsident-parlamentarischen Regierungssystemen eine recht klare Trennung innerhalb des Typus semi-präsidentieller Systeme. Das definitorische Merkmal der Verantwortlichkeit der Regierung ist sehr einfach zu bestimmen und besitzt zentrale Bedeutung für die Funktionslogik und den faktischen Ablauf der realen Politikprozesse eines politischen Systems. Die Interaktionen im Institutionen- und Machtdreieck Staatspräsident/Parlament/Regierung laufen strukturell unterschiedlich ab – je nachdem, ob die Regierung allein vom Vertrauen des Parlaments abhängig ist (premier-präsidentiell) oder ob eine gleichzeitige Abhängigkeit von Parlament und Staatspräsident beziehungsweise eine verworrene Verantwortlichkeit vorliegt (präsident-parlamentarisch).

Im letztgenannten Fall rückt der Staatspräsident notwendig stärker ins Zentrum des politischen Prozesses. Dies gilt unabhängig von den konkreten parteipolitischen Mehrheiten im Parlament. Wenn in präsident-parlamentarischen Regierungssystemen beispielsweise noch, wie häufig üblich, das (mehr oder weniger uneingeschränkte) Recht der Parlamentsauflösung durch den Staatspräsidenten hinzu kommt, ist der Staatspräsident mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit der wichtigste politische Akteur im System.

Darüber hinaus bietet die Arbeit von Shugart und Carey einen guten Ausgangspunkt in Bezug auf die Integration der Kompetenzen des Staatspräsidenten in die Definition semi-präsidentieller Regierungssysteme. Die von beiden Autoren vorgelegte Übersicht über legislative und nicht-legislative Vollmachten von Staatspräsidenten ist konkurrierenden Zu-

²¹ Metcalf (2000: 661), Moestrup (2007: 41) und andere behaupten, dass Shugart und Carey (1992) „first argued for the need to subdivide semi-presidential regimes into two categories, premier-presidential and president-parliamentary regimes“. In einem kürzlich erschienenen Aufsatz bekräftigt Shugart (2005: 333) dieses Verständnis. Wie im vorangegangenen Abschnitt gezeigt, verstehen Shugart und Carey jedoch explizit nur ihren Typus der premier-präsidentiellen Systeme als deckungsgleich mit Duvergers semi-präsidentiellen Systemen.

sammenstellungen (z. B. Frye 1996) insofern deutlich überlegen, als sie versuchen, die einzelnen Kompetenzen nicht einfach binär zu codieren (vorhanden vs. nicht vorhanden), sondern eine differenziertere Abstufung vorzunehmen. Gleichzeitig verzichten sie auf die Aufnahme wenig bedeutender Kompetenzen und beschränken sich statt dessen auf die wichtigsten und strukturprägenden politischen Vollmachten.

Shugart und Carey schlagen allerdings wenig Kapital aus ihrer Übersicht. Alle Systeme mit direkt gewählten Staatspräsidenten und einer vom Vertrauen des Parlaments abhängigen Regierung sind für sie schon dann semi-präsidentielle Regierungssysteme, wenn das Staatsoberhaupt auch nur eine einzige Vollmacht aus ihrem Kompetenzkatalog besitzt (und sei diese auch stark eingeschränkt).

8. Ein Vorschlag zur Rekonzeptualisierung: Die konzeptionelle Stärkung präsidentieller Kompetenzen

Ausgangspunkt für den hier folgenden Rekonzeptualisierungsversuch ist ein vor Kurzem veröffentlichter Beitrag Shugarts, in dem er erneut auf den machtpolitischen Aspekt des Amtes des Staatspräsidenten („powerful presidency“; Shugart 2005: 323) rekurriert. Er spezifiziert die für semi-präsidentielle Staatspräsidenten notwendigen verfassungsrechtlichen Kompetenzen und erhöht damit die Anforderungen geringfügig. Damit ein Regierungssystem als semi-präsidentiell und nicht als „parliamentarism with a figurehead presidency“ eingeordnet werden kann, müsse der Staatspräsident über mindestens eine der folgenden Vollmachten verfügen (Shugart 2005: 339):

1. Nominierung des Premierministers;
2. Parlamentsauflösung;
3. suspensives Veto bei der Gesetzgebung, überstimmbar mit absoluter oder höherer Mehrheit;
4. Ernennung des Premierministers bei Handlungsunfähigkeit des Parlaments.

Mit Punkt (4) bezieht Shugart eine wichtige Reservefunktion, über die auch Staatspräsidenten parlamentarischer Systeme vielfach verfügen, in sein definitorisches Minimum mit ein. Generell führt eine Einbeziehung präsidentieller Reservefunktionen zu einer Ausweitung des Kreises als semi-präsidentiell zu klassifizierender Regierungssysteme, so dass auch eine Reihe parlamentarisch funktionierender Systeme darunterfielen. Aus diesem Grund sollten Reservefunktionen von Staatspräsidenten ebenso generell unberücksichtigt bleiben wie auch alle Vollmachten, die dem Präsidenten nur im Kriegs- oder bei einem anderen Notfall zustehen.

Ein präsidentielles Veto im Gesetzgebungsprozess (3) ist zweifelsohne eine gewichtige Kompetenz, die das Amt des Staatspräsidenten erheblich aufwertet. Es erscheint sinnvoll, das Vorhandensein dieser Möglichkeit als hinreichendes Kriterium zuzulassen. Es stellt sich allerdings die Frage, ob Shugarts Wert in Bezug auf die parlamentarische Überstimmbarkeit nicht zu niedrig ist. In der Tat dürfte das Erfordernis einer absoluten Mehrheit im Falle einer Minderheitsregierung eine nur schwer überwindliche Hürde darstellen. Für ein hinreichendes Kriterium jedoch scheint diese Hürde zu niedrig, sie sollte eher etwas höher als die absolute Mehrheit angesetzt werden.²²

²² Der Fall Bulgarien ist symptomatisch. Dieses politische System kann bzw. muss als semi-präsidentiell klassifiziert werden, wenn in Bezug auf die Kompetenzen des Staatspräsidenten ein mit absoluter Par-

Auch das eigenständige Parlamentsauflösungsrecht des Staatspräsidenten (2) qualifiziert sich als hinreichendes Kriterium. Allerdings ist darauf zu achten, dass das Auflösungsrecht in diesem Fall nicht zu stark eingeschränkt ist. Während etwa eine quantitative Beschränkung pro Kalenderjahr diese Kompetenz nur wenig schmälert, wird sie beispielsweise durch das Erfordernis einer parallelen Präsidentschaftswahl²³ erheblich gemindert.

Das Recht des Staatspräsidenten, den Premierminister zu nominieren (1), kann kaum als hinreichendes Merkmal semi-präsidentieller Regierungssysteme gelten. Per definitio nem ist die Regierung in einem premier-präsidentiellen System *ausschließlich* vom Vertrauen des Parlaments abhängig (und in einem präsident-parlamentarischen System *auch* vom Vertrauen des Parlaments). Deshalb ist der Staatspräsident in einem premier-präsidentiellen System gezwungen, bei der Nominierung des Kandidaten für das Amt des Premierministers die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse zu berücksichtigen, so dass er selbst bei fehlender Investitur in seiner Entscheidung extrem eingeschränkt ist. Erst in Verbindung mit anderen „Kernkompetenzen“, in erster Linie mit dem Recht der Parlamentsauflösung, ermöglicht das Nominierungsrecht dem Staatspräsident gewichtigeren Gestaltungsspielraum.²⁴

Somit qualifizieren sich einerseits das eigenständige Parlamentsauflösungsrecht des Staatspräsidenten und andererseits dessen Gesetzesveto, welches nur mit einer höheren als der absoluten Parlamentsmehrheit überstimmbare ist, jeweils als *hinreichendes* Kriterium in Bezug auf die politische Eigenständigkeit des Amtes des Staatsoberhauptes im Rahmen eines semi-präsidentiellen Regierungssystems. Zwei zusätzlichen, von Shugart nicht berücksichtigten Kompetenzen des Staatspräsidenten könnten überdies im Einzelfall hinreichende Kriterien darstellen.

Zum ersten ist dies das Recht, Referenden anzusetzen. Diese Möglichkeit eröffnet einem direkt gewählten Staatsoberhaupt einen eigenständigen politischen Gestaltungsspielraum, sofern er dabei nicht auf die Zustimmung beziehungsweise Gegenzeichnung anderer politischer Akteure angewiesen ist und er keinen gravierenden Beschränkungen in Bezug auf die Referendumsmaterien unterliegt. Diese Befugnis des Staatspräsidenten ist in der Empirie recht häufig anzutreffen, allerdings gibt es meines Wissens derzeit kein Regierungssystem, in dem sich die eigenständige politische Rolle des Staatspräsidenten *allein* auf dieses Vorrecht stützte.

Die zweite wichtige Vollmacht ist das Recht, Dekrete zu erlassen. Wenn das Staatsoberhaupt in diesem Recht nur wenig eingeschränkt ist, das heißt wenn diese Kompetenz verfassungsrechtlich nicht nur auf sehr wenige Politikfelder begrenzt ist und wenn das Parlament Dekrete nur sehr schwer außer Kraft setzen kann, befördert dies eine eigenständige politische Machtposition eines Staatspräsidenten ganz erheblich. Einschränkend anzumerken ist allerdings, dass auch dieses umfassende Dekretrecht in der Praxis nach meinem

²³ lamentsmehrheit überstimmbares Veto des Staatspräsidenten bei der Gesetzgebung als hinreichendes Kriterium zugelassen wird (Shugart 2005: 339f.).

²⁴ Die (präsident-parlamentarische) Verfassung Namibias von 1989 sieht im Falle der Parlamentsauflösung durch den Staatspräsidenten zeitgleiche Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vor (vgl. Shugart/Carey 1992: 73).

²⁴ Denkbar wäre z. B. auch ein politisches System, in dem das Nominierungsrecht des Staatspräsidenten mit einer fehlenden Investitur und einem nach bundesrepublikanischem Muster nur konstruktiv ausübenden Misstrauensvotum kombiniert wird. Dies würde die Position des Staatspräsidenten stärken, der so u. a. Minderheitsregierungen lenken könnte (eventuelle Probleme bei der Gesetzgebung unberücksichtigt).

Kenntnisstand in keinem Regierungssystem die *einzige „Kernkompetenz“* eines Staatspräsidenten darstellt.²⁵

Fazit der bisherigen Überlegungen ist, dass es zur Schärfung des Typus „semi-präsidentielles Regierungssystem“ sinnvoll ist, die konkreten Kompetenzen des Staatspräsidenten stärker zu berücksichtigen. Von einem semi-präsidentiellen Regierungssystem sollte nur gesprochen werden, wenn der Staatspräsident tatsächlich über Prerogative verfügt, die ihm eine eigenständige politische Rolle ermöglichen und es sich dabei nicht nur um Reservefunktionen handelt. Für den Untertypus des premier-präsidentiellen Systems muss mindestens eines der oben genannten vier hinreichenden Kriterien gegeben sein. Im Falle des Subtyps des präsident-parlamentarischen Systems ist die eigenständige politische Rolle des Staatspräsidenten schon dadurch gegeben, dass die Regierung (auch) von ihm unmittelbar politisch abhängig ist.

Eine schematische Übersicht, die die konzeptionellen Überlegungen insbesondere von Duverger, Sartori, Shugart und Carey berücksichtigt, könnte dementsprechend folgendermaßen aussehen:

Tabelle: Kriterien semi-präsidentieller Regierungssysteme auf Verfassungsebene

semi-präsidentielle Regierungssysteme		
Subtypen	premier-präsidentiell	präsident-parlamentarisch
Kriterien	(quasi-)direkte Volkswahl des Staatspräsidenten	
	Regierung allein vom Vertrauen des Parlaments abhängig	Regierung vom Vertrauen des Parlaments <i>und</i> des Staatspräsidenten abhängig
zusätzlich notwendige Bedingung:	Staatspräsident hat verfassungsrechtlich mindestens eine der folgenden eigenständi- gen „Kernkompetenzen“: - Gesetzesveto mit Überstimmungserfor- dernis größer als absolute Mehrheit - wenig eingeschränktes Parlamentauflö- sungsrecht - Ansetzung von (bindenden) Referenden - umfassendes Dekretrecht	—

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

9. Resümee

In der langjährigen wissenschaftlichen Diskussion hat sich weder ein Konsens darüber herausgebildet, dass semi-präsidentiellen Systemen die Qualität eines eigenständigen Typus zukommt, noch konnte sich eine einheitliche Definition beziehungsweise ein Kriterienkatalog für den Semi-Präsidencialismus durchsetzen. Dieser letztgenannte Mangel ist nicht nur ein theoretisches Problem, sondern er hat auch erhebliche Auswirkungen auf die komparative empirische Forschung. Verschiedene Untersuchungen zu semi-präsidentiellen Regie-

²⁵ Der russländische Staatspräsident verfügt z. B. über ein extrem umfassendes Dekretrecht. Allerdings muss die Russländische Föderation schon allein wegen der doppelten Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber Staatspräsident und Parlament als präsident-parlamentarisch klassifiziert werden. Hinzu kommt etwa noch ein nur mit Zweidrittelmehrheit überstimmbares Gesetzesveto.

rungssystemen sind untereinander kaum vergleichbar und damit nicht wechselseitig anschlussfähig, weil sie einer gemeinsamen zugrunde liegenden Definition entbehren.

Ein genereller Verzicht auf Duvergers zweites Kriterium der „quite considerable powers“ des Staatspräsidenten kann dieses Problem nicht lösen. Wer die Frage für unbeachtlich hält, ob der Staatspräsident in einem Regierungssystem eine eigenständige politische Rolle spielt (oder spielen kann), und sich allein auf die Kriterien der (Quasi-)Direktwahl des Staatsoberhauptes und die parlamentarische Abhängigkeit der Regierung zurückzieht, fördert die Inflationierung des Systemtyps Semi-Präsidencialismus. Dieser Terminus wird dann zum *catch all*-Begriff, der generalisierbare komparative Untersuchungen nahezu unmöglich macht. Deshalb bleibt die Bezugnahme auf die Prärogative des Staatspräsidenten unabdingbar.

Matthew Shugart und John Carey haben zu Beginn der 1990er Jahre die einleuchtende Unterscheidung zwischen premier-präsidentiellen und präsident-parlamentarischen Regierungssystemen in die Diskussion eingeführt. Wenn man diese als zwei Subtypen des Semi-Präsidencialismus versteht, ergibt sich eine wichtige Scheidelinie innerhalb semi-präsidentieller Regierungssysteme, da die Institutionenkonfiguration jedes dieser beiden Subtypen jeweils charakteristische struktur- und prozessprägende Wirkungen in einem politischen System entfaltet.

Die Schwelle, ab der Shugart und Carey von einer eigenständigen und substantiellen politischen Rolle eines Staatspräsidenten ausgehen, setzen sie allerdings so niedrig an, so dass auch Systeme mit langjähriger parlamentarischer Funktionslogik als semi-präsidentiell klassifiziert werden. Hier wird deshalb ein gegenüber Shugart und Carey erheblich restriktiver Kriterienkatalog vorgeschlagen. Eine notwendige Bedingung sowohl für präsident-parlamentarische als auch premier-präsidentielle Regierungssysteme ist die (quasi-)direkte Volkswahl des Staatspräsidenten. Die Mindestbedingung für präsident-parlamentarische Systeme ist darüber hinaus, dass die Regierung vom Vertrauen des Parlaments *und* des Staatspräsidenten abhängig ist. In premier-präsidentiellen Systemen ist die Regierung darunter allein vom Vertrauen des Parlaments abhängig. Daneben muss der Staatspräsident über mindestens eine der folgenden eigenständigen „Kernkompetenzen“ verfügen: ein Gesetzesveto mit einem Überstimmungserfordernis, das größer ist als die absolute Mehrheit; ein kaum eingeschränktes Parlamentsauflösungsrecht; ein umfassendes Dekretrecht; oder das Recht, (bindende) Referenden anzusetzen.

Die Einordnung eines Regierungssystems auf der Basis verfassungsrechtlich-institutioneller Normen, wie in dem hier vorgestellten Modell vorgeschlagen, kann jedoch nur ein erster Schritt bei der Klassifizierung sein. In einem zweiten muss überprüft werden, ob wesentliche formale Regelungen in der Verfassungspraxis auch die unterstellte Rolle spielen. In Bezug auf die im obigen Modell im Mittelpunkt stehenden zentralen Kompetenzen des Staatspräsidenten bedeutet dies, dass untersucht werden muss, ob sie in der langjährigen politischen Praxis in einem konkreten politischen System überhaupt eine Rolle spielen. Wenn also in einem formal präsident-parlamentarischen System die Regierung in der Verfassungspraxis politisch ausschließlich dem Parlament gegenüber verantwortlich ist oder in einem formal premier-präsidentiellen System der Staatspräsident regelmäßig keine seiner verfassungsrechtlichen „Kernkompetenzen“ in Anspruch nimmt, sollte auch nicht von einem semi-präsidentiellen System gesprochen werden. Fälle wie zum Beispiel Österreich oder Island könnten dann aus dieser Kategorie ausgeschlossen werden.

Dieser zweite Schritt birgt allerdings eine Reihe von Problemen. So kommt hier zum Beispiel bei der Bestimmung der „eigenständigen politischen Rolle des Staatspräsidenten“ die subjektive Komponente beim Beobachter potentiell stark zum Tragen. Überdies ist vorstellbar, dass ein konkretes Regierungssystem bei gleichbleibenden verfassungsrechtlichen Bedingungen zu verschiedenen Zeitpunkten unterschiedlich eingeordnet wird, weil interve-

nierende Variablen – wie etwa Veränderungen des Parteiensystems – zu Veränderungen der Verfassungspraxis beitragen könnten. Es spricht jedoch vieles dafür, dass diese Schwierigkeiten konzeptionell überwindbar sind und durch sie der heuristische Nutzen von Regierungssystemtypologien nicht generell in Frage gestellt wird (vgl. dagegen Elgie 2005).

Mit der hier vorgeschlagenen restriktiveren Definition semi-präsidentieller (premier-präsidentieller und präsident-parlamentarischer) Regierungssysteme können also lange nicht alle Forschungsprobleme gelöst werden. Auch die Schwierigkeit jeder empirisch orientierten Forschung, den spezifischen Beitrag einzelner Variablen zu identifizieren, besteht hier fort. So läuft jeder auf verfassungsrechtlich-institutionelle Variablen aufbauende Forschungsansatz beispielsweise Gefahr, den Einfluss intervenierender Variablen (in unserem Falle zum Beispiel die Charakteristika des Parteiensystems) nicht korrekt abbilden zu können.

Gleichwohl erhebt dieser Aufsatz den Anspruch, mit dem vorgestellten Modell einen Beitrag dazu zu leisten, dass vergleichende Aussagen – etwa über das Konfliktpotential zwischen Staatspräsident und Regierung in premier-präsidentiellen oder präsident-parlamentarischen Regierungssystemen – an Validität gewinnen, weil die Grundübereinstimmung der in einem entsprechenden Untersuchungsset enthaltenen Systeme und ihrer Politikprozesse so groß ist, dass es nicht schwer fällt, die intervenierenden Variablen zu identifizieren, die für Unterschiede in der Verfassungspraxis verantwortlich sein können.

Literaturverzeichnis

- Auffermann, Burkhard (2009): Das politische System Finnlands, in: Ismayr (Hrsg.), S. 219-263.
- Bahro, Horst/Bayerlein, Bernhard H./Veser, Ernst (1998): Duverger's Concept: Semi-Presidential Government Revisited, in: European Journal of Political Research 34 (2), S. 201-224.
- Bahro, Horst/Veser, Ernst (1995): Das semipräsidentielle System – „Bastard“ oder Regierungsform sui generis?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 26 (3), S. 471-485.
- Beyme, Klaus von (1999): Die parlamentarische Demokratie: Entstehung und Funktionsweise 1789-1999. 3., völlig neubearb. Aufl., Opladen/Wiesbaden.
- Duverger, Maurice (1978): *Échec au roi*, Paris.
- Duverger, Maurice (1980): A New Political System Model: Semi-Presidential Government, in: European Journal of Political Research 8 (2), S. 165-187.
- Duverger, Maurice (Hrsg.) (1986a): *Les régimes semi-présidentiels*, Vendôme.
- Duverger, Maurice (1986b): Le concept de régime semi-présidentiel, in: Duverger (Hrsg.), S. 7-17.
- Elgie, Robert (Hrsg.) (1999a): *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford u. a.
- Elgie, Robert (1999b): The Politics of Semi-Presidentialism, in: Elgie (Hrsg.), S. 1-21.
- Elgie, Robert (1999c): *Semi-Presidentialism and Comparative Institutional Engineering*, in: Elgie (Hrsg.), S. 271-299.
- Elgie, Robert (2004): Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations, in: Political Studies Review 2 (3), S. 314-330.
- Elgie, Robert (2005): From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies?, in: Democratization 12 (1), S. 106-122.
- Elgie, Robert (2007): What Is Semi-Presidentialism and Where Is It Found?, in: Elgie/Moestrup (Hrsg.), S. 1-13.
- Elgie, Robert/Moestrup, Sophia (Hrsg.) (2007): *Semi-Presidentialism Outside Europe: A Comparative Study*, London/New York.
- Elvert, Jürgen (2009): Das politische System Irlands, in: Ismayr (Hrsg.), S. 307-347.
- Fraenkel, Ernst (1971): *Parlamentarisches Regierungssystem*, in: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): *Staat und Politik*. Neuausgabe, Frankfurt a. M./Hamburg, S. 238-243.
- Frye, Timothy (1997): A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies, in: Comparative Political Studies 30 (5), S. 523-552.
- Horowitz, Donald L. (1990): Comparing Democratic Systems, in: Journal of Democracy 1 (4), S. 73-79.

- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2004a): Die politischen Systeme Osteuropas. 2., akt. u. überarb. Aufl., Opladen.
- Ismayr, Wolfgang (2004b): Die politischen Systeme Osteuropas im Vergleich, in: Ismayr (Hrsg.), S. 9-69.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2009a): Die politischen Systeme Westeuropas. 4., akt. u. überarb. Aufl., Opladen.
- Ismayr, Wolfgang (2009b): Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich, in: Ismayr (Hrsg.), S. 9-64.
- Kaase, Max (1983): Sinn oder Unsinn des Konzeptes „Politische Kultur“ für die Vergleichende Politikforschung, oder auch: Der Versuch, einen Pudding an die Wand zu nageln, in: Kaase, Max/Klingemann, Hans-Dieter (Hrsg.): Wahlen und politisches System: Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 1980, Opladen, S. 144-171.
- Le Divellec, Armel (1996): Die dualistische Variante des Parlamentarismus: Eine französische Ansicht zur wissenschaftlichen Fata Morgana des semipräsidentiellen Systems, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 27 (1), S. 145-151.
- Lijphart, Arend (Hrsg.) (1992): Parliamentary versus Presidential Government, Oxford u. a.
- Lijphart, Arend (1997): Trichotomy or Dichotomy?, in: European Journal of Political Research 31 (1-2), S. 125-128.
- Lijphart, Arend (1999): Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries, New Haven, CT/London.
- Linz, Juan (1990a): The Perils of Presidentialism, in: Journal of Democracy 1 (1), S. 51-69.
- Linz, Juan (1990b): The Virtues of Parliamentarism, in: Journal of Democracy 1 (1), S. 84-91.
- Linz, Juan (1994): Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?, in: Linz/Valenzuela (Hrsg.), S. 3-87.
- Linz, Juan J./Valenzuela, Arturo (Hrsg.) (1994): The Failure of Presidential Democracy, Baltimore/London.
- Loewenstein, Karl (2000): Verfassungslehre. 4. Aufl., Tübingen.
- Mainwaring, Scott (1993): Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination, in: Comparative Political Studies 26 (2), S. 198-228.
- Merkel, Wolfgang (1996): Institutionalisierung und Konsolidierung der Demokratien in Ostmitteleuropa, in: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard/Segert, Dieter (Hrsg.): Systemwechsel 2: Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen, S. 73-112.
- Merkel, Wolfgang (1999): Systemtransformation: Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung, Opladen.
- Metcalf, Lee Kendall (2000): Measuring Presidential Power, in: Comparative Political Studies 33 (5), S. 660-685.
- Moestrup, Sophia (2007): Semi-Presidentialism in Young Democracies: Help or Hindrance?, in: Elgie/Moestrup (Hrsg.), S. 30-55.
- Pasquino, Gianfranco (1997): Semi-Presidentialism: A Political Model at Work, in: European Journal of Political Research 31 (1-2), S. 128-137.
- Pelinka, Anton (2009): Das politische System Österreichs, in: Ismayr (Hrsg.), S. 607-641.
- Power, Timothy J./Gasiorowski, Mark J. (1997): Institutional Design and Democratic Consolidation in the Third World, in: Comparative Political Studies 30 (2), S. 123-155.
- Protsyk, Oleh (2005): Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe, in: East European Politics & Societies 19 (2), S. 135-160.
- Roper, Steven D. (2003): Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes, in: Comparative Politics 34 (3), S. 253-272.
- Sartori, Giovanni (1994): Neither Presidentialism nor Parliamentarism, in: Linz/Valenzuela (Hrsg.), S. 106-118.
- Sartori, Giovanni (1997): Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes. 2. Aufl., New York.
- Shugart, Matthew S. (1993): Of Presidents and Parliaments, in: East European Constitutional Review 2 (1), S. 30-32.
- Shugart, Matthew Soberg (1996): Executive-Legislative Relations in Post-Communist Europe, in: Transition 2 (25), S. 6-11.
- Shugart, Matthew Soberg (1999): Presidentialism, Parliamentarism, and the Provision of Collective Goods in Less-Developed Countries, in: Constitutional Political Economy 10 (1), S. 53-88.
- Shugart, Matthew Søberg (2005): Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns, in: French Politics 3 (3), S. 323-351.
- Shugart, Matthew S./Carey, John M. (1992): Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge u. a.

- Siaroff, Alan (2003): Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction, in: European Journal of Political Research 42 (3), S. 287-312.
- Steffani, Winfried (1979): Parlamentarische und präsidentielle Demokratie: Strukturelle Aspekte westlicher Demokratie, Opladen.
- Steffani, Winfried (1983): Zur Unterscheidung parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 14 (3), S. 390-401.
- Steffani, Winfried (1992): Parlamentarisches und präsidentielles Regierungssystem, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Lexikon der Politik. Band 3: Die westlichen Länder, München, S. 288-295.
- Steffani, Winfried (1995): Semi-Präsidentialismus: ein eigenständiger Systemtyp? Zur Unterscheidung von Legislative und Parlament, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 26 (4), S. 621-641.
- Steinsdorff, Silvia von (1995): Die Verfassungsgenese der Zweiten Russischen und der Fünften Französischen Republik im Vergleich, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 26 (3), S. 486-504.
- Verney, Douglas V. (1959): The Analysis of Political Systems, Glencoe, IL.

Anton Pelinka

Die Europäische Union – eine Konkordanzdemokratie? Zur typologischen Verortung der EU

1. Einleitung

Die „Natur“ der Europäischen Union (EU) beschäftigt die vergleichende politikwissenschaftliche Forschung seit langem. Ist die EU ein politisches System, vergleichbar mit Bundesstaaten wie den USA? Ist die EU als eine Internationale Organisation, in einer Gruppe mit den Vereinten Nationen und dem Europarat zu sehen? Und, vor allem: Ist es sinnvoll, für die EU einen Maßstab anzulegen, der – etwa im Hinblick auf das so oft behauptete „Demokratiedefizit“ der Union – die Demokratiequalität in den Mittelpunkt der Analysen rückt? Welche „Gestaltungsprinzipien“ charakterisieren die EU (Neisser 2008: 101-138)?

In den folgenden Ausführungen wird – unter Berücksichtigung des „*Sui generis*“-Charakters der EU – der konkordanzdemokratische Ansatz herangezogen und der Frage nachgegangen, wie dieses weniger auf Konkurrenz und mehr auf Konsens abgestellte Demokratiemodell geeignet ist, das Verständnis von der EU zu fördern.

2. Zentrale Fragestellung

Manfred G. Schmidt hat, unter Verwendung der Theorie Arend Lijpharts, die politische Verfasstheit der Europäischen Union an den Maßstäben der Konkordanzdemokratie gemessen. Dieser in Form von Hypothesen gehaltene Versuch, das besondere Gebilde der Europäischen Union in der Typologie von *Comparative Politics* zu verorten, kommt zu einem zwar nicht eindeutigen, aber doch signifikanten Resultat: Die EU ist vor allem durch die Rolle von Vetomächten durchaus als *consociation* zu bezeichnen (Schmidt 2002).

Die Existenz von Vetomächten, die – im Zuge eines systematischen *power sharing* – ihre Machtbeteiligung in Form von Blockademöglichkeiten garantiert sehen, ist das entscheidende, abstrakt-strukturelle Merkmal des von Lijphart, aber auch von Lehmbruch (1967) entwickelten Modells einer das demokratische Konkurrenzelement relativierenden, das ebenso demokratische Konsenselement betonenden Demokratie. Bestimmten organisierten Interessen wird garantiert, dass sie an Entscheidungen nicht nur beteiligt sind, sondern dass ihre Zustimmung vielmehr die Voraussetzung für das Zustandekommen von Entscheidungen ist. Die Garantie der Blockademöglichkeit ist das Wesen, ist der harte Kern des *power sharing*.

Lijphart hat, ausgehend von diesem allgemeinen Zugang, die EU in den Typus demokratischer politischer Systeme eingebracht, die er zunächst *consociational democracy* genannt hat (Lijphart 1977) und für die er später den Begriff *consensus model of democracy*

verwendet (Lijphart 1999). Er stellt im politischen System der EU bestimmte konkordanzdemokratische Elemente fest (Lijphart 1999: 42-47):

- Die Europäische Kommission ist ein Beispiel für exekutives *power sharing* in Form einer breiten, übergroßen Koalition. In dieser kooperieren, nominiert nach einem am Gleichgewicht orientierten Nominierungsverfahren auf der Ebene der nationalen Regierungen und einer Legitimation durch das Europäische Parlament, Repräsentantinnen und Repräsentanten der großen europäischen Parteifamilien (insbesondere der Europäischen Volkspartei und der Europäischen Sozialistischen Partei). Der Kommissionspräsident ist *primus inter pares*, die Kommission ist ein Kollegialorgan.
- Durch die Notwendigkeit, dass jede Kommission sich um das Vertrauen des Europäischen Parlaments bemühen muss, sowie durch die politische Verantwortlichkeit der Kommission gegenüber dem Parlament (ausgedrückt in der Möglichkeit eines mit qualifizierter Mehrheit ausgesprochenen Misstrauens) sieht Lijphart ein Gleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative gegeben. Allerdings stört die legislative Rolle des Rates das Bild von einer prototypischen Balance zwischen Exekutive und Legislative: Der Rat ist der entscheidende Störfaktor für eine klare Zuordnung der EU zu einem bestimmten Systemtypus.
- Das Europäische Parlament repräsentiert ein Vielparteiensystem, das in deutlichem Kontrast zu dem für die Westminster- bzw. Konkurrenz- oder Mehrheitsdemokratie signifikanten Zweiparteiensystem steht. Das dadurch bewirkte Fehlen eindeutiger parlamentarischer Mehrheitsverhältnisse zwingt im europäischen parlamentarischen Prozess zu Kompromissen vor allem zwischen den größeren Fraktionen (wiederum: vor allem zwischen EVP und PES), was ein weiteres konkordanzdemokratisches Element darstellt.
- Auch wenn die Wahl in das Europäische Parlament nach nationalstaatlich bestimmten Regeln erfolgt, dominiert insgesamt doch die Verhältniswahl. Das wiederum stärkt nicht nur den Dekonzentrationseffekt und damit im so garantierten Vielparteiensystem das Fehlen eindeutiger Mehrheiten, sondern entspricht somit auch den für Konkordanzdemokratien insgesamt typischen Spielregeln, die mithelfen sollen, eindeutige Dominanzen zu verhindern.
- Lijphart sieht im Institutionengefüge der EU auch gewisse Tendenzen zu einem EU-Korporatismus – wie etwa in der Existenz des tripartistisch zusammengesetzten Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA). Dessen Position als bloßes Beratungsorgan, in Verbindung mit der ausschließlich nationalstaatlichen Rekrutierung des WSA, drückt das Fehlen einer starken europäischen Verbändeebene aus und schwächt so den korporatistischen Stellenwert.
- Die Union als unfertiger Bundesstaat unterstreicht ein wesentliches Argument, das für Lijphart – vor allem mit Berufung auf die Schweiz und auf Belgien – zentral ist: Vertikale Gewaltenteilung, also föderale bzw. konföderale Strukturen, sind als Faktor des *power sharing* ein konkordanzdemokratisches Element. Das Fehlen einer starken Zentralgewalt innerhalb der Union kann somit als besonderes Merkmal einer EU-Konkordanzdemokratie gesehen werden.
- Das legislative Nebeneinander von Rat und Parlament ist – als potentielles Zweikamersystem – ebenfalls Ausdruck von Macht- und Gewaltenteilung. Allerdings ist die ja nicht einem Parlament entsprechende Legitimation des Rates ein Faktor, der diese Interpretation doch wesentlich begrenzt: Solange der Rat das Konzert primär nationalstaatlich orientierter Regierungen ist, ist die Analogie zu einer zweiten Parlamentskammer insgesamt mehr als Hinweis auf ein Potential zu sehen, dem die Realität nur sehr eingeschränkt entspricht.

- Die Schwierigkeit, die De-facto-Verfassung der EU – also die den Entscheidungsprozess bestimmenden Verträge – zu ändern (was sich zuletzt am Scheitern der Ratifikation des Verfassungsvertrages 2005 gezeigt hat), ist für Lijphart ein weiteres Zeichen (*constitutional rigidity*) einer konkordanzdemokratischen Qualität.
- Die insgesamt eher zunehmende Bedeutung des Europäischen Gerichtshofs (*judicial review*) ist ein zusätzliches, die Mehrheit limitierendes und damit dem Wesen der Konkordanzdemokratie entsprechendes Element – die Beschränkung der Mehrheitsherrschaft.
- Mit der Einrichtung der Europäischen Zentralbank im Gefolge der Etablierung der Europäischen Währungsunion hat die EU eine weitere, nach Lijphart für eine Konkordanzdemokratie wesentliche Institution erhalten – eine mit hoher Autonomie ausgestattete Notenbank. Damit wird die Währungspolitik dem direkten politischen Zugriff entzogen, der oft kurzfristig orientierte Mehrheitsinteressen ausdrückt.

Gegenüber den „klassischen“ Beispielen der Konkordanzdemokratie bleiben freilich wesentliche Unterschiede, die es nicht zulassen, die Europäische Union in den Kanon der sich vom Westminstersystem prinzipiell abhebenden Demokratiemodelle aufzunehmen, bzw. als Demokratie im Sinne der üblichen Systemtypologie zu sehen: Die EU ist ein politisches System *sui generis*, das sich einfachen Zuordnungen entzieht. Dass zu den Besonderheiten der EU auch gewisse und auch wesentliche konkordanzdemokratische Komponenten gehören, das ist freilich ebenso festzustellen.

Der wohl entscheidende Unterschied gegenüber den von Lehmbruch und Lijphart zum Gegenstand ihrer Analysen und damit zu den Lieferanten der für ihre Theoriebildung notwendigen empirischen Evidenz gemachten Beispiele auf nationalstaatlicher Ebene – vor allem die Niederlande, die Schweiz, Österreich, Belgien, Libanon, Zypern – ist, dass die Veto-mächte der EU die noch immer von der Fiktion nationalstaatlicher Souveränität ausgehenden Mitgliedsstaaten sind. Während für die von Lehmbruch und Lijphart gewählten Beispiele das Vorhandensein innergesellschaftlicher *cleavages* – wie Religion, Sprache, Klasse – entscheidend ist, sind die Veto-mächte der EU Staaten, die für sich jeweils in höchst unterschiedlicher Form *cleavages* zu überbrücken und die durch diese ausgedrückten gesellschaftlichen Spannungen zu verklammern haben.

Für den vielschichtigen Interessengegensatz zwischen den Mitgliedsstaaten kann aber ein weiter verstandenes und weiter entwickeltes Konzept von *cleavages* sehr wohl sinngemäß angewendet werden. Im Folgenden soll, zunächst, die Anwendbarkeit des Konzeptes von *cleavages* auf die EU und die in der Union verbundenen Staaten untersucht werden; und in einem zweiten Schritt das Besondere an einem durchaus als *cleavages* definierten Gegensatz der Mitgliedsstaaten der EU herausgearbeitet werden – die gemessen an den der Theorie der Konkordanzdemokratie sonst zugrunde gelegten Beispiele geradezu anarchische Vielfalt von Vetspielern als Ausdruck besonderer Unübersichtlichkeit der in der EU politisch relevanten *cleavages*.

3. Konkordanzdemokratie als Antwort auf cleavages

Das vor allem von Seymour Martin Lipset (1981) und Stein Rokkan (1970) entwickelte Konzept von *cleavages* baut auf dem Vorhandensein gesellschaftlicher Fragmentierungen auf. Diese Bruchlinien können in verschiedenen Stufen von passiver, zunächst apolitischer Latenz bis zu aktiver politischer Explosivität vorhanden sein.

In ihrer komparativen Studie zu den Voraussetzungen von Demokratie bündeln Jan-Erik Lane und Svante Ersson die Formen der Fragmentierung in drei Kategorien: ökonomische, ethnische und religiöse Fragmentierung (Lane/Ersson 2003: insb. 87-122). Diese Konkretisierung der *cleavages* erklärt Wesentliches bezüglich der Entstehung und Entwicklung von politischen Parteien, Interessengruppen und sozialen Bewegungen. Das Phänomen der Fragmentierung(en) hilft auch zu verstehen, was die politische Kultur einer bestimmten Gesellschaft und eines bestimmten politischen Systems ausmacht – und welche Formen des Umgangs mit Gegensätzen und den daraus resultierenden Konflikten möglich sind. Die Träger der Fragmentierung(en) und damit der konkrete politische Ausdruck von *cleavages* sind also Parteien, Interessengruppen, Bewegungen – oder, im Sinne der zu beobachtenden „Verhärtung“ von Interessen, Bewegungen, die im Zuge ihrer Entwicklung zu Verbänden oder Parteien werden.

Die Träger der mit dem Begriff der Fragmentierung angesprochenen Gegensätze sind aber an sich nicht Staaten – Staaten sind vielmehr, unter den demokratischen Rahmenbedingungen des 20. und frühen 21. Jahrhunderts, das Resultat der Kanalisierung, der konstruktiven Bündelung von Fragmentierung(en) und *cleavages*. Das in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts sich in einen dezentralen Bundesstaat verwandelnde Belgien ist das Ergebnis eines bestimmten, das Prinzip der Territorialität betonenden Umganges mit der in diesem Fall dominanten Konfliktlinie Sprache (Ethnizität). Die Niederlande, wie Belgien Gründungsmitglied der Europäischen Gemeinschaften und damit der Union, haben ihre demokratische Stabilität im 20. Jahrhundert durch eine politische Kultur des Ausgleichs zwischen den hoch autonomen, nicht territorial definierten Subgesellschaften des Katholizismus und des Protestantismus erreicht. Und Österreich, der EU 1995 beigetreten, verdankt seine Stabilisierung nach 1945 der Überbrückung der zuvor zentrifugalen Gegensätze zwischen den ebenfalls nicht territorial definierten Milieus politisch-weltanschaulicher Lager. Wie sollte es möglich sein, dass diese Staaten – die ja als (durchaus in das konkordanzdemokratische Paradigma passende) Beispiele für einen bestimmten Umgang mit *cleavages* zu sehen sind – nun als Träger einer gesamteuropäischen Fragmentierung gesehen werden können?

Zwischen den konkordanzdemokratischen Elementen, die wir innerhalb der EU in manchen Fällen deutlicher, in anderen Fällen weniger deutlich auf nationalstaatlicher Ebene ausgedrückt sehen, und dem politischen System der EU besteht somit ein wesentlicher Unterschied: Die in der EU als Vetomächte auftretenden derzeit 27 Staaten sind das Aggregat von bestimmten, auch auf tiefen Fragmentierungen beruhenden Gegensätzen. Die Gegenläufigkeit nationalstaatlicher Interessen in der EU kann daher nur als Konflikt von bereits aggregierten und integrierten Interessen gesehen werden.

Innerhalb der Europäischen Union können sehr wohl – durchaus im Sinne der typologischen Einordnung von Lane und Ersson – prinzipiell gegenläufige Interessen festgestellt werden, die auf *cleavages* verweisen und Fragmentierungen anzeigen: Wie etwa der ökonomisch benenn- und erklärbare Gegensatz zwischen den *haves* und den *have nots*, also den wohlhabenden, an Umverteilung deshalb im Grundsatz nicht interessierten und den ärmeren, prinzipiell an Umverteilung interessierten Regionen (Pelinka 2007). Auch die unterschiedliche Zuordnung Europas zu verschiedenen „Zivilisationen“ im Sinne Samuel Huntingtons lässt die plausible Vermutung zu, dass zwischen den zur „westlichen“ und den zur „östlichen“ Zivilisation gerechneten Teilen der Union Brüche bestehen, die vor allem mit Religion bzw. religiösen Traditionen zu tun haben.

Diese durchaus nicht nur potentiellen Brüche in der europäischen Gesellschaft sind aber in den Entscheidungsprozessen innerhalb der EU kaum erkennbar: Es gibt keine Parteien, die sich transnational eindeutig zum Sprachrohr der einen oder der anderen Seite einer solchen Bruchlinie machen – weil es keine wirklich europäischen Parteien gibt. Und es

gibt ebenso wenig europäische Wirtschaftsverbände, deren Konsistenz und Konfliktfähigkeit derer ähnlich wäre, die nationale Wirtschaftsverbände im 20. Jahrhundert entwickelt haben. Es gibt – mit anderen Worten – zwar ein politisches System der EU, aber es gibt keinen wirklich funktionierenden politischen Markt der EU.

Die entscheidenden Akteure des politischen Systems der EU sind ausschließlich oder weitgehend von den nationalen politischen Märkten abhängig:

- Die im Rat entscheidenden nationalen Regierungen sind ausschließlich das Produkt ihres jeweiligen nationalen politischen Marktes und im Zweifel immer primär am nationalen Erfolg orientiert – ausgedrückt in Wahl- und damit auch in Umfrageergebnissen. Für eine Emanzipation des Rates von dieser ausschließlich nationalen Verflechtung fehlen alle Voraussetzungen.
- Die Kommission ist zwar, weil von den Mitgliedsstaaten unabhängig, teilweise von den nationalen politischen Märkten emanzipiert. Der Mechanismus der Bestellung und vor allem auch der möglichen Wiederbestellung der Mitglieder der Kommission verweist jedoch wieder primär auf nationale Abhängigkeiten: Jedes Mitglied der Europäischen Kommission ist ja zunächst ausschließlich das Produkt nationaler Politik.
- Das Europäische Parlament wird zwar in einem gesamteuropäischen Wahlvorgang bestellt, aber es sind ausschließlich nationale Parteien, von denen der Nominierungsvorgang und der Wettbewerb um Stimmen kontrolliert wird – also wiederum von Vorgängen auf dem nationalen politischen Markt.

4. Das Fehlen eines europäischen politischen Marktes

In einer Konkordanzdemokratie werden, als Folge einer tief gehenden Fragmentierung der Gesellschaft, die auf Grund der politischen Erfahrung wichtig genommenen, organisierten und artikulierten Interessen mit Vetomacht ausgestattet und so an der Macht beteiligt. Das geschieht letztlich entweder – in einer primär parteienstaatlich ausgerichteten Konkordanzdemokratie wie der Schweiz – durch eine Vertretung dieser als wichtig definierten Interessen in erster Linie durch politische Parteien. In einer primär verbändestaatlich ausgerichteten Konkordanzdemokratie erfolgt dies vor allem durch eine Einbindung der zentralen Wirtschaftsverbände in ein korporatives System wie das der niederländischen oder der österreichischen Sozialpartnerschaft.

Eben das findet sich im politischen System der EU aber nicht: Die trotz der tendenziellen Aufwertung des Europäischen Parlaments nach wie vor gegebene Unterentwicklung der europäischen Parteien, die im Wesentlichen nur lose Dachorganisationen der sie beherrschenden nationalen Parteien sind, zeigen die Schwäche des europäischen Parteiensystems auf. Und die Schwäche der europäischen Verbände äußert sich in der erkennbar nur dritt-rangigen Bedeutung des WSA, der als bloßes Beratungsorgan und vor allem auch wegen seiner ausschließlich nationalstaatlichen, nicht europäischen Rekrutierung aufzeigt, was den europäischen Wirtschaftsverbänden ganz eindeutig fehlt: Vetomacht.

In den konkordanzdemokratischen Systemen primär parteien- oder primär verbändestaatlicher Art ist die Zahl der Vetomächte klein gehalten: Dass die Schweizer Konkordanzdemokratie vier Parteien umfasst, ist ein gerade noch akzeptiertes Maximum an beteiligten Vetospielern – und wohl auch nur funktional wegen des plebiszitären Korrektivs, der stark ausgeprägten direktdemokratischen Komponente der Schweiz. Im konkordanzdemokratischen Verbändestaat, im demokratischen Corporatismus also, ist die Zahl der Veto-

spieler üblicherweise a priori auf zwei reduziert – auf die idealtypisch jeweils mit einer Stimme sprechenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände.

Ein Konkordanzsystem mit 27 Vetospielern kann sich, vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit nationalstaatlichen Konsensdemokratien à la Schweiz, Österreich oder Niederlande, auf längere Sicht wohl kaum stabilisieren. Fehlt doch auch das Element, welches in der Schweiz als Korrektiv der in der Konkordanzdemokratie immer als Möglichkeit angelegten Lähmungstendenz entgegensteht – das plebiszitäre Korrektiv.

Die vom Vertrag von Lissabon („Reformvertrag“) begründete „doppelte Mehrheit“ im Rat reduziert zwar die Vetomöglichkeiten der einzelnen nationalen Regierungen. Das ändert jedoch nichts am prinzipiellen Dilemma des für die EU spezifischen Zwangs zum Kompromiss: Dieser muss sich – auch wenn es nur um die Gewinnung einer übergroßen, einer „qualifizierten“ Mehrheit und nicht um Einstimmigkeit im Rat geht – an einer großen Zahl von Akteuren orientieren. Dennoch ist aber die durch den Vertrag von Lissabon in Gang gesetzte Tendenz zur Mehrstimmigkeit im Rat, in Verbindung mit weiteren Mitsprache- und Mitentscheidungsrechten des Parlaments, ein erheblicher Schritt – aber nicht in Richtung einer Konkordanzdemokratie, die in etwa den von Lijphart formulierten Kriterien und den Erfahrungen der vor allem europäischen Konkordanzdemokratie entspricht, sondern ein Schritt in Richtung Mehrheits- und damit Westministerdemokratie.

Das Konkordanzsystem der EU ist jedenfalls trotz vieler Parallelen zu den Konkordanzsystemen nationalstaatlicher Systeme noch immer ein teilweise – ja, soweit es den Rat betrifft, weitgehend – von der Logik einer Internationalen Organisation bestimmt. Es sind nicht gesellschaftliche Interessen, die unter Nutzung von Beteiligungsgarantien eine Veto Rolle nutzen; es sind Staaten. Diese repräsentieren zwar Interessen, aber keine *cleavages*. Daher sind sie auch nicht durch das Phänomen der *cross-cutting cleavages* bestimmt, die einen besonders integrierenden Charakter haben: In der Schweiz etwa das *cross cutting* zwischen den Konfliktlinien Religion und Sprache. In der EU ist eine Allianz der Gewerkschaften oder der katholischen Verbände oder auch des Feminismus, die sich erfolgreich gegen die nationalen Regierungen querzulegen versteht, kaum erkennbar: Zu sehr gelingt es den Regierungen, diese Interessen schon national zu integrieren, sodass ein transnationale *cross cutting* zwar vorstellbar, aber nicht gegeben ist.

Dennoch ist die spezifische Variante von Konkordanz, die von der EU verkörpert wird, nur teilweise verschieden von den konkordanzdemokratischen Systemen der Nationalstaaten. Wie Fred Engelmann für die ersten Jahrzehnte der Zweiten Republik Österreich, für die Periode von 1945 bis 1966, analysiert hat, haben Konkordanzdemokratien Implikationen, die Internationalen Beziehungen sehr ähnlich sein können: Repräsentanten von geschlossenen, quasi souverän auftretenden Subsystemen (in Österreich: die politisch-weltanschaulichen Lager) handeln, Diplomaten ähnlich, Entscheidungen in Form von Kompromissen aus, die sie dann nach innen zu vertreten haben (Engelmann 2001).

Das ist im Rat der EU soviel anders nicht. Anders ist nur die große Zahl der an diesem Prozess des Aushandelns Beteiligten. Anders ist natürlich auch der formelle Anspruch, der Erwartungen zeugt: Im Rat der EU kommen Regierungsvertreter und -vertreterinnen zusammen, die jeweils für einen territorial definierten, grundsätzlich noch immer traditionellen Kriterien des Völkerrechts entsprechenden Staat agieren.

Der demokratietheoretisch entscheidende Unterschied ist aber wohl, dass die kompromissorientiert agierenden Repräsentantinnen und Repräsentanten im Rat der EU immer den nationalen politischen Markt vor Augen haben müssen: Die Regierungsvertreter und -vertreterinnen haben, aus Eigeninteresse, die nationalen demoskopischen Kosten und Nutzen ihres europäischen Verhaltens zu berücksichtigen. Das zwingt sie in die Logik des nationalen politischen Marktes, der keine analoge Logik eines eben nicht vorhandenen europäischen politischen Marktes entgegengestellt ist.

Die Tendenz der Entwicklung der De-facto-Verfassung der EU – die Entwicklungslinie der Verträge von Maastricht über Amsterdam und Nizza bis zu Lissabon – läuft aber auf eine allmähliche Reduktion dieses spezifischen Aspekts hinaus: Die Stärkung des Mehrheitsprinzips im Rat reduziert Schritt für Schritt die Vetomacht der einzelnen Mitgliedsstaaten; und die Aufwertung des Parlaments stärkt wieder das Konkurrenz- gegenüber dem Konsensprinzip. Das bedeutet freilich nicht, dass – als Korrektiv oder Ergänzung zu den nationalen politischen Märkten – damit auch schon ein europäischer politischer Markt entstehen würde. Aber die De-facto-Verfassung der EU gibt einem solchen, (noch) nicht vorhandenen politischen Markt einen gewissen, sich allmählich deutlicher ausprägenden Rahmen.

5. Integrations- und Demokratietheorie

Die theoretischen Ansätze, die den Prozess der europäischen Integration erklären können, oszillieren im Wesentlichen um die beiden Pole des Inter-Governmentalismus und des Neo-Funktionalismus. Ersterer betont, dass die EU nach wie vor auch als eine Internationale Organisation zu bewerten ist; letzterer geht vom unfertigen bundesstaatlichen Charakter der Union aus. Dem ersten Ansatz zufolge ist die demokratische Qualität der EU letztlich durch die Demokratie ihrer Mitgliedsstaaten gegeben. Dem zweiten Ansatz entspricht es, in der EU eine eigene „Logik“ der Vertiefung auszumachen, die – über die deklarierten Interessen und Intentionen der Mitgliedsstaaten hinaus – der Union eine schon aktuelle, aber insbesondere eine potentielle Emanzipation von ihren Mitgliedern zuschreibt (Van Oudenaren 2005: insb. 23-26).

Die Frage nach der demokratischen Qualität und damit auch der Zuordenbarkeit der Union in die Typologie von *Comparative Politics* stellt sich für den Inter-Governmentalismus genau genommen gar nicht: Die EU, primär als Internationale Organisation eingestuft, ist nur sekundär ein politisches System, das eine eigenständige Qualität der Demokratie zu entwickeln hätte. Die demokratische Legitimation der Union wird ausschließlich durch die Mitgliedsstaaten hergestellt: Da die EU nur für Staaten offen steht, die den Merkmalen liberaler, „westlicher“ Demokratie entsprechen, ist die Frage nach dem Systemtypus, dem die EU zugehört, für die Typologie von *Comparative Politics* ebenso überflüssig wie die Frage nach dem spezifischen Demokratiedefizit der Union sinnlos ist: Die Demokratie der Union ist die Summe der Demokratie ihrer Mitgliedsstaaten.

Für den Inter-Governmentalismus sind Probleme der Effizienz der Entscheidungsfindung zentral, ebenso Defizite der innerstaatlichen Akzeptanz der Union – aber immer ausgehend von der Perspektive der Mitgliedsstaaten und ihres jeweiligen politischen Marktes. Folgt man jedoch dem Denkansatz des Neo-Funktionalismus, so sind die Fragen nach dem Systemtypus und damit der spezifischen Demokratiequalität der Union selbst zentral. Und dafür ist das Theoriegebäude der Konkordanzdemokratie hilfreich.

Johannes Pollak sieht ein an die EU gerichtetes Demokratiepostulat in einem gewissen Spannungsverhältnis mit dem Konzept der Repräsentation. Eben dies trifft nicht nur die Kollision einer nicht zwingend demokratischen Repräsentationsidee mit einer zwar de facto, aber nicht immer in den Köpfen verankerten, notwendig repräsentativen Form der Demokratie (Pollak 2007: insb. 133-147). Eben dieses Spannungsfeld ist auch das Spannungsfeld zwischen den beiden integrationstheoretischen Denkschulen: Der Neo-Funktionalismus impliziert zuallererst das Konzept einer demokratischen, wenn auch notwendigerweise repräsentativen Verfasstheit der Union. Der Inter-Governmentalismus hingegen ist von vornherein an der Priorität der Repräsentation orientiert.

Glyn Morgan hat in seinem Konzept eines „souveränen“ Europas den föderalen, das heißt den neo-funktionalen Theorieansatz zu Ende geführt: Aus einer Zwischenphase eines Europa, das durch das Neben- und Miteinander „post-souveräner“ Staaten gekennzeichnet ist, ist ein Europa im Entstehen, das als (föderaler) „Superstaat“ nach einer besonderen Demokratiequalität verlangt (Morgan 2005: insb. 133-157). Sieht man von dem im Alltagsdiskurs negativ besetzten Begriff „Superstaat“ ab – den Morgan bewusst positiv deutet –, so ist die Konsequenz eines souveränen Bundesstaates namens Europäische Union die Einbindung der EU in die Systemtypologie der Demokratie wie auch von *Comparative Politics*. Dafür aber ist die besondere Betonung von Mehrheitsherrschaft und Konzentration der Exekutive – also alles dessen, was nach Lijphart für das Westminstermodell der Demokratie steht (Lijphart 1999: 9-30) – weder sinnvoll noch realistisch.

Für die Konzeption einer europäischen Demokratie als Westminsterdemokratie fehlen die Voraussetzungen, trotz der Tendenzen zur Stärkung des Mehrheitsprinzips im Rat und der Rechte des Parlaments – Voraussetzungen, die in absehbarer Zeit nicht herstellbar sind: Ein europäisches Parteiensystem existiert erst in schüchternen Ansätzen; und ein europäischer politischer Markt ist nicht sichtbar. Das Modell einer Konsensdemokratie hingegen hilft, eine denkmögliche europäische Demokratie trotz dieser erkennbaren Defizite zu verorten. Allein schon der notwendig auch weiterhin ausgeprägt föderale Charakter einer solchen Demokratie – die bleibende (wenn auch „post-souveräne“) Machtstellung der Mitgliedsstaaten – lässt ein anderes Modell der Demokratie grundsätzlich ja nicht zu.

Das bedeutet, dass jede Form einer EU-Demokratie mit der Realität von Vetomächten wird leben müssen. Deren Rolle kann weiterhin reduziert werden – wie die Entwicklung der Verträge der Union zeigen. Es ist auch denkbar, dass die Ansätze einer Großen Koalition im Europäischen Parlament eine Akzentverschiebung von der Vetomacht der Staaten zu einer Vetomacht der großen Parteien mit sich bringen. Und es ist auch mittelfristig vorstellbar, dass Elemente eines Präsidentialismus – der ja auch und wesentlich von horizontaler Gewalten- und Machtteilung mit einem starken Parlament gekennzeichnet ist – sich in der EU entwickeln. Für eine (demokratisch legitimierte) Machtzentrale aber, die dem britischen *Prime Minister* zukommt – Folge eines hoch konzentrierten Parteiensystems sowie der Verflechtung von Exekutive und Legislative –, fehlen in der Union auch in der Perspektive eines föderalen „Superstaates“ alle Voraussetzungen.

Der Prozess der „Vertiefung“ der Union ist ein Prozess der Verdichtung föderaler Elemente innerhalb der Union (Van Oudenaren 2005: 11-19). Ob dieser Prozess jemals an seinen an sich angelegten, gewissermaßen logischen Endpunkt anlangen wird, ob also die EU jemals zu den historisch ja angedachten „Vereinigten Staaten von Europa“ wird, ist völlig ungewiss. Die Elemente, mit denen sich diese „Vereinigten Staaten von Europa“ aber typologisch einordnen ließen – auch vom Standpunkt der Demokratietheorie –, sind sehr wohl erkennbar. Es ist ungewiss, ob die EU ihren Doppelstatus als Internationale Organisation („Staatenbund“) und als politisches System („Bundesstaat“) jemals wird überwinden können; ob aus dem unfertigen jemals ein fertiger Bundesstaat wird. Nicht ungewiss erscheint aber, welche Charakterzüge eine solche Union in Zukunft aufweisen wird – denn diese sind ja jetzt schon, unfertig in der unfertigen Union, klar erkennbar.

6. Zusammenfassung

Der Befund ist eindeutig in seiner Vieldeutigkeit: Die Europäische Union kann zwar mit national- und/oder bundesstaatlichen Systemen verglichen, nicht aber gleichgesetzt werden. Die EU ist, wegen ihres spezifischen „Mix“ aus föderalen und konföderalen Elementen, ein

System, das verdichteter als alle bekannten Internationalen Organisationen ist – aber nicht verdichtet genug, um sich als Bundesstaat zu qualifizieren.

Das bereits gegebene Maß an Verdichtung, das heißt Vertiefung der Union macht es aber notwendig, die EU an Maßstäben der Demokratie zu messen. Da die EU nur Staaten einer bestimmten, westlich-liberalen Demokratiequalität offensteht, muss die EU selbst eine solche Qualität aufweisen.

Unter den gegebenen Voraussetzungen einer eben nicht abgeschlossenen Verdichtung ist das Modell einer primär auf Konkurrenz abgestellten Westminster-Demokratie ungeeignet, um die Grundlage einer demokratietheoretischen Einordnung der EU zu sein. Ein solcher Maßstab kann nur zu dem Ergebnis führen, dass die Union ganz bestimmt keine Demokratie in diesem Sinne ist. Die fehlende unmittelbare demokratische Legitimation der Exekutive, das Fehlen eines klaren Gegenübers von Regierung und Opposition und die mangelnde Integration der nationalen Parteiensysteme zu einem europäischen Parteiensystem machen eine Einordnung der EU als Konkurrenz- oder Westminster-Demokratie unmöglich.

Das von Steiner, Lijphart und anderen beschriebene und analysierte Demokratiemodell des *power sharing* ist jedoch als Zugang zum Verständnis der Demokratiequalität der Union sehr wohl nutzbar. Das für die Demokratie unverzichtbare Konkurrenzelement wird auf der Unionsebene nur eingeschränkt verwirklicht, es bestimmt aber die Demokratie der die Union tragenden Mitgliedsstaaten. Auf der Unionsebene ist ein Konsensmodell verwirklicht: Entscheidungen gründen nicht auf einfachen, sondern auf qualifizierten Mehrheiten oder auf Einstimmigkeit.

Das optimale Gleichgewicht zwischen Effizienz und Demokratie wird entscheidend von der Zahl der Vetospieler bestimmt. Um dieses Gleichgewicht geht es auch bei jeder Neustrukturierung der in Vertragsform de facto vorhandenen Verfassung der Europäischen Union.

Literaturverzeichnis

- Engelmann, Frederick C. (2001): Government by Diplomacy: The Austrian Coalition 1945-1966, Wien.
- Harmsen, Robert/Spiering, Menno (Hrsg.) (2004): Euroscepticism: Party Politics, National Identity and European Integration, Amsterdam/New York.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2009): Die politischen Systeme Westeuropas. 4., akt. u. überarb. Aufl., Opladen.
- Lane, Jan-Erik/Ersson, Svante (2003): Democracy: A Comparative Approach, London/New York.
- Lehmbruch, Gerhard (1967): Proporzdemokratie: Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich, Tübingen.
- Lepszy, Norbert/Wilp, Markus (2009): Das politische System der Niederlande, in: Ismayr (Hrsg.), S. 405-450.
- Lijphart, Arend (1977): Democracy in Plural Societies, New Haven/London.
- Lijphart, Arend (1999): Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven/London.
- Linder, Wolf. (2009): Das politische System der Schweiz, in: Ismayr (Hrsg.), S. 567-605.
- Lipset, Seymour Martin (1981): Political Man: The Social Bases of Politics, Baltimore/London.
- Morgan, Glyn (2005): The Idea of a European Superstate: Public Justification and European Integration, Princeton.
- Neisser, Heinrich (2008): Die europäische Integration – eine Idee wird Wirklichkeit, Innsbruck.
- Pelinka, Anton (2007): Bestimmungsfaktoren des Euroskeptizismus: Zu den Ursachen und Krisen der europäischen Integration, in: Pelinka, Anton/Plasser, Fritz (Hrsg.): Europäisch Denken und Lehren: Festschrift für Heinrich Neisser, Innsbruck, S. 233-248.
- Pelinka, Anton (2009): Das politische System Österreichs, in: Ismayr (Hrsg.), S. 607-641.

- Pollak, Johannes (2007): Repräsentation ohne Demokratie: Kollidierende Systeme der Repräsentation in der Europäischen Union, Wien.
- Rokkan, Stein (1970): Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development, Oslo.
- Schmidt, Manfred G. (2002): The Consociational State: Hypotheses Regarding the Political Structure and the Potential for Democratization of the European Union, in: Steiner, Jürg/Ertman, Thomas (Hrsg.): Consociationalism and Corporatism in Western Europe: Still the Politics of Accommodation? (*Acta Politica*, Special Issue, Amsterdam), S. 213-227.
- Van Oudenaren, John (2005): Uniting Europe: An Introduction to the European Union, 2. Aufl., Lanham u. a.
- Wessels, Wolfgang (2009): Das politische System der Europäischen Union, in: Ismayr (Hrsg.), S. 957-992.
- Woyke, Wichard (2003): Das politische System Belgiens, in: Ismayr (Hrsg.), S. 389-414.

Analyse defekter Demokratien

1. Einleitung

Im Jahr 1992 erschien in den Vereinigten Staaten ein Buch mit dem Titel „The End of History and the Last Man“. Vorgelegt wurde es von dem US-amerikanischen Politikwissenschaftler Francis Fukuyama. Fukuyama vertrat darin die These, der Zusammenbruch der sozialistischen Systeme in Osteuropa habe zu einer Schlussphase der politischen Systementwicklung geführt. Totalitäre Systeme seien keine politischen Alternativen mehr zum politischen Liberalismus. Vielmehr würden sich die Prinzipien des Liberalismus in Form von Demokratie und Marktwirtschaft endgültig durchsetzen. An die Stelle ideologisch begründeter Autokratien werde bald überall der marktwirtschaftlich fundierte, demokratische Verfassungsstaat treten.

Fünfzehn Jahre später ist klar, dass Fukuyamas optimistische Prognose nach hinten verschoben, wenn nicht gar als hältlos betrachtet werden muss. Zwar gibt es in der Welt nach 1989/90 kaum mehr totalitäre Ideologien herkömmlicher Art, deren Zentralbegriffe „Klasse“ oder „Rasse“ heißen. Die Anzahl demokratischer Staaten hat in den letzten Jahrzehnten dramatisch zugenommen – nach Zählung des US-amerikanischen Freedom House-Instituts von 39 im Jahre 1974 auf 123 oder 63,7 Prozent aller souveränen Staaten weltweit im Jahre 2006 (Diamond 1999: 25; Puddington 2007). Doch noch immer leben etwa 45 Prozent der Weltbevölkerung unter autokratischer Herrschaft. Mit dem Erstarken des islamischen Fundamentalismus hat sich eine Gegenbewegung zum Führungsanspruch des demokratischen Liberalismus formiert, die durchaus eine Wiederkehr des Totalitarismus, diesmal in religiösem Gewand, ankündigen könnte (Maier 2003). Nicht zu übersehen ist zudem, dass die sogenannte Dritte Demokratisierungswelle (Huntington 1991) inzwischen offensichtlich ausgelaufen ist. Seit fast einem Jahrzehnt stagniert die Zahl der Demokratien weltweit. Viele der Staaten, die in den letzten Jahrzehnten einen Regimewechsel durchlaufen haben, kombinieren in unterschiedlichem Maße demokratische Formen und Institutionen mit autoritären Tendenzen, ohne dabei eindeutig einer demokratischen oder autokratischen Herrschaftslogik zu folgen (Carothers 2002: 9).

Das Unbehagen zahlreicher Politikwissenschaftler, aufgrund fehlender analytischer Differenzierungen die Vielfalt dieser in der „Grauzone“ von „liberaler Demokratie und offener Autokratie“ (Merkel/Croissant 2000: 4) angesiedelten Regime nicht angemessen erfassen zu können, gab in den letzten Jahren Anlass zu einer intensiven theoretischen, methodischen und empirischen Beschäftigung mit diesen Herrschaftsformen. Zur differenzierteren Erfassung ihrer Erscheinungsformen, Funktionsweisen und Entwicklungen hat die Vergleichende Politikwissenschaft unterschiedliche Begriffe und Konzepte entwickelt. Eine mögliche Herangehensweise bietet das von Wolfgang Merkel, Hans-Jürgen Puhle, Peter Thiery und dem Autor dieses Beitrags entwickelte Konzept und die Typologie defekter Demokratien (Merkel et al. 2003, 2006). Der Rest dieses Aufsatzes beschäftigt sich mit der

Herleitung und Darstellung dieses Konzepts sowie der empirischen Analyse defekter Demokratien in unterschiedlichen Weltregionen. Dies geschieht in vier Schritten. Zunächst werden die methodisch-konzeptionellen Antworten der Transformationsforschung auf den umrissenen Sachverhalt skizziert. Danach werden die *embedded democracy* als Basiskonzept von Demokratie sowie die Typologie der defekten Demokratie vorgestellt. Im dritten Schritt folgt die empirische Analyse defekter Demokratien. Der letzte Abschnitt beschließt den Beitrag mit einigen Schlussfolgerungen.

2. Strategien zur Vermessung von demokratischen Grauzonen

Die politikwissenschaftliche Demokratie- und Transformationsforschung gibt unterschiedliche Antworten auf die Frage, wie „politische Regime mit zweifelhaftem Herrschaftscharakter“ (Merkel/Croissant 2003: 56) konzeptuell zu fassen sind, ob die herkömmliche Regime-Trias von totalitären, autoritären und demokratischen Regimen (Linz 1975) weiterhin ausreicht oder ob sie ergänzt werden sollte. Im Grunde lassen sich vier Herangehensweisen unterscheiden (Croissant 2002):

1. Die Strategie der Bildung autoritärer Subtypen, zum Beispiel „Autoritarismen mit Attributen“, wie „competitive authoritarianism“ (Levitsky/Way 2002), „hegemonialer Autoritarismus“ (Schedler 2002), „elektoraler Autoritarismus“ (Schedler 2006) oder „geschlossener Autoritarismus“ (Diamond 2002). „Grauzonenregime“ werden hier als Unterformen autoritärer Herrschaft gefasst, deren formaldemokratische Elemente der Verschleierung oder Legitimation des autoritären Charakters politischer Herrschaft dienen (Linz 2000).
2. Eine zweite Strategie ist die Bildung hybrider Regimetypen. „Grauzonenregime“ werden als Mischformen begriffen. Sie lassen sich also weder der Autokratie noch der Demokratie zuordnen. Sie kombinieren vielmehr Elemente beider Regimetypen. Die spezifische Kombination dieser Elemente ergibt einen eigenständigen, von anderen Typen hinreichend trennscharf zu unterscheidenden Typ politischer Ordnung. Im deutschsprachigen Raum ist hier Friedbert Rübs (2002) Konzeptualisierung hybrider Regime zu nennen. In der angelsächsischen Forschung haben Terry Karl (1995) und Mainwaring/Brinks/Pérez-Liñán (2000) entsprechende Entwürfe vorgelegt.
3. Die dritte Strategie dichotomer Klassifikationen fasst „Grauzonenregime“ konventionell als autoritäre Regime oder vollständige Demokratien. Ob es sich bei einem konkreten Fall um eine Demokratie oder Autokratie handelt, wird aus der Analyse des Falls und seines empirischen Kontextes entschieden (Krennerich 2002; Alvarez et al. 1996; Przeworski et al. 2000). Eine Ausdifferenzierung autoritärer oder demokratischer Regime in Subtypen findet nicht statt. Diese Strategie leistet freilich keinen Beitrag zu einer besseren Vermessung des in seiner Relevanz neuen Phänomens der „Grauzonenregime“. Es wird schlicht wegdefiniert.
4. Die vierte Strategie ist die Bildung „unvollständiger Subtypen“ der Demokratie: „Grauzonenregime“ sind entweder Demokratien, genauer: „unvollständige Subtypen“ demokratischer Herrschaft (illiberale, delegative, tutelare Demokratien etc.), die das definierende Merkmal von Demokratie erfüllen (hinreichend freie und faire, allgemeine Wahlen) – oder sie sind autoritäre Regime. Als Beispiel ist das Konzept der „defekten Demokratie“ zu nennen. Die Bildung demokratischer Subtypen basiert auf der Kombination zweier methodischer Vorgehensweisen, die von Collier und Levitsky (1997) als Strategien der „Präzisierung“ des „Ursprungskonzepts“ (*root concept*) von Demokratie

und als Bildung „verringerter“ Subtypen dieses Ursprungskonzepts (*diminished subtypes*) bezeichnet wurden: In einem ersten Schritt wird das Ursprungskonzept präzisiert („eingebettete Demokratie“); im zweiten Schritt werden unvollständige Subtypen der Demokratie gebildet („defekte Demokratien“).

Diese vierte Strategie wird im nächsten Schritt erläutert.

3. Eingebettete und defekte Demokratien

Den Überlegungen zur defekten Demokratie liegt das Ursprungskonzept *embedded democracy* zu Grunde. Damit wird ein auf die partizipative und Wettbewerbsdimension von (electoraler) Demokratie beschränktes Demokratiekonzept wie das in der politikwissenschaftlichen Demokratisierungsforschung populäre Polyarchie-Konzept von Robert Dahl (1971) präzisiert, indem Elemente des liberalen Konstitutionalismus und des Rechtsstaats der Demokratiedefinition hinzugefügt werden. *Embedded democracy* als Basismodell demokratischer Regime enthält die notwendigen Bestandteile einer *liberalen* Demokratie. Defekte Demokratien sind politische Regime, die einige, jedoch nicht alle der Kriterien dieses Ursprungskonzeptes erfüllen.

3.1 Embedded democracy

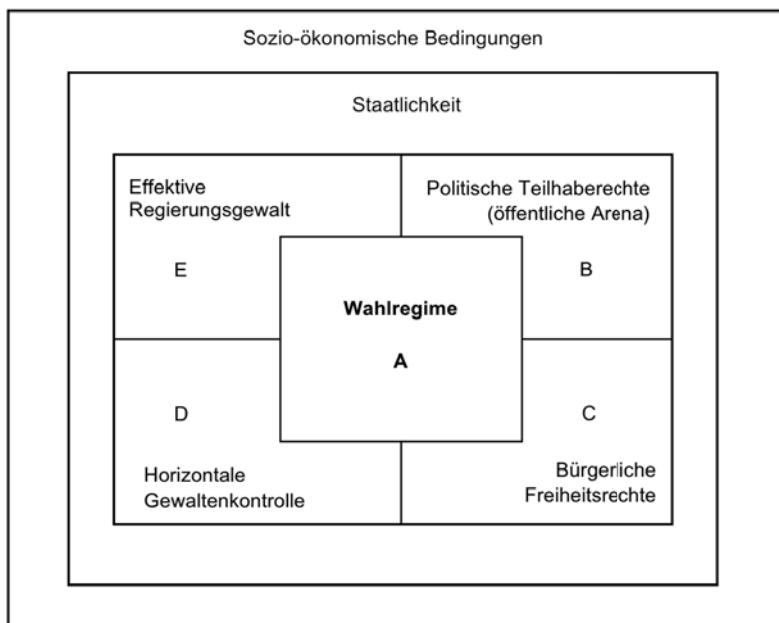
Die Vorstellung einer „eingebetteten“ Demokratie beruht auf der Idee, dass es sich bei modernen Demokratien um komplexe Institutionenarrangements handelt. Sie können als ein Gefüge von Teilregimen begriffen werden. Diese Teilregime enthalten charakteristische Komplexe von interdependenten Normen und Regeln, die jeweils Voraussetzungen für das Funktionieren der Demokratie darstellen. Demokratie kann in insgesamt fünf Teilregime differenziert werden. Die Teilregime stehen in wechselseitigem Bezug. Sie unterliegen den Funktionsimperativen der übrigen Teilregime. Dadurch werden die in einer liberalen Demokratie teils in Spannung zueinander stehenden Prinzipien der politischen Gleichheit, Freiheit und Kontrolle (Lauth 1997) gezähmt und in Einklang gebracht.

Die *embedded democracy* setzt sich also zusammen aus fünf Teilregimen:

- A. Dem Wahlregime kommt in der Demokratie die Funktion zu, den Zugang zu den zentralen staatlichen Herrschaftspositionen über einen offenen Wettbewerb an das Wählervotum zu binden. Es nimmt unter den Teilregimen der *embedded democracy* die zentrale Position ein, da die offene Konkurrenz um die zentralen Herrschaftspositionen die kardinale Differenz zur Autokratie darstellt.
- B. Die über Wahlen hinausgehenden politischen Partizipationsrechte in diesem Teilregime stellen das Anreizsystem für eine öffentliche Arena dar, das über kollektive Meinungs- und Willensbildungsprozesse die Konkurrenz um Herrschaftspositionen unterfüttert. Ihr institutioneller Kern sind die Rechte politischer Kommunikation und Organisation (Dahl 1971).
- C. Die bürgerlichen Freiheitsrechte bilden den Kern liberaler Rechtsstaatlichkeit der *embedded democracy*. Sie sind individuelle Schutzrechte gegen den Staat. Dies schließt notwendigerweise weitere Aspekte von Rechtsstaatlichkeit ein, wie die Ausübung der Souveränität in Form des Rechts sowie die Garantenstellung der Gerichte.

- D. Horizontale Verantwortlichkeit bedeutet im Rückgriff auf O'Donnell (1994: 61), dass gewählte Amtsträger über ein Netzwerk relativ autonomer Institutionen kontrolliert und auf ihr konstitutionell umrissenenes, rechtmäßiges Handeln festgelegt werden können. Die Institutionalisierung horizontaler Verantwortlichkeit der Staatsgewalten schließt eine zentrale Kontrolllücke, die die übrigen Teilregime im demokratischen Grundgerüst hinterlassen. Denn die Sicherung bürgerlicher Freiheitsrechte gewährleistet zwar Barrieren gegen Übergriffe des Staates in individuelle Freiheiten, bietet aber keine darüber hinaus gehenden Schutzvorkehrungen gegen Verselbständigung oder Missbrauch „demokratisch“ legitimierter Macht. Die horizontale Verantwortlichkeit der Gewalten betrifft also die Frage der Herrschaftsstruktur und beinhaltet die Rechtmäßigkeit des Regierungshandelns und dessen Kontrolle im Sinne einer relativen wechselseitigen Autonomie von Legislative, Exekutive und Judikative.
- E. Das Teilregime der effektiven Regierungsgewalt legt fest, dass Vetomächte wie das Militär oder andere machtvolle Akteure, die keiner demokratischen Verantwortlichkeit unterworfen sind, nicht die Verfügungsgewalt über bestimmte Politikbereiche besitzen. Dies erstreckt sich sowohl auf die Existenz so genannter reservierter Politikdomänen, also politische Materien, über die Regierung bzw. Legislative keine ausreichende Entscheidungsbefugnis besitzen, als auch auf die besondere Problematik einer unzureichenden zivilen Kontrolle über Militär und Polizei (Croissant/Kühn 2007).¹

Abbildung 1: Embedded democracy



Quelle: modifiziert nach Merkel et al. 2003: 50.

¹ Reservierte Politikdomänen und Vetomächte sind strikt abzugrenzen von solchen politischen Materien, die per konstitutionellem Konsens aus der Verfügungsgewalt (einfacher) demokratischer Mehrheitsentscheidungen herausgenommen werden, sei es, um den Bestand der Demokratie selbst zu sichern (z. B. Verfassungsgericht), oder um bestimmte Organe mit einer höheren Handlungsautonomie auszustatten (z. B. Zentralbank).

Neben diesen institutionellen Konkretisierungen einer (liberalen) Demokratie existieren zwei Rahmenbedingungen, die nichthintergehbar Voraussetzungen für Demokratie darstellen. Die erste dieser Bedingungen heißt Staatlichkeit. Staatlichkeit – verstanden als die Fähigkeit eines „politischen Anstaltsbetriebs“ durch seine Verwaltung erfolgreich das Monopol legitimen physischen Zwangs in Anspruch nehmen zu können (Weber 1984: 91) – ist eine Grundvoraussetzung für jede Form territorial organisierter Herrschaft. Tatsächlich aber erfüllen manche „Transformationssysteme“ weder das Kriterium der Legitimität noch jenes des Gewaltmonopols. Auch mit der Funktionsfähigkeit der Verwaltung ist es mitunter nicht weit her. Dies ist für den Herrschaftsanspruch von Autokratien problematisch. Für Demokratien ist ein solcher Mangel verheerend: Regierungen mögen gewählt sein, sie regieren aber nicht, da die notwendigen Voraussetzungen fehlen oder weil sie ihren Regierungsanspruch nach innen oder nach außen nicht durchsetzen können.

Die zweite Bedingung betrifft zwei gesellschaftliche und ökonomische Erfordernisse, ohne deren Erfüllung Demokratie realistischerweise nicht möglich ist. Zum einen ist die Existenz eines marktorientierten, vom politischen System nicht vollständig kontrollierten Wirtschaftssystems zu nennen. Fehlt diese Bedingung, so ist staatliche „Machtkonzentration verdoppelt, sie ist politisch und wirtschaftlich in einem, und die Möglichkeiten der Zwangsausübung des Staates umfassen auch ‚Herrschaft durch Hunger‘“ (Sartori 1996: 550f.). Zum anderen muss ein Mindestmaß an Säkularisierung des Rechtssystems und des politischen Prozesses selbst gegeben sein (Gellner 1995), da sowohl Rechtsstaat als auch liberale Demokratie ohne Säkularisierung des Rechts und ohne die Trennung zwischen religiösem Wahrheitsanspruch und politischem Herrschaftsanspruch schlicht unmöglich sind.

Die Teilregime A bis E enthalten zusammen die definierenden und zentralen Charakteristika eines (liberal)demokratischen Regimes.

3.2 Konzept und Subtypen der defekten Demokratie

Die *embedded democracy* erlaubt zwei konzeptionelle und analytische Unterscheidungen. Erstens: Wird eines der Kriterien liberaler Demokratie verletzt, kann nicht mehr von einer „funktionierenden“ (Lauth 2004) liberalen Demokratie gesprochen werden. Vielmehr haben wir es hier mit einer defekten Demokratie zu tun. Zweitens: Abhängig davon, welche Teilregime beschädigt sind, haben wir es mit einer bestimmten Form defekter Demokratie zu tun. Die Verwendung des Begriffs ‚defekt‘ bedeutet nicht, dass von der Existenz einer ‚perfekten‘ Demokratie ausgegangen wird. Nicht die ‚ideale‘ oder die ‚perfekte‘ Demokratie bilden den Gegenpart zur defekten Demokratie, sondern die liberale, rechtsstaatliche und konstitutionell eingehetzte und abgesicherte Demokratie (Merkel/Croissant 2003).

Defekte Demokratien verkörpern einen Subtyp von Demokratie. Das Prinzip der Volksouveränität ist durch allgemeine, freie, gleiche und faire Wahlen institutionalisiert. Es wird aber durch formal oder informell entgrenzte Machtpotenziale unterlaufen, indem Vetomächten Prärogativen zugestanden werden, Exekutiven in die Kompetenzen der anderen Gewalten übergreifen oder Teilen der Bevölkerung Freiheitsrechte vorenthalten werden. Damit unterscheiden sich defekte Demokratien von Autokratien oder „Pseudo-Demokratien“ (Diamond 1999), in denen formaldemokratische Funktionselemente ein autoritäres Regime lediglich kaschieren und die Regierungsbildung nicht der Kontingenz einer offenen Wahl unterworfen ist. Von rechtsstaatlichen Demokratien unterscheiden sie sich, da jene institutionellen Arrangements beschädigt sind, die in liberalen Demokratien demokratisch legitimierte Herrschaft begrenzen und kontrollieren.

Dementsprechend werden defekte Demokratien definiert als *Herrschaftssysteme, die sich durch das Vorhandensein eines funktionierenden demokratischen Wahlregimes zur Regelung des Herrschaftszugangs auszeichnen, aber durch Störungen in der Funktionslogik einer oder mehrerer der übrigen Teilregime die komplementären Stützen verlieren, die in einer funktionierenden Demokratie zur notwendigen Sicherung von Freiheit, Gleichheit und Kontrolle unabdingbar sind.*

Dies bedarf einer ausführlicheren Erläuterung. Das Konzept der eingebetteten und defekten Demokratien weist dem Wahlregime zur Unterscheidung von autoritären Regimes den Status eines definierenden Merkmals zu. Allerdings sind Konstellationen möglich, in denen trotz partieller Einschränkung von Teilregime A noch von einem bedeutsamen demokratischen Wahlregime gesprochen werden kann. Das klassische Beispiel ist die Schweiz vor Einführung des allgemeinen Frauenwahlrechts auf nationaler Ebene (1971). Das Wahlregime funktioniert zwar nicht vollständig nach demokratischen Prinzipien (im Falle der Schweiz: Ausschluss der Frauen vom aktiven und passiven Wahlrecht). Damit dies aber nicht zu einer autoritären Herrschaftspraxis degeneriert, ist das Unterschreiten der Minimalkriterien nur zulässig, wenn es an zwei Konditionen geknüpft wird:

1. Demokratische Wahlen sind dadurch gekennzeichnet, dass reelle Wahlalternativen und damit die Gefahr des Machtverlustes aufgrund des Wählerwillens gegeben sind. Wahlen müssen auf breiter Partizipationsbasis auch tatsächlich der Besetzung der (zentralen) Herrschaftspositionen in einem relativ offenen, kompetitiven und fairen Prozess dienen und nicht deren manipulierter Befestigung durch bestimmte Gruppierungen, Parteien und Personen. Ersteres war in der „Männerdemokratie“ der Schweiz der Fall. Letzteres gilt für „Wahlen“ in Autokratien wie etwa Südafrika während der Apartheid. Die „Stelle der Macht“ wurde nicht prinzipiell als leer begriffen, sondern als ausgefüllt durch die knapp zehn Prozent der Bevölkerung mit weißer Hautfarbe.
2. Um den Status als (defekte) Demokratie noch zu gewährleisten, müssen die Elemente horizontaler und individualrechtlicher Herrschaftskontrolle so weit gesichert sein, dass die auf Exklusion beruhenden Herrschaftsmandate keine selbstreferenziellen Machtkreisläufe generieren können, die diese Exklusion gezielt zu einem Apartheid-Syndrom verdichten (Croissant/Thiery 2000; Thiery 2002). Insbesondere die uneingeschränkten Rechte politischer Kommunikation sowie die durch unabhängige Gerichte gewährleisteten ‚negativen‘ Freiheitsrechte gelten für alle Bürger gleichermaßen. Damit ist die Demokratie zwar defekt, nämlich ‚exklusiv‘, im Hinblick auf den Zugang zu Herrschaftspositionen, doch findet die daraus resultierende Herrschaftspraxis funktionsfähige demokratische Schranken vor. In der Schweizer „Männerdemokratie“ war dies gegeben. Hingegen erfüllt eine Autokratie wie das Apartheidregime in Südafrika diese Bedingung nicht, da in der damaligen „Rassendiktatur“ die Bereiche Rechtsstaat und bürgerliche Rechte durch eklatante Defekte geprägt waren (Fedderke/de Kadt/Lui-za 2001).

Die Ausführungen zur *embedded democracy* und defekten Demokratien können in einer Typologie defekter Demokratien zusammengefasst werden. Je nachdem, welches Teilregime eingeschränkt ist, sind vier Subtypen der defekten Demokratie zu unterscheiden. Diese vier Subtypen dienen als begriffliche Bezugspunkte, zwischen denen in der Wirklichkeit vorkommende Demokratien eingeordnet werden können. So ist zu vermuten, dass es sich bei realen Fällen überwiegend um Mischformen handelt. Für eine Zuordnung realer politischer Regime zu einem der Typen ist entscheidend, welches Teilregime am stärksten eingeschränkt ist, also welche Defekte die Demokratie am stärksten beeinträchtigen und sie so in die Nähe eines der reinen Typen rücken:

Tabelle 1: Typen der defekten Demokratien

Teilregime	Typ der defekten Demokratie	Merkmale
A und B	Exklusive Demokratie	Ein oder mehrere relevante Segmente der Bürgerschaft sind auf Grund von Rasse, ethnischer Zugehörigkeit, Geschlecht, Religionszugehörigkeit, Besitz, Bildung oder politischem Bewusstsein vom Wahlregime oder den politischen Partizipationsrechten ausgeschlossen. Exklusion wird jedoch auch durch eine Einschränkung der übrigen Kriterien bewirkt. Wird etwa das Prinzip freier und fairer Wahlen verletzt, impliziert dies eine Verzerrung bis hin zum faktischen Ausschluss von der Mitentscheidung über den Herrschaftszugang. Eingriffe in die politischen Freiheitsrechte der öffentlichen Arena behindern vor allem die freie Präferenzbildung, indem organisatorische oder kommunikative Machtbildung beschnitten wird.
C	Illiberale Demokratie	Im unvollständigen und beschädigten Rechtsstaat der illiberalen Demokratie ist das Verhältnis Staat-Bürger geprägt durch die teilweise Suspendierung der bürgerlichen Freiheits- und Schutzrechte des Individuums, da demokratische Repräsentanten entweder Grund-, Menschen- und liberale Freiheits- und Bürgerrechte verletzen oder die Effektivität und Geltung dieser Rechte und des Rechtsstaats nicht durchsetzen können.
D	Delegative Demokratie	Konstitutionelle Sicherungen, die in liberalen Demokratien die Aufrechterhaltung der balancierten politischen Repräsentationskette gewährleisten, sind (teilweise) außer Kraft gesetzt. Die wechselseitige Gewaltenkontrolle ist durch Umgehung des Parlaments bzw. der Justiz teilweise aufgehoben oder der Rechtsstaat wird gezielt und chronisch beschädigt.
E	Enklaven-demokratie	„Vetomächte“ wie Militär, Unternehmer oder Großgrundbesitzer und multinationale Konzerne entziehen bestimmte politische Domänen oder Teile des Staatsterritoriums dem Zugriff der demokratisch gewählten Repräsentanten. Die Bildung materieller Politikdomänen kann auf außerkonstitutionellem Weg erfolgen, etwa durch Gewaltandrohung gegenüber der zivilen Regierung von Seiten des Militärs oder durch Okkupation von Teilen des Staatsterritoriums durch eine bewaffnete Aufstandstruppe. Sie kann jedoch auch verfassungskonform erfolgen bzw. abgesichert sein, indem beispielsweise dem Militär schon in der Verfassung Prärogativen eingeräumt werden.

Quelle: Zusammengestellt nach Croissant (2002); Merkel et al. (2003).

4. Die empirische Analyse defekter Demokratien

Was lässt sich zur Häufigkeit und regionalen Verteilung der defekten Demokratien feststellen? Was sind ihre charakteristischen Merkmale und welche Faktoren beeinflussen ihre Entwicklung? Antworten auf diese Fragen gibt die Analyse der Datensätze von Polity IV, Freedom House sowie, insbesondere, der Daten des Bertelsmann Transformation Index (BTI).

4.1 Häufigkeit und regionale Verteilung

Die von Politikwissenschaftlern am häufigsten zur Analyse der Entwicklung von Demokratie und Diktatur im globalen Maßstab genutzten Daten entstammen dem von Ted Gurr initiierten Polity-Projekt sowie den jährlich publizierten „Freedom in the World“-Berichten des amerikanischen Freedom House-Instituts.

Das Polity-Projekt liefert jährlich erfasste Informationen über den Regimecharakter aller unabhängigen Staaten mit mehr als 500.000 Einwohnern für die Jahre 1800-2004. Der

Demokratie- und Autokratiegrad eines politischen Systems wird in zwei getrennten Messvorgängen gemessen. Die Beobachtungswerte werden sodann zu einer von 0 bis 10 reichenden Demokratieskala und einer Autokratieskala gebündelt. Die Differenz beider Skalen ergibt den Polity-Index. Er reicht von +10 (voll entwickelte Demokratie) bis -10 (voll entwickelte Autokratie). Politische Systeme mit einem aggregierten Wert von +6 und mehr gelten als „*kohärente Demokratien*“, Systeme mit den Werten -6 und weniger als „*kohärente Autokratien*“ (Marshall/Jaggers 2001). Mit dem Begriff der „*Anokratie*“ werden jene politischen Systeme belegt, die im Zwischenbereich von -5 bis +5 liegen. Bei ihnen handelt es sich um einen Mischtyp aus Autokratie und Demokratie, der Strukturmerkmale beider Herrschaftsformen kombiniert („*hybride Regime*“).

Die Daten in Tabelle 2 zeigen, dass nach Angaben von Polity IV aktuell etwa ein Viertel aller politischen Regime weltweit als Anokratien oder „*hybride Regime*“ bezeichnet werden können.

Tabelle 2: Weltweite Verteilung von Regimeformen nach Polity (2004)

Region	Kohärente Demokratien	Anokratien	Kohärente Autokratien	Anteil der Anokratien an den Staaten der Region
Afrika	18	25	3	54,3 %
Amerikas und Karibik	20	2	1	8,6 %
Asien und Ozeanien	14	6	11	19,3 %
Europa	36	2	2	5,0 %
Nordafrika und Mittlere Osten	3	7	9	36,8 %
Insgesamt	91 (57,2 %)	42 (26,4 %)	26 (16,5 %)	—

Anm.: N=159; alle Angaben für 2004.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten der Polity IV-Datenbank, (www.cidcm.umd.edu/polity/, letzter Zugriff: 16.05.2007).

Der Rückgriff auf die Daten des Polity IV-Projekts bietet eine erste Annäherung an das Phänomene der politischen Regime in der „Grauzone“ zwischen Autokratien und Demokratien. Für eine weitergehende Analyse defekter Demokratien sind die Daten jedoch ungeeignet. Denn wie der genauere Blick auf die Daten zeigt, enthält diese Kategorie sowohl eine große Zahl an eindeutig nicht-demokratischen Regimen (z. B. Tunesien, Jordanien, Jemen) und „weichen“ Autokratien wie Malaysia und Singapur, als auch Staaten, die in der vergleichenden Demokratieforschung mit guten Gründen als (defizitäre) Demokratien klassifiziert werden (z. B. Sri Lanka zwischen 1982 und 2000). In der Terminologie der im ersten Abschnitt dieses Beitrags skizzierten Ansätze werden also sowohl „autoritäre Regime mit Adjektiven“, als auch „*hybride Regime*“ und „*Demokratien mit Adjektiven*“ erfasst.

Das amerikanische Freedom House-Institut erhebt seit Anfang der 1970er Jahre Daten zur Verwirklichung politischer Rechte und bürgerlicher Freiheiten in inzwischen 193 Staaten weltweit.² Freedom House klassifiziert ein politisches System als Demokratie, sofern drei Bedingungen erfüllt sind: (1) ein kompetitives Mehrparteiensystem; (2) universelles

² Freedom House erstellt einen „*Freiheitsindex*“ politischer Regime, der die beiden getrennten Dimensionen politischer Rechte (*political rights*) und Bürgerrechte (*civil rights*) umfasst. Beide Indizes umfassen eine Skala von 1 bis 7. In der Summe ergeben sie einen Indikator politischer und bürgerlicher Freiheiten. Niedrige Werte zeigen ein hohes Niveau an Freiheit, hohe Werte hingegen ein niedriges Niveau an. Zu einer methodischen Kritik an der Vorgehensweise von Freedom House vgl. Lauth (2004).

Wahlrecht für alle erwachsenen Staatsbürger; (3) regelmäßige, hinreichend freie, faire und ordnungsgemäß durchgeführte Wahlen (Freedom House 2007).

Auf der Grundlage dieser Daten unterscheidet Larry Diamond zwischen „liberalen Demokratien“ und „elektoralen Demokratien“: Eine Demokratie deren aggregierter Indexwert bürgerlicher und politischer Freiheiten auf einer Skala von 1 bis 7 Punkten den Wert 2,0 oder weniger erreicht, wird als liberale Demokratie klassifiziert. Alle übrigen Staaten sind „elektorale“ Demokratien (Diamond 2000a, 2000b, 2002).

Abbildung 2: Demokratien und liberale Demokratien nach Freedom House (1990-2007)



Quelle: Diamond (1997, 2000) sowie eigene Berechnungen nach Angaben von Freedom House (www.freedomhouse.org, letzter Zugriff: 07.08.2007).

Diese Auswertung der Angaben von Freedom House zeigt, dass ein erheblicher Teil der als Demokratien klassifizierten politischen Regime keine liberalen Demokratien sind. Der Anteil der liberalen Demokratien an allen Demokratien liegt seit Mitte der 1990er Jahre relativ konstant bei 65 % (2007: 64,8 %).

Allerdings sind auch die Daten von Freedom House nur bedingt geeignet zur empirischen Analyse defekter Demokratien. Neben methodischen Schwächen (Lauth 2004: 273f.) ist hervorzuheben, dass es sich bei dem Freedom House-Index streng genommen nicht um eine explizite Demokratiemessung handelt. Gemessen wird der Grad an Verwirklichung von Freiheitsrechten von Personen in zwei Dimensionen – den genannten politischen Rechten und bürgerlichen Freiheiten. Einige der zur Messung der Freiheiten in beiden Dimensionen verwendeten Variablen stehen „nur bedingt und indirekt mit der Idee einer Demokratie in Verbindung“ (Lauth 2004: 274). Trotz Überschneidungen mit dem Konzept der *embedded democracy* bestehen signifikante Unterschiede im Demokratieverständnis. Eine theoretische Begründung der Unterscheidung zwischen liberalen und anderen Demokratien fehlt.

Geeigneter zur empirischen Analyse defekter Demokratien sind die Daten des von der Bertelsmann Stiftung entwickelten Bertelsmann Transformation Index (BTI, vgl. Bertelsmann Stiftung 2004ff.). Der BTI untersucht Entwicklungs- und Transformationsprozesse in mittlerweile 125 Staaten.³ Er folgt explizit dem im vorangegangenen Abschnitt dargestell-

³ Nicht berücksichtigt werden Länder, die den Geberstatus im Entwicklungshilfeausschuss der OECD besitzen, völkerrechtlich nicht souveräne Territorien sowie Staaten mit weniger als drei Mio. Einwohnern. Allerdings gibt es Ausnahmen von diesen Ausschlussregeln – so werden Mazedonien, Mauritius, die Mongolei, Namibia und Slowenien berücksichtigt, obgleich sie weniger Einwohner haben.

ten Konzept der *embedded democracy*. Demnach bildet die Durchführung von fairen und freien Wahlen zwar den Kern jeder Demokratie, ist aber für die Etablierung eines demokratischen Systems nicht ausreichend. Vielmehr sind die Mindestanforderungen an Demokratien das gleichzeitige Vorliegen von freien und fairen Wahlen, politischer Partizipation, Gewaltenteilung und Bürgerrechten sowie ein Mindestmaß an Staatlichkeit (Bertelsmann Stiftung 2007).

Die Analyse und Bewertung der Transformationsprozesse in 125 Entwicklungs- und Transformationsstaaten erfolgt entlang von insgesamt 17 Untersuchungskriterien und 52 dazugehörigen Indikatoren.⁴ Fünf der insgesamt 17 Kriterien mit 14 Indikatoren werden für die Messung der Untersuchungsdimension einer rechtsstaatlichen Demokratie herangezogen. Für die Indexbildung werden sämtliche Indikatoren mit mindestens einem (schlechteste Bewertung) und höchstens zehn Punkten (höchste Bewertung) bewertet.

Die nachfolgende Tabelle 3 fasst die fünf Kriterien und 14 Indikatoren zusammen und bezieht sie auf die fünf Teilregime der *embedded democracy*. Deutlich wird, dass zwei der Kriterien (politische Partizipation und Rechtsstaatlichkeit) und acht der Indikatoren sehr gut die unterschiedlichen Teilregime des Konzepts abdecken. Ein Kriterium erfasst die zentrale Rahmenbedingung der Staatlichkeit, während die beiden verbliebenen Kriterien (Stabilität demokratischer Institutionen, politische und soziale Integration) Aspekte der Konsolidierung junger Demokratien erfassen.

Auf der Grundlage der Werte des Demokratie-Index, der den Mittelwert der Bewertungen zu allen fünf genannten Demokratiekriterien darstellt, unterscheidet der BTI drei Regimegruppen: (funktionierende) Demokratien, defekte Demokratien sowie Autokratien.⁵ Die Klassifikation der Länder auf der Grundlage dieser Unterscheidung liefert einen eindeutigen Befund zum Stand der Demokratieentwicklung in Entwicklungs- und Transformationsstaaten. Im aktuellen BTI 2008 werden 76 Staaten (BTI 2006: 71; BTI 2003: 71) als demokatisch bezeichnet. Das entspricht einem Anteil von 60,8 % (2006: 59,6 %, 2003: 61,2 %) aller untersuchten Fälle. Der Anteil der defekten Demokratien an allen Demokratien beträgt zwischen 73,2 % (2003) und 69,7 % (2007).

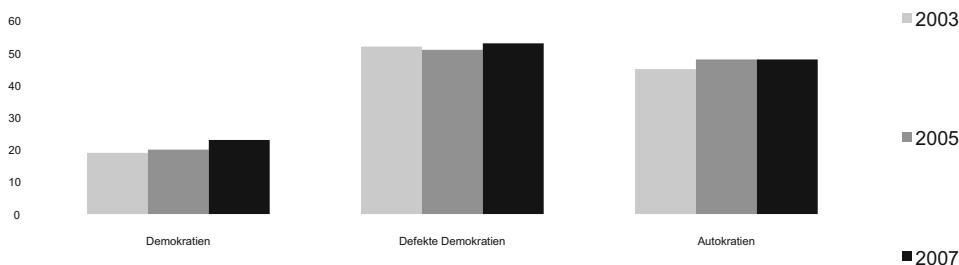
⁴ Nach standardisierten Vorgaben erstellen Länderexperten für jedes Untersuchungsland Gutachten. Mittels eines standardisierten Fragebogens werden die Analyseergebnisse in numerische Werte übersetzt. Ein mehrstufiges Kommentierungs- und Überprüfungsverfahren sichert die Validität der Daten und stellt die regionale und interregionale Vergleichbarkeit der Ergebnisse sicher. Die numerisch codierten Ergebnisse werden zum Bertelsmann Transformation Index aggregiert. Dieser besteht aus zwei verschiedenen Rankings: Der Status-Index misst den Entwicklungsstand bezogen auf das Ziel einer konsolidierten Demokratie und einer entwickelten Marktwirtschaft. Er setzt sich zu gleichen Teilen aus den numerischen Bewertungen zum Stand der demokratischen Transformation (Demokratie-Status) sowie der wirtschaftlichen Entwicklung (Marktwirtschafts-Status) zusammen. Der Management-Index misst die politischen Gestaltungsleistungen der politischen Entscheidungsträger und Eliten bezogen auf das Ziel von Demokratie und Marktwirtschaft (vgl. www.bertelsmann-transformation-index.de).

⁵ D. h. der BTI folgt dem Konzept der *embedded democracy* und übernimmt die Unterscheidung zwischen „funktionierenden“ und „defekten“ Demokratien. Bei der Zuordnung empirischer Fälle zu den Regimegruppen orientiert er sich aber an einem Kriterienset, das auch Aspekte erfasst, die über das Konzept der *embedded democracy* hinaus gehen.

Tabelle 3: Kriterien und Indikatoren des BTI und Teilregime der *embedded democracy*

Kriterium	Indikatoren	Fragestellung	Teil-regime
1. Stateness	1.1 Monopoly on use of force	To what extent does the state's monopoly on the use of force cover the entire territory?	—
	1.2 Citizenship agreement	To what extent do all relevant groups in society agree about citizenship and accept the nation-state as legitimate?	—
	1.3 No religious dogmas	To what extent are the state's legitimacy and its legal order defined without interference by religious dogmas?	—
	1.4 Basic administration	To what extent do basic administrative structures exist?	—
2. Political Participation	2.1 Free elections	To what extent are the rulers determined by general, free and fair elections?	A
	2.2 Democrats rule	To what extent do democratically elected rulers have the effective power to govern, or to what extent are there veto powers and political enclaves?	E
	2.3 Association/Assembly rights	To what extent can independent political and/or civic groups associate and assemble freely?	B
	2.4 Freedom of expression	To what extent can citizens, organizations and the mass media express opinions freely?	B
3. Rule of Law	3.1 Separation of powers	To what extent is there a working separation of powers (checks and balances)?	D
	3.2 Independent judiciary	To what extent does an independent judiciary exist?	C
	3.3 Abuse of office prosecuted	To what extent are there legal or political penalties for officeholders who abuse their positions?	D
	3.4 Civil rights ensured	To what extent are civil rights guaranteed and protected, and to what extent can citizens seek redress for violations of these liberties?	C
4. Stability of Democratic Institutions	4.1 Democracy performing	Are democratic institutions, including the administrative system and the system of justice, capable of performing?	—
	4.2 Democracy accepted	To what extent are democratic institutions accepted or supported by the relevant actors?	—
5. Political and Social Integration	5.1 Party system	To what extent is there a stable, moderate, socially rooted party system to articulate and aggregate societal interests?	—
	5.2 Interest groups	To what extent is there a network of cooperative associations or interest groups to mediate between society and the political system?	—
	5.3 Democratic norms	How strong is the citizens' consent to democratic norms and procedures?	—
	5.4 Social self-organization	To what extent have social self-organization and the construction of social capital advanced?	—

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Bertelsmann Stiftung (2008) und Merkel et al. (2003).

Abbildung 3: Demokratien, defekte Demokratien und Autokratien⁶

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2004ff.).

Der Zeitreihenvergleich lässt relativ schwache Veränderungen der aggregierten Demokratiewerte in den letzten zehn Jahren erkennen. Zwar gab es in zahlreichen Ländern kleinere Schwankungen im Demokratisierungsniveau. Alles in allem aber bewegt sich das Qualitätsniveau der meisten Demokratien im BTI auf einem relativ stabilen Niveau. Die besonders weit vorangeschrittenen (liberalen) Demokratien haben sich stabilisiert, während die Entwicklung in der Mehrzahl der defekten Demokratien stagniert. Rückfälle in die offene Autokratie, wie zum Beispiel in Thailand im September 2006, sind eine Ausnahme. Ebenso ist es bislang nur wenigen defekten Demokratien (Ghana, Indien, Namibia) gelungen, die demokratische Qualität ihrer politischen Ordnung so weit zu verbessern, dass sie im BTI inzwischen als „funktionierende“ Demokratien klassifiziert werden. Insgesamt ist zu erkennen, dass sich das Phänomen der defekten Demokratien als relativ dauerhaft herausgestellt hat. Defekte Demokratien erreichen eine relative Stabilität, bleiben aber latent anfällig für politische Krisen, die sich auch zu größeren Systemkrisen ausweiten können.⁷

Zu den Autokratien gehören „harte“ Autokratien wie Kuba, Myanmar und Nordkorea, aber auch Fälle wie die DR Kongo, die Zentralafrikanische Republik, der Irak und Afghanistan, also Länder, in denen hinreichend freie und faire Wahlen durchgeführt wurden, Regierungen aber aufgrund der schwachen Staatlichkeit ihren Herrschaftsanspruch nicht flächendeckend durchsetzen können. Auch in Somalia und der Elfenbeinküste liegt es mangels staatlichen Gewaltmonopols nicht in der Macht der (autokratischen) Regierungen ihre

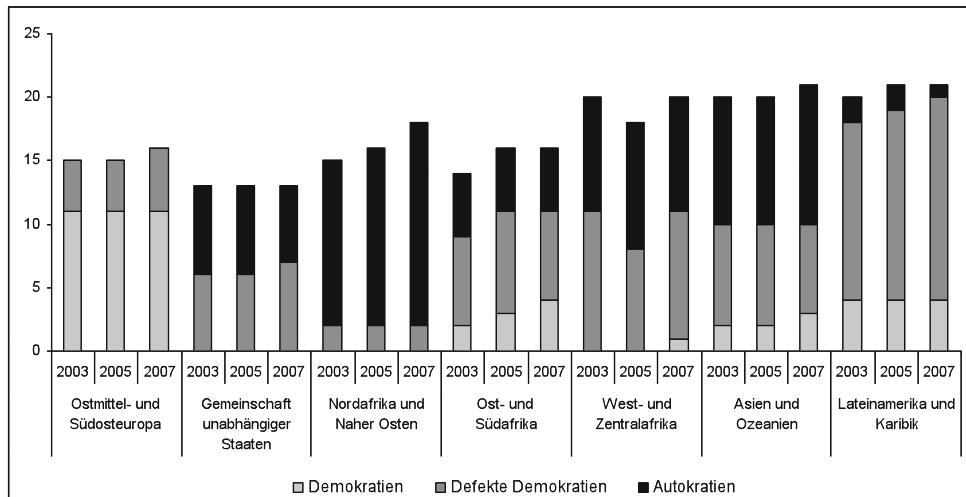
⁶ Im BTI 2003 (Untersuchungszeitraum: 1998-2003) wurden 116 Ländern untersucht, im BTI 2006 (2003-2005) 119 und im aktuellen BTI 2008 (2005-2007) waren es 125. Die zugrunde gelegten Regimeklassifikationen des BTI beziehen sich jeweils auf den Stand Ende Januar des letzten Erhebungsjahrs, also 1/2003, 1/2005 und 1/2007. Für die Zuordnung wird zunächst die Unterscheidung in Demokratie und Autokratie aufgegriffen. Ein Staat wird als Autokratie bezeichnet, wenn er mindestens eine der folgenden sechs Bedingungen erfüllt: (1) freie Wahlen werden nicht abgehalten oder nicht als Verfahren der Besetzung von Führungspositionen akzeptiert (Frage 2.1 < 6 Punkte); (2) ein staatliches Gewaltmonopol existiert nicht (1.1 < 3); (3) Vereinigungs- oder Versammlungsfreiheit existieren nicht oder zivilgesellschaftliche Organisationen werden unterdrückt (2.3 < 3); (4) Meinungs- oder Medienfreiheit besteht nicht (2.4 < 3); (5) eine rechtsstaatliche Kontrolle der Exekutive, Legislative oder Judikative existiert nicht oder nur auf dem Papier (3.1 < 3); (6) Bürgerrechte werden systematisch verletzt (3.4 < 3). Die weiteren Einstufungen erfolgen nach den Schwellenwerten im Demokratie-Index: demokratisch = Indexwert 10 bis 8; defekte Demokratie = Indexwert <8 bis 4; Autokratie = Indexwert <4 bis 1.

⁷ So geschehen in den letzten Jahren u. a. in Argentinien, Bolivien, Ecuador, Venezuela, Bangladesch, Philippinen, Thailand, Pakistan, Nepal, Ukraine und Kirgisistan.

Autorität tatsächlich in politisches Handeln umzusetzen. Der BTI fasst diese zerfallenden oder gescheiterten Staaten als Autokratien. Streng genommen existiert in diesen Fällen jedoch gar keine einheitliche politische Ordnung. Vielmehr handelt es sich hier um Räume ohne Staatlichkeit und Flickenteppiche lokaler Regime.

Die Regimeprofile der insgesamt sieben Untersuchungsregionen des BTI lassen erhebliche Unterschiede erkennen. Am weitesten vorangeschritten ist die Demokratisierung in Ostmittel- und Südosteuropa, nicht zuletzt aufgrund der Sogwirkung der EU-Beitrittsperspektive. Elf der insgesamt 23 funktionierenden Demokratien im BTI 2008 sind in dieser Region anzutreffen. Für Lateinamerika und die Karibik ist zu konstatieren, dass auch drei Dekaden nach dem Beginn von Demokratisierungsprozessen auf dem Subkontinent die meisten Demokratien immer noch defekt sind. Lediglich Costa Rica, Chile und Uruguay sowie der Karibikstaat Jamaika können als konsolidierte, rechtsstaatlich eingehetzte Demokratien gelten. Zugleich aber verfügen zumindest alle Länder in der Region mit Ausnahme von Kuba über demokratisch gewählte Regierungen, wenngleich ihre Regierungsfähigkeit (z. B. in Haiti) mitunter stark eingeschränkt ist.

Abbildung 4: Regionale Demokratisierungsprofile im BTI 2003 bis BTI 2008



Anm.: Veränderungen der Gesamtzahlen ergeben sich aus einer variierenden Grundgesamtheit (2003: N=116; 2006: N=119; 2008: N=125).

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2004ff.).

Demgegenüber geben die übrigen fünf Untersuchungsregionen ein uneinheitlicheres Bild ab. Während in Asien und Ozeanien immerhin drei politische Systeme (Südkorea, Taiwan, Indien) als „funktionierende“ Demokratien klassifiziert werden, gilt dies in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten für kein einziges Land. In beiden Regionen ist die Mehrzahl der defekten Demokratien kaum gefestigt. Einige von ihnen, wie Russland, Armenien und Bangladesch, bewegen sich am Rande zur Autokratie. Bemerkenswert sind im Vergleich hierzu die Demokratisierungserfolge in Afrika. Immerhin fünf afrikanische Staaten (Botswana, Namibia, Ghana, Südafrika und Mauritius) erreichen ein hohes Demokratieniveau. Aber auch hier im Sub-Sahara-Afrika ist die Mehrzahl der Demokratien defekt. In nicht

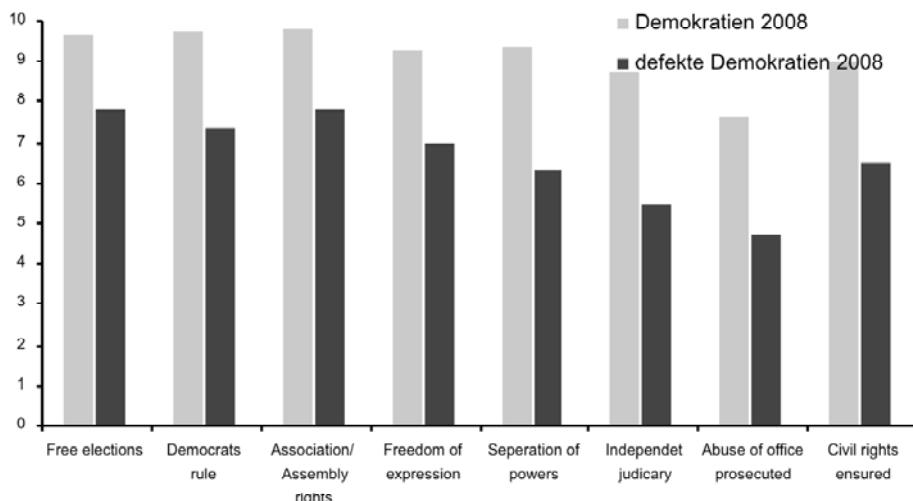
wenigen Fällen (z. B. Burundi, Sierra Leone, Liberia, Mauretanien und Nigeria) erfüllen sie die demokratischen Minimalbedingungen nur knapp.

Das Schlusslicht im interregionalen Ranking bilden die Region Nordafrika und der Naha Osten. Allenfalls die Türkei und der Libanon qualifizieren sich als (defekte) Demokratien. Der Irak erfüllt aufgrund des Rückfalls des Landes in den Zustand eines Hobbesschen *bellum omnium in omnes* nicht die Minimalbedingungen einer (defekten) Demokratie, obgleich die Regierung „demokratisch“ gewählt wurde.

4.2 Merkmale

Was sind die charakteristischen Merkmale dieser defekten Demokratien und lassen sich einzelne Muster oder „Defektpföpfe“ erkennen? Eine Antwort auf diese Frage lässt sich durch die Analyse der Einzelkriterien des BTI gewinnen. Hierzu wurden jene acht Indikatoren des BTI ausgewertet, die sich eindeutig den Teilregimen A bis E der *embedded democracy* zuordnen lassen (vgl. Tabelle 3). Der Blick auf die aggregierten Werte zeigt, dass die defekten Demokratien bei allen acht Indikatoren klar schlechter abschneiden als die funktionierenden Demokratien. Das ist kein überraschendes Ergebnis. Hervorzuheben ist jedoch, dass der Abstand zwischen funktionierenden und defekten Demokratien bei den Indikatoren „Freie Wahlen“ (Teilregime A), „Assoziations- und Versammlungsfreiheit“ und „Meinungsfreiheit“ (Teilregime B) am kleinsten ist. Wesentlich schlechter als bei den Indikatoren für das Wahlregime und die politischen Partizipationsrechte schneiden defekte Demokratien bei jenen Indikatoren ab, die die Durchsetzung bürgerlicher Freiheitsrechte (Teilregime C) und die Gewährleistung der horizontalen Verantwortlichkeit (Teilregime D) messen.

Abbildung 5: Indikatorenwerte funktionierender und defekter Demokratien im interregionalen Vergleich



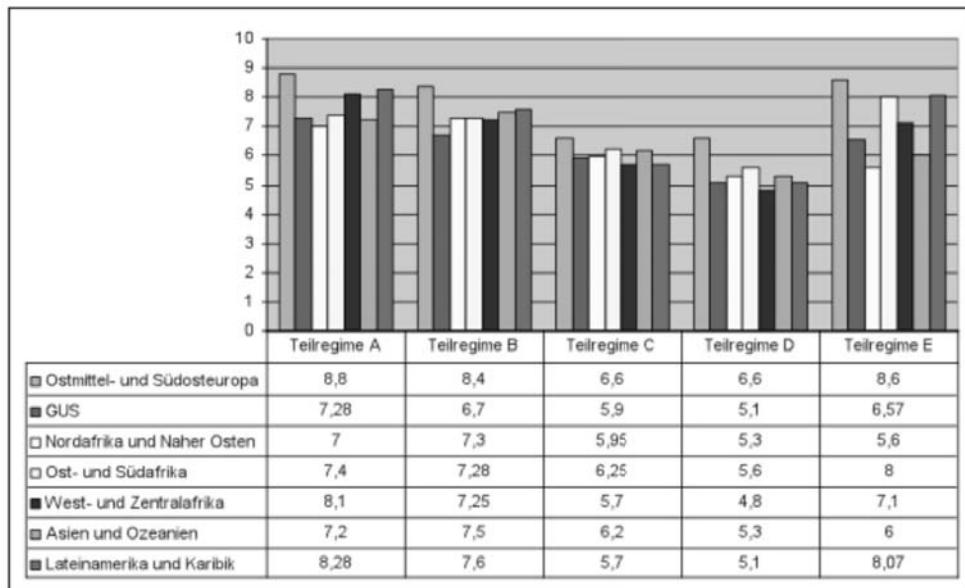
Anm.: „Free elections“ = Teilregime A; „Democrats rule“ = Teilregime E; „Association/Assembly rights“ und „Freedom of expression“ = Teilregime B; „Separation of powers“ und „Abuse of office prosecuted“ = Teilregime D; „Independent judiciary“ und „Civil rights ensured“ = Teilregime C.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben in BTI 2008.

Mit anderen Worten: Im interregionalen Vergleich kumulieren die Defekte junger Demokratien zu einem „Syndrom“ der illiberalen Demokratie. Geprägt sind diese illiberalen Demokratien durch die Koexistenz von funktionsfähigem Wahlregime, nur eingeschränkt funktionsfähiger Gewaltenkontrolle und einem prekären Rechtsstaat.

Die Existenz und die besondere Bedeutung illiberaler Defizite der Demokratiequalität sind ein genereller Befund des BTI. Natürlich existieren Unterschiede zwischen den Regionen und Ländern. Ordnet man die Daten nach regionalen Gesichtspunkten zeigt sich erneut, dass die „Region“ Ost- und Südosteuropa sichtbar bessere Werte aufweist als alle anderen Untersuchungsregionen, die von der dritten Welle der Demokratisierung erfasst wurden. Deutlich zu erkennen ist auch, dass in den jungen Demokratien Asiens die effektive Regierungsgewalt demokratischer Regierungen schwächer ist als in den meisten anderen Regionen. Dies ist vor allem eine Folge der in vielen jungen Demokratien in der Region nur in Ansätzen vorhandenen zivilen Kontrolle über das Militär (Croissant/Kühn 2007).

Abbildung 6: Demokratisierungsniveau nach Teilregime und Region (BTI 2008)



Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben in BTI 2008.

Doch der Gesamtbefund ist eindeutig: Rechtsstaat, bürgerliche Freiheitsrechte und *horizontal accountability* sind in allen Weltregionen die Schwachstellen der Demokratenentwicklung in Transformationssystemen. Dieses Ergebnis ist auch deshalb von besonderer Bedeutung, da neuere Beiträge der Forschung zu hybriden Regimen und defekten Demokratien zeigen, dass eine mangelnde Rechtsstaatlichkeit und fehlende *horizontal accountability* ein Einfallstor für die schlechende Umkehrung demokratischer Transformationsprozesse sind (Croissant/Merkel 2004).

4.3 Einflussfaktoren

Diese funktionalen Schwachstellen der defekten Demokratien lassen sich nicht auf einzelne Faktoren zurückführen. In ihren Vergleichsstudien zu Menschenrechten und Rechtsstaat in zwölf asiatischen Ländern, den USA und Frankreich zeigen Peerenboom, Petersen und Chen (2006), dass das Niveau effektiver Gewährleistung von Bürgerrechten und der Qualität von Rechtsstaatlichkeit von zahlreichen Faktoren abhängt. Ihre Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass soziale und wirtschaftliche Entwicklungsfaktoren sowie kulturelle und historische Variablen für diese Bereiche gesellschaftlich-politischer Entwicklung eine größere Erklärungskraft besitzen als politisch-institutionelle Faktoren wie Regimetyp, Typ des Regierungssystems oder Staatsmodell. Selbst wenn man (wie der Autor) kulturalistischen Erklärungen in der Art der „Asiatische Werte“-These skeptisch gegenüber steht,⁸ lässt sich kaum bestreiten, dass kulturell und religiös geprägte Wahrnehmungen der westlich-liberalen Konzeption individueller Rechte, ethnische Diversität und der spezifische Charakter der kolonialen Vergangenheit Einfluss auf die Entwicklung von Rechtsstaaten und Bürgerrechten haben. Divergierende kulturelle Denk- und Wahrnehmungsmuster, normative Dispositionen und kollektiv gefestigte Annahmen darüber, was in einem Gemeinwesen legitim ist, was von der Politik und der Justiz erwartet wird und wie die eigene Rolle als Akteur definiert ist, beeinflussen die Funktionsweise von Justizsystemen und bringen unterschiedlich „dichte“ Konzeptionen von Rechtsstaat hervor. Schließlich belegen jüngere Forschungen einen positiven Zusammenhang von sozio-ökonomischem Entwicklungsniveau und der Verwirklichung von bürgerlichen Rechten und Rechtsstaat – wenngleich die Richtung der Kausalität zwischen den Phänomenen nicht eindeutig belegt sind (vgl. Kaufmann/Kraay/Mastruzzi 2005).

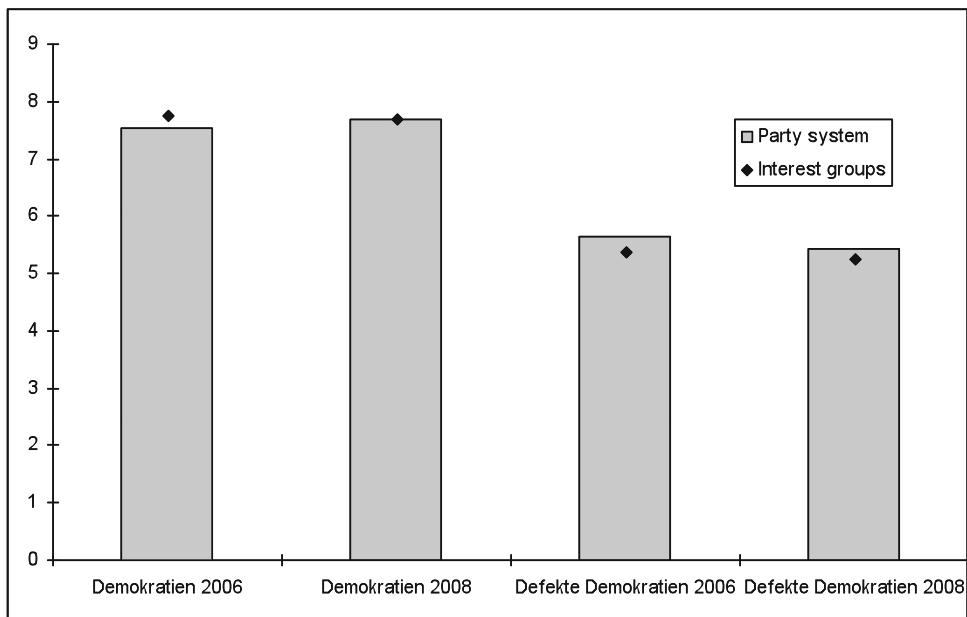
Studien zur vergleichsweise raschen Entfaltung und Konsolidierung der jungen Demokratien in Osteuropa verweisen auf strukturelle Faktoren wie Modernisierungsniveau, historisch gewachsene Traditionen von Verfassungs- und Rechtsstaat sowie Zivilgesellschaft und, nicht zuletzt, auf den Faktor Staatlichkeit (Schneider/Schmitter 2004; Merkel in diesem Band). Umgekehrt zeigen die Befunde des BTI, dass die Funktionsfähigkeit der staatlichen Verwaltungsstrukturen sowie die partielle Erosion des staatlichen Gewaltmonopols in vielen jungen Demokratien außerhalb Europas eine wesentliche Ursache für die Funktionsdefizite der Demokratien in den Teilregimen C und D sind. Dies betrifft nicht nur die bekannten Fälle fragiler Staatlichkeit in Sub-Sahara-Afrika (Erdmann 2003), sondern auch zahlreiche Staaten in Lateinamerika und Asien. In nahezu allen Staaten Lateinamerikas – mit Ausnahme von Chile, Costa Rica und Uruguay – existieren territoriale Räume, in denen das staatliche Gewaltmonopol erodiert ist. Dies betrifft in erster Linie großstädtische Gebiete, in denen nichtstaatliche Gewaltakteure de facto Staatsfunktionen übernommen haben. Darüber hinaus versagt das staatliche Gewaltmonopol aber auch teilweise in ländlichen Gebieten (Faust 2007: 2). Auch im südlichen und südöstlichen Asien äußert sich die „Krise“ von Staatlichkeit in eingeschränkter Entscheidungsfähigkeit, mangelndem Kontrollvermögen und ineffektiver Implementationskapazität des Staates. In Kombination mit hoher Korruption und immer wieder aufbrechenden innerstaatlichen Gewaltkonflikten „niedriger Intensität“ in Asien und in Teilen Lateinamerikas führen Staatlichkeitsdefizite dazu, dass rechtsstaatliche Herrschaft stark eingeschränkt ist.

Darüber hinaus lassen sich zwei spezifisch politisch-institutionelle Bedingungen für Demokratiedefekte beschreiben. Erstens ist die chronische Schwäche und geringe Integrati-

⁸ Die Diskussion um „Asiatische Werte“ kann an dieser Stelle nicht geführt werden. Vgl. zur englischsprachigen Debatte die Sammelbände von Bauer und Bell (1998) sowie de Bary und Tu (1998). Zur deutschsprachigen Diskussion vgl. Habermas (1998) und Senghaas (1998).

onsleistung der sozio-politischen Repräsentationsstrukturen zu nennen. Vielen jungen Demokratien außerhalb Süd- und Osteuropas ist es nicht oder nur ansatzweise gelungen, stabile und demokratische Parteiensysteme zu institutionalisieren. Nur in einer Minderzahl der jungen Demokratien existiert ein stabiles, moderat polarisiertes und gesellschaftlich verankertes Parteiensystem, das eine breite Zustimmung in der Bevölkerung genießt. Selbst dort, wo die Parteiorganisationen relativ dauerhaft sind, ist dies häufig eher auf die Rückbindung der Organisationsmuster an Einzelpersonen und deren Patronagepotenzial als auf die Institutionalisierte Stärke der Parteiorganisationen selbst zurückzuführen (Mainwaring 1998; Kuenzi/Lambright 2005; Reilly 2006: 121-146). Die Daten des BTI stützen diese Einschätzung.

Abbildung 7: Transformationsniveau in den Kategorien Parteiensystem und Interessengruppen nach Demokratietyp



Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben in BTI 2006 und BTI 2008.

Hinzu kommt, dass Zivilgesellschaften und gesellschaftliche Interessengruppen trotz einer Entwicklungsdynamik vielerorts schwach sind (Merkel 2000). Daher gelingt es (zivil-)gesellschaftlichen Formen der sozialen Selbstorganisation häufig nicht, die intermediären Schwächen der Parteiensysteme zu kompensieren. Am ehesten ist dies noch in Osteuropa und in einigen wenigen Ländern in Lateinamerika und Ostasien (z. B. Chile, Uruguay, Taiwan, Südkorea) der Fall.

Das Problem vieler junger (defekter) Demokratien besteht nicht in einem Mangel an Artikulation sozialer und politischer Interessen, sondern darin, dass die für Interessenaggregation zuständigen Organisationen auf diese Entwicklung nicht hinreichend reagieren (politische Parteien) oder zu schwach sind, um Interessen und Forderungen aus bislang kaum beachteten Milieus, wie zum Beispiel Indigene und Landlose in Lateinamerika oder die Landbevölkerungen und städtischen Armen (Südostasien), in das politische System hineinzutragen. Erschwerend kommt hinzu, dass Regierungskoalitionen in vielen jungen

Demokratien außerhalb Europas nicht aus programmatischen, sondern lediglich aus mächt- und wahlkampfstrategischen Überlegungen zustande kommen. Unter der auf sie einwirken- den Problemlast zerbrechen sie rasch. Die Schwäche zivilgesellschaftlicher Organisationen und das Versagen der politischen Parteien begünstigen wiederum populistische Regie- rungsstile, die jedoch auch nicht in der Lage sind, der Komplexität erforderlicher Reformen gerecht zu werden und auf nachhaltige Art die Interessen von unterprivilegierten Bevölke- rungsteilen zu fördern.

In dieser Situation ist es deswegen bedenklich, dass sich oftmals das Militär aus Sicht der Bürger zur vertrauenswürdigsten Institution im Staate entwickelt hat. Dieser Legitima- tionszuwachs des Militärs drückt den Wunsch der Bürger nach Stabilität und Sicherheit aus. Er vollzieht sich vor dem Hintergrund einer oftmals nur schwach etablierten demokra- tischen Kontrolle des Sicherheitssektors. Schwache zivile Kontrolle sowie ausbleibende Konsolidierungseffekte in wesentlichen Bereichen des demokratischen Systems schaffen ein latentes Bedrohungspotenzial, das in Zeiten akuter innenpolitischer oder wirtschaftli- cher Krisen dem Militär die Möglichkeit bieten kann, als „vermittelnde Macht“ aufzutreten. Kommt es zur Bildung einer Allianz aus interventionsbereiten Militärs, semi-loyal zur De- mokratie eingestellten zivilen Eliten und desillusionierten Segmenten der Gesellschaft, so droht das Abgleiten in ein offenes oder verdecktes Militärregime. Thailand und Bangla- desch im Jahre 2006 stehen stellvertretend für dieses *worst-case scenario*.

Darüber hinaus begünstigt die Fragmentierung des sozio-politischen Mittelbaus zwis- chen Bürger und Staat auch populistisches Regieren mit autoritären Zügen. Als beispiel- haft können hier Venezuela, Russland, die Philippinen oder Thailand unter der Regierung Thaksin (2001-2006) gelten. Wenngleich diese Gefahr nicht auf einen bestimmten Typ von Regierungssystem beschränkt ist, stützt die Auswertung der BTI-Daten die These von der besonderen Anfälligkeit präsidentieller Systeme zur Selbstzerstörung der Demokratie durch populistisch agierende, quasi-plebisizitär legitimierte und in ihrem Handeln der Verantwor- tung gegenüber dem Parlament und den Gerichten entledigter Präsidenten. So zeigt die Analyse der Daten des BTI 2006 durch Brusis und Thiery (2005), dass die meisten konsoli- dierten Demokratien ein parlamentarisches Regierungssystem haben. Hingegen verfügt die Mehrzahl der defekten Demokratien über ein präsidentielles oder semi-präsidentielles Sys- tem.

Tabelle 4: Typ des Regierungssystems und Demokratiertyp (BTI 2006)

	Konsolidierte OECD-Demokratien (24)	Demokratien im BTI (20)	Defekte Demokrati- en im BTI (51)	Alle Demokratien (95)
Parlamentarische Systeme	18	13	12 (27,9 %)	43
Präsidentielle Systeme	2	3	27 (84,4 %)	32
Semi-präsidentielle Systeme	4	4	12 (60,0 %)	20

Quelle: Brusis/Thiery (2005).

Dieser Befund darf nicht als Bestätigung einer wenig ausdifferenzierten Präsidentialis- muskritik gelten, wie sie in Teilen die transformationstheoretische Debatte zu Beginn der 1990er Jahre prägte (vgl. Linz 1994). Vielmehr stützt dieses Ergebnis differenzierte Erklä- rungsmuster, welche die Funktionsweise präsidentieller Systeme aus dem Zusammenhang der variierenden verfassungsrechtlichen Kompetenzausstattung von Präsidenten (u. a. De- kretmacht, Vetorecht und Gesetzesinitiativrecht), der Struktur und Dynamik des Parteiens- und Wahlsystems sowie den politischen Lernprozessen der Eliten erklären (Noh- len/Thibaut 1994; Croissant 2003). Demnach tendieren präsidentielle Regierungssysteme eher als parlamentarische Systeme zu Konflikten zwischen Parlament und Exekutive, wenn das

parlamentarische Parteiensystem fragmentiert ist und Präsidenten nicht über die Unterstützung der Parlamentsmehrheit verfügen. Bietet die Verfassung dem Staatsoberhaupt in solchen Situationen besondere politische Entscheidungsbefugnisse und -rechte, können Präsidenten zumindest zeitweise konkurrierende Gewalten umgehen. Die Bedingungen hierfür sind um so günstiger, je schwächer strukturiert das Parteiensystem und je unterentwickelter das System verbandlich organisierter Interessengruppen ist. Geht die funktionale „Schwäche“ des Parteiensystems mit einem schwachen System korporativer Akteure einher, droht ein intermediäres Vakuum, das populistische Bestrebungen gewählter Präsidenten fördert. Wie solche Phänomene von der Bevölkerung wahrgenommen werden, hängt auch vom Charakter der jeweiligen (Zivil-)Gesellschaft sowie ihrer politischen Kultur ab (Merkel/Croissant 2000).

5. Schluss

Das Konzept der defekten Demokratie gestattet es, die Grauzonen zwischen liberalen Demokratien und autokratischen Systemen zu erhellen und typologisch zu strukturieren. Die präsentierten Daten der quantitativen Demokratiemessungen zeigen, dass es sich bei den empirisch vorfindbaren Spielarten der defekten Demokratie in der großen Mehrheit um „illiberale“ Varianten von Demokratie handelt, die ihre Demokratiedefekte verstetigt haben.

Der interregionale Vergleich zeigt, dass defekte Demokratien in allen Transformationsregionen anzutreffen sind. Besonders häufig kommen sie jedoch in Afrika, Lateinamerika und Asien vor. Ost- und Südosteuropa schneiden besser ab. In den GUS-Staaten und im Nahen und Mittleren Osten dominiert weiterhin die Autokratie.

Vor dem Hintergrund der hier präsentierten Befunde ist anzunehmen, dass zahlreiche junge Demokratien noch einen weiten Weg zu konsolidierten, liberalen Demokratien vor sich haben. Dies gilt in erster Linie für die jungen Demokratien in Sub-Sahara-Afrika, in Zentralamerika und den Andenstaaten. Die immensen Schwierigkeiten, denen sie sich gegenüber sehen, reichen von ungelösten Problemen der Staats- und Nationsbildung über ungleichzeitige Modernisierungsprozesse, die sich für große Bevölkerungsgruppen als eine sozio-ökonomische Dauerkrise präsentieren, bis hin zu „rechtsstaatsambivalenten“ Mustern der politischen und sozialen Kultur (Ostasien).

Zwar belegen Erfolgsbeispiele demokratischer Transformation wie Namibia und Ghana, dass sich demokratische Systeme auch in Entwicklungsländern etablieren können; die Mongolei zeigt, dass auch in Gesellschaften mit schwach verwurzelten demokratischen Traditionen Transformationserfolge möglich sind. Die Transformationserfahrungen von Staaten wie Südkorea und Taiwan belegen, dass innerstaatliche Demokratisierungsprozesse auch unter hochgradig problematischen sicherheits- oder außenpolitischen Rahmenbedingungen erfolgreich sein können. Doch in vielen anderen jungen Demokratien der sogenannten Dritten Demokratisierungswelle sind eine geschwächte Staatlichkeit, Armut und soziale Unterentwicklung, unvorteilhafte regionale Rahmenbedingungen und das Fehlen von zivilgesellschaftlichen und rechtsstaatlichen Traditionen eine beständige Konsolidierungsbremse.

Darüber hinaus deuten die Ergebnisse des BTI wie auch die Freedom House-Berichte der letzten Jahre darauf hin, dass sich die Dritte Demokratisierungswelle erschöpft hat. Mehr noch: Sie zeigen, dass sich die Hoffnung eines raschen und ingeniosen *crafting* von Demokratien auch unter ungünstigsten Bedingungen nicht erfüllt hat. Fortschritte auf dem Weg zur Demokratie sind in den meisten Regionen in den letzten Jahren selten geworden. Rückschläge wie in Thailand sind häufiger geworden. Vor allem besonders repressive Autokratien wie Burma oder Nordkorea erweisen sich als fähig und gewillt, den eigenen Herr-

schaftsanspruch auch unter Inkaufnahme hoher humanitärer Kosten zu verteidigen. So gesehen ist anzunehmen, dass große historische Veränderungen durch demokratische Revolutionen, wie sie 1989/90 in Europa und letztmals 1998 in Indonesien zu beobachten waren, in den nächsten Jahren eher rar sein werden. In den meisten Regionen dürfte die defekte Demokratie auch weiterhin das Signum der dritten Demokratisierungswelle bilden.

Literaturverzeichnis

- Alvarez, Mike/Cheibub, Antonio/Limongi, Fernando/Przeworski, Adam (1996): Classifying Political Regimes, in: *Studies in Comparative International Development* 31 (2), S. 3-36.
- Bauer, Joanne R./Bell, Daniel A. (Hrsg.) (1998): *The East Asian Challenge for Human Rights*, Cambridge.
- Bendel, Petra/Croissant, Aurel/Rüb, Friedbert (Hrsg) (2002): *Zwischen Demokratie und Diktatur: Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen*, Opladen.
- Bertelsmann Stiftung (2004ff.): Bertelsmann Transformation Index 2003, 2006 und 2008, Gütersloh.
- Brusis, Martin/Thiery, Peter (2005): Defects of Democracy and Options for Institutional Reform, in: *Strategic Insights IV* (12), (www.nps.edu/Academics/centers/ccc/publications/OnlineJournal/2005/Dec/brusis2Dec05.pdf, letzter Zugriff 19.08.2009).
- Carothers, Tom (2002): The End of the Transition Paradigm, in: *Journal of Democracy* (13) 1, S. 5-21.
- Collier, David/Steven Levitsky (1997): Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research, in: *World Politics* (49) 3, S. 430-451.
- Croissant, Aurel (2002): Einleitung: Demokratische Grauzonen – Konturen und Konzepte eines Forschungszweigs, in: Bendel/Croissant/Rüb (Hrsg.), S. 9-55.
- Croissant, Aurel (2003): Legislative Powers, Veto Players and the Emergence of Delegative Democracy: A Comparison of Presidentialism in the Philippines and Korea, in: *Democratization*, 10 (3), S. 68-99.
- Croissant, Aurel (2007): Innerasiatische Fragilitäten, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): *Asien verändert die Welt*, Gütersloh, S. 70-91.
- Croissant, Aurel/Kühn, David (2007): Demokratisierung und zivil-militärische Beziehungen in Ostasien: Theorie und Empirie, in: *Südostasien aktuell* 27 (3), S. 5-55.
- Croissant, Aurel/Merkel, Wolfgang (2004): Introduction, in: Croissant, Aurel/Merkel, Wolfgang (Hrsg.): *Democratization* (Special Issue: Consolidated or Defective Democracy? Problems of Regime Change) 11 (5), Abingdon, S. 1-11.
- Croissant, Aurel/Thiery, Peter (2000): Von defekten und anderen Demokratien, in: *WeltTrends* Nr. 29, S. 9-33.
- Dahl, Robert (1971): *Polyarchy: Partizipation and Opposition*, New Haven/London.
- de Bary, Wm. Theodore/Tu, Weiming (Hrsg.) (1998): *Confucianism and Human Rights*, New York.
- Diamond, Larry (1997): Is the Third Wave Over? Institut für Höhere Studien, Wien.
- Diamond, Larry (1999): *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore/London.
- Diamond, Larry (2000a): A Report Card on Democracy, in: *Hoover Digest*, Nr. 3 (www.hoover.org/publications/digest/3491911.html, letzter Zugriff: 04.08.2007).
- Diamond, Larry (2000b): Is Pakistan the (Reverse) Wave of the Future?, in: *Journal of Democracy* 11 (3), S. 91-106.
- Diamond, Larry (2002): Thinking About Hybrid Regimes, in: *Journal of Democracy* 13 (2), S. 21-35.
- Erdmann, Gero (2003): Neopatrimoniale Herrschaft – oder: Warum es in Afrika so viele Hybridregime gibt, in: Bendel, Petra/Croissant, Aurel/Rüb, Friedbert W. (Hrsg.): *Demokratie und Staatlichkeit: Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps*, Opladen, S. 323-342.
- Faust, Jörg (2007): *Staatlichkeit und Governance: Herausforderungen in Lateinamerika*. DIE Analysen und Stellungnahmen Nr. 1/2007, Bonn.
- Fedderke, J. W./de Kadt, R. H. J./Luiza, J. M. (2001): Indicators of Political Liberty, Property Rights and Political Instability in South Africa: 1935-97, in: *International Review of Law and Economics* 21 (1), S. 103-134.
- Freedom House (2007): Methodology (www.freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana_page=333&year=2007, letzter Zugriff: 04.08.2007).
- Fukuyama, Francis (1992): *The End of History and the Last Man*, New York.
- Gellner, Ernest (1995): *Die Bedingungen der Freiheit: Die Zivilgesellschaft und ihre Rivalen*, Stuttgart.

- Habermas, Jürgen (1998): Zur Legitimation durch Menschenrechte, in: ders.: Die Postnationale Konstellation: Politische Essays, Frankfurt a. M., S. 170-192.
- Huntington, Samuel P. (1991): The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century, Norman/London.
- Karl, Terry L. (1995): The Hybrid Regimes of Central America, in: Journal of Democracy 6 (3), S. 72-86.
- Kaufmann, Daniel/Kraay, Aart/Mastruzzi, Massimo (2005): Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004. World Bank Policy Research Working Paper Series No. 3630, Washington D. C.
- Krennerich, Michael (2002): Weder Fisch noch Fleisch? Klassifikationsprobleme zwischen Diktatur und Demokratie, in: Bendel/Croissant/Rüb (Hrsg.), S. 55-71.
- Kuenzi, Michelle/Lambright, Gina (2005): Party Systems and Democratic Consolidation in Africa's Electoral Regimes, in: Party Politics 11 (4), S. 423-446.
- Lauth, Hans-Joachim (1997): Dimensionen der Demokratie und das Konzept defekter und funktionierender Demokratien, in: Pickel, Gert/Pickel, Susanne/Jacobs, Jörg (Hrsg.): Demokratie: Entwicklungsformen und Erscheinungsbilder im interkulturellen Vergleich, Frankfurt O./Bamberg, S. 33-55.
- Lauth, Hans-Joachim (2004): Demokratie und Demokratiemessung: Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich, Wiesbaden.
- Levitsky, Steven/Way, Lucian (2002): Elections Without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism, in: Journal of Democracy 13 (2), S. 51-66.
- Linz, Juan J. (1975): Totalitarian and Authoritarian Regimes, in: Greenstein, Fred I./Polsby, Nelson W. (Hrsg.): Handbook of Political Science. Vol. 3: Macropolitical Theory, Reading u. a., S. 175-412.
- Linz, Juan J. (1994): Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference, in: Linz, Juan J./Valenzuela, Arturo (Hrsg.): The Failure of Presidential Democracy, Boulder/London, S. 3-91.
- Linz, Juan J. (2000): Totalitarian and Authoritarian Regimes, Boulder.
- Maier, Hans (2003): Hat der Totalitarismus in Europa ausgespielt? Ein Pro und ein Contra, in: Veen, Hans-Joachim (Hrsg.): Nach der Diktatur: Demokratische Umbrüche in Europa – zwölf Jahre später, Köln/Weimar/Wien, S. 197-208.
- Mainwaring, Scott (1998): Party Systems in the Third Wave, in: Journal of Democracy 9 (3), S. 67-81.
- Mainwaring, Scott/Brinks, Daniel/Pérez-Liñán, Aníbal (2000): Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999. Kellogg Institute for International Studies Working Papers Series 280, Notre Dame.
- Marshall, Monty G./Jaggers, Keith (2001): Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-1999 (www.bsos.umd.edu/cidem/polity, letzter Zugriff: 24.07.2001).
- Merkel, Wolfgang (Hrsg.) (2000): Systemwechsel 5: Die Rolle der Zivilgesellschaft, Opladen.
- Merkel, Wolfgang/Croissant, Aurel (2000): Formale und informale Institutionen in defekten Demokratien, in: Politische Vierteljahrsschrift 41 (1), S. 3-30.
- Merkel, Wolfgang/Croissant, Aurel (2003): Liberale und defekte Demokratien, in: Schmitt, Karl (Hrsg.): Herausforderungen der repräsentativen Demokratie, Baden-Baden, S. 55-89.
- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen/Croissant, Aurel/Eicher, Claudia/Thiery Peter (2003): Defekte Demokratie. Band 1: Theorie, Opladen.
- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen/Croissant, Aurel/Thiery, Peter (2006): Defekte Demokratie. Band 2: Regionalanalysen, Wiesbaden.
- Nohlen, Dieter/Thibaut, Bernhard (1994): Transitionsforschung zu Lateinamerika: Ansätze, Konzepte, Theisen, in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 1: Theorien, Ansätze und Konzeptionen, Opladen, S. 195-228.
- O'Donnell, Guillermo (1994): Delegative Democracy, in: Journal of Democracy 5 (1), S. 55-69.
- Peerenboom, Randall/Petersen, Carole J./Chen, Albert H. Y. (Hrsg.) (2006): Human Rights in Asia: A Comparative Legal Study of Twelve Asian Jurisdictions, France and the USA, London/New York.
- Przeworski, Adam/Alvarez, Michael/Cheibub, José Antonio/Limongi, Fernando (2000): Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990, Cambridge.
- Puddington, Arch (2007): The 2006 Freedom House Survey: The Pushback Against Democracy, in: Journal of Democracy 18 (2), S. 125-137.
- Reilly, Benjamin (2006): Democracy and Diversity: Political Engineering in the Asia-Pacific, Oxford.
- Rüb, Friedbert W. (2002): Hybride Regime: Politikwissenschaftliches Chamäleon oder neuer Regimetypus? Begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zum neuen Pessimismus in der Transitologie, in: Bendel/Croissant/Rüb (Hrsg.), S. 99-119.
- Sartori, Giovanni (1996): Totalitarismus, Modellmanie und Lernen aus Irrtümern, in: Jesse, Eckhard (Hrsg.): Totalitarismus im 20. Jahrhundert, Bonn, S. 538-555.
- Schedler, Andreas (2002): The Menu of Manipulation, in: Journal of Democracy 13 (2), S. 36-50.

- Schedler, Andreas (Hrsg.) (2006): *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder.
- Schneider, Carsten Q./Schmitter, Philippe C. (2004): Liberalization, Transition and Consolidation: Measuring the Components of Democratization, in: *Democratization* 11 (5), S. 59-91.
- Senghaas, Dieter (1998): *Zivilisierung wider Willen*, Frankfurt a. M.
- Thiery, Peter (2002): Demokratie und defekte Demokratien: Zur notwendigen Revision des Demokratiekonzepts in der Transformationsforschung, in: Bendel/Croissant/Rüb (Hrsg.), S. 71-98.
- Weber, Max (1984): *Soziologische Grundbegriffe*, Tübingen.

Thomas von Winter

Interessengruppen und Demokratie im Wandel verbändetheoretischer Paradigmen

1. Einleitung

Politische Willensbildung in Demokratien ist nicht denkbar ohne Interessengruppen als eine der intermediären Kräfte, die außerhalb von Wahlen zwischen Bürgern und politischen Entscheidungsträgern vermitteln. An die Interessengruppen müssen daher dieselben normativen Maßstäbe angelegt werden, die auch für die Ausgestaltung der Demokratie insgesamt gelten. Ausgehend von den Hauptsträngen der demokratietheoretischen Diskussion der letzten Jahrzehnte lassen sich insgesamt fünf Grundprinzipien identifizieren, deren Realisierungsgrad Auskunft über die Qualität demokratischer Willensbildung gibt: (1) grundlegende Menschenrechte; (2) Offenheit der Machtstruktur; (3) Politische Gleichheit; (4) Transparenz und Rationalität; und (5) Politische Effektivität sowie Handlungs- und Steuerungsfähigkeit (Schiller 1999: 30-34). Aus diesen Prinzipien können spezifische Anforderungen an die Rolle der Interessengruppen im politischen System, angefangen von den rechtlichen Rahmenbedingungen der Verbandsbildung über die Struktur des Interessengruppengefüges bis hin zur Art der Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen, abgeleitet werden (vgl. im Folgenden auch Schiller 1999: 30 ff.):

1. Zu den grundlegenden Menschenrechten gehört das Recht, Vereinigungen zu bilden. Ohne die Organisationsfreiheit, die es Individuen erlaubt, ihre Eigeninteressen auch in aggregierter Form zu verfolgen, wären die Bürger in ihren politischen Freiheiten in einem wesentlichen Punkt beschnitten (Berry/Wilcox 2007: 2). Während das Prinzip der territorialen Repräsentation mit seiner Mehrheitsregel Defizite bei der Berücksichtigung von Minderheiteninteressen aufweist, bietet die Organisationsfreiheit diesen Minderheiten die Chance, sich durch Zusammenlegung ihrer Ressourcen politisches Gehör zu verschaffen (Cohen/Rogers 1992: 412).
2. Die Offenheit der Machtstruktur wird auf der Ebene der Interessengruppen durch Pluralität, Wettbewerb und freien Zugang zur politischen Macht gewährleistet. Nur dann, wenn das Gefüge der Interessengruppen die Vielfalt und Differenziertheit der gesellschaftlichen Interessen in ihrer ganzen Bandbreite widerspiegelt, wird es dem Anspruch, Ausdruck der politischen Selbstbestimmung zu sein, gerecht (Berry 1997: 239). Auf der Basis einer authentischen Interessenrepräsentation gewinnen die Interessengruppen eine funktionale Bedeutung für die Artikulation, Aggregation und Integration von Interessen im politischen System (Sebaldt/Straßner 2004: 59).
3. Politische Gleichheit beschreibt im Hinblick auf die Interessengruppen die doppelte Anforderung einer Chancengleichheit beim Zugang zu Organisationsressourcen wie zum politischen Entscheidungsprozess. Interessengruppen tragen dann zur Herstellung von Gleichheit im Bereich der politischen Repräsentation bei, wenn alle Bürger die

Chance haben, durch Zusammenlegung ihrer Ressourcen mit anderen als Akteure in die politische Arena einzutreten. Umgekehrt sind politische Entscheidungen nur dann als legitim anzusehen, wenn sie Ergebnisse eines Willensbildungsprozesses sind, in den alle Interessengruppen in gleichem Maße ihre Interessen artikulieren und Einfluss ausüben konnten (Cohen/Rogers 1992: 411).

4. Um Transparenz und Rationalität der politischen Willensbildung zu gewährleisten, müssen Konflikt- und Bündnisstrukturen im Verbandsgefüge ebenso wie die politischen Einflusskanäle der Interessengruppen für eine kritische Öffentlichkeit nachvollziehbar sein. Die Akzeptanz politischer Entscheidungsprozesse hängt maßgeblich davon ab, ob für die Bürger erkennbar wird, welche Interessengruppen in welchem Maße Einfluss auf die Entscheidungsträger genommen haben (Hart 2003: 63). Nur so kann der Anschein eines illegitimen bzw. illegalen Interessengruppeneinflusses vermieden werden.
5. Die Handlungs- und Steuerungsfähigkeit des Staates hängt maßgeblich davon ab, dass die gesellschaftlichen Interessen in gebündelter Form an ihn herangetragen werden und er für seine Entscheidungen Unterstützung aus der Gesellschaft erfährt. Ohne die Leistung der Interessengruppen, den politischen Input an gesellschaftlichen Interessen vorzustruktrurieren, wäre der Staat in seiner Steuerungskompetenz überfordert (Sebaldt/Straßner 2004: 69, 71). Außerdem erhält er durch die Interessengruppen Informationen über die Wirkungen, Nebenwirkungen und politischen Bewertungen seiner Entscheidungen. Zudem übernehmen Interessengruppen hoheitliche Aufgaben, die den Staat von Entscheidungsdruck entlasten (Lösche 2007: 121-124).

2. Spannungspotenziale zwischen den Grundprinzipien demokratischer Interessenpolitik

In der Praxis demokratischer Interessenpolitik wird unverkennbar deutlich, dass die genannten Grundprinzipien teilweise in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen. Ein klassischer Konflikt besteht dabei in den die US-amerikanische Diskussion über Interessengruppen prägenden „mischiefs of faction“ (Berry/Wilcox 2007). Sie bezeichnen eine Ambivalenz in der politischen Rolle der Interessengruppen, die aus dem Konflikt zwischen Organisationsfreiheit und politischer Gleichheit resultiert. Auf der einen Seite sind Interessenverbände natürliche Folge der Vereinigungsfreiheit der Bürger. Sie repräsentieren deren legitimes Recht, ihre Interessen über das Wählen hinaus auch in organisierter Form zur Geltung zu bringen. Auf der anderen Seite gibt die Möglichkeit der Ressourcenbündelung den starken, ohnehin politisch bevorteilten Gruppen die Chance, sich möglicherweise auf Kosten anderer Gruppen politisch durchzusetzen und damit das demokratische Prinzip des „One Man One Vote“ in Frage zu stellen (vgl. auch Berry/Wilcox 2007: 2).

Eine weitere Konfliktdimension ergibt sich aus den Postulaten der Offenheit der Machtstruktur und der politischen Gleichheit auf der einen Seite und der politischen Handlungs- und Steuerungsfähigkeit auf der anderen Seite. Dieser Aspekt der demokratietheoretischen Ambivalenz der Interessengruppen hat vor allem in der Auseinandersetzung zwischen Pluralismus und Korporatismus eine Rolle gespielt. Die beiden analytischen Konzepte stehen nicht nur für unterschiedliche Strukturmuster der Interessenvermittlung, sondern sie bilden auch Pole in einer demokratietheoretischen Kontroverse, in der es um die angemessene Repräsentation gesellschaftlicher Interessen und die Effektivität und Effizienz politischer Entscheidungen geht. Denn die beiden Konzepte lösen das Spannungsverhältnis zwischen den grundlegenden Prinzipien der Demokratie in unterschiedlicher Weise auf. So

nimmt der Pluralismus für sich in Anspruch, sozusagen das politische Ebenbild der freien Konkurrenz auf den Gütermärkten zu sein, während der Korporatismus für sich ins Feld führt, für eine breite gesellschaftliche Akzeptanz ausgehandelter Politikergebnisse sorgen zu können. Umgekehrt kritisch betrachtet ist ein Staatsgefüge mit dominant pluralistischer Interessenvermittlung „möglichweise demokratisch, aber nicht regierbar“ (Streeck 1994: 22), während der Korporatismus zwar politisch effektiv ist, sich zugleich aber exklusiv gegenüber den Beteiligungsansprüchen einer Vielzahl nicht etablierter gesellschaftlicher Interessen verhält. Die Kontroverse wäre allerdings vereinfacht dargestellt, wenn man Korporatismus und Pluralismus ausschließlich einem der Pole in diesem Spannungsverhältnis zuordnen würde. Denn ebenso wie der Korporatismus beansprucht, auch in Hinblick auf die Repräsentation gesellschaftlicher Interessen den demokratietheoretischen Ansprüchen zu genügen, macht der Pluralismus für sich geltend, den Kriterien der politischen Effektivität gerecht zu werden. Dazu weiter unten mehr.

Eine dritte Spannungsdimension zwischen den verschiedenen demokratietheoretischen Anforderungen an Interessengruppen ergibt sich aus dem Postulat der Transparenz einerseits und der Forderung nach ungehindertem Machtzugang und politischer Effektivität andererseits. So sehr Pluralität und Vielstimmigkeit der Interessengruppen auf der einen Seite gewünscht sind, so sehr tragen sie auf der anderen Seite oft zu einem „overcrowding“ bei, das Einflussströme sowohl für die politischen Entscheidungsträger als auch für die Öffentlichkeit schwer durchschaubar macht. Umgekehrt sind politische Entscheidungsvorgänge dann besonders effektiv, wenn sie nicht oder zumindest nicht zu einem frühen Zeitpunkt in den Strudel öffentlicher Auseinandersetzungen geraten. Die Handlungs- und Steuerungsfähigkeit des Staates hängt häufig davon ab, dass ein Ausgleich zwischen komplexen Interessenkonstellationen geschaffen wird, der in einer offenen politischen Auseinandersetzung kaum zustande käme. Eine Abschottung von Entscheidungsprozessen unter Effektivitätsaspekten birgt jedoch umgekehrt die Gefahr sowohl einer asymmetrischen Interessenberücksichtigung als auch eines Legitimationsentzuges durch die Bürger.

Aus demokratietheoretischer Perspektive ergibt sich somit für die Verbände ein komplexes Anforderungsprofil. Sie sind einerseits Ausdruck gesellschaftlicher Pluralität und damit auch von Spaltungen und Konfliktstrukturen, sie sollen andererseits aber zur politischen Integration beitragen und die Entscheidungsfähigkeit des Staates verbessern. Sie sind einerseits Repräsentanten und Anwälte spezieller Mitgliedergruppen, sollen andererseits aber auch eine gemeinwohlverträgliche Rolle in der politischen Willensbildung spielen. Wenn man Verzerrungen in der demokratischen Interessenpolitik vermeiden will, dann dürfen diese Spannungspotenziale nicht einseitig aufgelöst werden; vielmehr müssen die verschiedenen Prinzipien zueinander in Beziehung gesetzt und ausbalanciert werden. Demokratietheoretische Konzeptionen, die sich nur an einem oder wenigen der fünf Prinzipien orientieren, werden daher der Rolle der Interessengruppen in der Demokratie nicht gerecht. Sie tendieren entweder dazu – wie eine rein funktionalistische Betrachtungsweise, die in den Interessengruppen wahlweise Interpreten der Bürger oder Interpreten des Staates erkennen will (Sebaldt/Straßner 2004: 69, 71) –, die dysfunktionalen Wirkungspotentiale der Interessengruppen wie asymmetrische Interessenvermittlung oder Fehlinformationen zu übersehen oder sie neigen dazu – etwa durch einseitige Fokussierung auf das Transparenzgebot (Leif/Speth 2003b: 26f.) –, die Gefahren einer illegitimen Interessendurchsetzung überzubetonen. Im Folgenden soll es darum gehen, verschiedene verbändetheoretische Konzeptionen auf ihre Bezüge zu den fünf Demokratieprinzipien hin zu überprüfen und mögliche Vereinseitigungen aufzudecken. Insbesondere sollen die Überlegungen dazu beitragen, die neuere Diskussion über Lobbyismus und Demokratie zu versachlichen.

3. Demokratietheoretische Ambivalenzen des Pluralismus

Der Pluralismus amerikanischer Prägung setzt Organisationsfreiheit als Grundprinzip demokratischer Willensbildung voraus und thematisiert vor allem die Offenheit der Machtstruktur und die politische Gleichheit. Sein Ausgangspunkt ist eine realistische Haltung zu den „mischiefs of faction“, nämlich die Beobachtung, dass der quasi natürliche Wildwuchs des Gruppengefüges die ungleiche Verteilung der für die Organisationsbildung relevanten Ressourcen widerspiegelt und dass die einzelnen Gruppen primär bestrebt sind, die partikularistischen Interessen ihrer Mitglieder durchzusetzen, und nicht dazu neigen, Gemeinwohleressessen zu favorisieren.¹ Der Pluralismus sieht aber zugleich Mechanismen am Werk, die geeignet sind, sowohl den Asymmetrien im Gruppengefüge als auch den unheilvollen politischen Wirkungen partikularer Interessenverfolgung gegenzusteuern. Das Schlüsselement ist dabei der aus der Pluralität und Differenziertheit resultierende politische Wettbewerb, der sich in der Konkurrenz um Mitglieder und Einflusspotenziale äußert. Die Triebkräfte, die ihn am Leben erhalten, sind die Störungen des Interessengleichgewichts, die das Handeln der manifesten Gruppen verursacht, und die potenzielle Gruppen dazu motivieren, sich zu *countervailing powers* zu entwickeln. Zugleich wird die Zentrifugalkraft des Gruppenegoismus durch *overlapping memberships* gedämpft. Indem neue Gruppen den politischen Markt in Bewegung halten, zwischen den etablierten Gruppen eine Konkurrenz um Mitglieder stattfindet und die Konflikte durch doppelte Mitgliedschaften abgemildert werden, reproduzieren sich die pluralistischen Strukturen immer wieder selbst (Weßels 2001: 361).

Die Mechanismen, die die Offenheit der Machtstruktur gewährleisten, garantieren allerdings noch nicht die Chancengleichheit beim Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen. Einer der Hauptkritikpunkte an der Pluralismustheorie richtete sich seit jeher gegen deren Annahme, dass sich sozusagen im freien Spiel eine Balance im Gruppengefüge herstellen würde. Viel eher sei davon auszugehen, dass sich die Unterschiede in der Organisations- und Konfliktfähigkeit bei politischen Entscheidungen in einer Asymmetrie der Interessenberücksichtigung widerspiegeln (vgl. auch Speth 2005: 42). Durch die Gruppenbildung werde somit die politische Ungleichheit eher noch verstärkt. Wenn schwache Gruppen gar nicht erst zur Bildung von Verbänden in der Lage seien und starke Gruppen ihr Einflusspotential durch Zusammenlegung von Ressourcen multiplizierten, dann vergrößere sich letztlich auch das Repräsentationsdefizit der ersteren.

Pluralismustheoretiker haben empirisch zu überprüfen versucht, inwieweit das bei aller Pluralität letztlich nicht zu verhindernnde Maß an Ungleichheit der Ressourcenverteilung auf Politikergebnisse durchschlägt. Ihre Befunde waren insofern kompatibel mit den normativen Postulaten, als sie herausfanden, dass die Auswirkungen der Ressourcenungleichheit auf die politischen Einflusspotenziale durch mehrere Faktoren gedämpft werden. Erstens verfügen verschiedene Gruppen von Bürgern über unterschiedliche Ressourcen, zweitens sind bestimmte Einflussressourcen nur in bestimmten Themenfeldern oder bei bestimmten politischen Entscheidungsprozessen effektiv, aber nicht in allen, und drittens sind Gruppen, die sich in einem Politikfeld als einflussreich erweisen, in anderen Politikfeldern meist weniger einflussreich (Jordan 1993: 52, 58). Die Ungleichheit der Ressourcenverteilung würde somit dadurch politisch unschädlich gemacht, dass es sich um eine verstreute und nicht

¹ Bloßer Partikularismus ist daher dazu angetan, „[to] promote a politics far removed from the democratic ideal of popular control by equal citizens of the government promoting the general welfare“ (Cohen/Rogers 1992: 422).

kumulative Ungleichheit handelt (Jordan 1993: 58; Petracca 1992: 5).² Aber selbst wenn die Einflussressourcen in einem Politikfeld ungleich verteilt sind, sind die Gruppenstrukturen und die politischen Entscheidungsprozesse meist so komplex, dass die mächtigen Interessengruppen mit Gegenkräften konfrontiert sind, die es ihnen kaum möglich machen, ein Politikfeld zu dominieren (McFarland 1992: 60). Zudem gibt es – und darauf hat die neuere empirische Interessengruppenforschung aufmerksam gemacht – die Möglichkeit, unerwünschten Folgen des freien Spiels der Kräfte durch gezielte politische Eingriffe entgegenzuwirken. Wenn die Armen, die Behinderten, die ethnischen Minderheiten nicht die Chance haben, sich aus eigenem Antrieb von potenziellen in manifeste Interessengruppen zu verwandeln, dann übernehmen nicht selten Dritte die Aufgabe, zur Kompensation solcher politischen Ungleichheiten beizutragen und Maßnahmen zu ergreifen, die die politischen Repräsentationschancen der ressourcenärmeren Bevölkerungsschichten verbessern (Berry 1997: 239).³ So sind in den USA, aber auch etwa auf der Ebene der Europäischen Union die *countervailing powers*, mit denen die mächtigen Interessengruppen sich auseinanderzusetzen haben, oft ein gezielt herbeigeführtes Produkt staatlicher Akteure. Allerdings hat dieses Verfahren einer quasi künstlichen Herstellung von Pluralität den Preis, dass die geförderten Gruppen über die finanzielle Abhängigkeit hinaus auch in eine politische Abhängigkeit von ihren staatlichen Adressaten geraten können. Somit handelt es sich bei der staatlich gesponserten Pluralität immer auch um eine nach staatlichen Interessen gestaltete und damit letztlich nicht authentische, sondern politisch verzerrte Pluralität (Eising 2001: 308–310).

Mit der sich entwickelnden Korporatismusdebatte sah sich der Pluralismus auch in Bezug auf das Demokratieprinzip der Handlungs- und Steuerungsfähigkeit vermehrt der Kritik ausgesetzt. Vor dem Hintergrund der Modellvorstellung einer kooperativen und institutionalisierten staatlich-verbandlichen Beziehung erschien das Selbstbild des Pluralismus, die demokratischen Normen quasi exemplarisch entsprechende Form der Interessenvermittlung zu sein, zunehmend obsolet. Roland Czada zufolge hat die neuere empirisch-analytische Verbändeforschung sogar gezeigt, dass „[...] die pluralistische Interessenvermittlung demokratietheoretisch größere Probleme aufwirft als korporatistische Verbände-Beteiligung.“ (Czada 1994: 50f.) Erstens habe das hoch auflösende System pluralistischer Interessenrepräsentation den Nachteil, dass die einzelnen Gruppen ausschließlich ihre Sonderinteressen verfolgten und damit einem Gruppenegoismus Vorschub leisteten, der dem Bestreben, gemeinwohlorientierte Politikergebnisse zu erzielen, abträglich sei. Zweitens seien hier innerverbandliche Vorgänge viel weniger transparent als in den heterogenen Großorganisationen. Und drittens seien die Ergebnisse des pluralistischen Gruppenwettbewerbs für die beteiligten Verbände wie für den Staat nur in geringem Maße kalkulierbar (Czada 1994: 50f.). Diese Perspektive erscheint jedoch verkürzt. Denn im Pluralismus sind durchaus auch Mechanismen am Werk, die die politische Effektivität fördern. Zum einen erhält der Staat durch die Pluralität und Differenzierung der Interessenrepräsentation sowie durch die freie Konkurrenz der Interessengruppen ein authentisches, nicht durch Verbandseliten vorselektiertes Bild der gesellschaftlichen Vielfalt und bleibt zugleich über die formelle Entscheidungskompetenz hinaus auch faktisch autonom gegenüber den gesellschaftlichen Kräften. Zum anderen lässt sich modelltheoretisch zeigen, dass im Wege von Verhandlungen zwischen den pluralistischen Gruppen ähnliche Wohlfahrtseffekte erzielt werden können wie

² Typisch für politische Entscheidungsstrukturen im Pluralismus wäre somit, dass „different people have different kinds of power in different issue arenas“ (Petracca 1992: 5).

³ Während in den USA das politische Sponsorenwesen weit verbreitet ist und hier neben staatlichen Einrichtungen auch wohlhabende Individuen und Stiftungen diese Rolle übernehmen (McFarland 1992: 72), liegt der Schwerpunkt in Europa eher auf den staatlichen Interventionen, ohne die es in vielen Bereichen weder Interessengruppen noch Machtgleichgewichte gäbe (Weßels 2001: 362).

durch eine ideale (d. h. wohl-informierte und gemeinwohl-orientierte) hierarchische Instanz; zumindest dann, wenn die Beteiligten an einer Problemlösung und der Erzielung von Konsens grundsätzlich interessiert sind (Scharpf 1993: 39f.). Pluralistische Gruppenvielfalt läuft also einer effektiven politischen Entscheidungsbildung nicht unbedingt zuwider; vielmehr hat sie möglicherweise sogar den Vorteil, die Offenheit des Machtzugangs in höherem Maße als andere Interessenvermittlungsformen zu gewährleisten, ohne die Handlungs- und Steuerungsfähigkeit des Staates zu beeinträchtigen.

4. Demokratietheoretische Ambivalenzen des Korporatismus

Das Konzept des Korporatismus stand, seinem analytischen Charme zum Trotz, demokratietheoretisch von vornherein auf schwachen Beinen. Korporatistische Arrangements sind Kooperationsverbünde zwischen verschiedenen Eliten, die nach den Regeln der Inklusion und Exklusion funktionieren und dem materiellen Zweck des wechselseitig vorteilhaften Ressourcenaustausches dienen (Edinger 1993: 186). Die ressourcenstarken Großverbände grenzen andere gesellschaftliche Akteure nicht nur aus den Entscheidungsprozeduren aus, sondern sie einigen sich mit den staatlichen Akteuren meist auch auf Politikinhalte, die materiell zu Lasten der ausgegrenzten Gruppen gehen (Schmitter 1981: 72). Letztlich wird durch die Elitenkooperation zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren die Funktion der demokratischen Institutionen, vor allem die des Parlamentes, tendenziell ausgeöhlt (Alemann/Heinze 1981: 60).⁴ Diese Defizite wurden jedoch häufig mit dem zentralen Argument gerechtfertigt, dass der Korporatismus eine außerordentlich hohe politische Effektivität besitze. Die Großverbände seien dazu in der Lage, ein breites Mitglieder- und Interessenspektrum bereits innerverbandlich zu aggregieren und zugleich einen Ausgleich mit den gegnerischen Interessen herzustellen (Czada 1994: 49). Durch Kooperation des Staates mit diesen gesellschaftlichen Akteuren ließen sich dann Politikergebnisse erzielen, die hohe fachliche Qualität besäßen und zugleich auf eine breite gesellschaftliche Akzeptanz stießen (Streeck 1994: 18, 22).

Damit wurde das normative Begründungsproblem des Korporatismus aber nicht eigentlich gelöst, sondern nur auf eine pragmatische Ebene verschoben.⁵ Denn die Frage, ob und wie neben der Handlungs- und Steuerungsfähigkeit des Staates auch die weiteren Demokratieprinzipien Offenheit des Machtzugangs, politische Gleichheit und Transparenz in korporatistischen Arrangements zur Geltung kommen, blieb letztlich unbeantwortet (Streeck 1994: 22; Czada 1994: 49). Alternativ dazu wurde gelegentlich vorgeschlagen, die demokratietheoretischen Standards einfach abzusenken. Danach wäre die Bevorzugung oder gar Privilegierung von Verbänden durch staatliche Akteure solange unbedenklich, wie der Staat selbst einer demokratischen Kontrolle unterliegt (Czada 1994: 51). Häufig wurde auch darauf verwiesen, dass die empirischen Ausprägungen des Korporatismus demokratischen Anforderungen vielfach durchaus entsprächen (vgl. auch Streeck 1994: 22). Die Kooperations- und Tauschbeziehungen zwischen Staat und Verbänden seien geprägt durch formelle und informelle Spielregeln, die den Durchsetzungsstrategien der inkorporierten Verbände von vornherein Grenzen setzten. Unter Rekurs auf das Gemeinwohl seien die staatlichen Akteu-

⁴ Sofern der Staat den Verbänden darüber hinaus auch Hoheitsbefugnisse überträgt, besteht sogar die Gefahr eines partiellen Verlustes der Staatsautorität (Czada 1994: 51).

⁵ Wenn die Regierbarkeit demokratischer Gesellschaften eben nur im Wege korporatistischer Elitenkooperation zu gewährleisten ist, dann ergibt sich aus derlei Funktionalität fast automatisch auch deren demokratische Legitimation (Streeck 1994: 22).

re im Regelfall dazu in der Lage, die an sie herangetragenen Interessen auszubalancieren und notfalls auch zurückzuweisen. Auf diese Weise blieben sie dem Interessenkampf letztlich doch immer ein Stück weit enthoben und behielten als die demokratisch legitimierten Autoritäten letztlich die Kontrolle über die Politikprozesse (Edinger 1993: 186f.).

Auch wenn gerade in der frühen Korporatismusdiskussion Philippe Schmitter ausdrücklich auf die Differenz zwischen Staatskorporatismus und liberalem Korporatismus hingewiesen und betont hat, dass letzterer sich auf der Grundlage von Vereinigungsfreiheit und Verbandsautonomie bilde (Alemann/Heinze 1981: 49), bleiben korporatistische Arrangements wegen ihres hoch selektiven Charakters im Hinblick auf das Postulat der Offenheit des Machtzugangs jedoch immer defizient. Und dieses Problem verschärft sich empirisch in dem Maße, in dem die gesellschaftliche Pluralität zunimmt und auf der Ebene der Interessengruppen nach Ausdruck verlangt. Denn die staatlich-verbandlichen Arrangements kommen den neuen Partizipationswünschen entweder nicht oder nur zögerlich nach. Auf dieses Spannungsverhältnis hat Wolfgang Streeck schon zu Beginn der neunziger Jahre am Beispiel des Aufstiegs der neuen sozialen Bewegungen hingewiesen. Die neuen Interessen, die sich auch in neuen Formen artikulierten und ihre Partizipationsansprüche anmeldeten, sahen sich mit fest etablierten Politikformen und Elitenzirkeln konfrontiert, die sich kommunikativ wie materiell nach außen abschotteten (Streeck 1994: 23). In dem Maße, wie die Pluralität und Komplexität der gesellschaftlichen Interessen weiter zunahmen, verschärfte sich dieses Problem. Denn der Korporatismus konnte nun seine oft in den Vordergrund gestellte Hauptleistung, die sozio-politische Integration (Alemann/Heinze 1981: 49), nur noch für einen stetig kleiner werden Ausschnitt aus der Gesellschaft erbringen. Ein solchermaßen stetig an Repräsentativität verlierender Korporatismus trug dann aber auch immer weniger zur Steigerung der politischen Effektivität bei.

Ebenso wie die Beschränkungen der Offenheit nach außen wirft auch die mangelnde Offenheit korporatistischer Arrangements nach innen demokratietheoretische Probleme auf. Die von Korporatismustheoretikern vertretene These, dass zwischen Mitgliedschaftslogik und Einflusslogik ein Spannungsverhältnis bestehe, das sich nicht ohne gravierende negative Folgen zugunsten der ersten auflösen lasse, weist auf ein restriktives Verständnis von innerverbandlicher Demokratie hin (Czada 1994: 48f.). Sobald diese eingefordert wird, geraten die korporatistischen Arrangements in Gefahr. Daher wurde auch die Verpflichtungsfähigkeit der Verbandseliten gegenüber ihren Mitgliedschaften häufig als die „Achillesferse des Korporatismus“ bezeichnet. Dies gilt jedoch nicht nur in funktionaler, sondern auch in normativer Hinsicht. Denn wenn das Handeln der korporatistischen Großorganisationen durch ihre Staatsnähe so sehr von der Einflusslogik diktiert ist, dass für ihre originäre Aufgabe, die Repräsentation der eigenen Mitgliederinteressen, kaum noch Spielraum bleibt, dann werden hier sicherlich nicht nur empirisch die Akzeptanzgrenzen des Korporatismus berührt, sondern dann wird auch die Frage nach der Authentizität der Interessenrepräsentation aufgeworfen (vgl. auch Alemann/Heinze 1981: 50). Der eher defensive Hinweis, die unter Mäßigungs- und Einigungzwang stehenden Zielfindungsprozesse in korporatistischen Verbänden seien ebenso wie die staatlich-verbandlichen Aushandlungsprozesse für die Öffentlichkeit viel leichter zu durchschauen und zu kalkulieren als die Dynamik eines pluralistischen Gruppenwettbewerbs (Czada 1994: 50f.), zeigt, dass auf das Problem der hohen Selektivität auch der innerverbandlichen Prozesse im Korporatismus letztlich keine demokratietheoretisch befriedigende Antwort gefunden wurde.

5. Implikationen gewandelter Interessenvermittlungsformen im Postkorporatismus

In neuerer Zeit vollzieht sich ein Wandel der Interessenvermittlung, der neue Beziehungs-muster im Verhältnis von Interessenverbänden, weiteren gesellschaftlichen Akteuren und Staat hervorbringt, die sich nicht ohne Weiteres im Gefüge der etablierten verbändetheoretischen Paradigmen verorten lassen, und der daher auch neue demokratietheoretische Fragen aufwirft. Dieser Wandel lässt sich bisher am ehesten negativ als ein Prozess der tendenziellen Erosion der korporatistischen Interessenvermittlung beschreiben. Sein Haupt-kennzeichen ist eine Ausdifferenzierung der Interessengruppenlandschaft, die sich in drei Dimensionen vollzieht, erstens einem tendenziellen Verfall korporatistischer Verbandsstrukturen durch Mitgliederverluste, abnehmende Loyalitätsbindungen, Interessendifferen-zierungen und Verbandspaltungen, zweitens einer Gründungswelle und raschen Ausdeh-nung von Verbänden in bis dahin stark unterrepräsentierten Bereichen wie Umwelt, Sozia-les, Frauen, Menschenrechte, Familie, Senioren und drittens der Expansion nichtverbandli-cher gesellschaftlicher Akteure wie Public Affairs-Agenturen, Unternehmensrepräsentan-zen, professionellen Lobbyisten, wissenschaftlichen Instituten und neuen sozialen Bewe-gungen. Die staatlichen Akteure sind heute daher mit einer zunehmenden Zahl und Arten-vielfalt von Akteuren konfrontiert, für deren unterschiedliche Handlungs rationalitäten, Zielorientierungen, Taktiken und Strategien korporatistische Verhandlungsgremien oft kei-nen geeigneten Rahmen mehr bieten, weil sie eher an punktueller Einflussnahme als an ei-ner auch mit der Einschränkung von Handlungsspielräumen verbundenen dauerhaften In-korporierung in staatliche Steuerungsprozesse interessiert sind (Winter 2004).

Diese Entwicklung erinnert zwar einerseits an die Strukturen eines pluralistischen Wettbewerbs, wie wir ihn aus dem angelsächsischen Raum in den fünfziger Jahren kennen (Jordan 1993: 62f.), andererseits lösen sich die korporatistischen Arrangements aber kei-neswegs durchgängig auf. Vielmehr erweisen sich korporatistische Gremien und die betei-ligten Großverbände bis heute vielfach als unverzichtbar zur Sicherstellung eines perma-nenten Informationsflusses aus den verschiedenen gesellschaftlichen Sektoren, bei der Vor-bereitung von politischen Routineentscheidungen und bei der Implementation von Politik. Kooperationspartner des Staates sind nunmehr sowohl die etablierten Großverbände als auch andere Akteure, die häufig situativ aus einem weiten Kreis von potenziell betroffenen Interessengruppen und fachkundigen Spezialisten ausgewählt werden. Dieser Wandel der Interessenvermittlung geht auch mit einem Formwandel der Einflussausübung einher. Wäh-rend im Korporatismus Einflusstechniken wie Monitoring, Informationssammlung, Strate-gien der Gewinnung von Zugang und Aufmerksamkeit nur eine geringe Rolle gespielt hat-ten, weil Interessengruppen und politische Entscheidungsträger ohnehin in einem perma-nenten, häufig institutionalisierten Informationsaustausch standen, haben wir es nun nicht nur mit einer gestiegenen Zahl von Akteuren, sondern zugleich auch mit einer enormen Zu-nahme lobbyistischer Aktivitäten sowie mit neuen Strategien und Taktiken des Lobbying zu tun (Willems/Winter 2007).⁶

Dieser Wandel hin zu einem Postkorporatismus hat in den vergangenen Jahren eine neue Welle der Kritik an den Interessengruppen ausgelöst. Zugespitzt spricht hier etwa Ru-dolf Speth von einem „entfesselten Kampf der Interessen um die Zugänge zur Politik und um die Beeinflussung politischer Entscheidungen“ (Speth 2005: 51f.), der tendenziell eine

⁶ Der Vorwurf, die Politikwissenschaft habe sich lange Zeit zu wenig mit Lobbying beschäftigt (Speth 2005: 47), ist daher insofern unberechtigt, als sich die Interessenvermittlung in Phasen der Dominanz mesokorporatistischer Arrangements in zahlreichen Politikfeldern eben auf völlig anders geartete Kommunikations- und Interaktionsmuster gründete.

Gefahr für die Demokratie darstelle. Die Interessenvermittlung zeichne sich heute durch ein hohes Maß an Unübersichtlichkeit und Unkalkulierbarkeit aus, das vor allem dem demokratischen Transparenzgebot zuwiderlaufe. Durch neue PR-Strategien, Kommerzialisierung politischer Vermittlungsleistungen, Doppelloyalitäten von Parlamentariern und Ministerialbeamten und anderes mehr komme es zu einer Verwischung der Differenz zwischen Interessengruppen und Politik, die letztlich die Unabhängigkeit der politischen Entscheidungsträger gefährde (Fücks 2003: 56f.; Speth 2005: 51f.). Da sich die Mehrzahl der lobbyistischen Aktivitäten im Verborgenen abspiele, könne die Öffentlichkeit nicht mehr nachvollziehen, welche Interessen in einem politischen Willensbildungsprozess zur Geltung gekommen seien (Leif/Speth 2003b: 26f.). Dies berge die Gefahr, dass sich einzelne ressourcenstarke Interessengruppen hinter dem Rücken der Öffentlichkeit auf Kosten schwächerer Interessengruppen politische Vorteile verschafften (Hart 2003: 78f.). Die nur mehr punktuellen, auf einzelne Gesetzesvorhaben ausgerichteten Lobbyingaktivitäten und der Interesenegoismus der gesellschaftlichen Akteure schränkten letztlich die Möglichkeiten der staatlichen Entscheidungsträger, eine am Gemeinwohl orientierte Politik zu verfolgen, ganz erheblich ein (Leif/Speth 2006: 16; vgl. auch Nownes 2001: 37).

Solche demokratietheoretischen Folgerungen aus dem Wandel der Interessenvermittlung hin zum Postkorporatismus sind jedoch alles andere als zwingend. Mit Recht ist die Erhöhung der Gruppenvielfalt vielfach als Entwicklung hin zu einem neuen Pluralismus begrüßt worden. Wenn die bislang unterrepräsentierten Gruppen aus der Sphäre der nicht Erwerbstätigen und die allgemeinen Interessen mittlerweile weit größere Chancen als noch vor wenigen Jahrzehnten besitzen, ihre Interessen gegenüber der Politik zur Geltung bringen (Jordan 1993: 2f.; Nownes 2001: 37), dann ist dies zunächst einmal Ausdruck einer größeren Offenheit der Machtstruktur und von mehr politischer Gleichheit. Ob dieser Zuwinn an demokratischer Qualität der Interessenvermittlung durch vermehrten Gruppenegoismus der Akteure zunichte gemacht wird, ist dabei eine berechtigte, aber eben auch eine empirisch offene Frage. Jedenfalls wäre es voreilig, allein aus der Zunahme und dem Formwandel lobbyistischer Aktivitäten auf einen generell gewachsenen Einfluss der Interessengruppen und eine gestiegene Gefahr illegitimer Interessendurchsetzung zu schließen.⁷ Selbst dann, wenn im Postkorporatismus die Transparenz der politischen Willensbildung abgenommen haben sollte, muss dies keineswegs bedeuten, dass sich auch die Durchsetzungsfähigkeit von Partikularinteressen und die politische Asymmetrie im Gruppengefüge verstärkt haben. Denn damit würden wesentliche Rahmenbedingungen des Interessengruppeneinflusses, die über Erfolg oder Misserfolg des Lobbying mitentscheiden, ausgeblendet.

Erstens hängt der Erfolg von Lobbyisten davon ab, ob sie die verfügbaren Ressourcen strategisch und taktisch klug einzusetzen vermögen. Oft genug scheitert aber der Erfolg selbst äußerst ressourcenstarker Interessengruppen daran, dass sie sich über ihre eigenen Präferenzen im Unklaren sind oder keine interne Einigung auf konsistente Ziele erzielen können (vgl. auch Berry 1997: 233). Häufig erfolgen die Präferenzbildung und die Wahl von Strategien eher spontan und aufgrund situativer Faktoren als langfristig geplant und nach streng rationalen Kriterien. Zweitens sind die Effekte des Ressourceneinsatzes selbst unter optimalen taktischen und strategischen Bedingungen häufig begrenzt. Je mehr die politischen Märkte sich zu offenen und wettbewerbsintensiven Arenen entwickeln, desto mehr wird die Interessenkonkurrenz zum bestimmenden Faktor lobbyistischer Strategien, weil die einzelnen Interessengruppe immer mehr Ressourcen für die Beobachtung der Konkurren-

⁷ Vgl. auch Nownes (2001: 196): „[...] ‘access’ and ‘activity’ do not necessarily mean ‘influence’. In other words, just because a group is there, or has lots of money, or has lots of contacts does not mean it is influential. It may be tempting to equate presence and activity with influence, but it is unwise. Sometimes organized interests do a lot and get little in return.“

ten und für die Professionalisierung ihrer Taktiken und Strategien aufbringen muss. In der Summe führen die Maßnahmen, die die einzelnen Gruppen ergreifen, um mehr Kontrolle über unsichere Politikabläufe zu gewinnen, dazu, dass sich die Unübersichtlichkeit politischer Entscheidungsprozesse insgesamt erhöht. Zunehmende Konkurrenz birgt somit das Risiko, trotz Erhöhung des Ressourcenaufwandes zum Opfer ungünstiger Interessenkonstellationen zu werden. Drittens sind politische Entscheidungsträger keineswegs passive Adressaten, die dem Druck und der taktischen Raffinesse von Lobbyisten schutzlos ausgeliefert wären, sondern aktiv handelnde Akteure, die ihre Optionen in einem Umfeld, zu dem unter anderen auch Interessengruppen gehören, nach eigenen Präferenzen und Kalkülen wählen. Situationen einseitiger Abhängigkeit von einzelnen Interessengruppen sind denkbar und kommen auch vor, empirisch bilden sie aber eher die Ausnahme. Jedenfalls folgen politische Entscheidungsträger den Forderungen von Interessengruppen sehr viel häufiger aufgrund einer Übereinstimmung mit deren Zielsetzungen als in Reaktion auf die Ausübung von Gruppendruck (Nownes 2001: 196).

Durch die gewandelten Strukturen der Interessenvermittlung sind die Chancen der einzelnen Interessengruppe, sich in einem bestimmten politischen Entscheidungsprozess durchzusetzen, weitgehend unkalkulierbar geworden. Letztlich sind es situative Faktoren, die über Erfolg oder Misserfolg des Lobbying entscheiden. Eine Interessengruppe wird letztlich nur dann Erfolg haben, wenn die gesamte Handlungssituation für sie günstig ist, wenn etwa wenig Gegenaktivitäten von anderen Interessengruppen zu erwarten sind, wenn die Öffentlichkeit sich nur wenig für den zur Entscheidung anstehenden Politikinhalt interessiert oder wenn die politischen Entscheidungsträger selbst unentschieden über die Lösung des politischen Problems sind (Nownes 2001: 202-205).

6. Perspektiven einer assoziativen Demokratie im Postkorporatismus

Im Postkorporatismus sind zwar die Voraussetzungen für eine strukturelle, verschiedene Zeiträume sowie verschiedene Themen- und Politikfelder übergreifende Dominanz bestimmter Interessengruppen weitgehend entfallen, damit ist ihr demokratieverträgliches Handeln aber noch keinesfalls garantiert. In einer sich sozial, kulturell und politisch immer mehr ausdifferenzierenden Gesellschaft ist die Wahrscheinlichkeit, dass sich spontan ein System funktionaler Repräsentation herausbildet, das die Gleichheit der Repräsentationschancen für alle Interessen garantiert, denkbar gering, und auch eine pluralistische Gruppenförderungspolitik stößt, wie oben gezeigt, an ihre Grenzen. Vor allem aber kann man nicht davon ausgehen, dass das spontane Zusammenwirken der vielen ihre partialen Einflussstrategien verfolgenden Interessengruppen eine gemeinwohlorientierte Politik ermöglicht oder auch nur zulässt (Cohen/Rogers 1992: 426, 451). Um die möglichen negativen Auswirkungen eines freien Spiels der Kräfte einzudämmen, haben Cohen und Rogers daher ein normatives Konzept aktiver Gruppenpolitik entworfen, das einen Prozess der Repräsentation und des Verhandelns hervorbringen soll, in dem alle Interessen die gleichen Chancen haben, politisches Gehör zu finden und die Ergebnisse von Politikprozessen zu beeinflussen (Cohen/Rogers 1992: 411). Sie halten es für möglich, durch gezielte politische Eingriffe nicht nur auf die Bedingungen der Gruppenbildung, sondern auch auf das politische Handeln der Gruppen so einzuwirken, dass sich die Gruppen stärker an egalitär-demokratischen Normen orientieren und zentrifugale Tendenzen gemildert werden (Cohen/Rogers 1992: 410, 425). Veränderungen im Charakter und im wechselseitigen Verhältnis der Verbände sollen sowohl die Effizienz und Effektivität des Regierungshandelns verbessern und die gesellschaftliche Wohlfahrt steigern helfen als auch zur Realisierung egalitär-demokratischer

Normen wie politischer Chancengleichheit, Verteilungsgerechtigkeit und bürgerschaftlichem Bewusstsein beitragen. Cohen und Rogers greifen damit das Programm des Pluralismus, das die Verzerrungen des Gruppenprozesses begrenzen will, auf, ohne dessen idealtypisch vereinfachte Vorstellung von der Entstehung des Gemeinwohls aus dem freien Spiel der Kräfte zu übernehmen. Vielmehr ergänzen sie das pluralistische Programm durch die Forderung, den politischen Prozess von partikularistischen Bestrebungen einzelner nutzenmaximierender Akteure abzuschirmen (Cohen/Rogers 1992: 408, 425, 444).⁸

In der Phase des Postkorporatismus hat sich nun das Verhältnis zwischen Interessengruppen und Staat in einer Weise verändert, die die Chancen für die Realisierung einer assoziativen Demokratie verbessert. Wurden im Korporatismus staatliche und nicht staatliche Akteure noch als prinzipiell gleichrangige Spieler angesehen, deren Verhältnis allein durch die Struktur der konkreten Interaktions- und Tauschbeziehungen bestimmt war, kommt nunmehr der mit der formellen Entscheidungskompetenz verbundene Machtvorteil des Staates wieder stärker zur Geltung. Auch wenn der Staat Steuerungserfolge nur in enger und permanenter Auseinandersetzung mit den Regelungssadressaten erzielen kann, ist doch die Staatlichkeit als Hoheit über Verfahren und Regelsetzung in ihrer Substanz erhalten geblieben. Neuere Entwicklungen in der Politikgestaltung deuten darüber hinaus darauf hin, dass der Staat mit dem Wandel der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und auch politischen Rahmenbedingungen diese Kompetenz zunehmend stärker geltend macht. Empirisch wird die Hierarchieposition des Staates vor allem dort relevant, wo entweder die Interessenvermittlung erst im Entstehen begriffen ist oder wo bei der Politikgestaltung von traditionellen Pfaden abgewichen werden soll. So kann man beobachten, wie der Staat neue, oft durch Krisen ausgelöste politische Problemlagen zum Anlass nimmt, um überkommene Formen der Interessenvermittlung zur Disposition zu stellen. Dabei setzt sich der Staat gegen bislang dominante Interessen und deren informationelle Überlegenheit einerseits durch traditionelle Mittel zur Wehr, indem er sich an alternative Verbände, neutrale Sachverständige oder die Öffentlichkeit wendet. Andererseits greift er auch durch Stärkung und politische Integration neuer Interessengruppen aktiv in die Repräsentation gesellschaftlicher Interessen ein.

Im Postkorporatismus werden zwar, wie erwähnt, die institutionalisierten Kooperationsformen zwischen Staat und Interessengruppen meist nicht aufgelöst, der Staat erfährt darin aber gegenüber den Interessengruppen einen deutlichen Machtzuwachs. So hat die für den Korporatismus zentrale Bedeutung der Verbandsbeteiligung in der Politikimplementation als Machtressource im Prozess der Politikformulierung deutlich abgenommen. Denn zum einen kann die Implementation vielfach auch anders als durch Inkorporierung von Verbänden gewährleistet werden, und zum anderen stehen neben den etablierten Verbänden häufig auch andere Interessengruppen oder nicht-verbandliche Akteure für diese Funktion bereit. Außerdem ist es denkbar, dass die Kompensation für die Beteiligung von Interessenverbänden an der Politikimplementation auf anderem Wege als über die Beteiligung an der politischen Entscheidungsproduktion erfolgt. Wenn die gesellschaftliche Bedeutung eines Verbandes sinkt, ist er häufig bereit, auch verminderte Gegenleistungen des Staates wie etwa eine durch die Beteiligung an der Politikimplementation erleichterte organisationspolitische Stabilisierung zu akzeptieren. Seine Kooperationsbereitschaft bleibt solange erhalten, wie ihm die Mitwirkung an der Implementation politische und organisatorische Vorteile ver-

⁸ Ganz konkret schlagen Cohen/Rogers vor, zunächst manifesten Ungleichheiten im Bereich der politischen Repräsentation durch Förderung der Gruppenbildung von bislang unterrepräsentierten Interessen gegenzusteuern, darüber hinaus aber auch Bedingungen zu schaffen, unter denen partikularistisch orientierte Gruppen zu einer stärkeren Berücksichtigung von Gemeinwohlbelangen angeregt werden (Cohen/Rogers 1992: 425).

schafft, die den gesellschaftlichen Bedeutungsverfall des Verbandes ein Stück weit ausgleichen. Ein fragmentiertes Akteursfeld bietet dem Staat somit die Chance, auf die insgesamt immer noch bei den gesellschaftlichen Akteuren konzentrierten Ressourcen selektiv zurückzugreifen, umgekehrt aber je nach Regelungsmaterie auch Beteiligungs- und Machtansprüche zurückzuweisen. Obwohl sich oft formell an der Rolle der Großverbände nichts verändert hat, sind die Möglichkeiten, daraus Ressourcen für den politischen Entscheidungsprozess abzuleiten, erheblich gesunken.

7. Fazit

Die gewaltige Zunahme der Zahl und Artenvielfalt der gesellschaftlichen Akteure birgt für den Staat grundsätzlich die Gefahr des so genannten *overcrowding*, also der Überlastung von Entscheidungsprozessen durch zu viele Inputs. Risiken für die Demokratie bergen auch die Komplexität und Unübersichtlichkeit der politischen Prozesse, weil sie die Transparenz vermindern und dadurch den Politikergebnissen selbst dann Legitimation entziehen können, wenn die erzielten Politikergebnisse durchaus gemeinwohlverträglich sind. Außerdem sind immer noch situative Bedingungen denkbar, unter denen sich Partikularinteressen durchsetzen, weil sich im Windschatten der großen Politik Issue-Communities bilden, die abseits der Öffentlichkeit gemeinwohlschädliche Kompromisse schließen. So unbestreitbar es ist, dass die Entwicklung hin zu einem Postkorporatismus mit einer Zunahme des Gruppenegoismus und einer Abnahme der Transparenz von Entscheidungen einhergeht, so unverkennbar ist umgekehrt aber auch, dass das Risiko des Staates, im Strudel der Interessenpluralität unterzugehen, sich vermindert hat. Denn seine Chancen, eine Gruppenpolitik zu betreiben, die darauf abzielt, eine Balance zwischen der möglichst breiten Einbeziehung von gesellschaftlichen Gruppen einerseits und der Bewahrung der Handlungs- und Steuerungsfähigkeit andererseits herzustellen, sind erheblich gestiegen. Anders als unter genuin pluralistischen Bedingungen besitzt der Staat heute die Fähigkeit, in den Gruppenwettbewerb aktiv einzutreten, indem er unter den von einer *Policy* betroffenen Gruppen relativ frei die jeweiligen Verhandlungspartner auswählt. Und trotz dieser gewachsenen Handlungsfreiheit muss er auf den Sachverstand der geschwächten Großverbände weder bei der Formulierung noch bei der Implementierung der Politik verzichten. Solange ihnen die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben organisationspolitische Vorteile erbringt, sind die Verbände zu deren Übernahme auch dann bereit, wenn sie dafür keine politischen Gegenleistungen in Form einer exklusiven Entscheidungsbeteiligung mehr erwarten können. Die politische Gleichheit hat somit zugenommen, ohne dass dadurch die Handlungs- und Steuerungsfähigkeit eingeschränkt worden wäre. Asymmetrien bestehen weiterhin, aber sie sind im Zeitverlauf entschärft worden und können in dem Maße weiter abgemildert werden, wie der Staat im Sinne einer aktiven Gruppenpolitik diese abzubauen bereit ist. Zugleich ist die Offenheit der Machtstruktur größer geworden, ohne dass der Staat darauf verzichten müsste, durch Privilegierung einzelner Interessengruppen im Einzelfall seine politische Effektivität und Effizienz zu erhöhen.

Literaturverzeichnis

- Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G. (1981): Kooperativer Staat und Korporatismus: Dimensionen der Neokorporatismusdiskussion, in: Alemann, Ulrich von (Hrsg.): Neokorporatismus, Frankfurt a. M./New York, S. 43-61.
- Berry, Jeffrey M. (1997): The Interest Group Society, 3. Aufl., New York u. a.
- Berry, Jeffrey M./Wilcox, Clyde (2007): The Interest Group Society, 4. Aufl., New York.
- Cohen, Joshua/Rogers, Joel (1992): Secondary Associations and Democratic Governance, in: Politics and Society 20 (4) (Special Issue), S. 393-472.
- Czada, Roland (1994): Konjunkturen des Korporatismus: Zur Geschichte eines Paradigmenwechsels in der Verbändeforschung, in: Streeck, Wolfgang (Hrsg.): Staat und Verbände. Sonderheft 25 der Politischen Vierteljahresschrift, Opladen, S. 37-64.
- Edinger, Lewis J. (1993): Pressure Group Politics in West Germany, in: Richardson, Jeremy J. (Hrsg.): Pressure Groups, Oxford, S. 175-190.
- Eising, Rainer (2001): Assoziative Demokratie in der Europäischen Union?, in: Zimmer, Annette/Wessels, Bernhard (Hrsg.): Verbände und Demokratie in Deutschland, Opladen, S. 293-329.
- Fücks, Ralf (2003): Lobbyismus braucht demokratische Kontrolle, in: Leif/Speth (Hrsg.) (2003a), S. 55-59.
- Hart, Thomas (2003): Mehr Transparenz für die stillen Mächtigen, in: Leif/Speth (Hrsg.) (2003a), S. 60-84.
- Jordan, Grant (1993): The Pluralism of Pluralism: An Anti-theory?, in: Richardson, Jeremy J. (Hrsg.): Pressure Groups, Oxford, S. 49-68.
- Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hrsg.) (2003a): Die stille Macht: Lobbyismus in Deutschland, Wiesbaden.
- Leif, Thomas/Speth, Rudolf (2003b): Anatomie des Lobbyismus: Einführung in eine unbekannte Sphäre der Macht, in: Leif/Speth (Hrsg.) (2003a), S. 7-32.
- Leif, Thomas/Speth, Rudolf (2006): Die fünfte Gewalt – Anatomie des Lobbyismus in Deutschland, in: Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hrsg.): Die fünfte Gewalt: Lobbyismus in Deutschland, Bonn, S. 10-36.
- Lösche, Peter (2007): Verbände und Lobbyismus in Deutschland, Stuttgart.
- McFarland, Andrew S. (1992): Interest Groups and the Policy Making Process: Sources of Countervailing Power in America, in: Petracca, Mark M. (Hrsg.): The Politics of Interest: Interest Groups Transformed, Boulder, CO/San Francisco/Oxford, S. 58-79.
- Nownes, Anthony J. (2001): Pressure and Power: Organized Interests in American Politics, Boston.
- Petracca, Marc P. (1992): The Rediscovery of Interest Group Politics, in: Petracca, Mark P. (Hrsg.): The Politics of Interests: Interest Groups Transformed, Boulder, CO/Oxford, S. 3-31.
- Scharpf, Fritz W. (1993): Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat, in: Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit: Festschrift für Gerhard Lehmbruch, Opladen, S. 25- 50.
- Schiller, Theo (1999): Prinzipien und Qualifizierungskriterien von Demokratie, in: Berg-Schlosser, Dirk/Giegel, Hans-Joachim (Hrsg.): Perspektiven der Demokratie: Probleme und Chancen im Zeitalter der Globalisierung, Frankfurt a. M., S. 28-56.
- Schmitter, Philippe (1981): Neokorporatismus: Überlegungen zur bisherigen Theorie und zur weiteren Praxis, in: Alemann, Ulrich von (Hrsg.): Neokorporatismus, Frankfurt a. M./New York, S. 62-79.
- Sebaldt, Martin/Straßner, Alexander (2004): Verbände in der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung, Wiesbaden.
- Speth, Rudolf (2005): Wie viel Lobbying verträgt die Demokratie?, in: Ritter, Rubin/Feldmann, David (Hrsg.): Lobbying zwischen Eigeninteresse und Verantwortung, Baden-Baden, S. 39-54.
- Streeck, Wolfgang (1994): Einleitung des Herausgebers. Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten?, in: Streeck, Wolfgang (Hrsg.): Staat und Verbände. Sonderheft 25 der Politischen Vierteljahresschrift, Opladen, S. 7-34.
- Weßels, Bernhard (2001): Schlussbetrachtung: Einblicke – Ausblicke: Interessenvermittlung und Demokratie, in: Zimmer, Annette/Wessels, Bernhard (Hrsg.): Verbände und Demokratie in Deutschland, Opladen, S. 359-365.
- Willems, Ulrich/Winter, Thomas von (2007): Interessenverbände als intermediäre Organisationen: Zum Wandel ihrer Strukturen, Funktionen und Effekte in einer veränderten Umwelt, in: Winter, Thomas von/Willems, Ulrich (Hrsg.): Interessenverbände in Deutschland, Wiesbaden, S. 13-50.
- Winter, Thomas von (2004): Vom Korporatismus zum Lobbyismus: Paradigmenwechsel in Theorie und Analyse der Interessenvermittlung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 35 (4), S. 761-777.

Oscar W. Gabriel

Zwischen Markt und Staat: Sozialkapital und die Zukunft der Demokratie*

1. Einleitung

Warum bezeichnet sich jeder fünfte Däne als sehr glücklich, aber nur jeder zehnte Franzose und jeder zwanzigste Slowake? Welche Faktoren sind dafür maßgeblich, dass in Norwegen mehr als dreimal so viele Menschen dem Rechtssystem vertrauen als in Polen? In seinem Aufsatz „Social Capital in the Creation of Human Capital“ legte der amerikanische Soziologe James Coleman (1988) mit dem Konzept des Sozialkapitals eine Erklärung dieser Sachverhalte vor, die in den modernen Sozialwissenschaften große Resonanz fand. Die Bedeutung des Sozialkapitals für das menschliche Zusammenleben illustrierte er mittels einiger Beispiele, von denen ich zwei herausgreifen möchte.

Das erste betrifft die Geschäftspraktiken an der New Yorker Diamantenbörsen. Dort sei es üblich, dass ein Händler vor einem Verkauf seinem Geschäftspartner einen mit Diamanten gefüllten Beutel zur Prüfung der Qualität übergebe. Der Geber erhalte keine Garantien gegen einen Betrug seitens des Empfängers. Dieser könne die ihm überlassenen Diamanten gegen minderwertigere Produkte oder Replikate austauschen. Faktisch kämen derartige Betringereien aber niemals vor.

Das zweite Beispiel beschreibt das Funktionieren städtischer Nachbarschaften. Eine Mutter sei mit ihren sechs Kindern aus einer Vorstadt Detroit nach Jerusalem umgezogen. Als Grund habe sie angegeben, ihre Kinder genossen in ihrer neuen Umgebung mehr Schutz, Sicherheit und Freiheit. Sie könnten alleine den Schulbus benutzen und unbeaufsichtigt im Park spielen. Am vorherigen Wohnort sei dies nicht möglich gewesen. Die verbesserten Lebensbedingungen der Familie resultierten aus der Tatsache, dass sich Nachbarn um die von ihren Eltern unbeaufsichtigten Kinder kümmerten.

Bei der Suche nach Gemeinsamkeiten zwischen den beschriebenen Formen sozialer Interaktion stößt man auf zwei Merkmale: Erstens besteht zwischen den an den Austauschbeziehungen Beteiligten ein Einvernehmen über die Zweckmäßigkeit gemeinschaftlichen Handelns. Zweitens ist allen Akteuren bewusst, dass die angestrebten Ziele durch eine stillschweigende Übereinkunft über die wechselseitigen Rechte und Pflichten – also durch die Anerkennung impliziter sozialer Normen – erreicht werden. Diese erübrigen formelle Regelungen in Form von Verträgen, Geldzahlungen oder der Einrichtung von Kontroll- und Schiedsinstanzen.

Bei der Beschäftigung mit den gesellschaftlichen Funktionen des Sozialkapitals handelt es sich nicht um eine rein akademische Angelegenheit. Unter anderen Begrifflichkeiten –

* Dieser Beitrag basiert auf Vorträgen anlässlich einer Tagung des Instituts für Föderalismusforschung am 07.12.2006 an der Donau Universität Krems sowie der Böhm-Bawerk Lecture am 20.11.2007 an der Universität Innsbruck.

etwa unter der Bezeichnung „Zivilgesellschaft“ – fanden die oben als Sozialkapital beschriebenen Sachverhalte Eingang in die öffentlichen Diskurse moderner Demokratien. Die Aktivierung zivilgesellschaftlicher Ressourcen gilt als Mittel zur Demokratisierung der Europäischen Union, zur Begrenzung der Macht multinationaler Konzerne oder zur Schaffung einer toleranten und harmonischen multikulturellen Gesellschaft.

Kurzum: *Good Governance* und Zivilgesellschaft scheinen unlösbar miteinander verbunden. Die den Bedingungen einer globalisierten Welt angemessenen *Governance*-Strukturen schließen den Staat, die Wirtschaft und – nicht zuletzt – die Zivilgesellschaft als Akteure ein. Sie sollen eine effiziente Produktion und zugleich eine gerechte Verteilung der produzierten Güter sicherstellen. Einer der Protagonisten des Sozialkapitalkonzepts, Robert D. Putnam, sieht in der Mobilisierung von Sozialkapital gar das Passepartout zur Lösung nahezu aller Probleme des gesellschaftlichen Zusammenlebens: „Social capital makes us smarter, healthier, safer, richer and better able to govern a just and stable democracy“ (Putnam 2000: 290).

Eröffnet die Produktion von Sozialkapital tatsächlich die Chance, die Qualität des gesellschaftlichen Zusammenlebens nachhaltig zu verbessern? Lassen sich die Herausforderungen, vor denen die modernen Gesellschaften derzeit stehen, durch neue *Governance*-Strukturen besser bewältigen als durch traditionelle politische und wirtschaftliche Institutionen? Versetzt insbesondere der Zugang zum Sozialkapital die Menschen tatsächlich in die Lage, ihre Rolle als Bürger besser zu erfüllen?

Ich werde den Versuch, diese Fragen zu beantworten, mit einigen Bemerkungen zur Genese der Theorie des Sozialkapitals einleiten, um im Anschluss daran das Konzept zu erläutern. Der zweite Teil des Beitrages ist der Analyse der Verbreitung des Sozialkapitals in 21 europäischen Demokratien gewidmet. Im dritten Teil stehen die Annahmen über ausgewählte gesellschaftliche und politische Effekte der Verteilung des Sozialkapitals in Europa auf dem Prüfstand der empirischen Forschung. Ich schließe mit einer kritischen Diskussion des Konzepts und seiner Bedeutung für die Weiterentwicklung der modernen Demokratien.

2. Sozialkapital – ein Weg zur Lösung der Probleme moderner Gesellschaften?

Das Vertrauen in die produktiven Potenziale gesellschaftlicher Selbstkoordination ist keine Erfindung der modernen Sozialwissenschaften. Als Alexis de Tocqueville in den 30er Jahren des 19. Jahrhunderts die Vereinigten Staaten bereiste, berichtete er tief beeindruckt über die Vitalität der amerikanischen Gesellschaft und Demokratie. Die maßgebliche Ursache hierfür sah er in der Breite und Vielfalt des bürgerschaftlichen Engagements. Er charakterisierte die USA als „Nation of Joiners“, in der sich Menschen jeden Alters, jedes Standes und jeder Geistesrichtung fortwährend zu Organisationen der unterschiedlichsten Struktur und Zwecksetzung zusammenschlössen:

„So erweist sich das demokratischste Land der Erde als dasjenige, in dem die Menschen die Kunst, gemeinsam das Ziel ihres gemeinschaftlichen Begehrrens zu erstreben, in unserer Zeit am vollkommensten entwickelt und diese neue Wissenschaft auf die größte Anzahl von Zwecken angewandt haben“ (Tocqueville 1840/1990: 249).

In der Breite und Vielfalt des bürgerschaftlichen Engagements sah Tocqueville einen grundlegenden Unterschied zwischen der Neuen und der Alten Welt. Die amerikanische Gesellschaft war nicht in den Traditionen des europäischen Feudalsystems verwurzelt, das

auf lebenslangen Abhängigkeitsbeziehungen zwischen dem Feudalherren und seinen Gefolgsleuten beruhte. Schon die ersten Siedler richteten ihr politisches Zusammenleben an bürgergesellschaftlichen Idealen aus. Sie schufen ein liberales Gesellschafts- und Politikmodell, welches später zur Basis der US-Verfassung werden sollte. Nach diesem Leitbild regeln freie und gleichberechtigte Bürger ihr Zusammenleben durch eine freiwillige vertragliche Vereinbarung, in der sie ihre Souveränitätsrechte auf den Staat übertragen. Dessen Herrschaftsgewalt ist ausschließlich durch die freiwillig erteilte Zustimmung der Mitglieder der politischen Gemeinschaft legitimiert und wird durch diese zugleich beschränkt. Die Ausübung der Herrschaft ist dem Zweck unterworfen, das Leben und das Eigentum der Bürger zu schützen, ihre Sicherheit zu gewährleisten und ihr Wohlergehen zu fördern. Seit dem 18. Jahrhundert findet diese Idee ihren Niederschlag in der Präambel der Verfassung der Vereinigten Staaten:

„We, the people of the United States, in order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the Common Defence, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.“

In Tocquevilles Schrift hatte der Begriff des Sozialkapitals noch keine Verwendung gefunden. Nach Putnam und Goss (2001: 16f.) taucht er erstmals in einer 1916 publizierten Arbeit des amerikanischen Sozialreformers Lyda Judd Hanifan auf, der – wie Tocqueville – dem Engagement für die Gemeinschaft eine Schlüsselrolle für die Weiterentwicklung der amerikanischen Demokratie zuschrieb. In der empirischen Politikwissenschaft waren Almond und Verba (1963) die ersten, die in der Zivilkultur eine Voraussetzung von Stabilität und Leistungsfähigkeit moderner Demokratien sahen. Zwei wichtige Elemente der Tocquevilleschen Denktradition, das soziale Engagement und das interpersonale Vertrauen, gehörten für sie zu den notwendigen Merkmalen einer *Civic Culture*.

Neuere Studien bezeichnen die Gesamtheit der in einer Gesellschaft existierenden sozialen Netzwerke als Dritten Sektor. Mit einer Kritik am Staats- und Marktversagen sowie dem Plädoyer für einen aktivierenden Staat verbinden sie die Hoffnung, durch die Mobilisierung des bürgerlichen Engagements die bekannten Unzulänglichkeiten der Güterallokation durch den Staat und den Markt kompensieren zu können. Im Dritten Sektor sehen sie diejenige Sphäre der Gesellschaft, in der Sozialkapital entsteht, optimal verteilt und sozialverträglich zur Verbesserung der Lebenssituation der Menschen eingesetzt wird (vgl. z. B. Gensicke/Picot/Geiss 2006). Ob das Sozialkapital tatsächlich die ihm zugesetzte Funktion erfüllt, die modernen Gesellschaften leistungsfähiger, gerechter und lebenswerter zu machen, lässt sich freilich nur durch empirische Analysen klären.

3. Das Konzept des Sozialkapitals

Die Prüfung der Annahme, moderne Gesellschaften verdankten ihre Leistungsfähigkeit und Integrationskraft nicht zuletzt der Ausstattung mit „Sozialem Kapital“ setzt voraus, dass man sich zunächst Klarheit über die Bedeutung des Konzepts verschafft. Trotz seiner großen Beliebtheit blieb der Begriff Sozialkapital, insbesondere in den klassischen Studien, analytisch unklar. Statt das Konzept präzise zu definieren und damit eine Basis für seine empirische Messung zu schaffen, beschränkt sich Putnam auf eine Aufzählung der Bestandteile des Sozialkapitals. Er bezeichnet dies als Muster gesellschaftlicher Organisation, das Vertrauen, Normen und Netzwerke umfasste (Putnam 1993: 167).

Ausführungen über das *genus proximum* dieser drei Elemente finden wir bei Putnam allerdings ebenso wenig wie Aussagen darüber, welche Normen und Netzwerke auf Grund welcher Eigenschaften zum Sozialkapital gehören. Wie van Deth (2003) richtig feststellt, bleiben diese Aussagen inhaltlich so unbestimmt, dass sich unter der Bezeichnung Sozialkapital empirisch nahezu beliebige Sachverhalte analysieren lassen und faktisch auch analysiert werden.

Noch ungenauer bleibt Coleman (1988: 96). Er bezeichnet Sozialkapital als einen bestimmten Aspekt der Sozialstruktur, der bestimmte Handlungen von Akteuren innerhalb dieser Struktur ermöglicht. Es trägt zum Erreichen von Zielen bei, die bei seinem Fehlen nicht erreicht werden können. Wie könnte es anders sein? Wenn eine zum Erreichen bestimmter Ziele benötigte Bedingung nicht gegeben ist, dann kann man tatsächlich das Ziel nicht erreichen.

Andere Beschreibungen bringen uns bei der Bestimmung der Eigenschaften des Sozialkapitals etwas weiter. Lin (2005: 6) setzt es mit der Investition von Individuen in soziale Beziehungen gleich. Diese sei von der Erwartung geprägt, durch das Eingehen einer Beziehung in den Genuss von Erträgen wie Information, Einfluss, Vertrauenswürdigkeit und soziale Anerkennung zu gelangen. Bourdieu und Wacquant (1992: 119) definieren Sozialkapital als Summe individueller oder kollektiver Ressourcen, die sich auf Grund der Existenz eines mehr oder weniger dauerhaften und institutionalisierten Netzwerks von Beziehungen sowie auf Grund wechselseitiger Bekanntschaft und Anerkennung ansammelten. Eine ähnliche Vorstellung findet sich in Putnams und Goss' Charakterisierung des Sozialkapitals als „dichte soziale Interaktionen [, die] zur Entstehung robuster Normen einer verallgemeinerten Gegenseitigkeit beitragen [...] – ich tue das für dich, auch wenn ich keine unmittelbare Gegenleistung dafür erhalte, weil du (oder jemand anders) irgendwann meinen guten Willen erwiderst“ (Putnam/Goss 2001: 21).

Alle diese Aussagen verweisen – teils neben anderen Elementen – auf das hinter der Idee des Sozialkapitals stehende Prinzip der Reziprozität. An diese Überlegungen anknüpfend, verwende ich den Begriff des Sozialkapitals zur Bezeichnung von Mustern dauerhafter, reziproker, latenter und manifester Beziehungen zwischen Akteuren. Sozialkapital ist demnach kein individueller Besitz, sondern Attribut einer sozialen Beziehung. Es manifestiert sich in prosozialen Orientierungen und Verhaltensweisen von Individuen. Sie werden auf der Ebene der Gesellschaft durch soziale Netzwerke und eine Kultur der Reziprozität repräsentiert. Die Elemente des Sozialkapitals sind eng miteinander verbunden und verstärken einander.

Der erste Bestandteil des Sozialkapitals, soziale Netzwerke, besteht aus informellen und formalisierten Kooperationsstrukturen. Sie umfassen Kontakte mit Nachbarn, Freunden und Arbeitskollegen und dienen dem Ziel der Zusammenarbeit und wechselseitigen Unterstützung. Einige dieser Kooperationsformen sind formalisiert und schließen die Mitgliedschaft in Freiwilligenorganisationen, die aktive Betätigung in diesen und die Einbindung in innerorganisatorische Netzwerke ein. Zu Bestandteilen des Sozialkapitals werden diese Netzwerke aber nur dann, wenn sie ihre Mitglieder miteinander und mit ihrer gesellschaftlichen Umwelt verbinden (vgl. auch: Putnam/Goss 2001: 25f.; Gabriel et al. 2002; Hooghe/Stolle 2003).

Die Integrationsleistung sozialer Netzwerke ist an das Vorhandensein prosozialer Orientierungen gebunden. Soziale Kooperation fordert von allen Beteiligten die Anerkennung der Prinzipien der Solidarität, der sozialen Gerechtigkeit, der Verantwortung für die Gemeinschaft und der Bereitschaft zum aktiven sozialen Engagement. Diese Orientierungen bezeichnen wir als Unterstützung von Reziprozitätsnormen. Die Anerkennung dieser Normen bildet eine wichtige Grundlage für das Entstehen zwischenmenschlichen Vertrauens.

Fassen wir zusammen: Bei der Analyse des Sozialkapitals ist analytisch zwischen zwei Komponenten, dem Netzwerkkapital und dem kulturellen Kapital zu unterscheiden. Diese beiden Dimensionen sind empirisch eng und stabil miteinander verbunden und bilden insofern ein Muster. Sie lassen sich aus einer mikro- und einer makroanalytischen Perspektive untersuchen. Im ersten Fall interessieren wir uns für die Einbindung von Individuen in soziale Netzwerke und für die Unterstützung prosozialer Orientierungen durch die Menschen. Die makroanalytische Perspektive hingegen nimmt die Verteilung des Netzwerkkapitals und des kulturellen Kapitals in einer Gesellschaft in den Blick. Untersuchungsgegenstände sind die Dichte sozialer Netzwerke und die Diffusion von Reziprozitätsorientierungen in einer Gesellschaft. Esser (2000) unterscheidet in diesem Sinne zwischen Beziehungskapital und Systemkapital. Da soziale Strukturen immer auf Individualmerkmalen basieren, müssen sich in empirischen Analysen des Systemkapitals und des Beziehungskapitals ähnliche Muster nachweisen lassen.

4. Die Elemente des Sozialkapitals und ihre Verteilung in Europa

Wenn man die „Civic Culture“-Studie von Almond und Verba (1963) ausklammert, dann legte Putnam in „Making Democracy Work“ die erste empirische Untersuchung der Verteilung des Sozialkapitals in einer modernen Gesellschaft vor (Putnam 1993). Im Italien der 1970er und 1980er Jahre war das Sozialkapital sehr ungleich auf die nördliche und die südliche Landeshälfte verteilt. Putnam führte dies auf die unterschiedliche historische Entwicklung der beiden Landesteile zurück. Seiner Interpretation zufolge beeinflusst die lange Tradition zivilgesellschaftlichen Engagements und der ihm zugrunde liegenden Sozialtugenden bis heute das Verhältnis der Norditalianer zu ihrer gesellschaftlichen und politischen Umwelt. Im Süden habe dagegen die kulturelle Prägung durch Ausbeutung und Fremdherrschaft das Entstehen von Sozialkapital verhindert und zu einer Haltung des „amoral familialism“ geführt (Banfield 1958).

In seinem zweiten wichtigen Werk, „Bowling Alone“, beschrieb Putnam (2000) eine sich in den USA seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs vollziehende schlechende Auflösung des Sozialkapitals. Das Verschwinden der *Civic Generation* habe die Fähigkeit und Bereitschaft zur sozialen Kooperation untergraben, die lange Zeit das Qualitätssiegel amerikanischer Demokratie gewesen sei. Infolge der Ausbreitung individualistischer Selbstentfaltungswerte, der Durchsetzung des Fernsehens als dominierender Form der Freizeitgestaltung, der Technisierung menschlicher Kommunikationsbeziehungen und der erhöhten Mobilität verbrachten die Menschen ihre Freizeit nicht mehr gemeinsam mit anderen in Sport- und Gesangvereinen, Kegelclubs und Wohltätigkeitsorganisationen. Sie engagierten sich immer weniger für karitative Zwecke, sondern säßen vor ihren Fernsehgeräten oder PCs, gingen alleine zum Bowlen und beruhigten ihr soziales Gewissen durch Geldspenden für wohltätige Zwecke.

In beiden Studien belegte Putnam seine Annahmen ausschließlich durch Analysen von Aggregatdaten. In Italien führte er einen interregionalen Vergleich durch und in den USA präsentierte er Zeitreihen über verschiedene Aspekte des Verhältnisses der Menschen zur Gesellschaft. Nicht zuletzt aufgrund dieser problematischen Datengrundlage wurde die empirische Tragfähigkeit der Putnamschen Diagnose vielfach bezweifelt. Jean Cohen (1999) kritisierte die Beschreibung des angeblichen Zerfalls der Zivilkultur als Fehlinterpretation sozialen Wandels und verdeutlichte dies am Beispiel der Substitution traditioneller Formen sozialen Engagements durch die Mitarbeit in Neuen Sozialen Bewegungen.

Auf noch größere Vorbehalte traf die Übertragung der in den USA gemachten Beobachtungen auf europäische Gesellschaften. Nach den Ergebnissen mehrerer Studien kann in Europa weder von einem generell rückläufigen Engagement in Freiwilligenorganisationen noch von einem Zerfall ziviler Tugenden oder einer Erosion des zwischenmenschlichen Vertrauens die Rede sein (vgl. dazu die Länderstudien in Putnam 2001 sowie Newton 1999; Dekker/Uslaner 2001; Gabriel et al. 2002; Hooghe/Stolle 2003; Dekker/van den Broek 2006; van Deth/Montero/Westholm 2007; Meulemann 2008).

Aufgrund des Standes der empirischen Forschung sind wir nicht auf Spekulationen über die Verteilung und Entwicklung des Sozialkapitals in den europäischen Gesellschaften angewiesen. Entsprechende Analysen können sich auf eine relativ breite, zum Teil qualitativ hochwertige Datenbasis stützen. Eine 2002/2003 in 21 europäischen Ländern durchgeführte Umfrage, der „European Social Survey“ (ESS), enthält Daten über das soziale Engagement, das interpersonale Vertrauen sowie die Unterstützung gemeinschaftsbezogener Werte und Normen in Europa, die eine detaillierte und umfassende Analyse der Verteilung des Sozialkapitals in europäischen Gesellschaften ermöglichen. Diese Studie bildet die Basis der folgenden Ausführungen. Auf die Beschreibung von Entwicklungstrends muss aus einer Reihe von Gründen verzichten werden.

4.1 Soziale Netzwerke

Von allen Komponenten des Sozialkapitals ist das Engagement in freiwilligen Organisationen am besten erforscht. Es war bereits ein Thema der empirischen Sozialwissenschaften, bevor sich das Sozialkapitalkonzept als eigenständiges Forschungsfeld etablierte. Wie in früheren Studien festgestellt wurde, gehört ein großer Teil der Menschen in den europäischen Gesellschaften einem Verein als Mitglied an. In einigen Gesellschaften handelt es sich dabei sogar um die Mehrheit der Bürger. Cum grano salis kamen mehrere Untersuchungen zum gleichen Resultat (vgl. z. B. Curtis/Grabb/Baer 1992; Gabriel et al. 2002; Dekker/van den Broek 2006).

4.1.1 Konzeptualisierungsprobleme

Die Konzeptualisierung des Netzwerkkapitals ist komplizierter als es auf den ersten Blick scheint. Zunächst ist es fraglich, dass die bloße Mitgliedschaft in einer Freiwilligenorganisation als Element des Sozialkapitals anzusehen ist. Wesentlich plausibler erscheint die Annahme, dass Organisationen ihre Sozialisations- und Integrationsfunktion erst dann erfüllen, wenn sich die Mitglieder *aktiv am Organisationsleben beteiligen* bzw. in innerorganisatorische Netzwerke eingebunden sind. Aus diesem Grunde ist es wichtig, über die Mitgliedschaft hinausgehend, die Teilnahme an Veranstaltungen der betreffenden Organisationen oder die aktive Beteiligung an von diesen erbrachten Serviceaktivitäten zu beleuchten. Diese sind aber auch nur dann als Teil des Netzwerkkapitals anzusehen, wenn sie gemeinsam mit anderen ausgeführt werden.

Neben dem Engagement in Freiwilligenorganisationen umfasst das Netzwerkkapital die Mitwirkung an informellen Hilfsaktivitäten, etwa in der Form der Nachbarschaftshilfe, der Besuche stationär behandelter Patienten, dem Blutspenden oder der Beratung von Arbeitskollegen. In Abgrenzung von den zuvor behandelten Aktivitäten bezeichnen Putnam und Goss (2001: 25) diese Formen sozialen Engagements als informelles Sozialkapital. Sie schreiben ihnen die gleichen Funktionen zu wie der Mitarbeit in Freiwilligenorganisationen. Auch Coleman (1988) hatte die Funktion dieser Handlungsformen als Teil des Sozial-

kapitals betont, als er auf die Rolle der Nachbarschaftshilfe bei der Betreuung von Kindern hingewiesen hatte.

Bereits in seiner Italienstudie hatte Putnam die Frage aufgeworfen, ob alle sozialen Netzwerke gleichermaßen zur Produktion von Sozialkapital beitragen. Aufgrund ihrer Einbindung in die Konfliktstruktur der italienischen Gesellschaft hatte er die Kirchen, Gewerkschaften und politischen Parteien nicht dem Netzwerkkapital zugerechnet (Putnam 1993: 106-109). Mit diesem brachte er „amateur soccer clubs, choral societies, hiking clubs, bird-watching groups, literary circles, hunters' associations, Lions Clubs, and the like“ (Putnam 1993: 91) in Verbindung. Wie Putnam am Beispiel der *Azione Cattolica* verdeutlichte, können kirchliche Organisationen – im Gegensatz zur Institution Kirche – allerdings sehr wohl als Träger sozialen Kapitals auftreten. Der Beitrag formaler und informeller Netzwerke zur Produktion und Aufrechterhaltung von Sozialkapital hängt somit vom Organisationszweck und der Größe der Vereinigung ab.

Damit stellt sich die Frage, durch welche Eigenschaften sich soziale Netzwerke als Elemente des Sozialkapitals qualifizieren. Mindestens die drei folgenden Faktoren sind in diesem Kontext wichtig: Der Organisationszweck, die gruppeninternen Interaktionsstrukturen und das Verhältnis von Binnen- und Außenintegration der Mitglieder.

Bestimmte Organisationen sind aufgrund ihrer Ziele oder Binnenstruktur nicht auf die Produktion von Sozialkapital ausgerichtet. So erbringt der Allgemeine Deutsche Automobilclub für seine Mitglieder individuelle Dienstleistungen, bildet aber keine Basis für die Bildung persönlicher Netzwerke. Der Beitritt zu diesen Organisationen ist durch die Vorteile begründet, die die Mitgliedschaft bietet. Mitunter ist die Mitgliedschaft sogar komplett von einer bewussten Entscheidung zum sozialen Engagement getrennt. So kann der Wechsel der Autoversicherung etwa automatisch den Erwerb der Mitgliedschaft im ADAC nach sich ziehen. Mit der Bildung von Sozialkapital hat dies nichts zu tun.

Am anderen Ende des Kontinuums stehen Kleingruppen, deren Gründung explizit dem Ziel sozialer Kooperation dient und die ohne individuelle Aktivitäten gar nicht existieren könnten. Ein Skatclub oder ein Gesangverein erfüllt seine Funktion nicht, wenn er nur zahlende Mitglieder hat, die nicht aktiv zur Erreichung des Organisationszwecks beitragen. Wie Stolle und Rochon (1998) empirisch nachwiesen, fördern insbesondere kulturelle Organisationen und Freizeitvereinigungen reziproke Orientierungen, bei politischen Organisationen ist dies hingegen nicht der Fall. Zu ähnlichen Ergebnissen kam auch Stolle (2001).

Der Beitrag von Netzwerken zur Produktion von Sozialkapital hängt schließlich davon ab, wie diese ihr Verhältnis zur gesellschaftlichen Umwelt definieren. Bestimmte Netzwerke wie die Mafia, die Rote Armee Fraktion, neonazistische Kameradschaften oder Wehrsportgruppen knüpfen zwar enge innere Mitgliedschaftsnetzwerke und verpflichten die Mitglieder zum Befolgen der gruppenspezifischen, gemeinschaftsbezogenen Normen. Sie verfolgen diese Organisationsziele aber durch eine bewusste Abgrenzung von ihrem gesellschaftlichen Umfeld oder gar durch die Schädigung der Gesellschaft oder anderer Gruppen. Im Unterschied dazu verbinden Wohltätigkeitsorganisationen oder Sportvereine die Ziele der Binnen- und der Außenintegration miteinander. Genau diese Organisationen haben wir im Blick, wenn wir von den produktiven gesellschaftlichen und politischen Funktionen des Sozialkapitals sprechen.

Putnam und Goss (2001: 28) unterscheiden in diesem Sinne zwischen bindendem – oder besser abgrenzendem – und brückenbildendem Sozialkapital. Die Relevanz dieser Unterscheidung für die Produktion von Sozialkapital ist bisher kaum erforscht, und die vorliegenden Forschungsergebnisse fallen nicht einheitlich aus (vgl. Zmerli/Newton 2007). Zudem wird eine eindeutige Aussage über die integrative Funktion von Organisationen und Gruppen durch die variierenden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen erschwert, in denen soziale Netzwerke agieren. Vermutlich gehörten die Gewerkschaften im Italien der

1970er Jahre eher zu den abgrenzenden als zu den brückenbildenden Netzwerken. Ob dies heute noch zutrifft, steht auf einem anderen Blatt. In anderen kulturellen Kontexten, etwa in den nordischen Demokratien, erfüllen Gewerkschaften schon allein auf Grund ihrer Organisationsdichte eine sozialintegrative Funktion und dürften dem brückenbildenden Sozialkapital zuzurechnen sein.

4.1.2 *Operationalisierung und empirische Befunde*

Die empirische Forschung hat sich dem Problem der Messung von Netzwerkkapital bislang recht leichtförmig genähert, wozu natürlich die ungenaue Konzeptualisierung beitrug. Häufig wird nur die Mitgliedschaft in Freiwilligenorganisationen gemessen. Dies ist theoretisch fragwürdig und führt zu empirisch problematischen Aussagen über die Verteilung des Sozialkapitals.

Die Aussagen über die Ausstattung moderner Gesellschaften mit Netzwerkkapital hängen somit entscheidend von der Art der Messung dieser Größe ab. Im weitesten Sinne kann man als Netzwerkkapital einer Gesellschaft jede irgendwie geartete Einbindung von Individuen in gesellschaftliche Netzwerke bezeichnen. Die passive Mitgliedschaft in irgendeiner Freiwilligenorganisation oder das Spenden von Geld für soziale Zwecke gehört ebenso dazu wie die sporadische Beteiligung an organisationsbezogenen oder informellen Aktivitäten.

Legt man diesen weiten Begriff zugrunde, dann ist das Netzwerkkapital in den europäischen Gesellschaften außerordentlich breit gestreut. Lediglich acht Prozent der Befragten partizipieren in *keiner* Weise an ihm. Sie gehören keiner Organisation an, spenden kein Geld, arbeiten nicht aktiv in Freiwilligenorganisationen mit und unterstützen ihre Mitmenschen nicht individuell. Ebenso groß ist der Anteil derer, die *sämtliche* zuvor genannten Merkmale sozialen Engagements aufweisen.

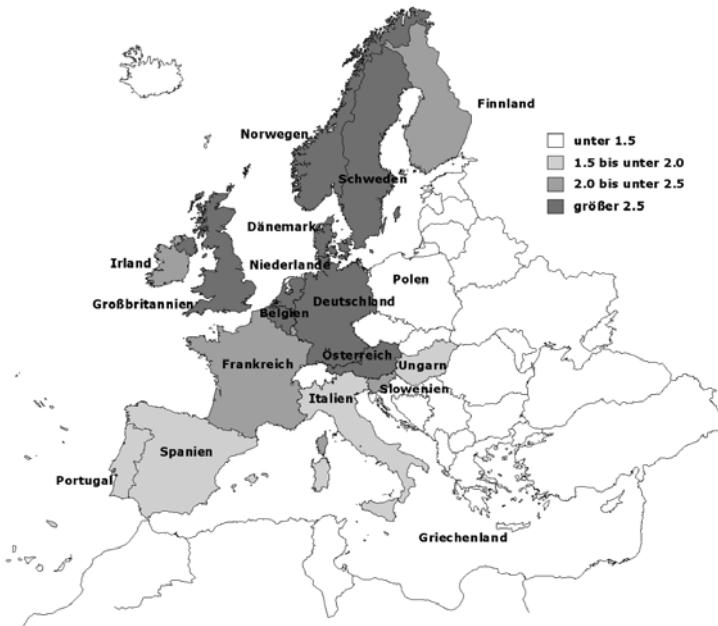
Im engeren Sinne verwenden wir den Begriff des Sozialkapitals zur Bezeichnung der aktiven Mitarbeit in einer Organisation oder der regelmäßigen, mindestens wöchentlichen informellen Hilfeleistung. 55 Prozent der Europäer sind in dieser Weise sozial engagiert. Noch enger wird die Bedeutung des Konzepts, wenn man zusätzlich die Einbindung in innerorganisatorische Netzwerke zur Bedingung macht. In diesem Falle verringert sich der Anteil der am Netzwerkkapital partizipierenden Bürger in den europäischen Gesellschaften auf 37 Prozent. Die Einbindung in soziale Netzwerke nähme nochmals ab, wenn man zusätzlich die brückenbildende Funktion sozialer Netzwerke berücksichtigte. Dies muss hier aus einer Reihe von Gründen unterbleiben.

Da die europäischen Durchschnittswerte große nationale Unterschiede im sozialen Engagement verdecken, lohnt sich ein näherer Blick auf die Verteilung des Sozialkapitals in einzelnen europäischen Gesellschaften (Abbildung 1). Dabei zeigt sich ein starkes Gefälle zwischen den Regionen Europas. In allen Gesellschaften Nord- und Westeuropas sowie des westlichen Mitteleuropas ist die Mehrheit der Bevölkerung in soziale Netzwerke im engeren Sinne integriert. An der Spitze liegen die skandinavischen Länder Schweden, Norwegen und Dänemark, dicht gefolgt von den Niederlanden, Deutschland, Belgien und Österreich. Im Vergleich damit sind Irland, Finnland, Luxemburg, Slowenien und Frankreich deutlich schwächer mit Netzwerkkapital ausgestattet. In nahezu allen süd- und mittelosteuropäischen Gesellschaften ist nur eine Minderheit der Menschen sozial engagiert. Die niedrigsten Werte wurden in Griechenland und Polen gemessen, unwesentlich höher sind die Werte in Ungarn, Italien, Portugal und Spanien.

Die Berücksichtigung der Integration von Mitgliedern und Aktiven in innerorganisatorische Freundschaftsnetzwerke macht keine grundsätzliche Revision der zuvor getroffenen

Feststellungen erforderlich. Das Niveau der Sozialkapitalausstattung sinkt, die Reihenfolge der Länder bleibt aber weitgehend erhalten. Wie vermutet wurde, schlagen sich die historischen Prägungen der europäischen Gesellschaften bis heute im sozialen Engagement der Bürger nieder.

Abbildung 1: Netzwerkkapital in Europa, 2002/2003



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des ESS-Datensatzes.

4.2 Die kulturelle Komponente des Sozialkapitals

Seine produktiven Wirkungen für die Gesellschaft entfaltet das soziale Engagement nur dann, wenn es gemeinsam mit jenen Orientierungen auftritt, die man als kulturelle Komponente des Sozialkapitals bezeichnet. Zu diesen gehören die Unterstützung gemeinschaftsbezogener Werte und Normen sowie das zwischenmenschliche Vertrauen. Diese Orientierungen ermöglichen soziale Kooperation und wirken der Neigung von Individuen oder Gruppen entgegen, die eigenen Ziele ohne Rücksicht auf die gesellschaftlichen Auswirkungen des individuellen Handelns zu verfolgen. Putnam bezeichnete das Prinzip der „generalisierten Reziprozität“ als „Touchstone“ des Sozialkapitals (Putnam 2000: 134).

4.2.1 Reziprozitätsnormen

Im Vergleich mit der sozialen Partizipation wurde die Unterstützung prosozialer Werte und Normen von der empirischen Forschung stark vernachlässigt. Dies ist vor allem deshalb erstaunlich, weil die Internalisierung staatsbürglicher Rechte und Pflichten durch die Menschen ein wichtiges Thema der politischen Philosophie darstellt und in der aktuellen Debat-

te zwischen Liberalen und Kommunitariern eine prominente Position einnimmt. Da die Sozialkapitalforschung die Reziprozitätsorientierungen auf die perzipierten staatsbürgerlichen Pflichten begrenzt, bleiben die Staatsbürgerrechte in den folgenden Ausführungen unberücksichtigt.

Die klassischen Arbeiten liefern nur wenige Anhaltspunkte für eine Konzeptualisierung oder gar Operationalisierung dieser Dimension des kulturellen Kapitals. Putnams erwähnt in „*Making Democracy Work*“ Partizipations- und Solidaritätsnormen, beschreibt sie aber nur oberflächlich (vgl. Putnam 1993: 87-89). Neuere Analysen gemeinschaftsbezogener Werte und Normen differenzierten zwischen vier Arten von *Civic Duties*: der Verpflichtung zur Teilnahme am gesellschaftlichen und politischen Leben, der Befolgung sozialer Normen, der Solidarität und der kritischen Autonomie (vgl. Pettersen et al. 1998; Rose/Pettersen 2002; Pattie/Seyd/Whiteley 2004; Roßteutscher 2005; Denters/Gabriel/Torcal 2007; van Deth 2007).

Das Konzept der Reziprozitätsnormen sollte alle Handlungsorientierungen einschließen, die es vorschreiben, den Mitmenschen eine vorteilhafte Position zu verschaffen, und es untersagen, ihnen Schaden zuzufügen oder mögliche Vorteile vorzuenthalten. Hierzu gehören vorrangig die Solidaritäts- und Partizipationsnormen. Diese setzen ihrerseits die Einhaltung der Spielregeln eines geordneten und fairen menschlichen Zusammenlebens voraus, die nicht exklusiv in der Zivilgesellschaft auftreten, ohne die diese aber nicht vorstellbar ist. Verhaltensweisen wie das Nichtbefolgen von Gesetzen, das Hinterziehen von Steuern, die ungerechtfertigte Inanspruchnahme sozialer Leistungen oder die Ausbeutung von anderen Menschen gewährten Hilfleistungen verstößen gegen das Reziprozitätsprinzip. Sie werden entweder durch Sanktionen oder – in einer auf kommunitarischen Werten basierenden Gemeinschaft – durch die Unterstützung der Prinzipien der Fairness und der Solidarität eingedämmt (Tyler 1998; Gabriel et al. 2002).

4.2.2 Soziales Vertrauen

In der Praxis der Sozialkapitalforschung wird die kulturelle Komponente des Sozialkapitals meist ausschließlich über das interpersonale Vertrauen erfasst. Diese Einstellung beschreibt eine positiv besetzte emotionale Beziehung zwischen Akteuren. Sie basiert auf der Überzeugung, ein Partner könne sich auf den anderen verlassen, selbst wenn beide gegensätzliche Interessen verfolgen. Nach Braithwaite/Levi (1998) kann soziales Vertrauen entweder aus positiven Erfahrungen mit Interaktionspartnern oder aus einem Gefühl der Zugehörigkeit zu einer gesellschaftlichen Gemeinschaft resultieren, deren Mitglieder sich den gleichen Werten und Normen verpflichtet fühlen. Diese Gemeinsamkeiten reduzieren das jeder Vertrauensbeziehung inhärente Risiko der Enttäuschung. Eine wichtige Ursache hierfür stellt die Anerkennung der Reziprozitätsnormen durch die Mitglieder einer Gesellschaft dar.

In der Primärumwelt von Individuen kommt soziales Vertrauen mehr oder minder automatisch durch häufige und enge soziale Interaktionen zustande. Diese generieren „dichtes Vertrauen“. Für das Funktionieren moderner Gesellschaften ist es allerdings wichtig, dass auch Vertrauen zwischen Fremden, so genanntes „dünnnes Vertrauen“, existiert (vgl. Newton 1999). Vor allem diese Orientierung haben die Theoretiker des Sozialkapitals im Blick, wenn sie die Erwartung formulieren, soziales Vertrauen senke die Transaktionskosten sozialen Handelns und trage auf diese Weise dazu bei, die Performanz von Staat und Gesellschaft zu steigern. Keine moderne Gesellschaft kommt ohne ein Mindestmaß an Vertrauen zu Fremden aus. Nur auf diese Weise entstehen die komplexen Formen gesellschaftlicher Zusammenarbeit, die für jede rationale Arbeitsteilung notwendig sind.

4.2.3 Die Verteilung des kulturellen Kapitals in Europa

Wie wir bereits bei der Untersuchung des Netzwerkkapitals feststellten, sind die europäischen Gesellschaften in höchst unterschiedlichem Maße mit kulturellem Kapital ausgestattet. Der Anteil der Befragten, die sowohl ihren Mitmenschen vertrauen als auch prosoziale Normen unterstützen, liegt in Europa bei 28 Prozent. Mit über 60 Prozent weisen Dänemark, Norwegen und Finnland die höchsten Werte auf, auch Schweden übertrifft die 50 Prozent-Marke. In Westeuropa und im westlichen Mitteleuropa ist zwar bei einer breiten Mehrheit der Befragten eine der beiden Komponenten des kulturellen Kapitals anzutreffen. Jedoch erreichen nur Irland, die Schweiz und die Niederlande in etwa das Niveau der nordischen Demokratien, wenn es um das gemeinsame Auftreten von Vertrauen und Reziprozitätsnormen geht. Besonders schwach ist das kulturelle Kapital in den postkommunistischen Ländern entwickelt. Maximal zwanzig Prozent der Befragten geben in diesen Ländern an, ihren Mitbürgern zu vertrauen und die genannten Reziprozitätsnormen zu unterstützen. In Südeuropa werden nur geringfügig höhere Werte erreicht (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Kulturelles Kapital in Europa, 2002/2003



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des ESS-Datensatzes.

Jedoch erreichen nur Irland, die Schweiz und die Niederlande in etwa das Niveau der nordischen Demokratien, wenn es um das gemeinsame Auftreten von Vertrauen und Reziprozitätsnormen geht. Besonders schwach ist das kulturelle Kapital in den postkommunistischen Ländern entwickelt. Maximal zwanzig Prozent der Befragten geben in diesen Ländern an, ihren Mitbürgern zu vertrauen und die genannten Reziprozitätsnormen

zu unterstützen. In Südeuropa werden nur geringfügig höhere Werte erreicht (vgl. Abbildung 2).

Wegen der analytischen Unschärfe des Sozialkapitalkonzeptes kann man aus den präsentierten Daten nur schwer verlässliche Aussagen über die Verteilung des Sozialkapitals in den europäischen Gesellschaften ableiten. Die in der Forschung nicht unübliche Praxis, nahezu jede beliebige Form der Einbindung der Menschen in soziale Netzwerke als Vorhandensein von Sozialkapital einzustufen, ist mit den vorliegenden Begriffsbestimmungen ebenso vereinbar wie die hier vorgeschlagene engere Fassung. Zudem liegen kaum systematische Versuche vor, die Beziehungen zwischen den Einzelkomponenten empirisch zu bestimmen und diese zu einem komplexeren Index zur Messung von Sozialkapital zusammenzufassen. Für die folgenden Ausführungen über die Implikationen der Sozialkapitalausstattung für das Funktionieren der Demokratie wirft dieser Sachverhalt Probleme auf. Diese ergeben sich aus der Annahme, eine *Mindestausstattung* mit Sozialkapital sei erforderlich, um positive Effekte für die Gesellschaft und die Demokratie zu induzieren. Weniger gravierend sind diese Mängel, wenn wir – unabhängig von der Frage nach einem Mindestniveau – im Ländervergleich prüfen, ob ein Mehr an Sozialkapital zu einer Leistungssteigerung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft führt.

5. Die Konsequenzen der Verteilung von Sozialkapital

In der Wissenschaft und in der Politik fand das Konzept des Sozialkapitals breite Aufmerksamkeit. Dies hat weniger mit seiner analytischen Schärfe als mit seiner normativen Attraktivität zu tun. Zu dieser Schieflage leistete die Sozialkapitalforschung einen großen Beitrag. Sie widmete der Analyse der gesellschaftlichen und politischen Wirkungen der Verteilung von Sozialkapital wesentlich mehr Aufmerksamkeit als seiner Konzeptualisierung und Messung. Damit vernachlässigte sie die Spezifikation der Bedingungen des Auftretens der behaupteten Effekte. Die enorme Breitenwirkung der Sozialkapitalforschung wäre vermutlich ausgeblieben, hätten nicht Politikberatungsinstitutionen die entsprechenden Ideen in die Öffentlichkeit und in die Politik transportiert. Mit deren tatkräftiger finanzieller und publizistischer Unterstützung konnten Sozialkapitalforscher die Hoffnung wecken, durch die Mobilisierung von Sozialkapital ließen sich zahlreiche Probleme der modernen Gesellschaften lösen.

Eine derartige Erwartung ist auf den ersten Blick nachvollziehbar. Das Projekt einer Gesellschaft, in der vertrauensvolle, verantwortungsbewusste und sozial aktive Menschen gemeinsam den Versuch unternehmen, ihre Probleme zu lösen, ist normativ ausgesprochen attraktiv. Es übt mehr Anziehungskraft aus als die Vorstellung einer Gesellschaft, die das menschliche Zusammenleben auf eine Addition von Ein- und Verkäufen reduziert, wie es Ken Newton (1999) formulierte. Funktionsfähige zivilgesellschaftliche Strukturen scheinen auch einer Vorstellung vom Staat als Generalverteilungsagentur von Lebenschancen überlegen zu sein, mit der sich Helmut Klages (1984) in mehreren Studien kritisch auseinandersetzte. Die Attraktivität des Projekts der Zivilgesellschaft steigt nochmals, wenn eine auf die Prinzipien von Solidarität und Partizipation gegründete Gesellschaftsordnung sogar eine bessere Lösung der gesellschaftlichen Probleme verspricht als die traditionellen politischen und ökonomischen Koordinationsformen.

5.1 Annahmen

Die bisher vorgelegten empirischen Belege der positiven Auswirkungen des Sozialkapitals auf das menschliche Zusammenleben betreffen überwiegend die Makroebene und sind von unterschiedlicher Überzeugungskraft. Skepsis ist vor allem gegenüber denjenigen Studien angebracht, die ihre Aussagen ausschließlich auf die Feststellung paralleler Trendverläufe stützen und zudem nur für einzelne Gesellschaften gelten.

In seiner Studie über die Verteilung des Sozialkapitals in den italienischen Regionen hatte Putnam in einer Vielzahl von Lebensbereichen positive Sozialkapitaleffekte nachgewiesen. Demnach stiegen mit der Sozialkapitalausstattung der italienischen Regionen die Mediennutzung, das politische Interesse und die politische Partizipation, aber auch die Lebenszufriedenheit der Menschen. Die politischen Eliten wiesen eine größere Kompromissbereitschaft auf, Korruption und Klientelismus traten seltener auf als in Regionen mit wenig Sozialkapital (Putnam 1993: 91-120).

Noch weiter gehende und vielfältigere Effekte glaubte Putnam in seinen Analysen der amerikanischen Gesellschaft nachweisen zu können, dieses Mal unter negativen Vorzeichen. Die maßgebliche Ursache der tiefen Malaise der amerikanischen Politik und Gesellschaft sah er im Verschwinden der *Civic Generation*. Dieser Prozess habe unter anderem ein wachsendes Misstrauen gegen die politische Führung, eine abnehmende Partizipationsbereitschaft, einen Bedeutungsverlust des Mäzenatentums und eine rückläufige Bereitschaft zum Blutspenden hervorgerufen. Demnach müsste eine Revitalisierung des Sozialkapitals den Erhalt oder Aufbau einer funktionsfähigen öffentlichen Infrastruktur, intakte Beziehungen zwischen Regierenden und Regierten sowie Glück und Zufriedenheit der Menschen zur Folge haben. Im Einzelnen erwartet Putnam von einer Mobilisierung des Sozialkapitals eine verbesserte Qualität von Bildung und Erziehung, mehr öffentliche Sicherheit, einen steigenden wirtschaftlichen Wohlstand und eine vitale Demokratie (Putnam 2000: 296-350). Ähnlich hohe Erwartungen in die Effekte des Sozialkapitals äußert David Halpern in einer neueren Studie (Halpern 2005: 43-196).

Auf der Makroebene lassen sich die postulierten Effekte der Verteilung von Sozialkapital auch im internationalen Vergleich empirisch belegen (vgl. Gabriel et al. 2002). Je breiter das soziale Engagement in den europäischen Gesellschaften gestreut ist und je mehr Unterstützung prosoziale Orientierungen in der Bevölkerung finden, desto höher fallen die Humanentwicklung, das Wirtschaftswachstum und die Vollbeschäftigung aus. Auf der anderen Seite sinken mit der Höhe der Sozialkapitalausstattung die Ungleichheit der Einkommensverteilung und die Korruption. Das politische Vertrauen der Bevölkerung steigt ebenso wie die Zufriedenheit mit den individuellen und kollektiven Lebensbedingungen und die aktive Beteiligung der Menschen an der Politik. Alle diese Aspekte der Systemperformanz lassen sich durch die Verteilung von Netzwerkkapital und kulturellem Kapital empirisch gut schätzen. Beide Faktoren, das organisatorische wie das kulturelle Kapital, sind für die Erklärung der genannten Merkmale „guten Regierens“ wichtig. Das kulturelle Kapital erweist sich allerdings als die etwas wichtigere Einflussgröße. Wie die Sozialkapitaltheorie postuliert, leben in den mit Sozialkapital gut ausgestatteten Gesellschaften Europas mehr zufriedene, vertrauensvolle und aktive Menschen als in den Ländern, in denen das Sozialkapital eine knappe Ressource darstellt. Systemkapital und *Good Governance*, so scheint es, hängen eng miteinander zusammen.

Um die makropolitischen Befunde über die positiven Effekte der gesellschaftlichen Verteilung von Systemkapital auf die Integrations- und Leistungsfähigkeit von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft zu erhärten, ist es notwendig, die Mikroebene und damit die Verteilung des Beziehungskapitals genauer in den Blick zu nehmen. Nur wenn sich die be-

schriebenen Strukturen auf individuelle Beziehungen zurückführen lassen, wenn also in den Analysen von Systemkapital und Beziehungskapital ähnliche Muster auftreten, werden die berechtigten Zweifel an den optimistischen Annahmen über die Folgen der Verteilung und Entwicklung von Sozialkapital entkräftet.

5.2 Konzeptualisierung von Good Governance

Die zuvor beschriebenen Performanzgrößen gehören zu einem Eigenschaftssyndrom, für das Politikberatungsinstitutionen die marktgängige Bezeichnung *Good Governance* erfunden haben. Dieser Begriff weist allerdings die gleiche analytische Schwäche auf wie der des Sozialkapitals. Es ist keineswegs klar, welche konkreten Systemeigenschaften das Modell des *Good Governance* ausmachen.

In der Literatur finden sich zahlreiche konkurrierende Vorstellungen darüber, welche Eigenschaften „gutes Regieren“ kennzeichnen. Wie Lauth (2004) in einem breiten Überblick über die vorliegenden Messungen der Qualität von Demokratien zeigt, zielen einige Indizes wie der Freedom House- oder der Gastil-Index auf die Messung der Qualität demokratischer Strukturen. Andere machen *Good Governance* an der Qualität des Handelns politischer Akteure oder an den Ergebnissen dieses Handelns für die Gesellschaft fest (Brusis 2008). Transparency International zielt beispielsweise auf das Fehlen von Korruption ab. Die Weltbank erfasst *Good Governance* durch folgende sechs Kriterien: Politische Mischsprache und demokratische Verantwortlichkeit, politische Stabilität und Fehlen von Gewalt, Effektivität des Regierungshandelns, regulatorische Qualität und Herrschaft des Rechts sowie Eindämmung von Korruption (vgl. Kaufmann/Kraay/Mastruzzi 2007). Jede dieser Teildimensionen wirft ähnliche Definitions- und Messprobleme auf wie das umfassendere *Good Governance*-Konzept.

Unabhängig von ihrem Realitätsgehalt sind die Annahmen über die Effekte des Sozialkapitals wesentlicher klarer formuliert als die Eigenschaften des Konzepts selbst. Da sich die Effekte darüber hinaus mit den uns verfügbaren Daten prüfen lassen, untersuche ich nachfolgend an einigen ausgewählten Beispielen, ob die Partizipation der Menschen am Sozialkapital tatsächlich dazu beiträgt, die perzipierte Qualität von Politik und Gesellschaft zu verbessern und das menschliche Leben lebenswerter zu machen. Dabei nehme ich Aspekte der privaten Daseinsgestaltung ebenso in den Blick wie das Verhältnis der Bürger zum politischen System. Im Einzelnen untersuche ich die Bedeutung der Partizipation von Individuen am Sozialkapital für die folgenden Größen:

1. Das Vertrauen der Menschen zu den politischen Institutionen und Akteuren. Obwohl in der einschlägigen Forschung keine einheitlichen Vorstellungen über das in einer Demokratie benötigte Mindestmaß an politischem Vertrauen existieren, besteht Übereinstimmung darin, dass ein demokratisches System nicht handlungsfähig wäre, wenn nicht es nicht über ein Mindestmaß an politischem Vertrauen verfügte. Politisches Vertrauen gilt als notwendige Bedingung effektiven Regierens. Durch seine Gewährung räumt die Bevölkerung den Regierenden den Spielraum ein, den sie für die Gestaltung der Politik und die Durchsetzung politischer Entscheidungen benötigen. Das politische Vertrauen als Teildimension von *Good Governance* wird in der folgenden Analyse als Vertrauen zum Parlament, zur Polizei und den Gerichten sowie zu den Politikern erfasst.
2. Demokratien sind dem Anspruch verpflichtet, durch autoritative Wertezuteilungen die kollektiven Lebensbedingungen der Menschen zu verbessern und ihre Zufriedenheit mit diesen Bedingungen zu fördern. Als Performanzkriterien gelten dabei die wirt-

schaftliche Prosperität, die innere Sicherheit und eine leistungsfähige öffentliche Infrastruktur. Diese materielle Dimension von *Good Governance* wird über die Zufriedenheit mit der Wirtschaftslage, mit dem Gesundheits- und dem Bildungssystem sowie über das subjektive Gefühl der Sicherheit erfasst.

3. In modernen Gesellschaften, in denen der Staat tief in zahlreiche Bereiche des gesellschaftlichen Lebens eingreift und durch sein Handeln das Leben der Menschen beeinflusst, hängt die Zufriedenheit mit den individuellen Lebensbedingungen vermutlich mit der Bewertung der gesellschaftlichen Verhältnisse zusammen. Dennoch sind diese beiden Aspekte nicht identisch. Aus diesem Grunde ist es sinnvoll, die Zufriedenheit mit den individuellen Verhältnissen in die Untersuchung einzubeziehen. Hierzu gehört neben der generalisierten Lebenszufriedenheit das Gefühl, glücklich und gesund zu sein und mit seinem Einkommen zurechtzukommen.
4. Die bisher behandelten Aspekte von *Good Governance* betreffen die Outputs des politischen Systems, deren Ergebnisse und das Vertrauen zu deren Produzenten. In der Demokratie lässt sich die Beziehung des Bürgers zum politischen System aber nicht auf die Rolle eines Empfängers staatlicher Leistungen reduzieren. Ebenso wichtig ist eine aktive Bürgerschaft, die selbstbewusst ihre politischen Interessen artikuliert, sie in den politischen Prozess einbringt und darauf achtet, dass die politischen Eliten bei ihren Entscheidungen die Belange der Bürger im Blick behalten. Dies ist in einer pluralistischen Demokratie zwar nicht immer leicht zu realisieren, gehört aber unabdingbar zu dem Leitbild einer demokratischen Herrschaftsordnung. So, wie das politische Vertrauen eine Bedingung effektiven Regierens darstellt, tragen die politische Involvierung und die politische Partizipation zur Responsivität des politischen Systems und seiner Repräsentanten bei. Ich erfasse diese Komponente über die politische Partizipation der Bevölkerung.¹

Das hier vorgestellte Konzept des *Good Governance* ist in mancherlei Hinsicht diskussionsbedürftig. So kann man grundsätzlich über den Sinn einer Analyse der subjektiven Dimension von *Good Governance* streiten. Theoretisch lässt sich diesem Einwand jedoch entgegenhalten, dass die Bewertung der politischen Verhältnisse durch die Menschen zu den wichtigsten Qualitätsstandards demokratischer Regime gehört. Empirisch spricht zudem die enge Beziehung zwischen unserem Indikator von *Good Governance* und dem Human Development-Index für das hier gewählte Vorgehen. Auch die Auswahl der Indikatoren mag problematisch und erweiterungsbedürftig erscheinen, jedoch stehen sie in der Tradition der empirischen Demokratieforschung und repräsentieren mit dem politischen Vertrauen und der politischen Partizipation zwei Schlüsselcharakteristika demokratischen Regierens.

Etwas ungewöhnlich mag schließlich die Zusammenfassung der Einzelindikatoren zu einem globalen *Good Governance*-Index erscheinen. Dieses Vorgehen lässt sich jedoch durch die eingangs gestellte Forschungsfrage rechtfertigen. Das Interesse meiner Analyse gilt weniger der Bedeutung des Sozialkapitals für einzelne Merkmale demokratischen Regierens als dem demokratischen Regieren und dessen subjektiver Perzeption im Allgemeinen. Zudem hängen die vier Einzelkomponenten empirisch positiv miteinander zusammen, selbst wenn einige der Beziehungen nur schwach ausgeprägt sind.

¹ Da Partizipation, unabhängig von ihrer konkreten Form, zu den Attributen einer Demokratie gehört, verzichte ich auf die in der Literatur mittlerweile geläufige Unterscheidung zwischen traditionellen parteienstaatlichen Formen des Engagements und legalen Protestaktivitäten. Beide Arten der Einflussnahme lassen sich konzeptuell und empirisch voneinander trennen, in unserem Zusammenhang ist dies aber von untergeordneter Bedeutung.

5.3 Ergebnisse

Gemessen an den meisten Makroindikatoren von *Good Governance* weisen die europäischen Demokratien, insbesondere die Gesellschaften in der westlichen Hälfte des Kontinents, sehr hohe Werte auf und rangieren im weltweiten Vergleich in der Spitzengruppe. Bei den Freedom-House Indizes bürgerlicher und politischer Freiheiten erreichen alle in unserem Sample erfassten Nationen den Höchstwert. Eine ähnliche Positionierung zeigt sich auch bei anderen Messungen wie beim Human Development-Index oder beim Good Governance-Index der Weltbank.

Für die subjektive Dimension von *Good Governance* stellt sich die Sachlage etwas anders dar. Zwar befinden sich diejenigen Länder, die bei den Makroindikatoren die Spitzengruppe bilden, auch hier auf den oberen Rängen. Dennoch bewerten die Bürger aller europäischen Demokratien die in ihren Ländern vorherrschenden gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse relativ kritisch und nehmen auch nicht besonders intensiv Anteil an der Politik. Den höchsten Wert weist unser Index in Dänemark auf, den niedrigsten in Polen. Außer den nordischen Ländern entsprechen die kleinen mitteleuropäischen Demokratien (die Schweiz, Österreich, Luxemburg und Belgien) am besten den Idealvorstellungen des *Good Governance*. Die unteren Plätze auf der Rangskala nehmen die post-kommunistischen Staaten sowie Portugal und Griechenland, zwei post-autoritäre Gesellschaften, ein (vgl. Abbildung 3). Auf den ersten Blick weist diese Rangordnung eine große Ähnlichkeit mit jener auf, die wir bei der Verteilung des Sozialkapitals festgestellt hatten. Dieser Sachverhalt findet auch in einer hohen Korrelation zwischen den beiden genannten Variablen auf der Mikroebene seinen Niederschlag.

Abbildung 3: Good Governance in Europa, 2002/2003



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des ESS-Datensatzes.

Parallel zu den auf der Aggregatebene ermittelten Zusammenhängen leistet die Partizipation von Individuen am Sozialkapital einen großen Beitrag zur Erklärung der subjektiven Dimension von *Good Governance*. Mit Ausnahme der informellen Hilfeleistungen erweisen sich alle Komponenten des Sozialkapitals als bedeutsam dafür, ob die Menschen in Europa ein positives Verhältnis zu ihrer politischen und gesellschaftlichen Umwelt aufweisen und sich in ihr wohl fühlen. Die wichtigste Rolle hierfür spielt das interpersonale Vertrauen, gefolgt von der Unterstützung der Reziprozitätsnormen und dem Engagement in Freiwilligenorganisationen (vgl. Tabelle 1).

In den fünf europäischen Regionen zeigen sich relativ einheitliche Sozialkapitaleffekte. In allen Regionen ist die Schätzung der Modelle etwas geringer als im Gesamtmodell Europa (.29) – außer in Mittelosteuropa (.28) –, ist aber gleichwohl akzeptabel. Die Bedeutsamkeit der Faktoren Vertrauen, Reziprozitätsnormen und Engagement in Freiwilligenorganisationen variiert zwischen den Regionen nur graduell. Generell ist das interpersonale Vertrauen am wichtigsten dafür, ob die Menschen mit der Politik und der Gesellschaft zufrieden sind und sich politisch engagieren. Die informellen Hilfeleistungen sind in dieser Hinsicht am unwichtigsten.

Im Vergleich der Regionen Europas beeinflussen das interpersonale Vertrauen und das soziale Engagement in Südeuropa die subjektive Wahrnehmung von *Good Governance* etwas schwächer als in den anderen Regionen, interpersonale Hilfeleistungen sind für die Erklärung der Perzeption von *Good Governance* gänzlich irrelevant. Soziales Engagement leistet auch in den neuen Demokratien Mittelosteuropas keinen nennenswerten Beitrag für die Erklärung von *Good Governance* (vgl. Tabelle 1). Bei einer Analyse der Bedeutung des Sozialkapitals für einzelne Aspekte von *Good Governance* fallen die Zusammenhänge weniger konsistent und stark aus, an der Gültigkeit der Feststellungen über die positive Rolle des Sozialkapitals für die Entwicklung demokratischen Regierens ändert dies aber nichts. Insgesamt belegen die Befunde die große Bedeutung des Zugangs zum Sozialkapital für das Verhältnis der Menschen zu ihrer politischen und gesellschaftlichen Umwelt und weichen insofern von den Ergebnissen früherer Studien ab, in denen oft nur schwache Mikroeffekte des Sozialkapitals nachgewiesen werden konnten (vgl. z. B. Gabriel et al. 2002).

Tabelle 1: Sozialkapital und Governance in 21 europäischen Demokratien, 2002/2003

	Gesamt		Nord		West		Mitte		Süd		Mitte-Ost	
	B	β	b	β	b	β	b	β	b	β	b	β
Interpersonales Vertrauen	,22 ^a	,38	,23 ^a	,36	,21 ^a	,35	,20 ^a	,33	,16 ^a	,31	,20 ^a	,38
Reziprozitätsnorm	,06 ^a	,23	,06 ^a	,18	,05 ^a	,19	,06 ^a	,22	,05 ^a	,19	,06 ^a	,24
Engagement in FWO	,11 ^a	,15	,14 ^a	,18	,15 ^a	,22	,15 ^a	,19	,11 ^a	,17	,07 ^a	,10
Informelle Hilfen	,01 ^a	,04	,02 ^c	,04	,01 ^b	,04	,02 ^a	,05	,00	,00	,03 ^a	,08
Konstante	2,32 ^a		2,60 ^a		2,18 ^a		2,24 ^a		2,27 ^a		2,31 ^a	
R ²		,29 ^a		,24 ^a		,27 ^a		,27 ^a		,20 ^a		,28 ^a
N		30.995		1.715		4.571		10.281		7.616		5.517

^a sig. = .000

^b sig. = .005

^c sig. = .05

Anm.: Die Daten wurden nach der Einwohnerzahl der Länder gewichtet. Alle Variablen wurden auf einen Wertebereich von 0 bis 10 standardisiert, um die Vergleichbarkeit der Effektkoeffizienten zu verbessern.

Quelle: ESS 2002/2003, gepoolter Datensatz.

6. Zusammenfassung und Diskussion

Macht Sozialkapital die Menschen glücklicher, wohlhabender, gesünder und cleverer? Fördert die Ausstattung einer Gesellschaft mit Sozialkapital die Vitalität der Demokratie und die Leistungsfähigkeit des wirtschaftlichen und des politischen Systems? Wenn man – wie in diesem Beitrag – die Beantwortung dieser Fragen auf die Wahrnehmungen und Bewertungen der Bürger stützt, fällt die Antwort positiv aus. Die Verteilung von Sozialkapital hilft dabei zu erklären, warum die Dänen glücklicher sind als die Slowaken und warum die Norweger größeres Vertrauen in das Rechtssystem setzen als die Portugiesen. Aus dieser Perspektive betrachtet, könnte man versucht sein, mit der Feststellung zu schließen: Die Aktivierung des Sozialkapitals ist ein geeigneter Weg, die Leistungsfähigkeit von Demokratien zu steigern und das Verhältnis der Menschen zur Politik positiv zu gestalten.

Dennoch weist die Sozialkapitalforschung eine ganze Reihe von Schwächen auf, nach deren Identifikation man nicht einfach zur Tagesordnung übergehen kann. Die Mängel beeinträchtigen die wissenschaftliche Brauchbarkeit des Konzepts, stellen die Ergebnisse der empirischen Forschung selbst in den Bereichen in Frage, in denen sie plausibel sind, und machen die technologische Verwendung der empirischen Erkenntnisse zu einem fragwürdigen Unternehmen. Welches also sind die besonders gravierenden Mängel der Sozialkapitalforschung?

Wie andere wissenschaftliche Ansätze – etwa Almond/Verbas (1963) „Civic Culture“-Konzept oder Ingleharts (1971) Theorie des postmaterialistischen Wertewandels – fand die Theorie des Sozialkapitals in der empirischen Forschung eine breite Resonanz, ohne dass die Bedeutung des Konzepts geklärt wäre. Analytisch ist das Konzept unbefriedigend geblieben. Es wird in der Regel nicht explizit definiert, sondern nur durch eine Auflistung seiner Elemente und eine Beschreibung seiner Funktionen bestimmt. Dieses Vorgehen ist methodologisch nicht akzeptabel. Solange eine eindeutige Definition des Konzepts fehlt, kann man nicht entscheiden, ob man alle seine relevanten Komponenten erfasst hat oder ob alle empirisch analysierten Sachverhalte zu den Bestandteilen des Sozialkapitalkonzeptes zu zählen sind. Das Fehlen eindeutig theoretisch begründeter Kriterien für eine Feststellung dessen, was zum Sozialkapital gehört und was nicht, macht jede Operationalisierung willkürlich.

Methodologisch hat dies die fatale Konsequenz, dass sich Hypothesen über Sozialkapitaleffekte nicht prüfen lassen, weil Aussagen über das Vorliegen der Bedingungen für das Auftreten der postulierten Effekte nicht möglich sind. Noch weniger akzeptabel ist die Bestimmung des Sozialkapitals durch eine Beschreibung seiner Funktionen. Die Erfüllung von Funktionen bedeutet, dass beim Vorliegen von Sozialkapital bestimmte Effekte auftreten, die sich bei seinem Fehlen nicht einstellen. Dies festzustellen, ist aber kein Definitionsproblem, sondern eine Aufgabe der empirischen Forschung. Macht man das Eintreten von Effekten zum Definitionsproblem, dann hat man die Theorie des Sozialkapitals gegen jede empirische Kritik immunisiert.

Selbst wenn man sich mit einer Aufzählung der Elemente des Sozialkapitals zufrieden gäbe, müsste man diese präzise bestimmen. Derzeit zeigen sich bei der Analyse des Netzwerkkapitals, vor allem aber der Beschreibung der Reziprozitätsnormen, unvertretbar große Unschärfen. Sie potenzieren sich, wenn man von der Analyse des Beziehungskapitals zu der des Systemkapitals wechselt.

Lässt sich noch einigermaßen eindeutig bestimmen, ob ein Individuum in soziale Netzwerke integriert ist und Reziprozitätsnormen unterstützt, so gibt es derzeit keinerlei Kriterien, nach denen sich jenseits des Beliebens einzelner Forscher festlegen ließe, ob eine

Gesellschaft in ausreichendem Maße über Sozialkapital verfügt oder nicht, um das Prädikat „Zivilgesellschaft“ zu verdienen.

Noch unbefriedigender als die Spezifikation der Einzelkomponenten des Sozialkapitals sind die Aussagen über die zwischen diesen bestehenden Beziehungen und ihre Verknüpfung zu einem übergreifenden Konstrukt. Putnam bezeichnet das Sozialkapital als Muster der Sozialorganisation. Damit postuliert er eine systematische positive Beziehung zwischen den Einzelkomponenten. Deren Existenz wird aber in der Regel nicht empirisch untersucht, womit die empirische Tragfähigkeit des Konzepts insgesamt fragwürdig wird. Die vorliegenden Daten begründen Zweifel an der Sicht des Sozialkapitals als Menge kohärenter Orientierungen und Verhaltensweisen. Diese stützen sich vor allem auf den schwachen Zusammenhang zwischen den Reziprozitätsnormen und den übrigen Elementen des Sozialkapitals. Die hoch aggregierten Konstrukte „kulturelles Kapital“ und „Netzwerkkapital“ hängen allerdings sehr stark miteinander zusammen. Insofern könnte es sinnvoll sein, künftig mit diesen zu arbeiten, sofern die Datenlage dies erlaubt.

Das Konzept des Sozialkapitals weist demnach einige gravierende Schwächen auf, die auf Grund der von ihm ausgehenden intellektuellen Faszination in der bisherigen Forschung kaum thematisiert wurden. Die Befunde über die Bedeutung des Sozialkapitals für die Problemlösungskapazität der europäischen Demokratien mögen zwar hoffnungsvoll stimmen. Es scheint, dass die Partizipation am Sozialkapital die Menschen glücklich und zufrieden macht, sie politisch aktiviert und ihr politisches Vertrauen fördert. Aufgrund der zahlreichen analytischen Schwächen des Konzepts sind diese Ergebnisse aber mit einem großen Fragezeichen zu versehen.

Literaturverzeichnis

- Almond, Gabriel/Verba, Sidney (1963): *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton.
- Banfield, Edward (1958): *The Moral Basis of a Backward Society*, Chicago.
- Bourdieu, Pierre/Wacquant, Loic (1992): *An Invitation to Reflexive Sociology*.
- Braithwaite, Valerie/Levi, Margaret (Hrsg.) (1998): *Trust and Governance*, New York.
- Brusis, Martin (2008): Reformfähigkeit messen? Konzeptionelle Überlegungen zu einem Reformfähigkeitsindex für OECD-Staaten, in: *Politische Vierteljahresschrift* 49 (1), S. 92-113.
- Cohen, Jean (1999): *Trust, Voluntary Associations and Workable Democracy: The Contemporary American Discourse of Civil Society*, in: Warren, Mark E. (Hrsg.): *Democracy and Trust*, Cambridge, S. 208-248.
- Coleman, James (1988): Social Capital in the Creation of Human Capital, in: *American Journal of Sociology* 94 (1), S. 95-120.
- Curtis, James/Grabb, Edward/Baer, Douglas (1992): Voluntary Association Membership in Fifteen Countries: A Comparative Analysis, in: *American Sociological Review* 57 (2), S. 139-152.
- Dekker, Paul/Uslaner, Eric (2001): Social Capital and Participation in Everyday Life, London/New York.
- Dekker, Paul/van den Broek, Andries (2006): Is Volunteering Going Down?, in: Ester, Peter/Braun, Michael/Mohler, Peter (Hrsg.), *Globalization, Value Change and Generations: A Cross-National and Intergenerational Perspective*, Leiden, S. 179-201.
- Denters, Bas/Gabriel, Oscar/Torcal, Mariano (2007): Norms of Good Citizenship, in: van Deth, Jan/Montero, José Ramón/Westholm, Anders (Hrsg.): *Citizenship and Involvement in European Democracies: A Comparative Analysis*, London/New York, S. 88-108.
- Esser, Hartmut (2000): *Soziologie: Spezielle Grundlagen*. Bd. 4: Opportunitäten und Restriktionen, Frankfurt a. M./New York.
- Gabriel, Oscar/Kunz, Volker/Roßteutscher, Sigrid/van Deth, Jan (Hrsg.) (2002): *Sozialkapital und Demokratie: Zivilgesellschaftliche Ressourcen im Vergleich*, Wien.

- Gensicke, Thomas/Picot, Sibylle/Geiss, Sabine (2006): Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999-2004: Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerlichem Engagement, in Auftrag gegeben und herausgegeben vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Wiesbaden.
- Halpern, David (2005): Social Capital, Cambridge.
- Hooghe, Marc/Stolle, Dietlind (Hrsg.) (2003): Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective, New York.
- Inglehart, Ronald (1971): The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies, in: American Political Science Review 64 (4), S. 991-1017.
- Kaufmann, Daniel/Kraay, Aart/Mastruzzi, Massimo (2007): Governance Matters IV: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2006. World Bank Policy Research Working Paper 4280, Juli 2007.
- Klaces, Helmut (1984): Wertorientierungen im Wandel, Frankfurt a. M.
- Lauth, Hans-Joachim (2004): Demokratie und Demokratiemessung: Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich, Wiesbaden.
- Lin, Nan (2005): Social Capital, in: Beckert, Jens/Zagroski, Milan (Hrsg.): Encyclopedia of Economic Sociology, London/New York.
- Meulemann, Heiner (Hrsg.) (2008): Social Capital in Europe: Similarity of Countries and Diversity of People? Multi-level Analyses of the European Social Survey 2002, Leiden/Boston.
- Newton, Kenneth (1999): Social and Political Trust in Established Democracies, in: Norris, Pippa (Hrsg.): Critical Citizens: Global Support for Democratic Government, Oxford, S. 169-187.
- Pattie, Charles/Seyd, Patrick/Whiteley, Paul (2004): Citizenship in Britain: Values, Participation and Democracy, Cambridge.
- Pettersen, Per Arnt/Bennulf, Martin/Hedberg, Per/Pesonen, Pertti (1998): Political Participation, in: Jenssen, Anders/Pesonen Pertti/Gilljam, Mikael (Hrsg.): To Join or Not to Join: Three Nordic Referendums on the Membership in the European Union, Oslo.
- Putnam, Robert (1993): Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton.
- Putnam, Robert (2000): Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community, New York.
- Putnam, Robert (Hrsg.) (2001): Gesellschaft und Gemeinsinn: Sozialkapital im internationalen Vergleich, Gütersloh.
- Putnam, Robert/Goss, Kristin (2001): Einleitung, in: Putnam, Robert (Hrsg.): Gesellschaft und Gemeinsinn: Sozialkapital im internationalen Vergleich, Gütersloh, S. 15-43.
- Rose, Lawrence/Pettersen, Per Arnt (2002): The Good Citizen: Democratic Theory and Political Realities among Norwegians. Paper prepared for the 2002 annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, 25.-28.04.2002.
- Roßteutscher, Sigrid (2005): The Associative Elixir: Lure or Cure?, in: Roßteutscher, Sigrid (Hrsg.): Democracy and the Role of Associations: Political, Organizational and Social Contexts, London, S. 239-245.
- Stolle, Dietlind (2001): Clubs and Congregations: The Benefits of Joining an Association, in: Cook, Karen (Hrsg.): Trust in Society, New York, S. 202-244.
- Stolle, Dietlind/Rochon, Thomas (1998): Are All Associations Alike?, in: American Behavioral Scientist 42 (1), S. 47-65.
- Tocqueville, Alexis (1840/1990): Democracy in America, New York.
- Tyler, Tom (1998): Trust and Democratic Governance, in: Braithwaite, Valerie/Levi, Margaret (Hrsg.): Trust and Governance, New York, S. 269-295.
- van Deth, Jan (2003): Measuring Social Capital: Orthodoxies and Continuing Controversies, in: International Journal of Social Research Methodology 6 (1), S. 79-92.
- van Deth, Jan (2007): Norms of Citizenship, in: Dalton, Russell/Klingemann, Hans-Dieter (Hrsg.): The Oxford Handbook of Political Behavior, Oxford, S. 402-417.
- van Deth, Jan/Montero, José Ramón/Westholm, Anders (Hrsg.) (2007): Citizenship and Involvement in European Democracies, London/New York.
- Zmerli, Sonja/Newton, Kenneth (2007): Networking Among Voluntary Associations: Segmented or Integrated?, in: Maloney, William/Roßteutscher, Sigrid (Hrsg.): Social Capital and Associations in European Democracies: A Comparative Analysis, London, S. 153-174.

Dateninformationen

Alle Variablenkennungen beziehen sich auf die Akronyme des ESS-Datensatzes. Dieser kann von der Webseite des Norwegian Data Archive heruntergeladen werden.

In der vorliegenden empirischen Analyse erfolgte stets eine additive Verknüpfung der Variablen zu einem Indikator bzw. mehrerer Einzelindikatoren zu einem Index. Auch wurden die aus der Verknüpfung resultierenden Werte unter Wahrung der Originalabstände zwischen den Merkmalausprägungen auf den Wertebereich 0 bis 10 rekodiert.

Besondere Beachtung fand in der Analyse der *Good Governance*-Index. Die abhängige Variable der Regressionsanalyse ist die Zusammenfassung der Einzelindikatoren politisches Vertrauen, positive Performanzbewertung, persönliche Zufriedenheit und politische Partizipation.

Das politische Vertrauen ergibt sich aus den Variablen des Vertrauens in das Parlament (trstprl), die Justiz (trstlgl), die Polizei (trstplc) und die Politiker (trstplt). Die positive Performanzbewertung verknüpft die Bewertung der Infrastruktur (stfedu und stfhlt), der persönlichen Sicherheit (aesfdrk) und der Wirtschaftslage (stfeco). Die persönliche Zufriedenheit umfasst die Variablen der glücklichen Lebenssituation (happy) und der Zufriedenheit mit dem gegenwärtigen Leben (stflife). Politische Partizipation wurde erfasst über die Vorstellungen, dass ein guter Bürger möglichst politisch (impapol) und sozial (impavo) aktiv in der Gesellschaft teilnimmt.

Als die unabhängigen Variablen des Sozialkapitals wurden interpersonales Vertrauen, Reziprozitätsnormen, Engagement in Freiwilligenorganisationen und informelle Hilfen aufgeführt. Auch diese stellen sich als Indikatoren dar. Das interpersonale Vertrauen verknüpft die Variablen Vertrauen in andere Menschen (pplrst), Glauben an das faire Verhalten (pplfair) und die Hilfsbereitschaft (pplhlp) anderer. Reziprozitätsnormen ergeben sich aus den Indikatoren Solidarität, politische Partizipation und Konformität. Der Indikator politische Partizipation wurde bereits erörtert, Solidarität findet sich als direkte Abfrage im ESS (imsppl). Der Indikator Konformität verknüpft die Vorstellungen, dass ein guter Bürger zum einen an den Wahlen des Landes (impvote) teilnimmt und zum anderen, dass er die Gesetze und Verordnungen des Landes (impoblw) befolgt. Aktivität in Freiwilligenorganisationen wird erfasst über die Auszählung der Mitgliedschaften (sptcmmb-othvmmmb), der aktiven Teilnahme (sptcptp-othvptp), der Geldspende (sptcdm-othvdmm) und der ehrenamtlichen Tätigkeit (sptcvw-othvwv) in Vereinen, Verbänden und Organisationen. Die aktive Teilnahme oder die ehrenamtliche Tätigkeit wurden dabei doppelt so stark gewichtet. Die informellen Hilfeleistungen entsprechen der direkten Abfrage im ESS (hlpppl).

Wolfgang Zeh

Legitimationsprobleme im frühen Medienabsolutismus

1. Medien im freiheitlichen demokratischen Staat

Die Bedeutung von Massenmedien – Presse, dann Rundfunk und Fernsehen – für die Entwicklung von Parlamentarismus und Demokratie ist kein neues Thema. Von Anfang an waren sie unverzichtbar für diese Entwicklung, haben in Wechselwirkung mit anderen Bedingungen zu ihr beigetragen und sie mit herbeigeführt. Der Kampf um die „Preßfreiheit“ war historisch ein Teil, vielleicht der wichtigste Teil des Kampfes um die anderen Bürger- und Freiheitsrechte. Das gilt auch aktuell noch immer, wie ein Blick auf nicht oder noch nicht wirklich demokratische Staaten zeigt: Es ist immer auch und besonders die Meinungs- und Medienfreiheit, die von autoritären Regimen verweigert wird und um die die heftigsten Konflikte aufbrechen. Alle Beteiligten wissen, dass wir uns nicht politisch erregen über Dinge, die geschehen, sondern über Dinge, von denen wir erfahren, dass sie geschehen.

Diese kardinale Rolle der Informationsvermittlung für die Politik macht die Medien zu einer Systemkomponente der parlamentarischen Demokratie, wachsend in dem Maße, in welchem die Zahl der am politischen Prozess teilnehmenden Bürger wächst. Sobald freiheitliche, rechtsstaatliche, demokratische Verhältnisse errungen sind und solange diese verteidigt und erhalten werden müssen – also immer –, genügt daher eine beobachtende und kritisierende Haltung gegenüber „der Politik“ als etwas Gesondertem nicht mehr, wenn Zustand und Entwicklungsrichtung der Gesellschaft erfasst und eingeordnet werden sollen. Sie muss ergänzt werden um eine Reflexion auch aus dem Blickwinkel der Medien auf ihre eigene politische Wirkung in diesem und auf dieses System.

Die Frage nach der Verantwortung und der inneren Rechtfertigung der Massenmedien in einer dauerhaft freiheitlichen und demokratischen Gesellschaft, als ihr vielleicht wichtigster Systembestandteil, wird noch kaum gestellt. Begriffe wie „vierte Gewalt im Staate“ oder „Wächteramt“ sind ebenso wie ansatzweise kritische Wendungen wie „Mediendemokratie“ meist nur Schlagworte für Eindrücke von einem äußerst komplexen Sachverhalt, hinter denen wenig analytische Durchdringung steht. Das ist auch nicht überraschend, aus mehreren Gründen. Der einfachste Grund liegt zunächst im Gewohnten und Bewährten: Infolge der bedeutenden Rolle von Presse und Medien, historisch und aktuell, für die Gewinnung freiheitlich-demokratischer Verhältnisse scheint es naheliegend, diese Aufgabe einfach fortzuschreiben und die „Hauptkampflinie“ zwischen autoritärem Staat nebst statisch-traditioneller Gesellschaft einerseits und den fortschrittlich-freiheitlichen Kräften von Presse und Medien andererseits als unwandelbare Konstante für alle Zeiten und Verhältnisse zu unterstellen, ohne zu prüfen, ob die mit entscheidender Hilfe der Medien gewandelten Verhältnisse etwa jenen selbst eine ebenfalls gewandelte Funktion zuweisen könnten. Das ist auch insofern bequem, als es die historische Heldenrolle des politischen Journalismus täglich bestätigt, gegen Kritik an aktuellem Verhalten immunisiert und jede Frage nach Recht-

fertigungen überflüssig erscheinen lässt: Die Freiheit der Medien ist die Freiheit der Meinungen ist die Freiheit der Gesellschaft.

Dahinter dürfte ein weiterer Grund stehen, der mit diesem verflochten ist. In der ersten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts ist in Europa und besonders auch in Deutschland die Erfahrung gemacht worden, wie Presse und Medien in die Dynamik von Krieg und Gewalt hineingezogen, parteiisch und propagandistisch benutzt, technisch-institutionell gefördert und menschlich-professionell unterdrückt, zu Opfern und Tätern zugleich gemacht werden konnten. Das mag nachwirken bis heute. Der Wunsch, zur verlorenen Unschuld zurückzufinden, den Zusammenhang von freien Medien und einer besseren Welt zu restituieren und für immer zu behaupten, könnte die Haltung motivieren, in jedem Staat den Feind zu wittern, gegen dessen Machtanspruch Widerstand im Namen von Freiheit und Recht zu leisten ist.

Dabei wird jedoch die Frage ausgeblendet, was die seit dieser Zeit in Deutschland und Europa anhaltende, noch nie dagewesene Epoche einer friedlichen und freiheitlichen Entwicklung von nunmehr über einem halben Jahrhundert gerade im Kontrast zu den Erfahrungen der Weltkriege an Veränderungen bewirkt hat, Veränderungen auch am Charakter der Staaten, am Verhältnis zwischen Staaten und ihren Gesellschaften und folglich am Verhältnis zwischen diesen und den Massenmedien. Es ist hier nicht möglich und wohl auch nicht nötig, die tiefgehenden Wandlungen im Verfassungsverständnis, in den Auffassungen von Individuum und Gesellschaft, im Pluralismus der Lebensformen und Werte, in der gesellschaftlichen Selbstorganisation, in der politischen Partizipation und nicht zuletzt in der technologischen Entwicklung zu skizzieren, die Teil dieser veränderten Bedingungen sind. Für unseren Zusammenhang wird es genügen, die Elemente zu erfassen, die Hinweise geben können für eine wirklichkeitsnahe Einschätzung von Rolle und Legitimation der Massenmedien unter heutigen Gegebenheiten in Deutschland.

2. Rechtfertigung gesellschaftlicher Macht

Die Schlüsselstellung muss bei diesem Versuch die Frage einnehmen, warum überhaupt hinsichtlich der Massenmedien von Legitimation oder Rechtfertigung gesprochen oder eine solche verlangt werden kann. Jenseits der Alltagssprache – legitimes Anliegen, ungerechtfertigte Vorwürfe und Ähnliches – ist „Legitimation“ ein politikwissenschaftlicher Begriff, der die Begründungs- und Rechtfertigungsbedürftigkeit politischen Handelns bezeichnet. Er setzt ein freiheitliches und demokratisches Staatsverständnis voraus, in welchem die Herrschaft von Menschen über Menschen nichts Selbstverständliches oder Natur- oder Gottgegebenes ist, sondern einer Begründung bedarf, die von den Menschen verstanden, also nach- und mitvollzogen werden kann, welche den staatlich verlangten und gegebenenfalls erzwungenen Verhaltenspflichten unterworfen sind. Die Spielarten und Konzeptionen legitimierender Elemente und Prozeduren sind mannigfaltig in Geschichte und Gegenwart; immer aber beziehen sie sich auf das Problem der Hinnahme politischer Herrschaft in einem herkömmlichen engeren Sinne. Hingegen werden Fakten und auch faktische Machtverhältnisse in der Regel nicht auf ihre Legitimität befragt – sie existieren einfach, werden als solche hingenommen oder bekämpft, natürlich auch vom Staat her reguliert, gelten aber nicht in gleicher Weise wie die staatlich-politische Machtausübung als grundsätzlich legitimationsbedürftig.

Zu welcher Sphäre gehören die Massenmedien, elektronische und Printmedien, Zeitungen, Zeitschriften, Radio, Fernsehen und Internet? Handelt es sich um prinzipiell privat-rechtliche Beziehungen zwischen Verlagen und Zeitungskäufern, Fernsehanstalten und Zu-

schauern, Journalisten und Publikum? Oder ist wegen des Vermittlungsmonopols der Medien für die politische Öffentlichkeit mehr und anderes im Spiel, etwa eine Mitwirkung der Medien bei der Ausübung politischer Herrschaft? Die Redeweise von der „vierten Gewalt“ scheint für letzteres zu sprechen, doch wird dieser Begriff eher metaphorisch verwendet, nicht im Sinne einer staatsrechtlichen Einordnung der Medien in das hergebrachte Schema der geteilten staatlichen „Gewalten“ der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung.

Es bleibt freilich die Frage, was diese hergebrachten staatsrechtlichen Begriffe uns heute tatsächlich sagen können über die Realität politischer Machtverhältnisse und Machtausübung. Es scheint nicht sicher, dass das, was mit diesen Begriffen bezeichnet und unter diesen Namen praktiziert wird, überhaupt so existieren und stattfinden könnte ohne eine bestimmte und bestimmbare Funktion der Massenmedien. Wenn aber die Medien nicht nur Randbedingungen und Einflussfaktoren für den Bereich des Politischen bilden, sondern eine unverzichtbare Voraussetzung, eine *notwendige* Bedingung darstellen für das konkrete Handeln des Staates, wenn mithin der Staat der Gegenwart ohne die Funktion der Medien gar nicht zu verstehen wäre – was wiederum die Voraussetzung dafür wäre, sein Handeln für legitim, weil nachvollziehbar halten zu können –, dann kommt die Aktivität der Medien auch im Handeln des freiheitlich-demokratischen Staates selbst zur Wirkung. Damit aber wäre die Medienwelt zu einem maßgeblichen Faktor staatlicher Herrschaft geworden mit der weiteren Folge, dass sie an der Rechtfertigungsbedürftigkeit seines Handelns und seines aktuellen So-Seins teilhaben, sich der Legitimationsfrage stellen müsste.

Die hier notwendige Einordnung erfordert eine genauere Betrachtung der Interaktion von staatlichen und medialen Akteuren. Dabei kommt es besonders auch darauf an, das gegenseitige Verhältnis von Aktivitäten in der politisch-öffentlichen Kommunikation zu erkennen, also Ursachen und Wirkungen, Reiz und Reaktion, Sender und Empfänger, Abhängigkeits- sowie Über- und Unterordnungsverhältnisse. Für diese Verhältnisse und Beziehungen werden im Folgenden einige Beispiele genannt, aus denen Hinweise für eine allgemeine Einordnung und Bewertung gewonnen werden sollen.

3. Medien und Parlament

Die gemäß dem Grundgesetz (Art. 42 Abs. 1 Satz 1) öffentlichen Debatten des Bundestages (für Landesparlamente, kommunale Vertretungskörperschaften und das Europaparlament gilt Gleichtes) bedürfen, wie diejenigen seiner Vorgängerparlamente und aller anderen Versammlungen dieser Art, der Berichterstattung durch Medien, um tatsächlich öffentlich in dem Sinne zu sein, wie die Informations-, Meinungsbildungs- und Beteiligungserfordernisse in einer demokratisch aktiven Gesellschaft es voraussetzen. Der Bundestag übermittelt zwar auch selbst seine Debatten in gedruckter Form – stenographische Protokolle – einer begrenzten Öffentlichkeit von Behörden, Verbänden, Organisationen, wissenschaftlichen und fachlichen Einrichtungen, auch den Medien und, seit einiger Zeit durch das Internet, jedem interessierten Bürger, und er lässt in allen Sitzungen Besucher auf der maximal 600 Plätze fassenden Galerie zu. Er produziert ferner ein Fernsehbild der Debatten live für den eigenen Hauskanal und stellt es kostenlos den Fernsehanstalten zur Verfügung, die es in ihren Sendungen aufschalten oder für Aufzeichnungen, Ausschnitte und Zitate verwenden wollen. Aber damit wird die breite Öffentlichkeit nicht erreicht. Für diese sind die „großen“ Anstalten maßgeblich, die zeitlich und strukturell standardisierte Nachrichten- und Magazinsendungen anbieten – im Falle von ARD und ZDF schon seit Jahrzehnten den Tages-, vor allem den Feierabendablauf von vielen Millionen Bürgern gliedernde und mitbestimmende Fixpunkte –, in denen neben anderen Ereignissen des Tages eine zeitlich limitierte

Portion Politik und darunter auch Vorgänge in Bundestag und Bundesregierung vermittelt werden.

Diese Portion ist, was den Bundestag betrifft, äußerst schmal, und sie ist im Laufe der Zeit immer kleiner geworden. Live-Übertragungen wichtiger Debatten, wie sie früher üblich waren, finden so gut wie gar nicht mehr statt, dies unter Hinweis auf den Sender „Phoenix“, die gemeinsame Tochter der beiden öffentlichen Anstalten ARD und ZDF, der neben anderen Ereignissen auch Bundestagsdebatten, live oder zeitversetzt sowie in abendlichen Ausschnitten, überträgt. Soweit in den Abendnachrichten der großen Sender der Bundestag vorkommt, geschieht das in Mini-Ausschnitten weniger Reden, oft nur je einer aus Regierungsmehrheit und Opposition, von wenigen Sekunden Dauer. Das bedeutet, dass nur die Hauptredner, also die bekannten Fraktionsvorsitzenden oder Regierungsmitglieder, mit einem oder zwei Sätzen zu Wort kommen.

Das hat Rückwirkungen, oder genauer Vorwirkungen, auf das Verhalten der Parlamentarier. Wer in den Nachrichten vorkommen will, tut gut daran, eine politische Aussage so zu formulieren, dass sie dem Nachrichtenredakteur „geeignet“ für die Sendung erscheint, das heißt, sie muss „auf den Punkt kommen“, also extrem vereinfachen, und möglichst noch ein wenig unterhaltend sein, also eine „knackige“, aggressive oder originelle Wendung enthalten. Die Rhetorik ist an den Vorgaben des Fernsehens, an dessen Einschätzung des Publikums und an dessen Verständnis von politischen Inhalten, auszurichten, damit überhaupt etwas aus dem Bundestag im Originalton übertragen wird. Etwas leichter und ein paar Sekunden länger geht es mit einem „Eklat im Bundestag“, also einem besonders heftigen Streit oder einem verfahrenstechnischen Zwischenfall.

Die Printmedien, besonders die überregionalen Tageszeitungen und die mehrere Regionalzeitungen bedienenden „Hauptstadtkorrespondenten“ und Nachrichtenagenturen, berichten naturgemäß anders, mit geringerem Maß an (scheinbarer) Unmittelbarkeit und dafür etwas ausführlicher. Längere zusammenhängende Passagen aus Bundestagsdebatten werden kaum mehr gedruckt. Hier bemüht sich der Bundestag um eine Substituierung durch die Wochenzeitung „Das Parlament“, in der ganze Reden oder längere Ausschnitte wiedergegeben werden. Auch in der gedruckten Presse ist die indirekte Berichterstattung mit nur gelegentlichen wörtlichen Zitaten die Regel. Das hat eine ähnliche Vorwirkung wie beim Fernsehen: Als Debattenredner muss man sich etwas einfallen lassen, um vielleicht namentlich zitiert zu werden, also eine witzige Kennzeichnung des politischen Gegners, einen bildhaften Vergleich, ein schroffes Urteil. Auf die Kraft fachlich durchgearbeiteter und sorgfältig abgewogener Argumente zu hoffen ist vergebens, wenn es um den Medieneffekt geht.

Noch etwas gilt es im Hinblick auf die Printmedien in Rechnung zu stellen, nämlich ihren Redaktionsschluss. Um überhaupt in der Zeitung am nächsten Tag vorkommen zu können, muss ein Beitrag in einer Bundestagsdebatte spätestens am Nachmittag, besser noch vor Mittag, gesprochen sein, zweckmäßigerweise mit Übermittlung des betreffenden Auszugs aus dem stenographischen Protokoll, das aber zwei Stunden zur Fertigstellung der einzelnen Passage benötigt. Diese Zeit ist also auch noch einzurechnen (man kann das umgehen, indem man den Journalisten ein Redemanuskript vorab zuleitet, freilich mit dem Risiko, dass die glücklich zur Erwähnung in der Zeitung gebrachte Rede wegen Änderungen der Tagesordnung eventuell nicht gehalten wurde). Diese Umstände führen dazu, dass bei der Vereinbarung der Tagesordnung im Ältestenrat des Bundestages manchmal heftig um die Platzierung von Gesetzentwürfen, Anträgen und Aussprachen auf der Tagesordnung gerungen wird. Die Fraktionen, die Regierung, gegebenenfalls Vertreter der Länder im Bundesrat und die als Redner vorgesehenen Abgeordneten wollen alle rechtzeitig zu Wort kommen und wenn irgend möglich nicht abends.

Auch von den Printmedien gehen also starke Einwirkungen auf das Verhalten von Bundestag und Politikern aus; soweit die Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments in Rede steht, ist Anpassung an Regeln, Arbeitsweisen und Usancen der Medien geboten. Wer im Verhältnis von Parlament und Presse von wem abhängig, wer auf wen angewiesen ist, wurde übrigens schon im Reichstag des Kaiserreichs im Jahre 1908 überaus deutlich. In einer Debatte zur deutschen Kolonialpolitik bestand der Abgeordnete Erzberger darauf, „auch der Eingeborene“ sei „ein Mensch, ausgestattet mit einer unsterblichen Seele...“. Auf der Pressetribüne fand man das offenbar sonderbar oder überraschend, es wurde dort gelacht, worauf ein Fraktionskollege des Redners (Zentrum) den Journalisten ein Schimpfwort zurief. Diese verlangten daraufhin „Genugtuung“ vom Präsidenten, und als dieser, der den Zuruf selbst nicht gehört hatte, einen formellen Ordnungsruf nicht erteilen wollte, zogen sie geschlossen aus und berichteten tagelang kein Wort mehr aus dem Reichstag. Nach allerlei Verhandlungen und Demarchen sah sich der Präsident nach vier Tagen ohne Presseberichterstattung genötigt, vor dem Plenum eine förmliche Entschuldigung bei den Journalisten vorzutragen (die den Eklat danach unter dem Stichwort „die Negerseelenrede“ ablegten). Die Machtverhältnisse zwischen Presse und Parlament dürften in diesem Vorgang ein für alle Mal klargestellt worden sein. Das Parlament braucht die Medien unbedingt, die Medien brauchen das Parlament nur bedingt.

4. Medien und Justiz

Gegenstände staatsanwaltlicher Ermittlungen sind – neben der „gewöhnlichen“ Kriminalität – immer wieder auch Fälle von politisch oder öffentlich besonders relevantem Fehlverhalten, etwa Korruptionsvorgänge zwischen Wirtschaft und Verwaltung, betrügerische Abrechnungen im Gesundheitswesen, Subventionsbetrug, unzulässige oder verschleierte Parteispenden, Verletzung von Amtspflichten in Administration und politischer Führung und Ähnliches. Stehen Vorwürfe dieser Art im Raum, erweitert sich das Verhältnis eines Verdächtigen zu den Strafverfolgungsbehörden alsbald und regelmäßig um den Faktor Medien. Das ist zunächst nicht überraschend, wird es doch begründet durch ein gesteigertes Interesse der Allgemeinheit an solchen Fällen, die etwas über den Zustand von Politik und Gesellschaft zu erkennen geben oder in besonderer Weise für die öffentliche Meinungsbildung bedeutsam sind.

Es kommt für unseren Zusammenhang aber darauf an zu erkennen, wie der Faktor Medien auf das Verhältnis zwischen Verdächtigen und Strafverfolgungsbehörden einwirkt. Hier spielen Verhaltensweisen eine Rolle, welche die Position der Medien nicht nur gegenüber einem Verdächtigen, sondern auch gegenüber der Justiz zu einer überlegenen, bestimmenden und nicht selten sogar entscheidenden haben werden lassen.

Dazu trägt seit längerem eine Praxis der Staatsanwaltschaften selbst bei, die nicht in erster Linie fachlich und amtlich begründet, sondern auch politisch und durch organisatorische Eigeninteressen motiviert erscheint. Es werden in Fällen der oben angesprochenen Art, denen eine irgendwie politische Relevanz zukommen könnte, Mitteilungen an die Medien schon in einem Verfahrens- und Ermittlungsstadium gegeben, in welchem lediglich die Anzeige oder der Anfangsverdacht vorliegt, aber noch keinerlei Anhaltspunkte dafür, ob an der Sache etwas dran ist und ob die Staatsanwaltschaft überhaupt nachhaltig ermitteln wird. Offenbar fühlen sich die Behörden so unter Druck, dass sie lieber die absehbare öffentliche Vorverurteilung des Verdächtigen zulassen als die Andeutung in den Medien zu riskieren, man gehe an diesen Fall wegen politischer Implikationen nur zaghaft und mit großer Schonung des Verdächtigen heran oder es wolle jemand gar ein Fehlverhalten „decken“. Beliebt

ist bei der Presse in diesem Zusammenhang die sonderbare Figur des „Eierdiebs“, gegen den angeblich rigoros vorgegangen werde im Gegensatz zu Übeltätern aus Politik und Verwaltung. Dies führt dazu, dass schon die Strafanzeige eines einzelnen Bürgers – und sei es, dass er durch Presseberichte aufgebracht ist oder dass er sich bei einem Beamten, Politiker oder Firmenchef rächen will – zu einer Pressemitteilung über den Inhalt der Anzeige, also über den strafrechtlich relevanten Vorwurf führt. Falls sich dieser bald oder auch später als unbegründet erweist, gibt es darüber keine Meldung mehr, der Makel bleibt am Betroffenen haften; was sich bei ihm, seiner Familie, seinem Freundeskreis, seinen Kollegen, seiner Firma oder seinem Amt abgespielt hat, interessiert nicht. Die Wirkung, die in alten Zeiten der Pranger auf einem öffentlichen Platz hatte, wird in Fällen mit politisch-öffentlichem Bezug anscheinend für gerechtfertigt betrachtet, vielleicht in der Erwägung, solches sei ein hinzunehmendes Risiko öffentlicher Ämter oder unternehmerischer Tätigkeit.

Es liegt auf der Hand, dass dieses Verhalten von der Sanktionierungsfähigkeit der Medien erzeugt wird. Sie wird noch in hohem Maße ergänzt durch deren eigene Ermittlungsmöglichkeiten, die denen von Polizei und Staatsanwaltschaft leicht den Rang ablaufen können. Während letztere durch die Strafprozessordnung gebunden sind, können Journalisten mit Methoden recherchieren, die zu heftigsten Verurteilungen in den Medien führen würden, falls sie von den Behörden angewandt würden. Diesen ist beispielsweise nicht erlaubt, Verwandten und Kollegen eines Beschuldigten, gegen die nichts vorliegt und die keine Zeugen sind, Tag und Nacht nachzustellen, sie zu fotografieren, sie anzurufen, ihnen „Quellschutz“ aufgrund des Presserechts zuzusichern, ihnen für Aussagen „Informationshonorare“ anzubieten oder sie psychisch unter Druck zu setzen, etwa durch die Gefahr der Rufschädigung. Gelegentlich partizipiert die Justiz auch an den Möglichkeiten des investigativen Journalismus, zuweilen eher widerwillig, nämlich wenn Medienvertreter weiter gekommen sind als sie und ihr neue Spuren, Zeugen oder Ermittlungsrichtungen andienen. Nicht selten wird aber auch von Journalisten verdeckt in Angelegenheiten recherchiert, von denen die Staatsanwaltschaft noch nichts weiß und von denen sie erst Kenntnis erlangt – was dann nach deutschem Strafprozessrecht die Pflicht zu ermitteln auslöst, sogenanntes Legalitätsprinzip –, wenn der Zeitungsbericht oder die Magazinsendung über den Vorgang erschienen ist. In jedem Fall kann die Staatsanwaltschaft sich gegenüber den Medien im Hintertreffen, manchmal auch gegängelt und gedrängt fühlen.

Die Gefahr der Vorverurteilung durch unabsehbar weiterlaufende Berichte und Kommentare in den Medien löst insbesondere bei öffentlich bekannten Betroffenen gelegentlich eine weitere Wirkung aus, die als Übernahme oder Ersetzung des justiziellen Verfahrens durch ein mediales Verfahren erscheint. Es besteht darin, dass ein öffentlich Verdächtigter, ob schuldig oder nicht, es vorzieht, eine Klärung der Vorwürfe durch Ermittlungsbehörden oder auch Disziplinarvorgesetzte oder parlamentarische Untersuchungsausschüsse nicht abzuwarten, sondern das behauptete Fehlverhalten sofort öffentlich einzuräumen, zu bedauern und sich bei den Medien – der „Öffentlichkeit“ – zu entschuldigen, möglichst mit demutsvoller und zerknirschter Rhetorik. Dieses Verhalten wird seitens der Medien wirkungsvoll belohnt, indem die Angriffe eingestellt, die schnelle Einsicht belobigt und dem Betroffenen ein aufrechter und ehrlicher Charakter bescheinigt wird – er ist noch mal davongekommen, auf Bewährung. Unter Politikern gilt das als geschickt, wenn es auch schwerfällt; es wird mit dem Bild erläutert, dass das Darbieten der ungeschützten Kehle eine Beißhemmung auslöse. Auch Wirtschaftsunternehmen wenden diese Methode gelegentlich an, wenn ihnen ein besonders verabscheugewürdiges Handeln, zum Beispiel Umweltverschmutzung oder die Nichtverhinderung eines schweren Unfalls, öffentlich vorgeworfen wird.

Damit lässt sich in geeigneten Fällen eine amtliche Feststellung von Schuld und oft auch die gegebenenfalls vorgesehene Sanktion vermeiden. Die Medien haben im Zusam-

menwirken mit dem Beschuldigten – wenn auch bei diesem eher unfreiwillig – den Fall an sich gezogen und ihn für die Wahrnehmung der Öffentlichkeit auch den zuständigen Stellen entzogen, selbst wenn dennoch ein strafrechtliches oder anderweitiges Verfahren nachfolgt. Der gesellschaftlich und politisch entscheidende Aspekt solcher Fälle, die Bestätigung oder Veränderung von allgemein gültigen Normen des Verhaltens, ist in die Sphäre der Massenmedien und damit in die Reichweite von deren Interessen verlegt.

Das wird nicht dadurch relativiert, dass es nicht nur im Kontext von Politik, Administration und Wirtschaft stattfindet, sondern in beliebigen anderen „geeigneten“ gesellschaftlichen Bereichen (Prominente aus dem Film-, Musik- oder Showgeschäft können ein Lied davon singen). Das bestätigt vielmehr zusätzlich, dass hier ein Mechanismus entstanden ist, der ursprünglich dem Bereich des nicht unmittelbar Politischen, der Unterhaltung und dem öffentlichen Klatsch über Leute zugehörte, inzwischen aber auf die Institutionen und die öffentlichen Angelegenheiten übergegriffen hat.

5. Normsetzung in Staat, Politik und Gesellschaft

Das führt zu der Frage, wer in der Gesellschaft über welche Befugnisse und Fähigkeiten zur Normsetzung und zur Durchsetzung sowie zur Veränderung von Verhaltensnormen verfügt. Herkömmlich fällt der Blick insoweit zunächst auf den Staat, der mittels Gesetzgebung, Verordnungen, finanziellen Anreizen unterschiedlichster Art, Verwaltungshandeln, Informationspolitik, Förderungsangeboten, Schul- und Bildungspolitik und vieles andere mehr eine Fülle von Normen aufstellt, unterhält und variiert, die das Verhalten von Individuen, Gruppen und Organisationen steuern, mitbestimmen und beeinflussen. Offenkundig ist aber auch, dass der Staat das gesellschaftlich wirkende Normengeflecht nicht alleine und, soweit er daran arbeitet, nicht autonom erzeugt, sondern teils auf der Grundlage von, teils im Zusammenwirken mit anderweitigen in der Gesellschaft akzeptierten Verhaltensnormen. Die staatliche Normsetzung operiert simultan als Bestätigung und Veränderung sozialer Normen, die sich ihrerseits in Reaktion auf staatliche Verhaltensforderungen wie auch in gegenseitigen Wechselwirkungen verändern – manche rasch, manche sehr langsam oder kaum merkbar. Für die Wirksamkeit bestimmter Kategorien seiner Normsetzung ist der Staat sogar auf die Existenz vorausliegender sozialer Normen angewiesen oder kann gegen sie nur um den Preis defizitärer Geltungskraft oder unerwünschter Nebenwirkungen verstößen. So nimmt die weit überwiegende Zahl der Bürger vom Diebstahl nicht deshalb Abstand, weil das Strafgesetzbuch ihn verbietet, sondern weil er sozial geächtet ist; und mit gewissen Regelungen des Steuerrechts bewirkt der Staat weder mehr Steuergerechtigkeit noch einen Anstieg des Aufkommens, sondern fördert ein Umgehungsgewerbe.

Im Miteinander und Gegeneinander von staatlichen und gesellschaftlichen Normen nimmt die Normierungsfähigkeit der Medien eine überragende Rolle ein. Das folgt schon aus ihrer intermediären Position: Darstellung, Bewertung und Kommentierung der staatlichen Rechtssetzung bewirken ebenso wie die Rückmeldung über deren soziale Auswirkungen und über die Veränderungen im gesellschaftlichen Normen- und Wertgefüge eine singuläre Privilegierung bei der Auswahl und Gewichtung dessen, was Gegenstand der Darstellung wird und was nicht. Das ist unvermeidlich und ist den Medien institutionell zugestanden im Interesse nicht nur einer abstrakten Freiheit der Medien, sondern einer konkreten Korrektur- und Lernfähigkeit von Staat und Gesellschaft sowie eines integrativen Dialogs zwischen beiden Sphären.

Interessant für unsere Frage nach der Legitimation von Medienaktivität ist aber der Bereich, in welchem eigene „Gesetzmäßigkeiten“ der Medienwelt deren Rolle gegenüber

staatlichen und gesellschaftlichen Normierungsprozessen mitbestimmen. Während solche Eigengesetzlichkeiten, die natürlich eigene Interessen reflektieren, im Verhältnis zum sozialen Normen- und Wertewandel noch relativ gut harmonisierbar sind – zum Beispiel können Individualismus, Konkurrenzdenken und wirtschaftliche Orientierung viele andere Bereiche des gesellschaftlichen und des Erwerbslebens ebenso prägen wie den Bereich der Medien, ohne dass insoweit ein Bruch entsteht –, erscheint eine solche Harmonisierung im Verhältnis zur staatlichen Normsetzung ebenso prekär wie eine offene Konkurrenz. Beides findet aber statt.

Der wesentliche Grund ist darin zu suchen, dass Politik für eine pluralistische Gesellschaft im Rechtsstaat in hohem Maße genau aus Rechtssetzung besteht. Unter den Bedingungen verwaltungs- und verfassungsgerichtlicher Nachprüfbarkeit und mithin Verwerfbarkeit allen staatlichen Handelns – nicht nur der Gesetzgebung, sondern auch des auf gesetzlichen Ermächtigungen beruhenden Verwaltungshandelns – sowie der Geltung des verfassungsgerichtlichen Wesentlichkeitsprinzips – alle den Bürger „wesentlich“ betreffenden staatlichen Handlungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage – bedeutet die Formulierung politischer Absichten immer auch zugleich die Darstellung von gesetzgeberischen Vorhaben, und wer über Gesetze und andere staatliche Normen redet, befasst sich mit den darin ausgedrückten oder dahinter stehenden politischen Konzepten. Politik wird mittels Normsetzung gemacht, staatliche Normen sind Politik.

In dem Maße, in dem eigene Ansprüche, eigene Interessen, eigene Lebens- und Arbeitsbedingungen der Medien in deren – zu Recht intensive, unverzichtbare – Befassung mit der Politik in deren unvermeidlicher Gestalt der Gesetzesarbeitung und -änderung eingehen, beeinflussen und verändern sie diese und werden Bestandteil von ihr, indem sie in Konkurrenz mit anderen politischen Bedingungen, Interessen und Belangen treten. Damit nehmen die Medien teil an der staatlichen Normsetzung, sogar dort wo sie es nicht wollen, und zuweilen setzen sie auch ihre eigene Sicht gegen andere Sichtweisen durch, prägen im Ergebnis dasjenige, was die Bürger als das normierte und erwartete Verhalten auffassen. Der Mechanismus, mit dem das bewirkt wird, ist die zentrale Vermittlungskompetenz der Medien zwischen Bürgern und Politik für die Forderungen und Erwartungen der jeweils anderen Seite, weil darin unvermeidlich zusammen mit der Auswahl- und Bewertungskompetenz die öffentliche Sanktionsmacht gegenüber der Nichtberücksichtigung medial bevorzugter Gesichtspunkte eingeschlossen ist. Politiker und weitere mit der Gesetzgebung, also der staatlichen Politik befasste Akteure müssen sich deshalb an die „Gesetzmäßigkeiten“ anpassen, unter denen die Medien ihre Pläne öffentlich zu fördern oder wenigstens nicht zu konterkarieren bereit sind.

Das reicht von informationellem Wohlverhalten, also jederzeitige Ansprechbarkeit und Auskunftsbereitschaft nebst Mitteilung vertraulicher Informationen („unter drei“, wie es bei Journalisten heißt, nämlich unter der zugesicherten Diskretionsstufe des Verschweigens des Urhebers), über die Beziehungspflege mit parteipolitisch passend zusammengesetzten Journalistenzirkeln bis hin zum Eingehen meist zeitlich befristeter Bündnisse mit Medienvetretern zur gemeinsamen Förderung bestimmter Vorhaben oder Ausschaltung gegnerischer Positionen. Es gehört dazu das Mitspielen bei gewissen medientauglichen Ritualen und Attitüden. Wer einen politischen Misserfolg erlebt oder mit einem erstrebten Amt scheitert, muss vor die Presse treten, widrigfalls er ein „schlechter Verlierer“ ist oder „vor der Öffentlichkeit flüchtet“. Wer eines Fehlverhaltens beschuldigt wird, muss Stellung nehmen, möglichst sich interviewen lassen, selbst auf die Gefahr hin, sich mangels genauer Kenntnis des behaupteten Sachverhalts um Kopf und Kragen zu reden, weil andernfalls berichtet wird, er habe eine „Stellungnahme verweigert“ (und der Leser oder Hörer denkt sich sein Teil). Wer für ein Sachgebiet eine politische oder amtliche Zuständigkeit besitzt, auf dem etwa ein Unfall geschehen ist, macht medienstrategisch einen schweren Fehler, wenn

er nicht zum Unglücksort „eilt“ oder „seinen Urlaub abbricht“, falls er sich gerade in einem solchen befindet; tut er es hingegen, wird er reichlich belohnt als energetischer und bürgernaher Typ, der „sich kümmert“. Von der nur unter politischen Kosten vermeidbaren Übernahme „mediengerechter“ Sprachstile und Sprachspiele war oben schon die Rede.

Der mögliche Einwand, es handele sich bei dergleichen doch eben um Spiele und Äußerlichkeiten, würde fehlgehen. Es geht darum, dass „Politik“ tendenziell nur in diesen Formen und unter solchen Voraussetzungen den Weg in die Medien findet. Das hat erhebliche Folgen oder Vorwirkungen auf den Inhalt politischer Aktivitäten und Ergebnisse. Beispielsweise ist es nicht mehr ungewöhnlich, dass in einer Sitzung oder Besprechung hochrangiger politischer Entscheider ebensoviel oder mehr Zeit wie für die Sachbehandlung auf die nachfolgende Presseerklärung, auf die Rollenverteilung in der Pressekonferenz oder auf die Frage verwendet wird, wer sich zum Thema öffentlich äußern soll oder darf. Das kann dazu führen, dass die medienstrategische Darstellbarkeit des Beschlossenen oder Besprochenen auf den Inhalt in der Sache durchschlägt oder mindestens abfärbt. Das wird seitens der Politik eher in Kauf genommen als der andernfalls zu erwartende Kommentar, man habe ein „Vermittlungsproblem“. Auf die interne Entscheidungsbildung in Regierungskoalitionen, Parteien und Fraktionen wirkt sich das in der Weise aus, dass selbst bei schwierigsten Problemen versucht wird, sowohl die demokratisch eigentlich erwünschte Diskussion unterschiedlicher Standpunkte als auch die sachlich erforderliche gründliche Prüfung möglichst verdeckt und möglichst schnell hinter sich zu bringen, um nicht als „tief zerstritten“ oder „führungslos“ dargestellt zu werden. Nach wenigen Tagen einer kontroversen Debatte innerhalb derselben politischen Einheit – Partei, Regierungsmehrheit, Opposition – folgt nämlich wie automatisch die Forderung, das Führungspersonal solle „seine Leute auf Linie bringen“, es habe „seinen Laden nicht im Griff“. Zugleich werden, um die Anlässe für dergleichen zu fördern, Kontroversen geschürt und zugespitzt, Unentschlossene vor einer Fraktions- oder Bundestagsabstimmung als wackere und „unabhängige“ Geister gefeiert und derweil die Fraktions- oder Parteivorsitzenden oder Regierungschefs belauert, ob es ihnen gelingt, die „Abweichler“ auf den Kurs der Mehrheit „einzuschwören“ – wenn ja, sind diese „eingeknickt“.

Mit der gelegentlich fast hysterisch wirkenden Forderung nach „Geschlossenheit“ haben die Medien eine Norm erzeugt, die konträr zu der demokratischen Norm steht, der zu folge die Kontroversen und Interessengegensätze von den politischen Akteuren – und nicht nur stellvertretend von den Medien – öffentlich ausgetragen werden müssen, damit der Bürger und Wähler Argumente und Anhaltspunkte für seine eigene Meinungsbildung erhält. Das ist eine Voraussetzung nicht nur für rationale Wahlentscheidungen, sondern auch für die – auch und gerade in den Medien durchaus populäre – Forderung nach immer stärkerer Partizipation der „Bürgergesellschaft“ an den politischen Entscheidungen, insbesondere der Gesetzgebung. Dagegen wirkt die auf „Geschlossenheit“ und, zu diesem Zweck, „Führung“ gerichtete Norm inzwischen sehr nachhaltig auf das politische Verhalten nicht nur von Politikern, sondern auch Wählern ein. Immer wieder scheinen Wahlanalysen zu belegen, dass „mangelnde Geschlossenheit“ ein Faktor für Stimmenverluste sein kann.

6. Medien und ethische Normen

Ein Anspruch an die Medien und ihrer selbst richtet sich auf ihre Beurteilung des persönlichen Verhaltens der Akteure in öffentlichen Angelegenheiten, darunter in erster Linie der Politiker in Parteien, Parlamenten und Regierungen sowie der Amtsträger in hohen administrativen Funktionen. Auf diesem Feld wirken Beurteilungen, Verurteilungen und Belobi-

gungen in den Medien in hohem Maße normsetzend, indem sie den Bürgern anhand der jeweiligen Vorgänge Beispiele für deren Meinungsbildung über akzeptierbares Verhalten bieten. Dass diese Wirkung nicht nur naturgemäß eintritt, sondern auch erstrebt wird, zeigt sich an der in den Medien besonders beliebten rhetorischen Technik, ein als falsch oder unkorrekt kritisierteres Verhalten öffentlicher Akteure zu kontrastieren mit einem angeblich anderen, richtigen Verhalten in Kreisen „normaler“ Bürger. Dadurch werden existierende oder behauptete soziale Normen über Pflichten und Sitten in Anspruch genommen, um unter diese die jeweils kritisierten Verhaltensweisen einzuordnen ohne Rücksicht auf den jeweiligen Kontext, also auf besondere rechtliche Bindungen, faktische Notwendigkeiten, systematische Bedingungen oder politische Erfordernisse.

Beispielsweise werden Pflichten aus dem Parlamentsmandat an denen aus einem Angestelltenverhältnis gemessen und der Eindruck erweckt, die Nichtteilnahme an einer Plenarsitzung des Bundestages sei gleichzusetzen mit dem unentschuldigten Fernbleiben von der Arbeitsstelle oder dem „Schuleschwänzen“, obwohl jeder Journalist weiß, dass und warum ein Abgeordneter, genau umgekehrt, seine Mandatspflichten vernachlässigen würde, wenn er sich die meiste Zeit im Plenarsaal aufhalten würde. In ähnlicher Weise wird eine „Reiselust“ von Politikern angeprangert, ohne die Notwendigkeit internationaler Kontakte für die Politik eines weltweit verflochtenen Exportlandes unter den Bedingungen der Globalisierung zu erwähnen; die Assoziation mit „Lust“ erzeugt die Vorstellung, es handle sich um den Kontext von Urlaub oder privaten Interessen, wie er in der Vorstellung der Bürger vom Reisen normiert ist. Nach demselben Muster funktioniert die populäre Kritik, Politiker bezögen ein Einkommen, von dem ein „einfacher“ Arbeitnehmer „nur träumen“ könne. Auf diese Weise findet keine Information oder Auseinandersetzung über die Höhe dieser Einkommen und ihre Einordnung in die gesellschaftlich vorzufindende Einkommensspanne statt, sondern es wird die Norm insinuiert, die Abgeordnetentätigkeit sei nach durchschnittlichem Arbeitnehmereinkommen zu vergüten, und wer mehr verlange oder annahme handle unmoralisch.

Das wesentliche Motiv für diese Art der Befassung mit öffentlichen Institutionen und Personen dürfte in den seltensten Fällen in einer bewussten Gegnerschaft zu ihnen liegen. Es handelt sich wohl eher um eine der erwähnten Eigengesetzlichkeiten im Journalismus, in diesen Fällen um eine besonders einfach zu bewirkende Bestätigung des öffentlichen „Wächteramts“, welches die Medien sich traditionell zuschreiben und welches ihnen ebenso traditionell zuerkannt wird. Dazu gehört eben die Überwachung von Moral und Anstand bei anderen, besonders bei den Inhabern öffentlicher Ämter und gesellschaftlicher oder beruflicher Einflusspositionen. Eine nicht mehr beiläufige, sondern sehr gezielte und massive Bestätigung dieser Rolle findet sich in einer spezifischen Motivation, einer Art professioneller Norm im Journalismus: Als Spitzenleistung gilt seit langem der *scoop*, die Aufdeckung unerhörter finanzieller oder politischer Machenschaften und Intrigen, der alle anderen Medien zwingt, den Fall zu übernehmen, nachzurecherchieren und zu kommentieren, möglichst mit dem Ergebnis, dass Justiz und Untersuchungsausschüsse tätig werden und „Köpfe rollen“. Wem das gelingt, der hat nicht nur für sein Organ zusätzliche Absatz- und für sich weitere Karrierechancen eröffnet, sondern auch für die gesamte Zunft die Unentbehrlichkeit als moralische Kontrollinstanz bestätigt.

Bei dieser wie bei allen anderen Befugnissen zur Normsetzung und Normdurchsetzung ist die Frage von hoher gesellschaftspolitischer Bedeutung, für wen die Normen gelten. Daran entscheidet sich auch die Frage, welche Arten der Machtausübung einer besonderen Legitimation bedürfen und auf welche Weise der Rechtfertigungsbedarf eingelöst wird oder werden muss. Kennzeichen des Fehlens der Legitimationspflicht – und damit des Vorliegens kontrollfreier gesellschaftlicher Macht – ist es nämlich regelmäßig, wenn die Instanz, welche Normen setzt, sie nicht für oder gegen sich selbst gelten lassen und anwenden muss.

Seit der Aufklärung in der Theorie und seit der Durchsetzung von Rechtsstaat und Demokratie auch in der Staatspraxis gilt die Unterworfenheit auch der normgebenden Instanzen unter das von ihnen gesetzte Recht als selbstverständlich. Das war in früheren Epochen keineswegs der Fall. In archaischen Gesellschaften waren die Stammesführer, in frühen Hochkulturen war die Priesterkaste sakrosankt. Ihr Verhalten stand unter keinerlei Kontrolle oder gar Sanktion anderer Mitglieder der Gesellschaft. Im Absolutismus galt der normsetzende Monarch nicht als gebunden an die von ihm oder mit seiner Approbation erlassenen Vorschriften, sondern von ihrer Befolgung losgelöst, eben *absolutus*; seine Rechtssätze galten für andere, nicht für ihn selbst. In autoritären und totalitären Herrschaftssystemen waren und sind religiös oder ideologisch unangreifbare Machthaber, Cliquen oder Juntas in der Lage, die der Gesellschaft von ihnen auferlegten Verhaltenspflichten zu umgehen oder für sich selbst außer Kraft zu setzen.

Erkenntnisse über die Dislozierung von Machtanteilen in einer gegebenen Gesellschaft lassen sich daher recht gut durch eine Überprüfung danach gewinnen, ob es Akteure oder Gruppen gibt, auf welche das Merkmal zutrifft, über Normierungsmacht ohne eigene Befolgungspflicht zu verfügen. Die Anwendung dieser Sonde auf das Verhältnis der Massenmedien zu anderen Subsystemen der modernen Gesellschaft erbringt interessante Beobachtungen. Dazu nur wenige Beispiele:

Unmoralisch und unerlaubt ist es, durch finanzielle Zuwendungen ein bestimmtes Verhalten zu erkaufen, etwa für oder gegen etwas zu abzustimmen oder eine Entscheidung in einer gewünschten Richtung zu treffen. Das gilt aber nicht für den Vorgang, im Zuge einer journalistischen Recherche einer Auskunftsperson ein Informationshonorar anzubieten, um gewünschte Aussagen und die Überlassung von Kopien vertraulicher Akten oder Unterlagen über dritte Personen zu erreichen. Darin kann nebenbei die Anstiftung zu Straftaten, beispielsweise Verwahrungsbruch oder Verletzung von Bank- oder Steuergeheimnis, mit enthalten sein.

„Privilegien“ in Anspruch zu nehmen, etwa sich gegenüber Vorwürfen hinter der parlamentarischen Immunität zu „verstecken“ oder sich auf ein berufsrechtliches Verschwiegenheitsgebot zu berufen, wird als unfair und unanständig angeprangert. Das soll indes nicht gelten für die Inanspruchnahme des presserechtlichen Schweigerechts über Quellen und Recherchen, auch wenn es strafbare Handlungen im Spektrum von Bestechung, Nötigung oder Hausfriedensbruch abdeckt.

Begünstigung von Straftätern durch Verwischen der Beweislage oder Einmischung in die Tätigkeit von Strafverfolgungsbehörden ist ein verbotenes Verhalten, das in geeigneten Fällen auf das Schärfste öffentlich verurteilt wird. Das gilt jedoch augenscheinlich nicht für das Verfolgen von Fluchtfahrzeugen von Bankräubern und Kidnappern im Wettbewerb mit und unter Behinderung von Einsatzwagen nebst Gesprächen mit den Tätern und Vermittlungsversuchen zwischen ihnen und der Polizei.

Die Annahme von Vergünstigungen im Zusammenhang mit beruflichen oder amtlichen Funktionen ist unsittlich und unhygienisch, soweit sie nicht ohnehin verboten ist. Das gilt freilich nicht für die Nutzung des Journalistenrabatts beispielsweise beim Autokauf.

Wirtschaftliche Nebentätigkeiten von Abgeordneten oder Amtsträgern gelten als verdächtig und unstatthaft, sprechen für einen gierigen Charakter und gehören eigentlich verboten. Das gilt allerdings nicht für besoldete Moderatoren von Unterhaltungssendungen in Fernsehanstalten, die zugleich Inhaber oder Teilhaber der Produktionsfirma sind, von der die Anstalt das „Format“ kauft.

Einkommen und Einnahmen von Personen in öffentlichen und herausgehobenen wirtschaftlichen Funktionen werden in den Medien als offenlegungspflichtig betrachtet und behandelt, um eventuelle Abhängigkeiten und Interessen erkennbar zu machen. Für die Medienschaffenden gilt das nicht.

7. Legitimationsbedarf des Medienverhaltens

Derlei Unbetroffenheiten der Medien von selbst mit gesetzten oder vertretenen Normen werden meist mit zwei Argumenten gerechtfertigt, die einer Prüfung jedoch nicht standhalten. Das eine behauptet einen umfassenden, tendenziell unbegrenzten Informationsanspruch der Bürger oder „der Öffentlichkeit“, der unter allen Umständen erfüllt werden müsse. In der letzteren Variante steckt zunächst ein Zirkelschluss, weil es die Medien selbst sind, welche „die Öffentlichkeit“ konstituieren und darstellen. Aber insgesamt handelt es sich um ein Argument der Kategorie „höhere Zwecke“. Es ist darin strukturell von gleicher Qualität wie das von staatlichen und politischen Akteuren gebrauchte von den „öffentlichen Interessen“ oder dem „Wohl des Bundes oder eines Landes“ oder dem „Schutz des Gemeinwesens“. Dieses Argumentationsmuster wird staatlichen Stellen gegenüber von den Medien regelmäßig kritisiert, weil es ein selbstgemachtes ist, welches die notwendige Inhaltsbestimmung und Abwägung mit anderen Interessen in die Sphäre dessen legt, der es verwendet: Der Zweck heilige eben nicht die Mittel, jedenfalls nicht jeder alle, lautet der Einwand. Ebenso verhält es sich mit der Rechtfertigung durch den Informationsanspruch: Was er umfasst, ob er irgendwo endet und was zu seiner Erfüllung erlaubt ist, entscheiden die Medien alleine.

Das andere Argument – das soeben gebrachte ergänzend – geht dahin, der Bürger, als Leser, Fernsehzuschauer usw., wolle es so. Der Beweis finde sich gerade dort, wo von Eigengesetzlichkeiten und Eigeninteressen der Medien geredet werde: Indem der Bürger die Produkte kaufe oder auswähle, die ihm in zugespitzter Form öffentlich relevantes Verhalten und Fehlverhalten mit den dafür maßgeblichen Motiven und Normen vor Augen führen, bestätige er die Sonderrolle der Medien zur Erfüllung eben dieses Bedürfnisses. Die behauptete Steigerung von Auflagen und Einschaltquoten durch alarmierende oder skandalisierende Beiträge würde nicht funktionieren, wenn das Einvernehmen der Bürger damit nicht vorhanden wäre.

Ob damit Ursache und Wirkung zutreffend sortiert sind, soll hier dahingestellt bleiben. Immerhin wäre auch denkbar, dass die Bürger von den Medien durch deren Praxis dazu erzogen werden, diese Art von Berichterstattung und Urteilsvermittlung über das Verhalten (nur) von anderen Akteuren in öffentlich relevanten Angelegenheiten für „normal“, also normentsprechend, zu halten. Entscheidend für unseren Zusammenhang ist aber, dass dieses Argument nicht dafür ausreicht, eine Befreiung der Medien von selbstgesetzten oder -bestätigten Normen generell zu legitimieren. Es reicht vielleicht aus für *partielle* Rechtfertigungen eines bestimmten Verhaltens in einem konkreten Fall. Das würde eine Abwägung voraussetzen, die eine Reihe unterschiedlicher Interessen zu berücksichtigen, zentral aber zwischen zwei Elementen zu vermitteln hätte, nämlich zwischen der öffentlich-normativen Bedeutung des recherchierten, berichteten und kommentierten Vorgangs einerseits und den dafür erforderlichen und hinnehmbaren Methoden andererseits. Es könnte so eine Art Kongruenz von Zwecken und Mitteln entstehen: Je relevanter und „unerhörter“ der Fall, desto weiter dürfen einschlägige Normen gedehnt oder übertreten und alle Methoden ausgereizt werden.

Es sind Fälle bekannt, gerade besonders schwerwiegende und erregende, in denen Redaktionen nach diesem Muster Abwägungen vorgenommen haben. Nicht zu erkennen ist aber, dass solches regelmäßig, einem gefestigten eigenen Kodex folgend, stattfinden würde. Es sieht mehr danach aus, dass der Konkurrenzdruck unter medialen Unternehmen und Einrichtungen dazu verleitet, im Zweifel keine Beschränkungen gelten zu lassen, einer einmal aufgenommenen Fährte nachzujagen und auf einmal publizierte Vorgänge möglichst noch etwas Verschärfendes und Steigerndes draufzusetzen. Es bleibt dann den Betroffenen über-

lassen, etwa den Presserat anzurufen, eine Gegendarstellung zu verlangen oder sich in Lesebriefen – über deren Abdruck das Organ selbst entscheidet – zu beschweren.

Jedoch wirft der Gedanke der Abwägung zwei weitere Probleme auf. Das eine liegt – wiederum – in der unkontrollierten Position der Abwägenden: Sie allein bestimmen das Ergebnis und entscheiden allein, wie schwerwiegend ein Fall sein soll und was er demnach rechtfertigt. Das andere, grundsätzlichere kehrt wieder zurück zum Bürger und Medienkonsumenten, zur gesellschaftlichen Akzeptanz als vermeintlichen Beleg für eine hinreichende Interessenabwägung oder für deren Verzichtbarkeit: Was diese kaufen oder einschalten, lesen oder sehen taugt schon deshalb nicht als Indikator für eine legitimierte Sonderstellung der Medien bezüglich gesellschaftlicher Verhaltensnormen, weil die Motive des Konsumentenverhaltens nicht auf eine kritische Beobachtung des ethischen Medienverhaltens rückführbar sind. Das ist hier so wenig der Fall, wie es unter absolutistischen Gegebenheiten oder Tendenzen in anderen Herrschaftsverhältnissen möglich ist: Immer liegt das Argument zur Hand, die Bürger seien im Prinzip einverstanden, sonst würden sie versuchen, etwas zu ändern. Es drückt sich darin nur die alte, schon aus dem römischen Staatsdenken stammende Herrschaftsnorm aus, wonach *oboedientia facit imperatorem* – aber der Gehorsam darf es eben unter freiheitlich-demokratischen Verhältnissen nicht mehr als solcher machen, sondern nur soweit er auf öffentlichen Mitvollzug der Legitimitätsüberzeugung gegründet ist.

Der Mangel an legitimierender Rückkopplung der Medien ist gewiss zu einem Teil systembedingt und unvermeidbar, weil kein dafür geeigneter Weg vom „Sender“ zum „Empfänger“ ersichtlich ist. Ein wie auch immer ausgestaltetes formelles Verfahren, durch staatliche Vorschriften eingerichtet, ist nicht wünschenswert. Zum anderen Teil wird dieser Mangel jedoch auch aufrechterhalten und gegen Kritik immunisiert. Damit soll nicht behauptet werden, wir lebten unter einem absichtsvoll aufgerichteten und schrankenlosen Absolutismus der Medien. Es geht aber um eine Tendenz, um die Frage nämlich, ob die immer dominanter werdende Mitwirkung der Medien in allen gesellschaftlichen Bereichen aus den ursprünglich erstrebten, historisch notwendigen Modernisierungsschüben heraus inzwischen eine Entwicklung vorstellbar werden lässt, in der die alte vordemokratische, zunehmend schlechter legitimierte politische Herrschaft nach ihrer Ablösung unter maßgeblicher Mitwirkung der Medien von diesen in anderem Sinne „abgelöst“, nämlich durch Platztausch übernommen werden könnte oder tendenziell schon wäre. Es geht mit anderen Worten um das alte – abermals bereits im alten Rom entdeckte – Problem, wer die Kontrolleure kontrollieren soll (*quis custodiet custodes?*).

Der „Markt“ kann das nicht leisten, er treibt die Entwicklung eher voran. Die Justiz ist dazu aus gutem Grund höchstens marginal in der Lage, sie hat auf vom Staat gesetzte Normen zurückzugreifen und nicht auf gesellschafts- oder verfassungspolitische Wünschbarkeiten. „Die Politik“ – das liefe wieder auf staatliche Vorschriften hinaus. Der bekannte, aus genau dem beschriebenen Mangelempfinden geborene Weg der „freiwilligen Selbstkontrolle“ ist nicht falsch, aber auch nicht ausreichend. Gewisse Ansätze zu einer gegenseitigen Kontrolle unterschiedlicher Medien und Medienakteure sind indes erkennbar. Sie entstehen aus den Eigengesetzlichkeiten der Medienwelt selbst, die in sich differenziert und teilweise auch kontrovers sind. So trägt die partielle Konkurrenz zwischen elektronischen und Printmedien dazu bei, dass gelegentlich ein Medium der einen Kategorie das Verhalten eines der anderen als Regelverstoß anprangert. Interessant scheint auch das Auftreten von „Blogs“ im Internet, mittels derer Journalisten das Verhalten von Kollegen aus anderen Medien kritisieren und einer öffentlichen Beurteilung und Kontrolle zu unterziehen versuchen. Vielleicht wird sich herausstellen, dass überhaupt das Medium Internet, in welchem das Über- und Unterordnungsverhältnis zwischen Produzenten und Empfängern von Nachrichten, Meinungen und Urteilen wenn nicht aufgehoben so doch weniger ausgeprägt er-

scheint, in Zukunft etwas beitragen kann zur Rückkoppelung und Integration der herkömmlichen Medien mit einer nicht mehr von diesen allein konstituierten und präformierten Öffentlichkeit.

Allein darauf zu setzen sollte dem Mediensystem und seinen Akteuren selbst aber nicht genug sein. Gefragt ist das, was auch die historischen Inhaber von Sonderansprüchen gegenüber geltenden Normen nach und nach getan haben, wie widerwillig auch immer: Anerkennen, dass nur diejenige Inanspruchnahme von Normierungsbefugnissen legitim ist, die sich den Verhaltensforderungen auch selbst unterwirft und dafür öffentlich Rechenschaft zu geben bereit ist. Eine Verabredung, ein Verhaltenskodex dieser Art würde einen wichtigen Beitrag zur Fortentwicklung unserer Vorstellungen von legitimer gesellschaftlicher Macht bedeuten.

Stefan Wolf

Philosophie des „nächsten Schritts“: Politikberatung in der Wissensgesellschaft

1. Einleitung – Von Informationsflut und Wissensdurst

„Es gibt eine Vision, die sich durch die Jahrhunderte zieht: die Wissensgesellschaft sei eine aufgeklärte, gebildete, lernende Gesellschaft.“ (Prisching 2001: 11).

Manche Vorurteile halten sich hartnäckig. Eines lautet: Wissen ist positiv zu bewerten, weil es besser sei als nicht zu wissen, und weil es Handlungsfähigkeit für den Einzelnen bedeutet. Menschen gewinnen aus Daten Informationen, um zu wissen, wie sie sich entscheiden sollen. Dieses Vorurteil hält sich in der Öffentlichkeit, aber auch in der Politik mit Blick auf die wissenschaftliche Politikberatung. Allgemeine Auffassung der Wissensgesellschaft ist: Informationen mag es zu viele geben. Wissen, da es personengebunden ist, kann es nicht „zu viel“ geben. Nun müssen wir aber feststellen, dass uns auch „Wissen“ nicht immer hilft, um unsere gesellschaftlichen Probleme zu lösen. Im Gegenteil auch ein „mehr“ an Wissen, nicht nur die zu große Informationsflut, kann politische Vernunft verunsichern und politische Entscheidungen erschweren. In meinem Beitrag geht es genau um dieses veränderte Verhältnis von Wissen und Politik.

In Wissensgesellschaften wird die Politik vor neue Herausforderungen gestellt. Dies hat mit den neuen Formen des Wissens zu tun und mit den inneren Zuständen der Gesellschaft. Wissen hat Gesellschaften schon immer als kulturelles Gut und soziales Kapital geprägt. Nun ist Wissen aber auch als – teilweise hoch bezahltes – Produkt und prägende Arbeitsweise ökonomisch von großer Relevanz. Die zunehmende Wissensbasierung der Ökonomie trifft auf eine gesellschaftliche Situation, in der die sozio-kulturellen Kräfte auseinander streben.

Die Kontingenzgesellschaft bezeichnet eine Form von Gesellschaft, in der eingelebte Formen von Sittlichkeit und Kollektivität endgültig durch die Wahl der individuellen Lebensmuster ersetzt wird (Holzinger 2006: 12).

Dies geht auf die neuen Grunderfahrungen „Kontingenz“ und „Pluralität“ zurück, die unsere Wissensgesellschaft kennzeichnen; das heißt die Strukturen sind immanent angelegt, streben zentrifugal auseinander und sorgen für Komplexität. Und zwar ganz unabhängig davon, welche Einwirkungen von außen stattfinden (z. B. Globalisierung). Mehr Wissen kann in solchen bedeutungsoffenen Strukturen und fließenden Grenzen dysfunktional wirken, weil gemeinsame, übergeordnete Ziele fehlen bzw. nicht konsensfähig sind. Nur in Ordnungsmodellen, die sich Ziele und Zwecke setzen, wie zum Beispiel die Industriemoderne als Epoche, kann mehr Wissen – in Form von auf diese Ziele und Zwecke akkumu-

liertes Wissen – hilfreich sein, um Sachverstand in politische Entscheidungen zu bringen.¹ Somit lautet meine erkenntnisleitende Fragestellung: Wie sehen die neuen Beratungsdiskurse zwischen Wissenschaft und Politik aus?

2. Ausgangssituation – Wissen zwischen Macht und Wahrheit

Auch im spätmodernen Politikverständnis bestand der Anspruch an die wissenschaftliche Politikberatung, mit der gebotenen Unabhängigkeit „Sachverstand“ (Lompé) in die politischen Entscheidungen zu bringen, fort. Nachdem sich das rein technokratische Beratungsmodell als wenig demokratisch erwiesen hatte², blieb zumindest die Forderung an die Wissenschaft, wenn schon keine hinreichende, dann wenigstens eine notwendige Bedingung für rationale Politik darzustellen. Habermas fasste das damalige Verständnis in Bezug auf wissenschaftliche Politikberatung so zusammen:

Politikberatung hat die Aufgabe, einerseits Forschungsergebnisse aus dem Horizont leitender Interessen, die das Situationsverständnis der Handelnden bestimmen, zu interpretieren, und andererseits Projekte zu bewerten, und solche Programme anzuregen und zu wählen, die den Forschungsprozess in die Richtung praktischer Fragen lenken! (Habermas 1968: 134).

Dieses Verständnis bezog seine Begründung aus den unterschiedlichen Fortschrittslogiken der jeweiligen Systeme: während sich Politik auf die Herstellung demokratischer Mehrheitsverhältnisse zur Durchsetzung von Entscheidungen konzentrierte, schritt die Wissenschaft in ihrer Suche nach richtigen Erkenntnissen voran. Das falsifikatorische Verfahren („organized scepticism“, Merton) im Sinne eines kritischen Rationalismus (Popper) war von der Gewissheit getragen, dass sich die Welt objektiv erfassen ließe und deterministisch verhalten würde.

Politik und Wissenschaft waren in dieser Hinsicht „Projekte der Moderne“ mit linear gedachten Zielsetzungen. Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und freiheitliche Grundordnung wurden zum (weltweiten) Ideal staatlicher Entwicklung (Modernisierungstheorie), während wissenschaftlicher Fortschritt daran gemessen wurde, immer bessere empirisch überprüfbarer Verfahren zu entwickeln (Approximationsmodell), um belastbarere Aussagen und Annahmen zu treffen, so dass Erklärung und Prognose weitgehend in eins fallen. Wissenschaft sollte „verwertbares Forschungswissen und handlungsleitende Prognosen“ (Gramelsberger) liefern, um so politische Entscheidungen „unter Unsicherheit“ rational begründbar zu machen. Dabei wurde Wissen akkumuliert und mit Blick auf eine zu erkennende Ordnung auch finalisiert.

¹ Ich möchte den Eindruck vermeiden, dem Diskurs zwischen Politik und Wissenschaft in der Industriemoderne eine höhere Rationalität zuzuerkennen. Ich attestiere nur, dass in Gesellschaften, die konsensfähige übergeordnete Ziele verfolgen, akkumuliertes Wissen einen Mehrwert bieten kann, da es ein „Mehr“ an Wissen in Bezug auf diese Ziele gibt. Die Rationalität der Moderne hat aber viele Aspekte ausgeblendet und sich dadurch seine eigene Fortschrittslogik begründet, die auf einem positivistischen Verständnis von Wissenschaft und Technik aufbaute und lineare Projektionen als Zukunftsmodelle entwickelte.

² Technokratische Modelle würden jede Mehrheitsentscheidung obsolet machen, da nur nach sachlogischen Gründen entschieden wird. Dies ist aber nur ein Element der politischen Entscheidung. Politik spielt sich in der Abwägung unterschiedlicher Interessen ab, um einen Konsens zu erzielen. Vgl. hierzu Gorz 2001: 12.

So grob ich diese Entwicklungslinien der gesellschaftlichen Industriemoderne und des wissenschaftlichen Positivismus wiedergegeben habe, so klar ist mir auch, dass diese Epoche erst durch unsere Retrospektive jene klare, beinahe monolithische Ausrichtung in ihren Zielsetzungen erhält. Die Industriemoderne selbst, dies belegen viele Zeugnisse, war weit aus vielschichtiger und sich selbst durchaus auch ein Thema. In einem hermeneutischen Verständnis (Interpretation ist immer auch Aneignung)³ möchte ich aber diese Zuspitzung vornehmen, um das Neue an der Wissensgesellschaft deutlicher davon abgrenzen zu können.

2.1 Erste Risse

Wurde Verwissenschaftlichung früher meist linear gedacht, nämlich als „unendliche Entzauberung“ der Welt (Max Weber), als ein Prozess der Rationalisierung und kumulativen Wissensanhäufung, der zu einer kontinuierlichen Verbesserung der Herrschaft über die äußere und innere Natur führt, so hat diese Überzeugung erste Risse bekommen (Bonß 2001: 2).

Spätestens mit den nicht-intendierten Nebenfolgen, vor allem in der außermenschlichen Natur (Beispiele: Giftgas in Bhopal, Reaktorgau in Tschernobyl oder die dünner werdende Ozonschicht durch Einsatz von FCKW) erhielt dieses Modell Risse und bemühte sich um Internalisierungen derlei externer Effekte. Gesellschaftlich bekam nun alles ein „Post“ vor den eigentlichen Namen und diese Periode dauert beinahe noch an. So ist auch in den Wissenschaften von einer „post academic science“ die Rede. Offensichtlich fehlt es an geeigneten positiven Signaturen, so dass man sich mit dem Präfix „Post“ behilft, um einen Zustand zu beschreiben, in dem viele gesellschaftliche Subsysteme durch Rückkopplungseffekte ihre lineare Logik in Frage stellten. Pluralität wurde zum Schlüssel der reflexiven Modernisierung (Beck) und in den Wissenschaften wurde verstärkt interdisziplinär sowie anwendungsbezogener und problemorientierter geforscht. Insbesondere aber das Auseinanderfallen von „Erklärung“ und „Prognose“ brachte die bisherige wissenschaftliche Politikberatung unter Legitimationsdruck. Wissenschaftliche Erklärungen waren nicht mehr automatisch auch mit großer Wahrscheinlichkeit ausgestattete Erkenntnisse über Zukunft (Grunwald 2008). Diese kurze Herleitung ist insofern für die Fragestellung nach der Rolle der wissenschaftlichen Politikberatung für demokratische Wissensgesellschaften relevant, weil sich nun zwei gravierende Veränderungen ereignen, die ohne diesen kurzen Rekurs nicht umfänglich in ihrer Tragweite bewertet werden könnten. Die erste fundamentale Veränderung betrifft das gesellschaftliche Selbstverständnis; der zweite grundlegende Wandel vollzieht sich durch die neuen Formen des Wissens. Beides wirkt sich massiv auf politische Entscheidungen und deren Reichweite aus und spiegelt somit auch das neue Verständnis, in welchem die Politikberatung handeln sollte.

Die Foren und Formen des politischen Entscheidens diversifizieren sich damit ebenso wie die konkrete institutionelle Rückbindung der Politik an den Staat komplexer und multipler wird (Lahusen zit. n. Holzinger 2006: 13).

³ Die Auseinandersetzung mit einem Sachverhalt kommt – nach Gadamer – einer Horizontverschmelzung gleich, die bei aller mimetischen Annäherung trotzdem eine Adaption des Themas aus der Perspektive des Verstehenden darstellt, der applikativ mit dem Verstandenen umgeht (auf der Basis seines „Vorverständnisses“). Die Auseinandersetzung ist immer auch eine Selbstauslegung; d. h. die Wissensgesellschaft schärft ihr eigenes Profil an ihrer Darstellung der Industriemoderne (als eine Art Geigenmodell); vgl. hierzu Gadamer 1960.

Mein kurzer Essay möchte den Wandel des Begriffs „Wissenschaftlichkeit“ thematisieren, der unverändert hohes Ansehen in der Politik genießt; das heißt ungeachtet der neuen Formen des Wissens und der Ambivalenzen in ihrer Anwendung zeigt sich das Kriterium „wissenschaftlich“ in der öffentlichen Wahrnehmung weitgehend belastbar und anerkannt, weil es auch mit „Neutralität“ und „Unabhängigkeit“ synonym verwendet wird. Wissenschaftliches Wissen ist aber nicht per se neutral, unabhängig, sachlich und an Wahrheit orientiert, sondern diversifiziert sich ebenfalls. Forschungsantragswissen klingt anders als Gutachterwissen und wissenschaftliche Szenarien variieren je nach Prämissen (auch der Auftraggeber). Es gilt, das mühsame Geschäft der Differenzierung zu unternehmen, um einzelne Formen des Wissens in Bezug auf ihre Funktion in der Politikberatung zu unterscheiden.

Die Wissenssoziologie sieht einen ersten neuen Typus von Wissenschaft, den sie als Modus-2-Wissen bezeichnet, der sich vom klassischen Wissenschaftsbegriff (Modus-1) abgrenzt. Nowotny/Scott/Gibbons umreißen diese neuen Formen des Wissens:⁴

Diese Struktur beruht auf vier konzeptionellen Säulen: (a) dem Wesen der Modus-2-Gesellschaft, (b) der Kontextualisierung von Wissen in einem neuen öffentlichen Raum, genannt „Agora“, (c) der Herausbildung von Voraussetzungen zur Produktion gesellschaftlich robusten Wissens und (d) der Entstehung einer in der Gesellschaft weit verbreiteten Expertise. Kurz gesagt lautet unsere Schlussfolgerung, dass die immer engere Interaktion zwischen Wissenschaft und Gesellschaft Indikator für das Auftauchen einer neuen Art von Wissenschaft ist: einer kontextualisierten bzw. kontextsensitiven Wissenschaft (Nowotny/Scott/Gibbons 2004: 7).

Eine erste Vermutung könnte sein, dass sich die Politik auf eine ‚Philosophie des nächsten Schritts‘ verständigt, um auf diesen fundamentalen Wandel in Gesellschaft und Wissenschaft zu reagieren. Dies führt zu einer Vorläufigkeit politischer Entscheidungen, die wir in ihrer Tragweite erst langsam zu erahnen beginnen. Der Essay untersucht daher drei Fragestellungen, die ineinander verflochten sind. Die Rationalitätshypothese für die wissenschaftliche Politikberatung, die selbst für die Spätmoderne noch eine gewisse Gültigkeit besaß, ist in dreifacher Hinsicht obsolet geworden, so dass sich auch der Begriff „wissenschaftlich“ neu begründen muss.

1. Eine sich ihrer kontingenten Entstehungsbedingungen bewusst werdenden und in Bezug auf Zukunft stark verunsicherten Wissensgesellschaft verlangt von Politik Orientierungswissen. Die Wissenschaften (Modus-1 und Modus-2) können in pluralistischen Gesellschaftsordnungen dafür kein gesichertes Wissen mehr liefern, sondern beteiligen sich mit Erkenntnisangeboten (die unterschiedlich sinnstiftend sind) an öffentlichen Diskursen.
2. Die neuen Formen des Wissens, wie zum Beispiel die computergestützte Simulation, machen Wissen für politische Entscheidungen wichtiger, aber ambivalent zugleich; das heißt das Vertrauensproblem der Politik in wissenschaftliches Wissen verschärft sich, da sich seine Belastbarkeit (Robustheit) erst im Anwendungskontext erweisen muss. Das Problem wird durch eine ständig zunehmende Zahl von (teilweise selbst ernannten) Wissensproduzenten noch zusätzlich vergrößert und erschwert.
3. In normativer Hinsicht ist es notwendig, sich der mühsamen Aufgabe der Differenzierung zu stellen; das heißt die einzelnen Formen des Wissens in den jeweiligen

⁴ Vgl. hierzu Dubielzig/Schaltegger (2004: 4): „Transdisziplinarität ist als zusätzliche Form der Forschung zu verstehen, die sich aufgrund eines Forschungsbedarfes ergibt, den die traditionelle Forschung nicht zu decken vermag.“

epistemischen Kulturen müssen anhand einer abgestuften Verfahrensethik (Zimmerli/Wolf 1993) unterschiedlich bewertet werden, um zu beurteilen, in wie weit welche moralischen Ansprüche in Bezug auf wissenschaftliche Politikberatung greifen.

Ich konstatiere einen paradoxen Effekt: Mehr Wissen kann Politik destabilisieren. Je mehr Wissen einer Gesellschaft zur öffentlichen Verfügung steht und in den Diskursen zirkuliert sowie je mehr Wissensproduzenten an politischen Entscheidungsprozessen beteiligt sind, desto vorläufiger wird Politik als eine „Politik des nächsten Schritts“, weil sich (a) entweder das verfügbare Wissen selbst widerspricht (z. B. in Zukunftsszenarien) oder (b) einige der (zahlreicher werdenden) Wissensträger nicht vertrauenswürdig sind oder (c) sich die Abgrenzung vom Nicht-Wissen und der verantwortliche Umgang damit erschwert (nicht beabsichtigte Folgen politischer Entscheidungen).

Anhand der neuen Formen des Wissens werde ich meine Aussage belegen, dass wissenschaftliches Wissen für die Politik dysfunktional sein kann, wenn es an bestimmten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen mangelt. Pointiert möchte ich folgende These formulieren:

Die neuen Formen des Wissens als ‚Ressource‘ und ‚lernbereite Erwartung‘ implizieren eine unfertige Offenheit im reflexiven Umgang mit diesem Wissen, so dass eine Gesellschaft, die in Bezug auf Zukunft tief verunsichert ist, aus Wissenskonflikten Wertkonflikte macht und diese in die Politik (und deren Beratung) trägt. Wissen allein bietet dafür dann keine gesellschaftlich konsensfähige Lösung mehr.

In der Pauschalität, dass Wissenschaft auf neutral formuliertes und sachlich richtiges Wissen fokussiert ist, um Politik zu beraten, liefert die Aussage nur noch wenig Erkenntnisgewinn. Die Diversifikation in der Politik zieht Differenzierung in der Beratung nach sich. Dass Orientierungsdiskurse an die Stelle von Orientierungswissen (auch wenn dies naiv gewesen ist) treten, erkennen wir auch daran, dass die Moderation immer mehr zur Methode der Politik wird. Offensichtlich trifft Luhmanns These von der Legitimation durch Verfahren inzwischen nicht mehr zu, da die politischen Wege zum Selbstzweck zu werden drohen. Ziel ist es, auf dem Weg zu sein – diesen Eindruck erweckt die Politik. Damit erhalten Verfahren zur Herstellung von Mehrheiten eine Vorläufigkeit, aus denen nur noch eine bedingte Legitimation erwächst. Mehr und mehr begleiten ethische Diskurse die politische Entscheidungsfindung⁵ oder die Judikative klärt politisch strittige Sachverhalte durch Grundsatzurteile, die der Politik enge Handlungsspielräume steckt. Selbst technische Patentierungsverfahren werden inzwischen unter Einbeziehung ethischer Kriterien bewertet.

3. Formen des Wissens

Nun sind wir auch in der „Postdemokratie“ angekommen. Nach der Postmoderne und der Posthistoire haben wir nun nicht nur in der Politik, sondern auch in den Wissenschaften die

⁵ Vgl. hierzu Bogner/Menz/Schrumm 2008: 246: „Ethisierung heißt, das wissenschafts- und technikpolitische Fragen als Probleme der Ethik gerahmt werden, dass also der ethische Diskurs [...] als legitime Form der Konflikttausprägung und Grundlage von Konfliktregelungen anerkannt ist.“ Die Autoren sprechen von „Thematisierungsweisen“ (251), in die zunehmend auch interessierte und fragekompetente Laien in Form von Bürger- oder Kundenforen einbezogen werden. Wertkonflikte treten vermehrt an die Stelle von Wissenskonflikten.

„Post“-Epoche erreicht. Crouch (2008) kritisiert in seinem Buch den Zustand spätmoderner Demokratien, dass politische Entscheidungsprozesse intransparenter werden, Lobbies erfolgreich intervenieren und Partikularinteressen durchsetzen und Politik insgesamt von einer abgehobenen Kaste betrieben wird, die nur noch via Medien – und dann noch inszeniert – mit der Öffentlichkeit in Kontakt tritt.

Nun könnte man prima facie vermuten, dass die Entwicklungen der Wissensgesellschaft dem entgegen wirken. Informationen fließen schneller und freier, in autonomen Netzwerken wird weltweit Wissen ausgetauscht und auch die Speicherung sowie Übermittlung von Daten kostet so gut wie nichts – alle Voraussetzungen für mehr Diskurs in einer Gesellschaft. Es gibt Ansätze, die zeigen, dass das weltweite Netz ein Mehr an Demokratie bringen kann, vor allem dann, wenn sich lokale Organisationen, die politisch unterdrückt werden, im Internet Aufmerksamkeit verschaffen. Aber auf die Wirkmechanismen einer repräsentativen Demokratie, die sich bereits in der Gewaltenteilung eingerichtet hat und über freie Medien verfügt, hatte dies bisher noch keine positiven Auswirkungen. Im Gegenteil, die Wissensgesellschaft hat das Geschäft der Politik weiter verkompliziert.

Zwar ist eine Öffentlichkeit zunächst froh darüber, wenn sie über einen Missstand durch einen Wissensträger aufgeklärt wird (z. B. wenn Food Watch einen Lebensmittelkandal aufdeckt), aber nach der Beseitigung der Symptome ist deshalb noch lange keine bessere Politik in Sicht. Es wird sprachliche Kosmetik betrieben (anfangs viel Gerede vom Einzelfall, zeitgleich Hinweis auf die Effektivität und Effizienz des Kontrollsystems, wenn alle Beschwichtigungen nicht helfen, dann gegebenenfalls Verschärfung gesetzlicher Bestimmungen), aber mehr Wissen durch mehr Institutionen sorgt nicht per se auch für eine umsichtigere Politik, in der „Sachverstand“ waltet. Um nun an einigen Beispielen meine These von der Steigerung der Instabilität durch mehr Wissen zu belegen, brauche ich einen kurzen Exkurs über „Wissen, Wissenschaftlichkeit und Wissensgesellschaft“.

3.1 Wissen und Wissenschaftlichkeit in der Wissensgesellschaft

Wissen bezeichnet die Gesamtheit der Fähigkeiten und Kenntnisse, die Individuen zur Lösung von Problemen einsetzen. Dies umfasst sowohl theoretische Erkenntnisse als auch praktische Alltagsregeln oder Handlungsanweisungen (Probst/Raub/Romhardt 2006: 44).

Wissen als „inneres Kennen und Haben“ ist – im Gegensatz zu Informationen – personengebunden; das heißt es entsteht immer nur dann, wenn sich Menschen entweder auf andere Menschen und deren Wissen beziehen oder sie in Auseinandersetzung mit Informationen oder Erlebnissen lernen. Dabei geht es um „soziale Handlungsfähigkeit“ (Stehr 2001). Wissen wird unterschieden in explizites Wissen, das ist jene Wissensform, über die wir so verfügen können, dass wir sie externalisieren und somit auch informationsverarbeitenden Systemen zur Verfügung stellen können (propositionales Wissen), und implizites Wissen, das auch Erfahrungswissen (*tacit knowledge*) genannt wird. Jene Wissensform ist nicht so einfach verfügbar, sondern bleibt manchmal auch dem Wissensträger selbst in der Weise verschlossen, dass es sich nur als praktisches Wissen erweist, welches er nicht versprachlichen oder kodifizieren kann (Erfahrungswissen). So wird auch zwischen nominalem und prozeduralem Wissen unterschieden (Polanyi 1985). Letztlich betont Willke, dass Wissen immer (a) kontinuierlich revidiert, (b) permanent als verbesserungsfähig angesehen, (c) prinzipiell als Ressource betrachtet und (d) untrennbar mit Nicht-Wissen gekop-

pelt wird.⁶ Weitere Beschreibungen betonen vor allem den Charakter der disponiblen Resource:

Das Wissen selbst wird als etwas gesehen, das gestaltet, zusammengebaut, geformt [...] und angepasst werden kann; es kann deshalb auch evaluiert [...] und verkauft werden. Wissensabläufe [...] können in diesem Verständnis in Verfahren gefasst werden (...). Das Lerngeschehen tritt [...] in eine industrielle Phase [...] (Prisching 2001: 12).

Eine der Haupthypothesen der Wissensgesellschaft, die auch nicht selten als Begründung für ihre Entstehung herangezogen wird, lautet, dass insbesondere das implizite Wissen an ökonomischer Bedeutung gewinnen wird und Produkt sowie Produktionsfaktor wird. Aus diesem Grund werden auch ausgezeichnete ausgebildete Mitarbeiter, die über ein hohes Kreativitätspotential verfügen, marktwirtschaftlich gesehen ein knappes Gut, um die Innovationsfähigkeit noch weiter zu steigern.

Was aber verstehen wir genau unter „Wissensgesellschaft“ und wieso ist „Innovationsfähigkeit“ eine ihrer wichtigsten Kompetenzen, die es kollektiv auszubilden gilt?

Bell nannte vier Kriterien⁷: (1) Es entsteht eine wissensbasierte Ökonomie (Informationswirtschaft), (2) es bildet sich eine eigene berufliche Gruppe der Wissensarbeiter und Informationsdienstleister („knowledge workers“) heraus, (3) Wissen wird zu einem ökonomischen Faktor, der gleichwertig zu Kapital und Arbeit ist, der im Wertschöpfungsprozess eine zentrale Rolle spielt (axiales Prinzip) und (4) die Kommunikations- und Informationstechnologien (IuK) sind als Kulturtechnik⁸ und „intellektuelle Technologien“ in alle Lebensbereiche des Menschen vorgedrungen. Schließlich erleben diese Gesellschaften eine grundlegende Umorientierung ihrer Deutungsmuster (große Rahmenerzählungen)⁹ und richten sich stärker auf eine prinzipiell ungewisse Zukunft aus, als dass sie davon ausgehen mit erworbenen Wissensbeständen die gesellschaftliche Entwicklung zu meistern. Innovation wird als öffentlicher Terminus Inbegriff dieser Vorwärtsausrichtung (Nowotny) auf den nächstmöglichen und hoffentlich besseren gesellschaftlichen Zustand:

Die heutige Innovationskultur hingegen versucht die Ungewissheit einer zutiefst als fragil empfundenen Zukunft insofern zu bannen, als sie auf den Prozess der Innovation setzt. Mehr noch die Entstehung des Neuen und seine Durchsetzung soll selbst zu einem nachhaltigen Prozess werden, der uns Schutz und Stabilität vor der Unge-

⁶ Vgl. hierzu Willke 1998: Theoretisches Wissen verliert an Bedeutung, auch weil es zugänglicher gespeichert werden kann und praxisorientiertes Wissen, zur Erlangung von Handlungsfähigkeit wird als „lernbereite Erwartung“ zunehmend wichtiger.

⁷ Vgl. hierzu Bell 1973: Der Begriff „Wissensgesellschaft“ scheint adäquat, da er nicht nur die prägende Arbeitsweise und Produktivkraft benennt, sondern sich dadurch auch soziale Sichtbarkeit bzw. gesellschaftlicher Status ausdrückt. Da er auch gegenüber weiteren Beschreibungen bedeutungsoffen ist und sich darin individuelle und kollektive gesellschaftliche Muster (z. B. Aufstiegsmöglichkeiten) in Einklang bringen lassen, hat der Begriff eine sehr viel größere Tragweite als andere Bezeichnungen. Vgl. hierzu Kneer/Nassehi/Schroer 1997. Inzwischen erfährt der Begriff weitere Bedeutungsdimensionen, vgl. hierzu Bechmann/Beck 2003.

⁸ Nach Zimmerli (2001) verstehen wir unter Kulturtechnik, analog zu Lesen, Schreiben, Rechnen, eine Technik, die für das soziale Überleben des Einzelnen relevant (z. B. bezahlte Arbeit) und in allen Lebensbereichen anzutreffen ist. Die kulturelle Adaption des Computers ist in Wissensgesellschaften in vollem Gange.

⁹ Vgl. hierzu Lyotard 1982. Er bezeichnet alle weltanschaulichen Entwürfe, sei es Religion, Positivismus oder politische Ideologien (z. B. Kommunismus) als „Meta-Rahmenerzählungen“, weil sie eine in sich konsistente, aber letztlich nicht begründbare Geschichte zur Ausrichtung eines Kollektivs erzählen.

wisheit der Zukunft bietet. Die Nachhaltigkeit der Innovation liegt in ihrem Potenzial, in Zukunft noch mehr Innovationen hervorzubringen (Nowotny 2007: 10).

Für die Politik hat diese Situation eine doppelte Konsequenz. Zum einen wird sich die Gesellschaft ihrer eigenen gestaltbaren und entscheidbaren, das heißt kontingenzen Entwicklungs- und Entstehungsbedingungen mehr und mehr bewusst und zum anderen werden positive gesellschaftliche Utopien (Rahmenerzählungen) abgelöst von einer „Philosophie des nächsten Schritts“, die man durch eine permanente Innovationsfähigkeit in allen gesellschaftlichen Lebensbereichen glaubt am ehesten realisieren zu können. Politik kommt hier nur noch selten über eine reine „Novellierungstätigkeit“ (Ismayr 2000: 231) hinaus.

Kennzeichnend für eine Wissensgesellschaft ist die Bereitschaft, tradierte und eingelebte Anschauungen und Erwartungen auf den Prüfstand zu stellen. Die These der Wissensgesellschaft betont, dass in der heutigen Gesellschaft Erwartungen immer häufiger als Wissen behandelt werden; d. h. als lernbereite, prinzipiell veränderbare Erwartungen. Die Regeln und Selbstverständlichkeiten unserer Gesellschaft werden immer häufiger in Frage gestellt – und dies dokumentiert sich in der beschleunigten Erosion bisheriger Regulationsstrukturen (Heidenreich 2002: 6f.).

Dieser Wandel betrifft auch das Kriterium „wissenschaftlich“. Während im positivistischen Verständnis nur als wissenschaftlich angesehen wird, was sich experimentell bestätigen bzw. empirisch ermitteln lässt (und dabei überprüfbar und wiederholbar ist), haben wir nun auch wissenschaftliche Erklärungen, die sich als Computersimulation exemplifizieren, sich als verstehende Ansätze auf Gesellschaft beziehen (Sinn- und Orientierungsdiskurse) sowie explorative Verfahren (eine Art probierende Vernunft), die sich problemorientiert und transdisziplinär stark auf Anwendungskontexte fokussieren (Modus-2-Wissen).

Kontext der Anwendung meint nicht die krude Zweckausrichtung des Wissens, meint auch nicht in erster Linie angewandte Forschung oder industrielle Nutzung, sondern die Verflechtung der Wissensentstehung in eine soziale, kulturelle, ökonomische und politische (für Wissensentstehung geeignete) Umwelt (Gibbons/Nowotny zit. n. Frühwald 2001: 125).

Letztlich erweist sich auch das Management des Nicht-Wissens als „wissenschaftliche Methode“ im Modus-2-Wissen, da es um ein begründetes Verhältnis zu unseren Grenzen der Erkenntnis und einen verantwortlichen Umgang damit geht. Der Spannungsbogen reicht von einem Recht auf Nicht-Wissen (Jonas 1979) über ein als-ob-Wissen (Simulationen) bis hin zu einem prinzipiellen Nicht-Wissen, aus dem heraus bestimmte Heuristiken für politisches Handeln folgen. Denn wir wissen immer besser und genauer, was wir nicht wissen und was wir nicht wissen können. Lautete das aufklärerische Pathos noch: es gilt zu wissen, (koste es, was es wolle), so steht nun folgenorientiertes Wissen und Nicht-Wissen im Vordergrund. Krohn geht so weit, dass Wissensgesellschaften „in ständig wachsendem Maß über den Umfang und die Ebenen des Nichtwissens“ lernen¹⁰ und durch die Auflösung von Nichtwissen in „bearbeitbare Probleme und machbare Lösungen“ handlungsfähig und damit auch politikfähig werden.

Wissensgesellschaft würde dann eine Gesellschaft bezeichnen, die ihre Existenz auf solche experimentellen Praktiken gründet, die unvorhersagbar in ihrem Ausgang und unbekannt in ihren Nebenfolgen sind und daher ständiger Beobachtung, Auswertung und Justierung bedürfen (Krohn 1997: 70).

¹⁰ Vgl. hierzu Krohn 2003: 97ff. Prisching 2001: 11 macht hingegen auf die dialektische Struktur aufmerksam: „Lernen ist endlos und jeder hat in der Wissensgesellschaft immer zu wenig gelernt!“

Wir haben unwiederbringlich die Unschuld verloren, nicht beabsichtigte Nebenfolgen nicht zu bedenken; das heißt wir müssen prinzipiell berücksichtigen, dass unser Handeln Konsequenzen zeitigt, die wir jetzt noch nicht wissen können. „Reversibilität“ oder „Fehlertoleranz“ sowie eine gewisse Langsamkeit (Vorsicht) und Umsichtigkeit scheinen gefordert, auch wenn sich dies mit den Anforderungen der globalen Wissensökonomie oft nur schwer verträgt.¹¹

4. Politikberatung in der Wissensgesellschaft

Wie wir wissen, gibt es bekanntes Wissen und Dinge, von denen wir wissen, dass wir sie wissen. Wie wir auch wissen, gibt es bekanntes Unwissen. Soll heißen: Wir wissen, es gibt Dinge, die wir nicht wissen. Aber es gibt auch Unwissen, von dem wir nichts wissen. Die Dinge, die wir nicht wissen – wir wissen sie nicht (Donald Rumsfeld).¹²

Manches Mal ist Politik unfreiwillig komisch. Was nach tiefgreifender erkenntnis-theoretischer Einsicht klingt, war nichts anderes als das ohnmächtige Eingeständnis des damaligen amerikanischen Verteidigungsministers, dass die angeblichen ABC-Waffenarsenale des Iraks nicht in der Form aufzufinden waren, wie es die USA lange Zeit behaupteten. Ungeachtet des konkreten Kontextes liefert die Aussage von Rumsfeld aus der Süddeutschen Zeitung ein anschauliches Beispiel für die Aufgabe und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung, die sich auf die unterschiedlichen Formen des Wissens bezieht. Für Wissen, das die Politik hat, verlangt sie von der Wissenschaft weitere Plausibilität, um dieses Wissen auch zukünftig für die Durchsetzung eigener Positionen verwenden zu können. Das kommt vor; ist aber eher selten der Fall. Normalerweise wird Wissenschaft gerufen, wenn Wissenslücken zu schließen sind.

Für Wissen, das die Politik noch nicht hat, erwartet sie entweder von der Wissenschaft, dass sie dieses Wissen bereit stellen kann oder zumindest klar belegen kann, warum dieses Wissen jetzt noch nicht oder prinzipiell gar nicht zur Verfügung gestellt werden kann bzw. irrelevant sei. Habermas (1968) unterscheidet in seiner bereits von mir zitierten Definition zwischen einem technokratischen und einem dezisionistischen Verständnis von Politikberatung. Das technokratische, darüber sind sich inzwischen alle einig, hat sich weitgehend von selbst ad absurdum geführt (vgl. hierzu Fußnote 2). In der Klimadebatte klingen einige Positionen zwar wieder etwas nach dieser alten, technokratischen Logik, aber das Modus-2-Wissen muss seine Robustheit in den öffentlichen Diskursen zukünftig anders unter Beweis stellen. Das dezisionistische Modell ist das nach wie vor vorherrschende, zumindest aus Sicht der Politiker. In diesem Modell haben sie das Sagen und verwenden die wissenschaftlichen Ergebnisse als Interpretationsangebote, um eigene politische Positionen zu stärken oder die der Gegenseite zu schwächen. In diesem Modell ist der Wissenschaftler der Wahrheit verpflichtet, während es dem Politiker um Macht geht. Schon an dieser sehr einfachen Polarisierung wird deutlich, dass damit wenig über gegenwärtige Wissensproduktion und Willensbildung ausgesagt ist. Auch hier möchte ich noch einmal Lompé (2006: 25) zitieren: weder im technokratischen noch im dezisionistischen Modell der Politikberatung kann

¹¹ Vgl. hierzu Bindé 2007: 320ff. Der Begriff der Zukunftsethik von Hans Jonas wird neu belebt. Verantwortung für zukünftige Generationen drückt sich aus in Frageformen und Verfahren, die sich nicht absolut setzen, sondern sich nachhaltig ausrichten, aber irrtumsfähig bleiben.

¹² Vgl. hierzu Süddeutsche Zeitung, 10.11.2006 (www.sueddeutsche.de/kultur/artikel/139/91048/, letzter Zugriff: 21.11.2008).

davon ausgegangen werden, dass sich wissenschaftliche Erkenntnisse von Werturteilen¹³ trennen lassen.

Doch die Interaktion oder auch iterative Kommunikation zwischen Politik und Wissenschaft (in ihrer Beratungsfunktion) ist noch weitaus komplexer, da Modus-2-Wissen durch seine Kontextualität und den problemorientierten Anwendungsbezug weiter gefasste Interpretations- und Bewertungszusammenhänge mit sich bringt. Wie machen sich Kontingenz und Pluralität in den Beratungsdiskursen zwischen Wissenschaft und Politik bemerkbar? Welche Kriterien hat die Politik an der Hand, um dem wissenschaftlichen Wissen und dessen Produzenten zu vertrauen (Glaubwürdigkeitsfrage)? Wie wird neues Wissen falsifiziert bzw. wie erprobt es sich im Anwendungskontext, um als „sozial robust“ zu gelten?

„Paradoxerweise führt die Zunahme an Wissen in Anwendungskontexten nicht zur Zunahme an Berechenbarkeit und Sicherheit, sondern zur Zunahme an Unsicherheit, Offenheit und Kontingenz.“ (Luhmann 1991: 226).

4.1 Mehr Wissensträger und die neuen Formen des Wissens

Mayntz et al. (2008) verweisen in ihrer Einleitung zu neuen Politikfeldstudien darauf, dass neben den „Gegenexperten“ als Wissensträger auch „Dienstleister“ und „Konzeptunternehmer“ gehören,¹⁴ das heißt der Bereich der wissenschaftlichen Politikberatung spaltet sich auf in diejenigen, die mit ihren Forschungen politische Zielsetzungen direkt unterstützen (Dienstleister), in jene, die sich eher selbst mit ihren Ergebnissen vermarkten und politisch Position beziehen (Konzeptunternehmer) sowie einer dritten Gruppe, die explizit versucht, politische Entscheidungen zu kritisieren oder zu revidieren bzw. für eine andere Politik plädieren (Gegenexperten) oder unterschiedliche Zukunftsszenarien entwerfen. Zu dieser Differenzierung auf Seiten der Wissensdienstleister, die nicht nur aus dem klassischen Bereich der Modus-1-Wissenschaften stammen, sondern vermehrt den Modus-2-Wissenschaften entspringen, gibt es auch unterschiedliche „epistemische Kulturen“ (Knorr-Cetina 2003), in denen sich die unterschiedliche Formen des Wissens ausprägen. Da ist zum einen die stark kontrollorientierte Erkenntnikultur, die sich in ihren Forschungen stark experimentell verhält und Störungen auszuschließen versucht. Diese Forschungen beziehen sich auf Politik immer dann, wenn es um Rahmensetzungen geht, wie zum Beispiel bei der Stammzellenforschung. Hier befinden sich Dienstleister und Konzeptunternehmer auf der einen Seite und bemühen sich, die Rahmenbedingungen so anzupassen, dass Forschungen an Stammzellen einfacher möglich sind bzw. bestimmten Stammzellenkulturen verfügbar sind, während Gegenexperten versuchen darauf hinzuweisen, dass von diesen Ergebnissen nicht jene Durchbrüche zu erwarten seien, die eine derartige Überschreitung moralischer Grenzen (es werden überflüssige lebende Zellen verwendet) rechtfertigen.

Durch die Zunahme an wissenschaftlichem Wissen eröffnen sich mehr und mehr Handlungsspielräume, die zugleich neue Entscheidungssituationen und Risiko-konstellationen implizieren, [...] (hergestellte Unsicherheiten, Giddens) [...]. In solchen Situationen kommt eine Dynamik des Wissens und der Wissensgesellschaft

¹³ Max Weber (1985) hat sein Postulat der Werturteilsfreiheit von Wissenschaft sehr wohl kontextuell gedacht; d. h. gerade weil er wusste, dass sich wissenschaftliches Wissen nicht von seinen soziokulturellen und politischen Rahmenbedingungen trennen lässt, hat er eine scharfe Abgrenzung vorgenommen, die einen Anspruch formuliert. Dieser Anspruch gilt unverändert.

¹⁴ Vgl. hierzu auch Nullmeier (2007: 178): „Da Politikberatung heute im politischen Prozess ubiquitär geworden ist, zudem meist medienbegleitet oder medienvermittelt erfolgt und mit der Politikberatungsbranche ein weiterer Akteur auf die Bühne tritt [...].“

zum Vorschein, in der die Ungewissheiten und Risiken mit der Erweiterung des Wissens [...] wachsen und nicht etwa abnehmen (Beck/May 2001: 248f.).

Schon an dieser Mischung der Argumentation wird der Modus-2 als vorherrschender Wissenstyp erkennbar: es geht nicht um Objektivität und naturwissenschaftliche Erklärungen, sondern um mögliche (zukünftige) medizinische Fortschritte und Heilungschancen. Damit entzieht sich aber die wissenschaftliche Politikberatung der klaren systemischen Trennung und bezieht Position. Außerdem tritt ihr eigenes Erkenntnisinteresse in den Vordergrund, so dass die Politik wiederum diese wissenschaftlichen Meinungen mit ins Kalkül ziehen muss, darauf aber keine eigene Entscheidung fußen lassen kann. Mehr Wissen hat demnach an dieser Stelle zu keiner besseren oder leichteren Entscheidungsfindung der Politik beigetragen, sondern durch weitere Positionen und Informationen die Entscheidung unter Unsicherheit verstärkt. Faktisch hat der Bundestag mehr Stammzellenkulturen zur Forschung frei gegeben, nun aber eine kategorische Zeitgrenze definiert, bei der von den Gegen-experten angezweifelt wird, ob sie wirklich dauerhaft eingehalten werden kann. Politik hat demnach einen „nächsten Schritt“ vollzogen und eine erste Novellierung vorgenommen, der sicherlich – da braucht man kein politischer Prophet zu sein – noch einige folgen werden.

In komplexitätsorientierten epistemischen Kulturen wird der Zusammenhang noch deutlicher, da hier die Modus-2-Wissensformen inzwischen den größten Teil der Forschungen darstellen. In diesen Wissensbereichen überwiegen Kontextorientierung und überraschende Ergebnisse, wie zum Beispiel in den Klimamodellen oder auch Berechnungen von Schadstoffbelastungen nach Unfällen (z. B. radioaktive Strahlung). Im Modus-2-Wissen haben sich diese Modelle alle von der Prognostik verabschiedet und liefern – in unterschiedlicher wissenschaftlicher Redlichkeit – Wahrscheinlichkeitsannahmen, die mit wissenschaftlichen Erkenntnissen unterlegte Szenarien darstellen und mehrpfadig eine uns allen unbekannte Zukunft abschreiten, um für gegenwärtiges Handeln Optionen aufzuzeigen, von denen vermutet wird, dass sie uns und unseren nachfolgenden Generationen eine lebenswerte Zukunft ermöglichen.

Die Dringlichkeit dieser Aufgabe generiert sich vor allem aus der Vermutung, dass der Computer in der aktuellen Koevolution von wissenschaftlicher Erkenntnis und post-industrieller Gesellschaft die entscheidende Rolle spielt. Ist das Kennzeichen post-industrieller Gesellschaften ihre Reflexivität über Nicht-Wissen, nicht intendierte Folgen, Risiken und Unsicherheiten, so zeigt der Blick in die jüngere Geschichte, dass es gerade der Computer ist, der diese Reflexivität zuerst in der wissenschaftlichen Forschung und später durch die Medien transportiert in der Gesellschaft und Politik zum Ausdruck bringt (Gramelsberger 2008: 79).

Politikberatung setzt hier voll auf die neuen Formen des Wissens, operiert mit computerbasierten Simulationsmodellen oder auch der Macht der Bilder (man denke an den Film von Al Gore „Eine unbequeme Wahrheit“) und liefert Argumentationsangebote, denen die Politik nicht durch wissenschaftliche Begründungen folgen soll, sondern durch Plausibilitätsannahmen, die nicht mehr oder nur noch schwer von der jeweiligen Perspektive des politischen Handelnden zu trennen sind. Die epistemische Kultur erlaubt keinen wissenschaftlichen Bezugspunkt, sondern lässt vielfältige Erkenntnisperspektiven zu, die sich ihre Glaubwürdigkeit in der öffentlichen Diskussion oder durch eintretende Ereignisse erwerben müssen. Auch hier sorgt das wissenschaftliche Wissen für keine Klarheit in der politischen Entscheidung, sondern verstärkt nur bereits gewählte Positionen.

Am deutlichsten sieht man das aktuell an der wieder aufkeimenden Debatte um die friedliche Nutzung der Kernenergie in Deutschland. Der Beitrag, den Strom aus Kernkraft-

werken zur Reduzierung von CO₂ leisten kann, wird je nach politischer Nähe vom einen Institut hoch und vom anderen Institut herunter gerechnet. Die Parteien zitieren dann nur aus den Studien, die zu den eigenen Haltungen passen.

Weil Wissen eine strategische Bedeutung im politischen Machtkampf haben kann, versuchen alle Parteien, Verbände und NGOs, sich das aus ihrer Perspektive relevante Wissen zu beschaffen und zu kontrollieren. Die Wahl (und der Ausschluss) von Beratern wird von allen Seiten nach politischen Opportunitätsgesichtspunkten vorgenommen (Weingart 2006: 38).

Andere Gutachten werden ignoriert, und in der Öffentlichkeit verstärkt sich der Eindruck, dass wissenschaftliches Wissen an diesen Stellen nichts zur Beantwortung der Fragen beigetragen hat – auch weil eine dezisionistische Politik dies in solchen Fällen auch nicht unbedingt zulässt.

Bleibt eine dritte epistemische Kultur im Modus-2-Wissen, die sich strikt einzelfall-orientiert verhält und somit keinerlei Verallgemeinerungsansprüche mit ihren Aussagen verbindet. Darunter fallen zum Beispiel alle praktisch veranlagten Methoden, wie die angewandte Medizin. Hier zeigt sich das Feld der wissenschaftlichen Politikberatung als sehr klein, weil die Kontextorientierung solcher Kulturen extrem groß ist. Zwar wird immer wieder der Versuch gestartet, aus lokal begrenzten und äußerst praktisch veranlagten Pilotprojekten generalisierbare Modelle zu konstruieren, um auch andernorts damit Politik zu machen (ich denke hier z. B. an die lokalen Stadtentwicklungs- oder Arbeitsmarktpunkte, die sich nicht einfach so auf andere Kommunen übertragen lassen, sondern jeweils eigene Antworten erfordern).¹⁵ Auch hier lautet das Fazit, dass mehr Wissen die politischen Entscheidungen nicht unbedingt besser macht, da die Kontexte so spezifisch sind, dass sehr detailliertes Wissen erworben werden muss, um die Erkenntnisse dieser sehr praktisch ausgerichteten epistemischen Kultur für die Politik nutzbar zu machen. Die unzureichende Übertragbarkeit möglicher Ergebnisse stellt ein weiteres Problem dar.

Indem Nichtwissen institutionell anerkannt wird, kann es in politischen Entscheidungen berücksichtigt werden. Die „Interaktion pluraler (Nicht-) Wissenskulturen“ entscheidet darüber, wie dies geschieht (Mayntz et al. 2008: 29f.).

Dass Nichtwissen Politik bestimmt, wird spätestens dann evident, wenn wir uns klar machen, dass wir in Bezug auf Zukunft immer nur von Hoffnungen, Ängsten, Befürchtungen und Erwartungen sprechen können, aber nicht von Wissen. Da sich mit der abnehmenden Relevanz des Modus-1-Wissens auch lineare Projektionen und Stetigkeitsannahmen politisch als wenig zielführend erwiesen, muss nun auch Nicht-Wissen als eine Form von Wissen erachtet werden, die auf Politik Einfluss nimmt. Von Wissengrenzen eine genaue Vorstellung und sichere Kenntnis zu haben, ist wissenschaftliche Redlichkeit, aber auch politische Notwendigkeit und verstärkt ein politisches Handeln des nächsten Schritts, weil alles andere eventuell noch gar nicht im Bereich des Machbaren liegt, aber vielleicht schon gedacht werden kann. Mit Blick auf diese nächste Gesellschaft kommt eine Vorläufigkeit in die Politik, die es an vielen Stellen problematisch macht, Verantwortung auf Dauer wahrzunehmen. Demokratie ist Macht auf Zeit. Nun ist auch die Verantwortung

¹⁵ In diesem Zusammenhang sei beispielhaft auf die Wolfsburg AG verwiesen, die nicht nur durch eine Clusterpolitik Stadtentwicklung betrieb, sondern auch durch besondere Arbeitsmarktmaßnahmen auch erfolgreich gegen die Arbeitslosigkeit wirkte. Die einfache Übertragung des Modells auf andere niedersächsische Städte war weit weniger erfolgreich (Hannover Impuls, Braunschweig). Die besondere Struktur Wolfsburgs mit Volkswagen als Partner war auf andere Städte so nicht übertragbar.

auf eine mittlere Frist geschrumpft, weil wir mehr wissen und die Unschuld verloren haben, bestimmte Wahrheitsansprüche an die Wissenschaften zu stellen.

Diese epistemischen Kulturen, die sich im Modus-2-Wissen differenzieren lassen, werden für die Politik dadurch zusätzlich komplexer, dass sich auch die Wissensträger multiplizieren und die Politik sehr genau darauf achten muss, von wem eine wissenschaftlich klingende Aussage getroffen worden ist. Insgesamt nimmt in der Wissensgesellschaft der Anteil wissensbasierter Dienstleistungen enorm zu (eines der Kriterien nach Bell, vgl. hierzu Fußnote 7), so dass auch die Anzahl wissenschaftlicher und wissenschaftsnaher Institutionen wächst, die sich im Feld der Politikberatung bewegen. Dieses Mehr an Akteuren erhöht aber keineswegs die Sicherheit, da die unterschiedlichen Formen des Wissens eben auch zu sehr verschiedenen Heran- und Vorgehensweisen führen.

Die gesellschaftliche Kontingenzerfahrung¹⁶, dass alles auch anders sein könnte, führt im Umgang mit Wissen dazu, dass wir Wissen auch dazu verwenden, um diese nicht genutzten Möglichkeiten auszuleuchten bzw. weitere Optionen zu prüfen. Dadurch wird Pluralität erzeugt und die Komplexität der Problemlösungssuche gesteigert, so dass ich ein weiteres Mal über Luhmann und sein modernes Verständnis hinweggehen möchte. Es geht nicht länger um Komplexitätsreduktion, da diese Vorstellung nur mit einer zielorientierten Wissensakkumulation korrespondierte. Wo uns aber – und dies ist ja eine meiner Thesen – die Zielorientierung abhanden kommt und wir uns als Gesellschaft unserer kontingenten Entstehungs- und Entwicklungsbedingungen bewusst werden, kann Wissen Komplexität nicht reduzieren, sondern im Gegenteil, es kann zur Komplexitätssteigerung führen und plurale Lösungsmuster aufzeigen. Somit muss Politik in der Wissensgesellschaft Komplexität managen, um handlungsfähig zu sein. Dies tut die Politik durch vorläufige Entscheidungen, um sich selbst keine Option zu verbauen, sondern Offenheit zu demonstrieren. Eine solche Haltung kann in der Öffentlichkeit auch als Entscheidungsschwäche empfunden werden. Aus diesem Grund ist die Politik neu gefordert, liefert aber bisher meist altbekannte Antworten. Der Glaube an eine Lösung durch mehr Wissen sitzt tief:

Wenn es kein gesichertes Wissen von Nebenfolgen geben kann, wie uns die wichtigsten Gegenwartsrisiken lehren (z. B. ökologische Krise, [...], Humangenetik etc.) und auch die Wissenschaft nicht mehr im Stande ist, umfangreicheres und fundierteres Wissen anzubieten, nehmen die nicht vorhergesehenen Handlungsfolgen zu (Holzinger 2006: 17).

Der verantwortliche Umgang mit Nicht-Wissen öffnet den Blick auf die zunehmende Ethisierung politischer Diskurse. Die öffentliche Thematisierung von Wissens- oder Wertkonflikten ersetzt inzwischen politische Orientierungsfunktionen und entlastet die Politik von der Aufgabe, normative Fragen zu beantworten, allerdings nur zeitlich befristet. Der Expertendissens in Ethikkommissionen besitzt somit legitimatorische Funktion, befreit aber die Politik letztlich nicht von der Entscheidung, sondern spannt einen „Möglichkeitsraum für plausible, soziale robuste Positionen“¹⁷. Auch am Beispiel der Nachhaltigkeit lässt sich diese Form der Politik des nächsten Schritts nachzeichnen. Nachhaltigkeit gewinnt seine stra-

¹⁶ Vgl. hierzu Holzinger (2007: 11f.): „Die Kontingenzgesellschaft ist von einer Logik der Unbestimmtheit durchdrungen; alles, was ist, kann genauso gut und aus gleich guten Gründen auch anders sein oder auch nicht sein. Wir haben immer mehr Möglichkeiten (Optionsgesellschaft) als wir tatsächlich realisieren können.“

¹⁷ Bogner/Menz/Schumm (2008: 258ff.) sehen die Politik nicht als Beute der Meute von Politikberatern (Bauman 2003), sondern erkennen im wissenschaftlich begründeten Dissens von Werthaltungen eine orientierende Funktion, die gerade dadurch, dass sie keine Vorgabe macht, der Politik Entscheidungskompetenz zukommen lässt. Zur Unabhängigkeit, Transparenz und Distanz der wissenschaftlichen Politikberatung; siehe auch Weingart 2007: 9ff.

tegische Stärke durch die semantische Schwäche; das heißt die begriffliche Ungenauigkeit oder mehr noch fehlende Definition ermöglicht politische Handlungsspielräume, obwohl dem allgemeinen Verantwortungsbewusstsein Rechnung getragen wird. So entsteht die paradoxe Situation, dass sich die Wissensgesellschaft um Innovationskraft bemüht und das Neue sucht, in der Hoffnung, dadurch den nächst besseren Zustand zu erreichen. Zugleich wird aber der Begriff der Nachhaltigkeit gern als politische Kampfformel im Mund geführt, wenn es gilt, dieses Neue ethisch zu bewerten. Dabei ist weder die Qualität des Neuen noch die Funktion der Nachhaltigkeit geklärt. Dies ist aber auch nicht erforderlich, da es nur darum geht, die Offenheit zu bewahren, also einen Zustand der Vorläufigkeit aufrecht zu erhalten. Wissensgesellschaften sind inzwischen auf die „Orientierungsfunktion des Nächsten“ geeicht. Es gehe darum, „den jeweils nächsten Schritt zu finden und von dort einen flüchtigen Blick zu wagen auf die Verhältnisse, die man vorfindet.“ (Baecker 2007: 8).

Das Wechselspiel zwischen Innovativität und Nachhaltigkeit als Fortschrittsparadigma schafft den Rahmen für politische Entscheidungen, die sich in der „*triple bottom line of sustainability*“¹⁸ als Optimierungsfunktion verstehen, um zwischen ökonomischen Interessen, sozialen Belangen und ökologischen Erfordernissen einen notwendigen Ausgleich zu suchen und dabei immer wieder nur einen nächsten Schritt zu unternehmen.

Abschließend möchte ich skizzieren, wie die neuen Beratungsdiskurse zwischen Wissenschaft und Politik ablaufen könnten und in der Öffentlichkeit das Politische wiederbelebt und neu erfunden werden könnte. In kontingenaten und pluralen Ordnungen bedeuten aber derlei Strukturierungen lediglich einen „nächsten Schritt“. Das Zukunftsmodell, das skizziert wird, muss selbst wieder den neuen Bedingungen des Entstehens und Verwendens von Wissen unterworfen werden.

5. Pfadabhängige Politik und die Philosophie „des nächsten Schritts“

Robert Musil¹⁹ lässt in seinem Roman „Der Mann ohne Eigenschaften“ seine Hauptfigur Ulrich in einem Gespräch mit seiner Schwester von der „Moral des zweiten Schritts“ sprechen. Er plädiert für eine Unabgeschlossenheit des Handelns sowohl in ethischer Hinsicht als auch in pragmatischer Hinsicht. Eine Philosophie des nächsten Schritts soll Offenheit ermöglichen und Optionen aufrechterhalten. Politologisch klingt das so, dass die – bereits zitierte – Erosionsdynamik von Regulationsstrukturen auch die Entwicklung neuer Regeln nach sich zieht; das heißt „ein zentraler Indikator für eine stärkere Wissensbasierung ist die beschleunigte Oszillation zwischen Deregulierung und Neuregulierung.“²⁰

Anders ausgedrückt: der Politik fehlt es nicht nur an verbindlichen Zielsetzungen – sie hat ihre Funktion der „autoritativen Allokation von Werten“ (Easton) eingebüßt – sondern ihr ist auch weitgehend die Vertrauensbasis in der Gesellschaft weggebrochen, so dass Pfadabhängigkeit entsteht (Dievernich 2007), wo Traditionsbewusstsein und Wertverbundenheit ausgedrückt werden sollen; das heißt eingeschlagene Wege werden weiter benutzt, nicht weil sie sich als richtig erweisen, sondern weil sie im Einklang mit einmal

¹⁸ Vgl. hierzu Elkington 1999: Nachhaltigkeit wird als Optimierung zwischen Ökonomie, Ökologie und Sozialem definiert, was genügend gesellschaftliche Dynamik ermöglicht, aber auch eine Moralisierung von Markt und Politik erlaubt. Vgl. hierzu auch Zimmerli/Wolf 2006.

¹⁹ Vgl. hierzu Musil 1978: 735f. Vgl. hierzu auch Zimmerli 2006: 271ff.

²⁰ Vgl. hierzu Heidenreich 2002: 10. Was Musil noch prosaisch beschreibt, ist in Wissensgesellschaften Programm. Es geht um den Erhalt von Optionen. Gerade weil wir so viel über unser Wissen und Nicht-Wissen wissen, ist es besser, sich in den Aussagen zeitlich und räumlich zu begrenzen, um überhaupt noch politische Verantwortung wahrnehmen zu können.

getroffenen Entscheidungen stehen. So können sich Fehler verfestigen, die dann durch Gesetzesänderungen nicht revidiert, aber modifiziert werden.

Politik erschöpft sich meiner Meinung nach beinahe völlig in dieser Novellierungstätigkeit (Ismayr 2000) von Gesetzen, die – überspitzt gesagt – kaum dass sich eine Maßnahme politisch durchsetzen lässt schon wieder von der Reformulierung der Reform spricht. Die Themenpalette reicht von Bildung über Gesundheit bis hin zu Klima und Energie – im Grunde ist kein politisches Feld von dieser Entwicklung zu einer „Philosophie des nächsten Schritts“ ausgenommen.

Nun habe ich in meinen Thesen behauptet, dass dies zum einen durch die innere Verfasstheit der Gesellschaft, die ich als kontingent und plural bezeichnet habe, sowie durch die neuen Formen des Wissens bewirkt wurde. Die Industriemoderne lässt sich neben vielen Charakteristika sicherlich auch als jene Epoche kennzeichnen, in der sich Politik als Projekt darstellte (Habermas spricht stets vom „unvollendeten Projekt der Moderne“).

Projekte sind dadurch definiert, dass sie Zeit und Ziel festlegen. Diese Naivität hat die Politik verloren. Zunächst schien ein Kompromiss noch darin zu bestehen, nur die zeitliche Dimension aufzugeben, aber an den inhaltlichen Zielsetzungen festzuhalten. Nun erkennt die Politik, dass sie auch diese Orientierungsfunktion nicht mehr ausüben kann, sondern sich auf die Moderation von gesellschaftlichen Diskursen beschränken muss und kehrt zur Temporalordnung „des Nächsten“ zurück. Politische Maßnahmen geraten sofort in den Sog öffentlicher Debatten, werden von den unterschiedlichen Partikularinteressen perspektivisch interpretiert, so dass in dieser Logik beinahe unausweichlich der nächste Schritt zu folgen hat; das heißt das Gesetz wird weiter überarbeitet, die Novellierung steht an. Die Politik verschafft sich Atempausen von zeitlich unterschiedlicher Dauer und Intensität.

Die Erwartung der Politik an die wissenschaftliche Beratung hat sich nun zu keinem Zeitpunkt erfüllt. In der Hochphase der positivistischen Wissenschaften drohte Technokratie, welche die Politik zu ersetzen schien. Nun hat Wissenschaft den Nimbus und die Entlastungsfunktion für die Politik verloren. Der sogenannte „Sachverständ“, den die wissenschaftliche Politikberatung einbringen sollte, entpuppt sich in der Wissensgesellschaft als Prozess der Interpretation wissenschaftlicher Erkenntnisse. Immer mehr Wissensträger mischen sich in die Politik ein und buhlen in der Öffentlichkeit um Aufmerksamkeit für ihre Positionen. Die neuen Formen des Wissens erschweren diesen Prozess der politischen Entscheidungsfindung, weil sich die Begründungen der Wissensproduktion nicht mehr allgemein verbindlich sind. Durch die Multiplikation der Wissensträger, die ihre jeweiligen Interessen noch zusätzlich im politischen Willensbildungsprozess artikulieren, wird die ohnehin unübersichtliche Situation noch zusätzlich erschwert.

Die Medialisierung²¹ von Wissenschaft und Gesellschaft stellt eine weitere Komplexitätssteigerung dar, gerade weil das Medium eine eigene Form der Artikulation von Inhalten erfordert. Jenseits der Inszenierungspraxis der Politiker erweist es sich für wissenschaftliche Erkenntnisse als schwierig, die Öffentlichkeit zu erreichen, ohne die Medien in der von ihnen erwünschten Form zu bedienen. Damit habe ich die Unübersichtlichkeit der Situation um wissenschaftliche Politikberatung ein weiteres Mal gesteigert, ohne einen Ausweg anbieten zu können.

Fazit ist: Politik findet aufgrund von Kontingenzerfahrung in der Gesellschaft und der gewünschten Pluralität von individuellen Lebensstilen keinen Konsens mehr, um Politik als epochales Projekt gestalten zu können. Im Gegenteil der „Erwartungshorizont“ (Koselleck)

²¹ Vgl. hierzu Peters et al. 2008: 271: „Die Medialisierung der Politik erzwingt die Medialisierung der Wissenschaft als Voraussetzung (a) ihrer Legitimierung und (b) der politischen Wirksamkeit wissenschaftlicher Expertise.“

der Gesellschaft, den das Projekt der Moderne noch bisweilen skizzieren konnte, wird nun vor allem durch den „Erfahrungsraum“ des Einzelnen definiert.²²

Wissen, vor allem wissenschaftliches Wissen, sollte diese Lücke schließen und das verbindende Element bilden zwischen großer politischer Idee und den alltäglichen Erfahrungen der Menschen. Wissen hat zwar diesen anwendungsbezogenen und problemorientierten Ansatz, der nötig ist, um die tägliche Praxis in den Blick zu nehmen, nun aber fehlt es ihr an allgemeiner Verbindlichkeit, um ihre aufklärerische Funktion wahrzunehmen:

Indem Forschung zunehmend in Wirtschaft, Politik und Kultur nachgefragt wird [...] gewinnt der Verwendungskontext wissenschaftlichen Wissens an Bedeutung [...]. Wenn Entdeckungs- und Rechtfertigungskontext zusammenfallen, dann ist auch Forschung nicht mehr in der Lage, das Wissen und seine Verwendungsweisen [...] zu kontrollieren. Mit der Kontextualisierung von Forschung verändert sich auch ihr Legitimationsmodus (Bechmann/Beck 2003: 1).

Max Weber (1919) hat in seinen Ausführungen zu „Politik als Beruf“ von Leidenschaft, Verantwortungsgefühl und Augenmaß gesprochen, die einen Politiker – neben einem gewissen Charisma – ausmachen sollten. Für die zu tragende Verantwortung und das erforderliche Augenmaß als Urteilkraft erhoffte sich die Politik eine Entlastung durch wissenschaftliches Wissen. Aus dieser Entlastungsfunktion ist eine zusätzliche Belastung geworden, weil die neuen Formen des Wissens diese Rolle nicht mehr spielen. Politik muss mit den Ambivalenzen im Umgang mit Wissen leben. Zwar haben wir schon länger das Ende der Eindeutigkeit erreicht, aber das bedeutet nicht, dass wir in der Gesellschaft bereits Antworten gefunden haben, richtig mit der veränderten Situation umzugehen. Vorläufigkeit wird dabei zum Programm. Die Politik moderiert sich durch die gesellschaftlichen Diskurse und trifft auch Entscheidungen, die in ihrer Reichweite aber kaum noch über den nächsten Schritt hinausgehen.

Um es abschließend noch einmal anders zu formulieren. Wissenschaftliche Politikberatung war im modernen Verständnis dazu da, um mit empirisch begründetem Sachverständ gesellschaftliche „Probleme zu lösen“. Nun gilt es durch wissenschaftliches Wissen in politischen Entscheidungsprozessen „Kontingenzen zu erhalten“.²³ Dafür ist eine Philosophie des nächsten Schritts vielleicht gar kein so schlechter Anfang, um in der Wissenschaftsellschaft das Neue zu ermöglichen, ohne das Wesentliche aus den Augen zu verlieren.

Literaturverzeichnis

- Baecker, Dirk (2007): Studien zur nächsten Gesellschaft, Frankfurt a. M.
 Bechmann Gotthard/Beck, Silke (2003): Gesellschaft als Kontext von Forschung, ITAS, Karlsruhe.
 Beck, Ulrich/May, Stefan (2001): Gewusstes Nicht-Wissen und seine rechtlichen und politischen Folgen, in
 Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang (Hrsg.): Die Modernisierung der Moderne, Frankfurt a. M., S. 247-275.
 Bell, Daniel (1973): The Coming of the Post-Industrial Society, New York.

²² Vgl. hierzu Ricoeur 1991: 348: „[...] um den Erwartungshorizont daran hindern zu fliehen; muss man ihn der Gegenwart annähern, in dem man eine Reihe ineinander greifender Entwürfe dazwischenschaltet, die ein Handeln ermöglichen.“

²³ Vgl. hierzu Martinsen/Rehfeld 2006: 47f. und 51f.: Die Wissenschaftsgesellschaft verfügt nicht über mehr oder besseres Wissen als andere Gesellschaften, sie ist auch in keiner Form politisch stabiler, sondern durchaus fragil, aber ihre Reflexivität (oder auch Selbstbezüglichkeit) ermöglicht ein schnelleres Erkennen von „blinden Flecken“. Doch auch dieses Wissen muss sozial robust werden und sich in den öffentlichen Diskursen als sinnvolle Antwort auf gesellschaftliche Probleme behaupten.

- Bindé, Jerome (2007): Eine Ethik der Zukunft, in Bindé, Jerome (Hrsg.): Die Zukunft der Werte, Frankfurt a. M., S. 320-329.
- Bogner, Alexander/Menz, Wolfgang/Schumm, Wilhelm (2008): Ethikexpertise in Wertkonflikten, in: Mayntz et al. (Hrsg.), S. 243-268.
- Bonß, Wolfgang (2001): Riskantes Wissen? Zur Rolle der Wissenschaft in der Risikogesellschaft, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Gut zu Wissen – Links zur Wissensgesellschaft, Berlin, S. 1-14.
- Crouch, Colin (2008): Postdemokratie, Frankfurt a. M.
- Dievernich, Frank (2007): Pfadabhängigkeit im Management, München.
- Dubielzig, Frank/Schaltegger, Stefan (2004): Methoden transdisziplinärer Forschung und Lehre, Lüneburg.
- Elkington, John (1999): Cannibals with Forks, Oxford.
- Frühwald, Wolfgang (2001): Neugier als Antrieb wissenschaftlicher Neugier, in Frieß, Peter/Fickers, Andreas (Hrsg.): TechnikDialog, Bonn, S. 115-127.
- Gadamer, Hans-Georg (1960): Wahrheit und Methode, Tübingen.
- Gorz, Andre (2001): Welches Wissen? Welche Gesellschaft?, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), S. 1-23.
- Gramelsberger, Gabriele (2008): Computersimulationen – Neue Instrumente der Wissensproduktion, in: Mayntz et al. (Hrsg.), S. 75-95.
- Grunwald, Achim (2008): Technik und Politikberatung, Frankfurt a. M.
- Habermas, Jürgen (1968): Technik und Wissenschaft als Ideologie, Frankfurt a. M.
- Heidenreich, Martin (2002): Merkmale der Wissensgesellschaft, Bamberg (www.uni-oldenburg.de/socialstruktur/dokumente/blk.pdf, letzter Zugriff: 21.11.2008).
- Holzinger, Markus (2006): Der Raum des Politischen, München.
- Holzinger, Markus (2007): Kontingenz in der Gegenwartsgesellschaft, Bielefeld.
- Ismayr, Wolfgang (2000): Der deutsche Bundestag, Opladen.
- Jonas, Hans (1979): Das Prinzip Verantwortung, Frankfurt a. M.
- Kneer, Georg/Nassehi, Armin/Schroer, Markus (1997): Soziologische Gesellschaftsbegriffe, München.
- Knorr-Cetina, Karin (2003): Epistemic Cultures. How Sciences Make Knowledge, Cambridge.
- Krohn, Wolfgang (1997): Rekursive Lernprozesse: Experimentelle Praktiken in der Gesellschaft, in: Rammer, Werner/Bechmann, Gotthard (Hrsg.): Technik und Gesellschaft, Band 9, Frankfurt a. M., S. 65-89.
- Krohn, Wolfgang (2003): Das Risiko des Nicht-Wissens, in: Böschen, Stefan/Schulz-Schäfer, Ingo (Hrsg.): Wissenschaft in der Wissensgesellschaft, Opladen, S. 97-118.
- Lompé, Klaus (2006): Traditionelle Modelle der Politikberatung, in: Falk, Svenja/Rehfeld, Dieter/Römmele, Andrea/Thunert, Martin (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, Wiesbaden, S. 25-34.
- Luhmann, Niklas (1991): Soziologie des Risikos, Berlin/New York.
- Lyotard, Jean-Francois (1982): Das postmoderne Wissen, Bremen.
- Martinsen, Renate/Rehfeld, Dieter (2006): Von der Aufklärung über Defizite zur reflexiven Aufklärung, in: Falk, Svenja/Rehfeld, Dieter/Römmele, Andrea/Thunert, Martin (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, Wiesbaden, S. 45-58.
- Mayntz, Renate/Neidhart, Friedhelm/Weingart, Peter/Wengenroth, Ulrich (Hrsg.) (2008): Wissensproduktion und Wissenstransfer: Wissen im Spannungsfeld von Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit, Bielefeld.
- Musil, Robert (1978): Mann ohne Eigenschaften, Reinbek.
- Nowotny, Helga (2007): Innovationskultur – zur Produktion neuen Wissens. Vortragsmanuskript vom 01.03.2007, Wolfsburg (www.helga-nowotny.at/documents/Auto-Univ-1.pdf, letzter Zugriff: 28.11.2007).
- Nowotny, Helga/Scott, Peter/Gibbons, Michael (2004): Wissenschaft neu denken: Wissen und Öffentlichkeit in einem Zeitalter der Ungewissheit, Weilerswist.
- Nullmeier, Frank (2007): Neue Konkurrenzen: Wissenschaft, Politikberatung und Medienöffentlichkeit, in: Leggewie, Klaus (Hrsg.): Von der Politik- zur Gesellschaftsberatung, Frankfurt a. M., S. 171-180.
- Peters, Hans Peter/Heinrichs, Harald/Jung, Arlena/Kallfass, Monika/Petersen, Imme (2008): Medialisierung der Wissenschaft als Voraussetzung ihrer Legitimierung und politischen Relevanz, in: Mayntz et al. (Hrsg.), S. 269-292.
- Polanyi, Michael (1985): Implizites Wissen, Frankfurt a. M.
- Prisching, Manfred (2001): Was ist das Neue an der Wissensgesellschaft, skript (www.metropolis-verlag.de/Was-ist-das-Neue-an-der-Wissensgesellschaft%3F/10442/book.do, letzter Zugriff: 21.11.2008).
- Probst, Gilbert/Raub, Steffen/Romhardt, Kai (2006): Wissen managen: Wie Unternehmen ihre wertvollste Ressource optimal nutzen, 5. überarb. Aufl., Wiesbaden.
- Ricoeur, Paul (1991): Zeit und Erzählung. Band III, München.

- Stehr, Nico (2001): Moderne Wissensgesellschaften, in: APuZ, B 36, S. 7-14.
- Weber, Max (1919): Politik als Beruf, Vortrag, München 1919 (Wiederabdruck 1992).
- Weber, Max (1985): Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, Tübingen.
- Weingart, Peter (2006): Erst denken, dann handeln? Wissenschaftliche Politikberatung aus der Perspektive der Wissens(chaft)soziologie, in: Falk, Svenja/Rehfeld, Dieter/Römmel, Andrea/Thunert, Martin (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, Wiesbaden, S. 35-44.
- Weingart, Peter (2007): Zur Aktualität von Leitlinien für ‚gute Praxis‘ wissenschaftlicher Politikberatung, in: Berlin-Brandenburgische Akademie (Hrsg.): Leitlinien Politikberatung, Berlin, S. 9-17.
- Willke, Helmut (1998): Systemisches Wissensmanagement, Stuttgart.
- Zimmerli, Walther Ch. (2001): Wissenstechnologie: Die Rolle von Bildung und Information, Hufeland-Preis 2000, o. O. (Festschrift).
- Zimmerli, Walther Ch. (2006): Wissenswerte Wissens-Werte, in: Zimmerli/Wolf (Hrsg.), S. 271-298.
- Zimmerli, Walther Ch./Wolf, Stefan (1993): Die Bedeutung der empirischen Wissenschaften und der Technologie für die Ethik, in: Handbuch der christlichen Ethik I, Freiburg i. Br., S. 297-316.
- Zimmerli, Walther Ch./Wolf, Stefan (Hrsg.) (2006): Spurwechsel – Wirtschaft weiter denken, Hamburg.

Teil II

Analyse des deutschen Regierungssystems

Roland Sturm

Das europäisierte deutsche Regierungssystem*

1. Deutschland in der Europäischen Union – Forschungsperspektiven

Die Präambel des Grundgesetzes weist darauf hin, dass es Ziel der deutschen Politik sei, „in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“. Von Beginn an war die Bundesrepublik Deutschland in diesem Sinne integrationsoffen, also bereit, nationale Souveränität aufzugeben und sie auf überationale Institutionen, insbesondere im Prozess der europäischen Einigung, zu übertragen. Von den Römischen Verträgen bis hin zu dem geplanten neuen Vertrag über die Reform der Europäischen Union, mit dem der gescheiterte Verfassungsvertrag in der Substanz gerettet werden soll, haben Politiker aller Parteien in Deutschland die Übertragung von Entscheidungsrechten auf gemeinsame europäische Institutionen unterstützt. Die Europa-Forschung begleitete in ihrer Ausrichtung analytisch den Integrationsprozess.

Lange Zeit wurde jedoch übersehen, dass dieser Prozess nicht mit der Abgabe von Kompetenzen von der nationalen an die europäische Ebene beendet ist. Europäische Institutionen wirken durch ihre Rolle bei politischen Entscheidungen, durch die Art ihres Zusammenspiels mit nationalen Institutionen, durch die Inhalte ihrer Entscheidungen und in der Umsetzung europäischer Entscheidungen im nationalen Rahmen auf nationale Regierungssysteme zurück. Damit ist nicht gemeint, dass EU-Institutionen und nationale Institutionen zusammenarbeiten. Die Annahme eines diesbezüglichen Kooperationsverhältnisses zweier autonomer Partner wäre missverständlich. Vielmehr ist es so, dass in allen Politikbereichen und bei allen Entscheidungsprozessen der deutschen Politik in unterschiedlicher Weise und mit unterschiedlichem Gewicht die europäische Komponente präsent ist. Die EU ist in die Poren der deutschen Politik vorgedrungen. Das deutsche politische System ist ein europäisch penetriertes. Von europäischer Gesetzgebung über die Kontrolle der Europäischen Kommission bei deren Einhaltung bis hin zu weicheren Formen der Absprache, Koordination und auch einer gemeinsamen europäischen Weltsicht und Wertebasis ist die Europäische Union im deutschen Regierungssystem ständig präsent.

Im Unterschied zur europäischen Integration, die auf dem Transfer von Kompetenzen vom Nationalstaat nach Europa beruht (*uploading*), handelt es sich beim Prozess der Europäisierung um die Übertragung der Logik und der Inhalte europäischen Entscheidens in den Kontext nationaler Regierungssysteme (*downloading*). Die Europäisierungsforschung trägt also der Tatsache Rechnung, dass es in der EU keine mitgliedstaatliche Souveränität im traditionellen Sinne mehr gibt, weil fast jede politische Entscheidung sinnvollerweise in ih-

* Die folgenden Ausführungen beruhen in weiten Teilen auf gemeinsamer Forschungsarbeit mit Prof. Dr. Heinrich Pehle, Universität Erlangen-Nürnberg; vgl. Sturm/Pehle 2005.

rem Zustandekommen und ihrer Tragweite nur noch im europäischen Kontext verstanden werden kann.

Tabelle 1: Integration und Europäisierung

	Integration	Europäisierung
Entscheidungsprozess aus der Sicht des Nationalstaats	bottom up	top down
Beitrag zur inhaltlichen Bestimmung von Politik	uploading (Kompetenztransfer nach Europa)	downloading (Europäische Durchdringung nationaler Entscheidungsprozesse)

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Europäisierung sollte nicht als eine Art Mechanik verstanden werden, mit der europäische Mitgliedstaaten in ein europäisches Korsett gezwängt werden. Die Europäische Union ist weit davon entfernt, in diesem Sinne wie ein geschlossenes Entscheidungssystem zu wirken, denn selbstverständlich ist mit nationalstaatlichen Reaktionen auf Europäisierungsprozesse zu rechnen. Es stellt sich also die Frage: Was passiert, wenn die europäische Herausforderung auf die nationalstaatliche Realität trifft? Welche Reaktionen des Nationalstaats sind unter welchen Bedingungen zu erwarten?

Der gedankliche Ausgangspunkt der Literatur zu den Europäisierungswirkungen ist die *misfit-* oder *mismatch*-Hypothese. Sie besagt, dass es nur dann zu Reaktionen auf der nationalstaatlichen Ebene kommt, wenn die europäische Herausforderung sich nicht mit nationalen Entscheidungsverfahren und Willensbildungsprozessen sowie nationaler politischer Kultur oder der Realität nationaler Politikfelder vereinbaren lässt. Die so hervorgerufene nationalstaatliche Irritation wird als notwendige, wenn auch nicht als ausreichende Voraussetzung für Anpassungsprozesse des Nationalstaats angesehen. Inzwischen hat die Forschung ihre Perspektive erweitert und bezieht auch die Europäisierungswirkungen bei der Situation des *fit*, also der Übereinstimmung der europäischen Herausforderung mit der nationalstaatlichen politischen Logik, ein.

Anders als die *misfit*-Hypothese vermutet, ist es durchaus denkbar und auch geschehen, dass nationale Institutionen sich im Europäisierungsprozess verändern (z. B. änderten der Bundestag seine Ausschusstruktur oder Ministerien ihre interne Organisation), auch wenn prinzipiell kein *misfit* zwischen der institutionellen Struktur und der Europäisierungsherausforderung besteht. Effizienzanpassungen dieser Art zwingen nicht zum grundsätzlichen Umdenken. Die Europäisierungsherausforderung ist hier kein Fremdkörper im nationalen politischen Entscheidungsprozess. Ähnliches gilt für den politischen Willensbildungsprozess, wenn man sich beispielsweise die Mitwirkung deutscher Parteien in europäischen Parteiverbünden oder die europäische Orientierung deutscher Verbandspolitik vor Augen führt.

Ein anderer Aspekt der Europäisierungswirkungen fehlte ebenfalls in der Literatur. Die Annahme eines Automatismus der Adaption europäischer Vorgaben hatte dazu geführt, den Gedanken des Widerstandes gegen europäische Zumutungen im nationalstaatlichen Bereich auszublenden. Auch wenn der politische Widerstand gegen Europäisierung noch selten explizite politische Folgen hatte, bleiben diese möglich, wie beispielsweise die dänischen *opt out*-Klauseln zum Maastrichter Vertrag, die Sozialcharta und die Einführung des Euro zeigen. Wichtiger sind die impliziten Folgen von Europäisierungswiderstand, die den Zustand beschreiben, dass der Stand der europäischen Gesetzgebung (*acquis communautaire*) zwar in nationalstaatliche Gesetzgebung übernommen wird, dies aber extrem langsam geschieht bzw. in erster Linie eine Formalität bleibt. Es ist sogar irrationaler Widerstand aus bekenntner Europaskepsis heraus möglich, der Sand in das Getriebe der Europäisierung wirft,

obwohl die im Europäisierungsprozess geforderte Anpassungsmaßnahme im nationalen Interesse liegt.

Tabelle 2: Europäisierungswirkungen

	Fit	Misfit
Anpassung	Effizienzanpassung	Anpassung durch politischen Wandel
Widerstand	Überwindung irrationaler Irritationen	Formale Anpassung (opting out)

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Einigkeit besteht in der Forschung darüber, dass die Europäisierung nationaler politischer Systeme diese grundlegend verändert. Wie Staatlichkeit in diesem neuen Kontext zu verstehen ist, bleibt umstritten. Vorschläge reichen von der Idee, in der Europäisierung den Motor eines EU-Föderalismus zu sehen, bis zu von Kritikern als „neoliberal“ gebrandmarkten Marktintegrationsmodellen, bei denen vor allem der Abbau von Staatlichkeit durch europäischen Einfluss im Vordergrund steht. Das Grundgesetz lässt die Frage offen, welche Aufgaben in die europäische Verantwortung überführt werden können oder sollen und stellt dies in das Ermessen des Bundesgesetzgebers. Eine völlige Aushöhlung der staatlichen Souveränität und damit eine europäische Regierung und Gesetzgebung, die die deutsche ersetzt, ist damit aber nicht impliziert. Wo die Grenze der Zulassung der europäischen Hoheitsgewalt im innerstaatlichen Bereich verläuft, ist unter Verfassungsrechtler umstritten. Als kleinster gemeinsamer Nenner in der einschlägigen Debatte lassen sich die durch Artikel 79 Absatz 3 geschützte und in Artikel 20 des Grundgesetzes definierte Grundstruktur der Verfassung und der Schutz der Grundrechte identifizieren. Sie dürfen von Europäisierungsprozessen nicht in Frage gestellt werden.

Tabelle 3: Die Europäisierung des deutschen Regierungssystems

Teilbereich des Regierungssystems	Dimension der Politik	Europäisierungsgrad ^a
Bundesregierung	Polity	4
Bundestag	Polity	3
Bundesrat	Polity	3
Länder	Polity	6
Kommunen	Polity	4
Bundesverfassungsgericht	Polity	7
Verbände	Politics	7
Parteien	Politics	3
Wettbewerbspolitik	Policy	9
Währungspolitik	Policy	9
Agrarpolitik	Policy	9
Verkehrspolitik	Policy	3
Umweltpolitik	Policy	8
Regionalpolitik	Policy	8
Justiz- und Innenpolitik	Policy	7

^a auf einer Skala von 1 (nationale Autonomie) bis 10 (europäischer Staat).

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Im Folgenden soll es nicht darum gehen, die Grenzen der Europäisierung des deutschen politischen Systems auszuloten, sondern vielmehr darum, den erreichten Stand der Europäisierung darzustellen. Es ist hierfür erforderlich zwischen den einzelnen Dimensionen des Politischen (*polity*, *politics* und *policies*) zu unterscheiden. Obwohl hier nicht gilt, dass sich für jede Dimension des Politischen eine allgemeine Regel des Europäisierungsgrades formulieren lässt, kann verallgemeinernd festgestellt werden, dass der Entscheidungsprozess im Rahmen der materiellen Politik (*policies*) am stärksten europäisiert ist. Im Bereich des

politischen Willensbildungsprozesses (*politics*) fällt auf, dass sich die Verbände- und Interessengruppenpolitik vollständig den neuen europäischen Gegebenheiten angepasst hat, während dies nicht für die Parteidemokratie gilt. Parteien sind weiterhin auf nationale politische Kontexte ausgerichtet. Ähnliches gilt für politische Institutionen. Auch wenn diese Befunde zu differenzieren sind (siehe Tabelle 3), so bleibt festzuhalten, dass die Europäisierung des Staatshandelns seiner Legitimation (durch europäisierte nationale Institutionen) und seiner Kommunikation (im nationalen Willensbildungsprozess) weit vorausseilt.

Immer wieder entsteht hieraus der Vorwurf, die „Brüsseler Bürokratie“ produziere unsinnige Regeln und Zwänge, sei verantwortlich für Fehlentwicklungen auf bestimmten Politikfeldern oder strebe unnötige Einheitlichkeit an. Der Europäisierungseinfluss wird als „Demokratiedefizit“ gedeutet, dem entweder durch die weitere Europäisierung von Entscheidungsprozessen oder durch die Rückholung von Kompetenzen in den nationalen Rahmen, zum Beispiel durch die stärkere Beachtung des Subsidiaritätsprinzips, zu begegnen sei. Beide Strategien sind aber nicht leicht zu verwirklichen. Zudem werden zwei Aspekte bei solchen Anklagen häufig übersehen. Zum einen können europäische Institutionen nur deshalb in nationale Kompetenzbereiche hineinwirken, weil die gewählten Regierungen der Mitgliedstaaten durch ihre Zustimmung zu europäischen Verträgen hierzu die Rechtsgrundlage geschaffen haben. Zum anderen wäre jeweils kritisch zu prüfen, ob es in der jeweiligen politischen Situation nicht für nationale Regierungen opportun ist, unpopuläre Entscheidungen, die sie innenpolitisch nicht selbst verantworten wollen, europäischen Zwängen zuzuordnen.

2. Die Europäisierung der politischen Institutionen

2.1 Die Bundesregierung

Der europäische Integrationsprozess hat das Verhältnis der mitgliedstaatlichen Exekutiven und Legislativen zueinander sukzessive und nachhaltig verändert. Als „Verlierer“ dieser Entwicklung gelten gemeinhin die nationalen Parlamente, weil sie im Laufe der Jahre vermehrte legislative Zuständigkeiten an die Europäische Gemeinschaft bzw. die Europäische Union abgeben mussten. Vermittelt über die Entscheidungszuständigkeit des Rates sind diese Gesetzgebungskompetenzen letztlich bei den mitgliedstaatlichen Regierungen angekommen. Die Qualität europäisierten Entscheidens auf Regierungsebene hängt von der Fähigkeit nationaler Regierungen ab, organisatorisch effizient den nationalen Entscheidungsprozess zu koordinieren und damit mit einer Stimme im Kontext europäischer Institutionen zu sprechen.

Dies ist in Deutschland keine Selbstverständlichkeit. Immer wieder wurde kritisiert, dass die integrationspolitischen Entscheidungsprozesse innerhalb der Bundesregierung auf Grund des dominierenden Prinzips der Ressortverantwortlichkeit extrem fragmentiert und fern ab von dem erforderlichen Maß an Koordination seien. Dies führt zu einer mangelnden Berechenbarkeit der deutschen Europapolitik, welche sich verbinde mit einer primär nur reaktiven Rolle bei der Gestaltung des europäischen Integrationsprozesses.

Ressortpolitische Fragmentierung bedeutet konkret, dass das Wirtschaftsministerium und nicht das Außenministerium bis in die 1980er Jahre hinein die zentrale Koordinierungsrolle in der deutschen Europapolitik innehatte. Organisatorisch kam die Dominanz des Wirtschaftsministeriums dadurch zum Ausdruck, dass es das erste und für lange Zeit einzige Ressort war, das eine eigene Europaabteilung (Abteilung E) unterhielt. Infolge der Aufgabenerweiterung der Europäischen Union durch den Vertrag von Maastricht verschoben

sich die Gewichte zwischen den beiden Ressorts allerdings sukzessive zugunsten des Auswärtigen Amts, wo 1993 eine Europaabteilung eingerichtet wurde. Im Zuge der Regierungsbildung von 1998 wurde die Abteilung E vom Wirtschafts- in das Finanzministerium überführt, allerdings mit der Bildung der Großen Koalition im Jahre 2005 in das Wirtschaftsministerium zurückverlagert. Komplettiert wird das Set europapolitischer Akteure seit 2002 durch eine Abteilung für Europapolitik (Abteilung 5) im Kanzleramt.

Folgt man dem Tenor im vorliegenden Schrifttum, drängt sich der Eindruck auf, dass das in Artikel 65 Satz 2 GG fixierte Ressortprinzip, demzufolge jeder Bundesminister seinen Aufgabenbereich selbstständig und in eigener Verantwortung leitet, das Erscheinungsbild der Bundesregierung auf dem europäischen Parkett nachhaltig prägt. Schon aus Rücksicht auf den jeweiligen Koalitionspartner sind die bisherigen Bundeskanzler mit dem Einsatz der Richtlinienkompetenz sehr zurückhaltend umgegangen.

Alle wichtigen europapolitischen Entscheidungen werden zur ausführlichen Erörterung auf die Tagesordnung des Kabinetts gesetzt. Auf die Tagesordnung des Kabinetts gelangt allerdings nur, was zwischen den betroffenen Ministerien bereits abgestimmt wurde. Diese Abstimmungsprozesse sind streng hierarchisch organisiert. Sie beginnen auf der so genannten Arbeitsebene zwischen den zuständigen Referenten. Die Vorbereitung der Zusammenkünfte der verschiedenen Fachministerräte in Brüssel obliegt dem jeweils zuständigen Ministerium, das sich mit allen anderen sachlich betroffenen Ministerien abzustimmen hat. Die Initiative geht also jeweils von dem zuständigen Referatsleiter im federführenden Ressort aus.

Nur was auf der Ebene der Referatsleiter strittig bleibt, wird „nach oben“ – über die Unterabteilungs- und Abteilungsleiter – auf die Staatssekretärsebene weitergeleitet. Erst wenn auch die Staatssekretäre keine Einigung erzielen können, werden die Minister persönlich eingeschaltet. Diese horizontalen, multilateralen Abstimmungsprozesse sind tägliche Routine bei der Gesetzesvorbereitung. Hinsichtlich der Europapolitik ist ihr Funktionieren aber besonders wichtig, weil angesichts feststehender Entscheidungstermine im Brüsseler Ministerrat keine Möglichkeit besteht, ein Thema, das zwischen den beteiligten Ministerien noch strittig ist, bis zur Beseitigung des Konflikts von der Tagesordnung des Kabinetts zu nehmen. Dies ist der Grund, warum die europapolitischen Koordinationsmechanismen besonders „ausgefieilt“ erscheinen und einen Formalisierungsgrad erreicht haben, der dem sonstigen Alltagsgeschäft der Bundesregierung fremd ist.

Der Brüsseler Ausschuss der Ständigen Vertreter tagt in zwei Formationen: COREPER II, in dem die Leiter der Ständigen Vertretungen, die im Botschafterrang stehen, zusammenkommen, bereitet die Räte Allgemeine Angelegenheiten (also Außenbeziehungen, GASP, institutionelle und allgemeine Fragen), Justiz und Inneres, Entwicklung sowie Wirtschaft und Finanzen (den ECOFIN-Rat) vor. COREPER I vereint die stellvertretenden Botschafter. Sie zeichnen für die Vorbereitung der Räte Landwirtschaft, Binnenmarkt, Arbeit und Soziales, Verkehr, Bildung und Kultur verantwortlich. Die Zuständigkeiten für die EU-Koordinierung sind zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Wirtschaftsministerium aufgeteilt. Die Aufgabenteilung sieht im Grundsatz vor, dass das Auswärtige Amt für COREPER II zuständig ist, während das Wirtschaftsministerium für COREPER I verantwortlich zeichnet.

Was als ausgeklügeltes Verfahren erscheint, ist in der Praxis weit weniger effizient. Die Abstimmungen zwischen den Ressorts werden teilweise überlagert von parteipolitischen Differenzen zwischen den Ressorts und Querschüssen aus den Ländern. Insgesamt erweist sich der Entscheidungsapparat als schwerfällig, so dass es nicht immer gelingt, eine deutsche Weisung für den jeweiligen COREPER-Vertreter zu formulieren. Die Alternative, der Europäisierung effizienter durch ein eigenständiges Europaministerium zu begegnen, scheitert nicht nur an dem Problem der Stellung eines solchen Querschnittsministeriums

mit Kompetenzen aus fast allen Politikbereichen im Gefüge der Bundesregierung, sondern auch an dem Interesse der Koalitionspartner, ihre Ressortkompetenzen nicht durch einen parteifremden Minister einschränken zu lassen.

2.2 *Bundestag und Bundesrat*

Mit der Verlagerung von Entscheidungskompetenzen nach Brüssel finden sich Bundestag und Bundesrat zunehmend von den originären politischen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen. Es gibt auf europäischer Ebene keine Institution, in der diese mitwirken. Für die Länder und die Vertreter der drei kommunalen Spitzenverbände (aber nicht für den Bundesrat als Institution) bietet seit 1994 der Ausschuss der Regionen (AdR) Gelegenheit, bei beratenden Stellungnahmen zu EU-Beschlüssen mitzuwirken. Bundestag und Bundesrat sind deshalb darauf verwiesen, ihre Mitwirkung am innerstaatlichen Willensbildungsprozess zu stärken. Sollte es gelingen, einen Reformvertrag der Europäischen Union in allen Mitgliedstaaten zu verabschieden, der wesentliche Teile des gescheiterten Verfassungsvertrages rettet, steht für die nationalen Parlamente ein neues Instrument der Subsidiaritätskontrolle in Aussicht.

Jedes nationale Parlament oder jede Kammer eines nationalen Parlaments (hiermit ist der Bundesrat eingeschlossen) soll berechtigt sein, gegenüber den europäischen Institutionen darzulegen, dass und weshalb es bzw. sie einen Gesetzgebungsvorschlag der Kommission mit dem Subsidiaritätsprinzip für nicht vereinbar hält. Bei Ablehnung des Gesetzgebungsvorschlags durch zwei Drittel der Stimmen aller nationalen Parlamente (Erste und Zweite Kammern) muss die Kommission ihren Vorschlag überprüfen. Beharrt sie auf diesem, steht den einzelnen Parlamentskammern ein Klagerrecht zu. Ob dieses komplizierte und schwerfällige Verfahren, falls es überhaupt beschlossen wird, je greifen kann, bleibt umstritten.

Heute steht beim Umgang mit dem Entzug von Entscheidungskompetenzen durch die Europäisierung für Bundestag und Bundesrat die Verbesserung der innerstaatlichen Mitwirkung im Vordergrund. Die Föderalismusreform des Jahres 2006 hat noch einmal die Informationsrechte des Parlaments betont. Selbst bei optimalem Informationsfluss, der bei über 2000 EU-Vorlagen in einer Legislaturperiode nicht identisch ist mit vollständiger Detailinformation über EU-Gesetzgebungsprozesse, die von einzelnen Abgeordneten mengenmäßig auf keinen Fall zu bewältigen ist, bleibt das Manko, dass die gewählte Volksvertretung in Deutschland immer weniger mitentscheidet.

In der Regel werden Mitentscheidungsprozesse in den Parlamenten durch eine entsprechende Ausschusssstruktur organisiert. Bundestag und Bundesrat haben noch ein Übriges getan. Sie haben mit dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union im Bundestag (Art. 45 GG) und der Europakammer im Bundesrat (Art. 52 GG) Gremien geschaffen, die flexibel für ihre jeweiligen Institutionen insgesamt sprechen sollen. In der Verfassungspraxis haben sich diese Querschnittsausschüsse aber nicht gegen die an Politikfeldern orientierten Entscheidungsprozesse durchsetzen können und sich auch als nicht ausreichend schnell in ihren Entscheidungen erwiesen, um mit dem Tempo der Brüsseler Gesetzgebung mithalten zu können. Um für den Bundestag den Zugang zu diesem zu verbessern, hat der Bundestag Anfang 2007 ein Verbindungsbüro in Brüssel eröffnet. Das personell bescheiden ausgestattete Verbindungsbüro versteht sich als eine Art Frühwarnsystem für die deutschen Abgeordneten, die in Sitzungswochen jeden Montag einen „Bericht aus Brüssel“ in ihrem E-Mail-Postfach finden.

Den Ländern ist es in begrenztem Umfang möglich, schon bei der Entstehung von europäischer Gesetzgebung mitzuwirken. Seit der Föderalismusreform 2006 heißt es im Arti-

kel 23 Absatz 6 GG: „Wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks betroffen sind, wird die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen.“ Vorgesehen ist also, dass für Ratstagungen der EU der Bundesrat ein Mitglied einer Landesregierung im Ministerrang ernennt, der in den in Artikel 23 Absatz 6 genannten Fällen die Bundesrepublik Deutschland vertritt. Die Ausübung dieser Funktion geschieht unter Teilnahme von und in Abstimmung mit dem Vertreter der Bundesregierung. Bei allen anderen Fällen bleibt es bei der Verhandlungsführung durch die Bundesregierung; bei Fällen, in denen ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, findet die Festlegung deutscher Positionen in Abstimmung mit dem Vertreter der Länder statt. Der Bundesrat kann für Ratstagungen letzterer Art als Vertreter der Länder Mitglieder von Landesregierungen im Ministerrang benennen, die berechtigt sind, in Abstimmung mit dem Vertreter der Bundesregierung Erklärungen abzugeben.

Auch die Ländermitwirkung ist exekutivlastig, beteiligt also die Regierungsvertreter und nicht die Landesparlamente. Europäisierung bedeutet also auf allen Ebenen des föderalen deutschen Regierungssystems eine Herausforderung der Parlamente. Sie befinden sich in einer Defensivsituation. Die Parteidemokratie hat den klassischen Dualismus von Parlament und Regierung schon im 19. Jahrhundert besiegt. Im Europäisierungsprozess entsteht der neue Dualismus von nationalen Regierungsvertretern und Brüsseler Institutionen. Die Bürgerinnen und Bürger sehen sich mit einem wenig transparenten Mehrebenenverflechtungssystem konfrontiert, das ihnen kaum mehr erlaubt, den Ort für politische Entscheidungen zu erkennen, unter anderem weil diese nicht mehr nur einen Ort haben.

Diese Intransparenz aufzuhellen könnte, so wurde mehrfach in die politische Debatte eingeworfen, eine neue prioritäre Aufgabe der Parlamente sein. Statt vergeblich hinter EU-Informationen und Entscheidungen herzulaufen, sollten Parlamente viel stärker der Ort werden, wo die Konsequenzen der Europäisierung im Konkreten, also bezogen auf einzelne politische Entscheidungen im Diskurs deutlich gemacht werden. Dies wäre sicherlich ein wichtiger Beitrag zum Verständnis des Funktionierens von Politik heute. Aber für die Parlamentarier ist das eine unattraktive Aufgabe. Ihr Thema wäre dann die eigene eingeschränkte Entscheidungsfähigkeit und damit verbunden das Fehlen der Möglichkeit wählervirksamer Handlungsmöglichkeiten. Da erscheint es bequemer und politisch ertragreicher, die zunehmende Europäisierung parlamentarischer Entscheidungen zu ignorieren und im (kleiner werdenden) nationalen Entscheidungsterrain traditionelle Klientelpolitik zur Förderung der eigenen Wiederwahl zu betreiben.

2.3 Bundesverfassungsgericht

Es ist der Europäische Gerichtshof (EuGH), dem durch den EG-Vertrag die Kompetenz zugewiesen wird, über die Vereinbarkeit einer nationalen gesetzlichen Regelung mit einer gemeinschaftlichen zu entscheiden. Dies bedeutet nichts anderes, als dass die Zuständigkeit für nationale Normenkontrollen in diesen Fällen auf das supranationale Gericht überführt worden ist. Dieser Transfer von Zuständigkeit ist rechtsdogmatisch bislang noch nicht vollständig bewältigt worden. Er bezieht sich auch auf das sekundäre Gemeinschaftsrecht, also die vom Rat auf Vorschlag der Kommission mit unterschiedlicher Beteiligung des Europäischen Parlaments erlassenen Verordnungen und Richtlinien, denn deutsche Gerichte können zwar nationale Normen wegen „Gemeinschaftsrechtswidrigkeit“ verwerfen, nicht aber supranationale Normen unter Berufung auf ihre Unvereinbarkeit mit deutschem Recht außer Kraft setzen.

Den im Vertragswerk angelegten Vorrang europäischen Rechts und europäischer Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht lange nicht erkannt. Exemplarisch für die Problemlage sei hier das sogenannte Maastricht-Urteil genannt. Verhandelt wurde eine Verfassungsbeschwerde gegen das Zustimmungsgesetz zum Maastricht-Vertrag. Die Beschwerde stützte sich im Wesentlichen auf das Argument, dass die aus Artikel 38 GG resultierenden Rechte des Beschwerdeführers auf demokratisch legitimierte Vertretung im Deutschen Bundestag sowie sein Recht auf Teilhabe an der Ausübung der Staatsgewalt nach Artikel 20 GG verletzt worden seien. Dies sei dadurch geschehen, dass man der EU neue, wesentliche Aufgaben übertragen habe. Insbesondere gelte dies für die Einführung der einheitlichen europäischen Währung, weil sich Deutschland mit dem Vertrag über die Europäische Union diesbezüglich einem nicht mehr korrigierbaren Automatismus unterworfen habe. Mit anderen Worten: Der Bundestag sei durch den Vertrag von Maastricht in einem Umfang „entmachtet“ worden, welcher vom Grundgesetz nicht mehr gedeckt sei. Das Zustimmungsgesetz zum EU-Vertrag und damit Teile des Vertrages selbst seien also verfassungswidrig.

Das Bundesverfassungsgericht ging in seinem Urteil davon aus, dass der Bundestag auch im europäischen Integrationsprozess „Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht“ behalten müsse (BverfGE 89: 155 [156]). Die Konsequenz dieses Vorgehens bestand darin, dass nunmehr jedwede Umschichtung von Kompetenzen zu Lasten des Bundestages grundsätzlich von jedem Bürger angreifbar wurde. Für sich selbst zog das Gericht daraus folgende Konsequenz: „Das Bundesverfassungsgericht prüft, ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aus ihnen ausbrechen“ (BverfGE 89: 155 [156]). Dies ist eine höchst bemerkenswerte Aussage, weil das Gericht bekanntlich nur auf Antrag tätig werden kann. Wenn es also davon sprach, dass es die europäischen Rechtsakte prüfe, konnte dies nur als eine Einladung zu weiteren Verfassungsbeschwerden und Richtervorlagen verstanden werden. Obwohl das Gericht ausführte, dass es seine europabezogene Jurisdiktion in einem „Kooperationsverhältnis“ mit dem Europäischen Gerichtshof auszuüben gedenke, versuchte es, sich für Deutschland als quasi „Europäischer Gerichtshof höchster Instanz“ zu etablieren.

Es scheint indes, als hätte das Bundesverfassungsgericht mittlerweile die seiner Rechtsprechung innenwohnenden Gefahren erkannt. Anlass zu dieser Einschätzung gibt ein Beschluss des Zweiten Senats in einem Verfahren der konkreten Normenkontrolle, die der EG-Bananenmarktordnung galt und 1996 eingeleitet worden war. Die das Verfahren auslösende Richtervorlage wurde vier Jahre, nachdem sie in Karlsruhe eingegangen war, von den beteiligten Richtern einstimmig als unzulässig zurückgewiesen. Die Begründung der Vorlage, so heißt es in dem Beschluss, verfehle die besondere Zulässigkeitsvoraussetzung bereits im Ansatz, weil sie auf einem – so wörtlich – „Missverständnis“ des Maastricht-Urtells beruhe. Dieses Missverständnis bestehe darin, dass das vorlegende Gericht meine, das Bundesverfassungsgericht übe eine Prüfungsbefugnis über europäisches Recht aus. Eben dies könne dem Maastricht-Urteil aber nicht entnommen werden. Der Bananenmarkt-Beschluss vom 07.06.2000 ist, so scheint es, als „Friedensangebot“ an den Europäischen Gerichtshof konzipiert.

Allerdings vermag auch die explizite Wiederanerkennung des EuGH als gesetzlicher Richter nichts an dem grundsätzlichen Dilemma zu ändern, dass weder das europäische noch das nationale Verfassungsgericht das Problem der demokratischen Legitimation des europäischen Integrationsprozesses lösen können. Die Gefahr, dass das Grundgesetz im Europäisierungsprozess durch das Gemeinschaftsrecht „unterlaufen“ wird, besteht nach wie vor. Dies kann sogar gegen den expliziten Willen der deutschen Verfassungsorgane geschehen, wenn nämlich die Bundesregierung bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit

im Rat überstimmt wird. In diesen Fällen kann es zu der Extremsituation kommen, dass die Regierungen anderer Mitgliedstaaten faktisch an die Stelle des deutschen Verfassungsgesetzgebers treten.

Weil nach deutschem europarechtlichen Verständnis der EuGH mittels seiner Funktion als „Hüter der Gemeinschaft“ (Hitze-Cassagnes) mittlerweile in der deutschen Rechtsordnung „zu Hause“ ist, sind einer „Europäisierung“ des Bundesverfassungsgerichts deutliche und enge Grenzen gezogen. Jeder Versuch, diese Grenzen zu sprengen, führt zwangsläufig zu Konfliktsituationen, für deren Lösung kein Schiedsrichter verfügbar ist. Angesichts dieser Konstellation bleibt dem Bundesverfassungsgericht, wenn es nicht einen Grundsatzkonflikt provozieren will, nur die Aufgabe, an einem mit den mitgliedstaatlichen Verfassungen tatsächlich im Einklang stehenden Integrationsprozess mitzuarbeiten.

3. Politische Willensbildung

3.1 Verbände

Europas Verbände folgten in ihrer Organisation, ihrer Schwerpunktsetzung und ihrer Präsenz in Brüssel dem Sog des Integrationsprozesses. Ihre Europäisierung war die logische Konsequenz des Bemühens um eine effiziente Wahrnehmung ihrer Interessen. Auch wenn das Entscheidungssystem der EU von seiner vertragsmäßigen Konstruktion her auf eine intensive Zusammenarbeit vor allem der Europäischen Kommission mit den europäischen Verbandsföderationen hin angelegt ist, gehört auch die eigene unmittelbare Repräsentation auf europäischer Ebene von jeher zu den Strategien nationaler Verbände. Organe der EG suchen von sich aus häufig den Kontakt nicht nur mit den Euroverbänden, sondern auch mit nationalen Organisationen. Beide Seiten – der supranationale Akteur „Kommission“ und die nationalen Interessengruppen – fahren also eine Doppelstrategie.

Hinzu kommt die Möglichkeit der Entstehung europäischer Verbände durch die Europäisierung der Initiative zur Verbandsgründung. Damit ist gemeint, dass die Kommission immer wieder „Geburtshilfe“ für Euroverbände leistete. Sie wurde dann aktiv, wenn ihr die in bestimmten Sektoren jeweils bestehende Verbandsstruktur aus aktuellen Anlässen unzureichend erschien. So wurde etwa angesichts der europäischen Stahlkrise während der ersten Hälfte der 1970er Jahre deutlich, dass die seinerzeit vorhandenen Überkapazitäten bei der Stahlproduktion abgebaut werden mussten. Die Kommission wollte hierfür die Vereinbarung von Produktionsquoten und Preisabsprachen ermöglichen, sah sich aber auf Grund der unübersichtlichen Interessenlage nicht imstande, ein entsprechendes Programm zu entwickeln. Deshalb rief der für industrielle Angelegenheiten zuständige Kommissar Davignon die Stahlproduzenten im EG-Raum auf, einen Dachverband zu bilden (*European Confederation of Iron and Steel Industries*). Aus demselben Zeitraum datiert der Versuch, die Interessenlandschaft im Bereich der Ökologie, in welchem eine Vielzahl von Umweltschutzgruppen um Einfluss konkurrierten, neu zu strukturieren. Die Gründung des *European Environmental Bureau* (EEB) im Jahr 1976, dem heute nach eigenen Angaben 134 Nichtregierungsorganisationen aus 25 Ländern angehören, ging ebenfalls auf die Initiative der Kommission zurück.

Heute ist nahezu das gesamte Spektrum nationaler Interessenorganisationen, von den Fach-, Branchen- und Dachverbänden der Wirtschaft über die Agrar-, Umweltschutz- und Verbraucherverbände bis hin zu den Wohlfahrtsverbänden in europäischen Verbänden organisiert. Nach wie vor existiert aber auch die Option, die europäische Politik mittels Lobbying der nationalen Regierung zu beeinflussen. Diese Strategie kann sich, weil nationale

Regierungsvertreter von der Kommission trotz ihres Initiativmonopols informell häufig schon in der Frühphase der Brüsseler Entscheidungsprozesse konsultiert werden, durchaus auch als mehr oder weniger konstruktive „Mitarbeit“ an der europäischen Rechtsetzung darstellen. Typischerweise aber wurde und wird der Weg über die nationale Regierung dann gewählt, wenn sich abzeichnet, dass ein Richtlinien- oder Verordnungsentwurf der Kommission nicht mehr beeinflussbar erscheint und eine „Nicht-Entscheidung“ aus der Sicht des jeweiligen Interessenträgers zur günstigeren Alternative wird.

3.2 Parteien

Während es an Evidenz zur Europäisierung des Beitrags von Interessengruppen zur politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung nicht mangelt, kann von einer Europäisierung nationaler Parteien, ja selbst von „europäischen Parteien“ im eigentlichen Sinne (z. B. individuelle Mitgliedschaft, Präsenz in der europäischen Öffentlichkeit, Rekrutierung des politischen Personals der EU-Institutionen) nicht gesprochen werden. Zwar war die erste Direktwahl zum Europäischen Parlament im Jahre 1979 Anlass zur Gründung europäischer Parteibünde aus weiterhin national autonomen Parteien. Zu einer Verankerung dieser Parteibünde bei Europawahlen als „Heimat“ von Kandidaturen ist es bis heute nicht gekommen, nicht einmal die Themen der Europawahlen sind europäische.

Die Aufwertung europäischer Parteiorganisationen im Vertrag von Maastricht geht zurück auf eine gemeinsame Initiative der Vorsitzenden der europäischen Parteibünde, die auf eine ausdrückliche Anerkennung der Rolle europäischer Parteien im europäischen Integrations- und Demokratisierungsprozess abzielte. Ihren Niederschlag fand sie in Artikel 138 a EG-Vertrag, der sich in der heute gültigen, konsolidierten Fassung als Artikel 191 wiederfindet. Er lautet: „Politische Parteien auf europäischer Ebene sind wichtig als Faktor der Integration in der Union. Sie tragen dazu bei, ein europäisches Bewusstsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen.“

Die Reaktion der Partezusammenschlüsse auf diese neue Vertragsbestimmung bestand im wesentlichen darin, dass sie sich – mit Ausnahme der Europäischen Volkspartei (EVP), die diesen Schritt von vornherein getan hatte – formal als Parteien neu konstituierten. Neben der EVP entstanden 1992/93 die „Sozialdemokratische Partei Europas“ (SPE) und die „Europäische Liberale und Demokratische Reformpartei“ (ELDR). Auch die Grünen reagierten auf den Vertrag von Maastricht und gründeten 1993 die „Europäische Föderation der Grünen Parteien“ (EFGP). Formal verzichteten die europäischen Grünen noch weitere zehn Jahre auf den Parteibegriff. Erst im Vorfeld der Europawahlen des Jahres 2004 gründeten sie die „Europäische Grüne Partei“ (EGP).

Der „europäisiertesten“ Aspekt des Parteiensystems ist die europäische Partienfinanzierung, wofür Artikel 191 EG-Vertrag nach dem Vorbild eines entsprechenden Satzes im Grundgesetz (Art. 21 Abs. 1) die Argumente lieferte. Die Verabschiedung des „Parteienstatuts“ der Europäischen Union im Jahre 2004 regelt die Finanzierung der europäischen Parteien, die zuvor über Haushaltsmittel geschah, die eigentlich den Fraktionen im Europaparlament vorbehalten waren. Allerdings befinden sich europäische Parteien genau genommen in dem Dilemma (welches, was nicht überraschen kann, von der Politik nicht thematisiert wird), dass die Funktionen, welche ihre Finanzierung rechtfertigen, von ihnen bisher nicht erfüllt werden konnten.

4. Politikfelder

4.1 Europäisiertes Staatshandeln

Der Souveränitätstransfer nach Europa im Rahmen der Entscheidungsprozesse über materielle Politik ist tägliche Realität. Die Europäisierung der Währung, der Euro in der Geldbörse, ist ebenso schon Gewohnheit wie die Grenzüberschreitung ohne Ausweis. Definiert man die EU von ihrer Rolle bei der Aufgabenerfüllung her, so ist sie politikfeldübergreifend omnipräsent. Immer mehr übernimmt die EU auch die Rolle desjenigen, der bei politischen Reformprojekten Initiativen ergreift (z. B. Entschädigung für Bahnreisende bei Zugverspätungen, Garantiefristen für elektrische Geräte), Kontroversen anstößt und neue Probleme benennt (*agenda setting*). Anders formuliert befindet sich das politische System der Bundesrepublik Deutschlands inmitten eines stetigen Europäisierungsprozesses, der auf vielen Politikfeldern in kleinen Schritten verläuft, aber damit gerade in hohem Maße alltagswirklich wird.

Der Europäisierungsprozess geht Hand in Hand mit einem fortwährenden Souveränitätstransfer. Dieser ist nicht als „Masterplan“ misszuverstehen, mit logisch aufeinander aufbauenden und geplanten Europäisierungsschritten. Weiter gilt das Prinzip der Einzelmächtigung. Jede einzelne Aufgabe muss erst im europäischen Entscheidungsprozess mit Zustimmung der Mitgliedstaaten auf die europäische Ebene übertragen werden. In der Forschungs- und Technologiepolitik beispielsweise ist trotz stetig gewachsener Europäisierung des Entscheidungsprozesses (Übergang zur qualifizierten Mehrheitsentscheidung im Rat, Mitentscheidungsverfahren des EU-Parlaments nach Art. 251 EG-Vertrag) der Löwenanteil der relevanten europäischen Forschung weiterhin außerhalb der institutionellen Einflussnahme der EU angesiedelt. Ein Nebeneinander von wachsender bi- und multinationaler europäischer Zusammenarbeit und Europäisierung im engeren Sinne der EU-Institutionalisierung ist also durchaus möglich.

Der Souveränitätstransfer drückt sich in der Praxis nicht nur in einem stetigen Strom von für Deutschland verbindlichen und von der EU überwachten von Brüssel kommenden Richtlinien und Verordnungen aus, die in nationales Recht umgesetzt werden, sondern auch in der Tatsache, dass Defizite bei der Umsetzung europäischer Gesetzgebung bzw. bei der Gestaltung von Politikfeldern in nationaler Verantwortung – gemessen an den Vorgaben der Europäischen Kommission – von Brüssel sanktioniert werden können.

Europäisierung ist aber nicht automatisch mit einer Zunahme des Staatseinflusses auf bestimmten Politikfeldern gleichzusetzen. Europäisierte Entscheidungsregeln können sich ebenso auf den Abbau staatlicher Interventionsregeln wie auf die Regelfindung beziehen. So ist beispielsweise der Rückzug des Staates aus vielen Bereichen der Daseinsvorsorge von der Telekommunikation über die Energieversorgung bis hin zu Luftfahrt und Bahn eng mit europäischen Initiativen verbunden. Ob der Brüsseler Einfluss nun zu mehr oder zu weniger staatlicher Präsenz bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben führt – was alle Politikfelder gemeinsam haben ist, dass für immer mehr Politikfelder die EU-Institutionen der Ort der Letztentscheidung werden.

Macht man ein Gedankenexperiment und vergleicht den Stand der Europäisierung von Politikfeldern in der EU mit der Zentralisierung von Aufgaben in einem Föderalstaat, kommt alleine aus der Perspektive der Kompetenzverteilung die EU heute dem Modell des Föderalismus schon recht nahe (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Kompetenzverteilung der EU und eines idealtypischen Bundesstaates im Vergleich

Kompetenzen	Typologisierung von Bundesstaaten ^a	Europäische Union
Äußere Verteidigung	B	M
Internationale Beziehungen/Außenpolitik	B	B/M
Rundfunkordnung	B	B/M
Sozialversicherungswesen	B	M
Landwirtschaft (Preisstabilisierung und Einkommen)	B	B
Währungs- und Geldpolitik	B	B
Handelspolitik	B	B
Luftverkehr	B	B/M
Wettbewerbspolitik	B/M	B
Hochschulen und Grundlagenforschung	B/M	B/M
Umweltschutzpolitik	B/M	B/M
Weiterführende Schulen	M	M
Gesundheitswesen und Krankenhäuser	M	M
Öffentliche Versorgungsbetriebe	M	M
Verkehrswesen (Eisenbahn- und Postwesen ausgeschlossen)	M	M
Ruhestandsregelungen	M	M
Gesetzesvollzug	M	M

^a Abweichungen der Darstellung von bundesdeutschen Kompetenzverteilungsmustern zwischen Bund und Ländern, wie z. B. die Zuständigkeitsansiedelung für die Rundfunkordnung auf Bundesebene, ergeben sich daraus, dass diese mittlere Spalte der Darstellung gewissermaßen einen Querschnitt der bundesstaatlichen Systeme der Vereinigten Staaten, Kanadas, der Schweiz und der Bundesrepublik bildet.

B Bezeichnet Zuständigkeiten, die der gesamtstaatlichen/europäischen Ebene zugeordnet sind. Das Kürzel B steht für „Bund“, also in der mittleren Spalte für den Gesamtstaat, in der rechten für die europäische Unions-ebene.

M Bezeichnet Aufgaben, die in Bundesstaaten der gliedstaatlichen Ebene und in der Europäischen Union den Mitgliedstaaten vorbehalten sind. Das Kürzel M steht in der mittleren Spalte für die Gliedstaaten in föderativen Systemen (als „Mitglieder“ von Bundesstaaten), in der rechten für „Mitgliedstaaten“ der Europäischen Union.

B/M Bezeichnet Aufgaben, bei denen eine geteilte Kompetenzzuweisung herrscht.

Quelle: Laufer/Fischer 1996: 43.

Auf den ersten Blick scheinen der EU nur noch eine Reihe von Kompetenzen in der Verteilung, den internationalen Beziehungen und im Bereich der Sozialversicherungen zu fehlen, um ihre Kompetenzausstattung der üblichen Kompetenzverteilung in föderalen Staaten anzupassen. Europa erweckt den Anschein einer föderalen Ordnung. Dieser Schein trügt jedoch. Die Kompetenzverteilung in der EU sagt etwas aus über die Zusammenarbeit unterschiedlicher politischer Ebenen bei der Erledigung staatlicher Aufgaben, jedoch nichts über die entscheidende Kompetenzkompetenz (die Letztentscheidung über die Kompetenzordnung) beziehungsweise die weiter bestehende, wenn auch abnehmende legitimatorische und machtpolitische Rolle der Nationalstaaten. Im Prozess der Europäisierung hinkt die staatsrechtliche Formbildung und die Herausbildung europäischer Identität den politikfeldspezifischen Integrationsfortschritten deutlich hinterher. Fachpolitiker und Interessengruppen betreiben inkremental die rasche Europäisierung von Teilpolitiken, auch wenn über die zukünftige Gestalt des europäischen Staatswesens noch lange keine Einigung in Sicht ist.

4.2 Beispiele fortgeschrittener Europäisierung: Wettbewerbs-, Währungs- und Agrarpolitik

Zum Kernbestand der europäisierten Politikfelder gehört die Wettbewerbspolitik. Sie definiert die Spielregeln der Wirtschaftsintegration, die der Ausgangspunkt von Integrations- und Europäisierungsprozessen in Europa ist und war. Die Kontrolle der Einhaltung der

Wettbewerbsregeln obliegt der Europäischen Kommission. Sie ist die Europäische Kartellbehörde. Den Möglichkeiten national eigenständigen Entscheidens sind enge Grenzen gezogen. Auch in Deutschland gilt das Europäische Wettbewerbsrecht, und das deutsche Wettbewerbsrecht wurde durch Novellierungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen in seinen Inhalten immer stärker europäisiert. Im Bereich der Kartellkontrolle wendet das deutsche Kartellamt unmittelbar europäisches Recht an. Bei der Zusammenschlusskontrolle fallen alle Unternehmensfusionen von erheblichem Gewicht in die Kompetenz der Kommission. Nur Fälle von geringerem Gewicht und solche, bei denen mehr als zwei Drittel des gemeinschaftlichen Umsatzes in einem Land erbracht werden, können von der nationalen Wettbewerbsbehörde, in Deutschland dem Bundeskartellamt, bearbeitet werden.

Vollständig europäisiert ist auch die Währungspolitik. Sämtliche die deutsche Wirtschaft berührenden zinspolitischen Entscheidungen kommen von der Europäischen Zentralbank (EZB) mit Sitz in Frankfurt am Main. Seit dem 01.01.1999 ist die deutsche Währung, die Deutsche Mark (DM), Teil eines europäischen Währungsverbundes. Ab dem 01.01.2002 wurde die DM auch als formales Zahlungsmittel ersetzt.

Voraussetzung für die Europäisierung der deutschen Währung waren Reformen des Grundgesetzes und des Bundesbankgesetzes. Das Grundgesetz bestimmte in seiner bis 1992 geltenden Version in Artikel 88 lapidar: „Der Bund errichtet eine Währungs- und Notenbank als Bundesbank.“ 1992 wurde diesem ersten Satz ein zweiter hinzugefügt: „Ihre Aufgaben und Befugnisse können im Rahmen der Europäischen Union der Europäischen Zentralbank übertragen werden, die unabhängig ist und dem vorrangigen Ziel der Sicherung der Preisstabilität verpflichtet.“ Damit machte der Verfassungsgesetzgeber, wie nach der Zustimmung des Parlamentes zum Maastrichter Vertrag von 1992 erforderlich, den Weg zur Europäischen Währungsunion frei.

Um den Status quo der DM-Stabilität zu erhalten, gleichzeitig aber auch die DM durch vollständige „Europäisierung“ zu ersetzen, bot sich als politische Strategie diejenige des „institutionellen Isomorphismus“ an, also die Ausrichtung der Formbestimmung der Institutionen und Regeln der europäischen Währungspolitik an den bestehenden deutschen. Diesen Weg ging die EU formal durch die Anpassung der Konstruktion der EZB an einige der wesentlichen institutionellen Prinzipien der Bundesbank. Die Europäisierung der Bundesbank machte diese zu einem Mitglied des Europäischen Systems der Zentralbanken. Ihr Präsident ist Mitglied im Zentralbankrat der EZB. Die Bundesbank selbst hat neben Verwaltungsfunktionen gestalterische Aufgaben nur noch bei der Bankenaufsicht, die sie in Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen wahrnimmt. Als Folge des Bedeutungsverlusts der europäisierten Bundesbank wurde diese organisatorisch umgebaut, ihr Personalbestand und ihre Vorstandschaft wurden verkleinert.

Die ebenfalls in ihrer inhaltlichen Ausrichtung weitgehend europäisierte Agrarpolitik hat noch dadurch zusätzliches Gewicht, dass sie ca. die Hälfte des EU-Haushalts in Anspruch nimmt. Für die nationale Entscheidungsfindung bleibt in der Agrarpolitik wenig Raum. Der deutsche Landwirtschaftsminister ist weniger auf die Zustimmung des Bundeskabinetts für agrarpolitische Entscheidungen angewiesen als vielmehr auf die Unterstützung der Landwirtschaftsminister aus den anderen EU-Ländern. Traditionell kommen diese selbst aus der Landwirtschaft und haben ein offenes Ohr für ihre nationale Agrarlobby. Eine Möglichkeit, europäisierte Agrarpolitik zu erklären, ist deshalb sicherlich der Versuch, die Logik von europäischen Netzwerken politischen Entscheidens nachzuvollziehen.

Nur im Bereich des Tierschutzes und in der Agrarstruktur- und Agrarsozialpolitik sind Deutschland noch nationale Kompetenzen verblieben. In Krisenfällen, wie im Falle des Ausbruchs von BSE im Vereinigten Königreich, konnte sich Deutschland auf Artikel 30 des EG-Vertrages berufen, der zeitlich begrenzte Einfuhr-, Ausfuhr und Durchfuhrverbote oder -beschränkungen auch von Agrargütern erlaubt, unter anderem „zum Schutze der Ge-

sundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen“. Die großen Agrarreformen, wie die MacSharry-Reform des Jahres 1992 (Stichwort: Einführung von Beihilfezahlungen) oder die Fischler-Reform 2003 (Stichwort: Entkoppelung der Agrareinkommen von der Agrarproduktion) sind EU-Reformen, bei denen nationale parlamentarische Willensbildung keine Rolle spielte. Dennoch werden diese Reformen mit zum Teil weitreichenden Auswirkungen für den Agrarsektor entsprechend europäischer Vorgaben vertragsgemäß in Deutschland umgesetzt.

5. Fazit

Nimmt man die dargestellten Befunde ernst, so besteht kein Zweifel: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland im traditionellen politikwissenschaftlichen Sinne besteht nicht mehr. Ein neues deutsches Regierungssystem ist entstanden, aber es ist nicht gefestigt. Weil es sich durch das fortwährende Einwirken der europäischen Institutionen ständig anpasst und verändert und weil auch der Prozess der europäischen Integration nicht zum Stillstand gekommen ist, der wiederum „Integrationsfolgen“ in Form von Europäisierung produziert, ist es nicht möglich, die endgültige Gestalt dieses neuen deutschen Regierungssystems zu bestimmen. Wollte man eine Prognose wagen, so scheint sicher, dass in Zukunft zwar die Unterschiedlichkeit der politischen Systeme der Mitgliedstaaten erhalten bleibt, selbst in einigen Aspekten der Umsetzung europäisierter Politikfelder. Die gegenwärtige Renaissance von nationalem Interesse und der Nationalstaaten in der EU wird diesen Trend unterstützen. Aber in Deutschland, wie in allen EU-Mitgliedstaaten, gibt es einen neuen separaten und aus Europa kommenden politischen Impuls, der permanent die nationale Politik- und Institutionenentwicklung beeinflusst, obwohl er von den Bürgerinnen und Bürgern kaum wahrgenommen wird: die Europäisierung.

Die europäische Ebene wirkt durch gesetzgeberische Vorgaben, aber auch durch ihre Fähigkeit, die Grundlinien der politischen Tagesordnung zu bestimmen, auf das nationale politische Tagesgeschäft ein. So hat beispielsweise der europäische Binnenmarkt mit seinen Liberalisierungsanforderungen und seinen offenen Grenzen unumkehrbare neue Rahmenbedingungen für alle Politikfelder geschaffen. Selbst bei der Suche nach spezifischen Problemlösungen für nationale Aufgaben wird die Bundesregierung inzwischen auf europäischer Ebene fündig, zum Beispiel wenn sie ihr Vorhaben der Begrenzung von Staatsschulden im Rahmen der Föderalismusreform II an den Mechanismen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes orientiert.

Die Ungleichzeitigkeit der Europäisierung von Institutionen, Willensbildungsprozessen und Politikfeldern erweist sich, wie mehrfach betont, als nicht unproblematisch. Das größte Problem der Europäisierung scheint darin zu bestehen, dass die Verlagerung der Dynamik und der Vorgaben politischer Entscheidungen von der nationalen auf die EU-Ebene unzureichend koordiniert mit einer entsprechenden demokratischen Mitbestimmung und Rechenschaftslegung auf nationaler Ebene verläuft. Legitimation und öffentliche Unterstützung für das neue deutsche Regierungssystem entsteht so außerhalb der politischen, wirtschaftlichen und zum Teil der gesellschaftlichen Eliten nicht. Bisher fördert die Europäisierung die Exekutivlastigkeit politischen Entscheidens und die Entparlamentarisierung der deutschen Politik, auch wenn sowohl die Parlamente der Länder als auch Bundestag und Bundesrat inzwischen die Notwendigkeit des Gegensteuerns erkannt haben.

Literaturverzeichnis

- Börzel, Tanja A. (2006): Europäisierung der deutschen Politik?, in: Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland: Innen- und Außenpolitik seit 1945*, Wiesbaden, S. 491-512.
- Cowles, Maria Green/Caporaso, James/Risse, Thomas (Hrsg.) (2001): *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca/London.
- Dyson, Kenneth/Goetz, Klaus (Hrsg.) (2003): *Germany, Europe and the Politics of Constraint*, Oxford.
- Graziano, Paolo/Vink, Maarten (Hrsg.) (2006): *Europeanization: New Research Agendas*, Basingstoke.
- Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hrsg.) (2003): *The Politics of Europeanization*, Oxford.
- Knill, Christoph (2001): *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge.
- Laufer, Heinz/Fischer, Thomas (1996): Föderalismus als Strukturprinzip für die Europäische Union, Gütersloh.
- Parsons, Craig (2007): Puzzling Out the EU Role in National Politics, in: *Journal of European Public Policy* 14 (7), S. 1135-1149.
- Schmidt, Manfred G. (2005): Aufgabeneuropäisierung, in: Schuppert, Gunnar Folke/Pernice, Ingolf/Haltern, Ulrich (Hrsg.): *Europawissenschaft*, Baden-Baden, S. 129-145.
- Sturm, Roland/Dieringer, Jürgen (2004): Theoretische Perspektiven der Europäisierung von Regionen im Ost-West Vergleich, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2004*, Baden-Baden, S. 21-35.
- Sturm, Roland/Pehle, Heinrich (2005): Das neue deutsche Regierungssystem: Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Wiesbaden.
- Vink, Maarten (2003): What is Europeanisation? And other Questions on a New Research. Agenda, in: *European Political Science* 3 (1), S. 63-74.

Thomas Knoll

Das Bundeskanzleramt – Funktionen und Organisation

1. Einleitung

Der Bundeskanzler¹ ist die herausragende Figur im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Vor allem in Anlehnung an die Amtsführung des ersten Regierungschefs hat man von „Kanzlerdemokratie“ gesprochen und diesen Maßstab an seine Nachfolger angelegt (Niclauß 2004). Um den hohen Erwartungen im modernen demokratischen Staat begegnen zu können, braucht der Bundeskanzler bei seinen Aufgaben Unterstützung. Dazu besteht das Bundeskanzleramt. Ohne die Regierungszentrale wäre der Regierungschef „ein bedauernswerter Vollinvalid, der nicht sehen, hören noch schreiben, geschweige denn die Richtlinien bestimmen“ könnte (Hennis 1964: 19).

Das Bundeskanzleramt selbst ist im Grundgesetz (GG) nicht erwähnt. Aufgrund seiner Zuordnung zum Bundeskanzler definiert sich seine Stellung wesentlich aus dessen Position im Regierungssystem (vgl. König/Knoll 2001). Diese ordnet sich in die Struktur der Bundesregierung ein. Also wird die Regierungszentrale vom Geflecht der Binnenorganisation und den Außenbeziehungen der Bundesregierung bestimmt. Dreh- und Angelpunkt sind die Normen des Grundgesetzes mit ihren Präzisierungen in untergeordneten Rechtsquellen. Zu berücksichtigen sind darüber hinaus politische und personelle Rahmenbedingungen, die die konkrete Ausgestaltung der Verfassungsnormen durchformen, wie zum Beispiel Konstellation der Regierungsmehrheit, zeithistorische Rahmenbedingungen, Stellung des Regierungschefs in seiner Partei, Regierungsstil des jeweiligen Bundeskanzlers.

2. Funktionen des Bundeskanzleramtes

Die Hauptfunktionen des Bundeskanzleramtes sind im Dreiklang der Organisationsprinzipien der Bundesregierung (Art. 65 GG: Kanzlerprinzip, Ressortprinzip, Kabinettprinzip) implizit festgelegt (vgl. König 1989: 59). Sie können mit den Bestimmungen der Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg) und mit Erläuterungen aus dem Bundeshaushaltsplan verfeinert und vervollständigt werden. Um die Funktionen des Bundeskanzleramtes optimal zu erfassen, werden zudem funktionale Kategorien aus der Organisationstheorie und der Regierungslehre einbezogen. Die Organisationstheorie hat die Frage nach den funktionalen Elementen einer Exekutivspitze frühzeitig mit dem Akronym der Managementfunktionen „POSDCORB“ (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*) beantwortet (vgl. Gulick 1947: 3ff.). Aus Sicht der verwaltungswissenschaftlichen Regierungslehre wurde ein funktionaler Regierungsbegriff ent-

¹ Die Bezeichnung gilt hier generell für beide Geschlechter.

wickelt, der materielle Politikfelder mit darauf beziehbaren übergreifenden Prozessen verknüpft (vgl. Derlien 1990a: 77ff.). Abbildung 1 zeigt eine vereinfachte Übersicht der Funktionen des Bundeskanzleramtes. Diese stehen im wechselseitigen Zusammenhang und können meist aus mehreren Organisationsprinzipien abgeleitet werden (vgl. Knoll 2004: 42ff.).

Abbildung 1: Funktionen des Bundeskanzleramtes

<i>Organisationsprinzip</i>	<i>Funktionsbereich des Bundeskanzleramtes</i>
• mit Bestandteilen	• mit einzelnen Funktionen
<i>Kanzlerprinzip</i>	<i>Politisch-administrative Unterstützung des Bundeskanzlers</i>
• Richtlinienkompetenz	• Beratungsfunktion • Entscheidungsvorbereitung/Steuerung • Planung • Regierungserklärungen, Reden • Kontrollfunktion • Organisationsfunktion • Personalfunktion • Informationsbeschaffung und -verarbeitung • Öffentlichkeitsarbeit • Kanzleifunktion (z. B. Termine, Repräsentation)
• Organisationsgewalt	
• Kabinettbildungsrecht	
<i>„Parteien-/Koalitionsprinzip“</i>	<i>„parteidemokratische Funktion“</i>
	• Unterstützung des Kanzlers als Parteipolitiker • Unterstützung der Regierungskoalition
<i>Kabinettsprinzip</i>	<i>Hilfsorgan der Bundesregierung</i>
• Beschlussfassung	• Kabinetts- und Sekretariatsfunktion (inhaltliche Entscheidungsvorbereitung bzw. technische Geschäftsführung)
• Initiativrecht	• Kontrollfunktion • Kooperationsfunktion (Parlament, Fraktion, Länder, EU, Parteien, gesellschaftlicher Raum)
• Differenzen zwischen Bundesministern	• Koordinationsfunktion und Konfliktregelung
<i>Ressortprinzip</i>	<i>Ressortfunktionen</i>
	• formale Ressortfunktionen • informale Ressortfunktionen

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

2.1 Politisch-administrative Unterstützung des Bundeskanzlers

Der erste Funktionsbereich des Bundeskanzleramtes erschließt sich aus dem Kanzlerprinzip. Das Vorwort zum Einzelplan 04 („Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt“) des aktuellen Bundeshaushaltplanes 2008 erläutert nach dem Hinweis auf die Richtlinienkompetenz und die Leitungsbefugnis des Regierungschefs: „Zur Durchführung ihrer Aufgaben bedient sich die Bundeskanzlerin des Bundeskanzleramtes“. Damit ist die politisch-administrative Unterstützung des Regierungschefs als erster Funktionsbereich identifiziert (vgl. König 1989: 59; Busse 2005: 54). Er umfasst eine allgemeine Beratungsfunktion für den Bundeskanzler und kann weiter detailliert werden.

Das Kanzlerprinzip soll in seiner Gesamtheit dem Regierungschef die politische Leistung sichern. Dabei unterstützt das Bundeskanzleramt. Wenn zum Kanzlerprinzip vor allem die Richtlinienkompetenz (Art. 65 Satz 1 GG; § 1 Absatz 1 Satz 1 GOBReg) des Regierungschefs gehört, so kann das Bundeskanzleramt als Instrument zur Ausübung dieser Befugnis benutzt werden, indem es bei der Erstellung der Richtlinien mitwirkt (vgl. Schö-

ne 1968: 201; König 1993a: 21). Der Begriff „Richtlinien“ ist unscharf. Es geht einerseits um die „Richtung der zu gestaltenden Gesamtpolitik“ (Junker 1965: 50). Das legt nahe, dass damit Rahmenentscheidungen gemeint sind. Andererseits kann der Regierungschef Einzelfragen, denen er eine hohe politische Bedeutung beimisst, zu „Chefsachen“ machen und an sich ziehen (vgl. Busse 2005: 45). Das Vorwort zum Einzelplan 04 des Bundeshaushaltspans spricht deshalb allgemein von „Entscheidungen der Bundeskanzlerin“, die das Bundeskanzleramt vorzubereiten hat. In den Kategorien des funktionalen Regierungsbegriffes weist die Richtlinienkompetenz auf eine Steuerungsfunktion und auf die Ebene der materiellen Politikfelder. Auf beiden Ebenen liegt die Grenze im Ressortprinzip, wonach die Bundesminister innerhalb der Richtlinien ihren Geschäftsbereich selbstständig und unter eigener Verantwortung leiten (Art. 65 Satz 2 GG). Die Regierungszentrale darf sich also formal nicht zu einem „Oberministerium“ entwickeln und ständig in die Ressorts „hineinregieren“ (vgl. Böckenförde 1964: 241). Sie kann aber inhaltliche Anstöße entwickeln, die dem Bundeskanzler zur Entscheidung vorgelegt oder in Gespräche mit den Fachressorts eingebracht werden, damit diese die Anregungen eventuell im Rahmen ihrer Ressortverantwortung aufgreifen (vgl. Busse 2005: 56).

In der Organisationstheorie fällt die Richtlinienbestimmung in die Kategorie *Planning*. Hiernach wird deutlich, dass die Befugnis zur Bestimmung inhaltlicher Leitlinien und die Planungsfunktion einen inneren Zusammenhang besitzen, dass zur Planung befugt sein muss, wer zur Richtlinienbestimmung ermächtigt ist. Beim funktionalen Regierungsbegriff wird die Planung auf der Ebene der materiellen Politik mitbedacht, womit deutlich wird, dass die Fachplanungen bei den Ressorts liegen. Die Gesamtplanung für die Bundesregierung hingegen muss zentral geschehen; dafür kommt sinnvollerweise die Regierungszentrale in Betracht. Entsprechend hat das Bundeskanzleramt eine Planungsfunktion (vgl. Carstens 1971: 127, 131ff.; König 1985: 135ff.), in der Grundsatzarbeit und Regierungsprogramm enthalten sind. Der Anspruch an Planung hat sich im Laufe der Zeit gewandelt. Von ersten Versuchen mit Planungsbüros unter Adenauer bis Kiesinger führte der Weg zum umfassenden Planungs- und Steuerungsanspruch des Kanzleramts gegenüber den Ressorts unter Brandts Kanzleramtschef Ehmke. Der scheiterte aber an der Blockadehaltung der Ressorts, und in der Folgezeit griff ein pragmatischer Ansatz Platz, der sich an zeitlichen Politikzyklen orientiert (vgl. Knoll 2004: 427). Übrig blieb nur das Informationssystem zur Vorhabenerfassung, und entsprechend verlief der organisationsstrukturelle Weg von einer Planungsabteilung zurück.

Entscheidungen des Bundeskanzlers, also auch Richtlinien, können schriftlich oder mündlich ergehen. Ein besonderer Fall für mündlich vorgetragene und schriftlich fixierte Richtlinien sind die Regierungserklärungen des Kanzlers. Sie werden vom Bundeskanzleramt vorbereitet (vgl. König 1985: 135ff.). Die Regierungszentrale dient generell dem Bundeskanzler bei der Vorbereitung sämtlicher Reden (vgl. Carstens 1971: 128).

In der GOBReg wird dem Bundeskanzler das Recht und die Pflicht zugeschrieben, auf die Durchführung seiner Richtlinien zu achten (§ 1 Abs. 2). Für das Bundeskanzleramt führt das Vorwort zum Einzelplan 04 des Bundeshaushaltspans entsprechend aus, dass die Regierungszentrale auf die Durchführung der vom Bundeskanzler getroffenen Entscheidungen zu achten hat. Funktional gesehen ist eine Kontrollfunktion des Bundeskanzleramtes angesprochen. Die kann aber nur wirksam erfüllt werden, wenn der Regierungschef eine starke Stellung innehat. Der Extremfall war sicherlich die Ära Adenauer, wo man mit Blick auf Steuerung und Kontrolle beim Verhältnis von Regierungszentralen und Ressorts vom „Befehls- und Meldeweg“ gesprochen hat (Bachmann 1967: 168). In den nachfolgenden Regierungen war das Beziehungsmuster nicht in solcher Form ausgeprägt. Große Koalitionen lassen es eher als unmöglich erscheinen.

Ein wesentlicher Teil des Kanzlerprinzips ist die Organisationsgewalt des Regierungschefs (§ 9 Satz 1 GOBReg) (vgl. Böckenförde 1964). Bei der Ausübung dieser Kompetenz unterstützt die Regierungszentrale den Bundeskanzler, indem sie seine Entscheidungen über die Organisation und Arbeitsweise der Bundesregierung vorbereitet (vgl. Carstens 1971: 130). Der Bundeskanzler besitzt die externe Organisationsgewalt; er entscheidet über den Ressortzuschnitt (so der Organisationserlass von Bundeskanzlerin Merkel vom 22.11.2005). Bestimmte Geschäftsbereiche gibt das Grundgesetz allerdings verbindlich vor (Verteidigung in Art. 65a, Justiz in Art. 96 Abs. 2 Satz 4 und Finanzen in Art. 108 Abs. 3 Satz 2). Innerhalb des vorgegebenen Zuschnitts sind die Bundesminister frei in der Ausgestaltung der Binnenorganisation ihrer Häuser; sie besitzen die interne Organisationsgewalt. Für das Bundeskanzleramt bestimmt sein Chef den Organisations- und Geschäftsverteilungsplan. Im Hinblick auf die Gesamtregierung ist zu beachten, dass bei Überschneidungen der Geschäftsbereiche und sich daraus ergebenden Meinungsverschiedenheiten zwischen den einzelnen Bundesministern die Bundesregierung durch Beschluss entscheidet (§ 9 Satz 2 GOBReg), also der Mechanismus des Kabinettsprinzips greift.

Der organisatorische Zuschnitt steht in engem Zusammenhang mit dem Kabinettsbildungsrecht des Bundeskanzlers (Art. 64 GG). Diese Personalentscheidungsbefugnis bezieht sich auf die Spalte der Exekutive. Der Bundespräsident wirkt zwar mit, ist aber lediglich formale Sanktionsinstanz. Das Bundeskanzleramt unterstützt den Regierungschef, wenn es zum Beispiel veranlasst, dass Ernennungs- oder Entlassungsurkunden gedruckt werden, oder wenn sie mit dem Anlegen von Personalakten die Kabinettsmitglieder in die staatsbürokratische Welt einbezieht (vgl. König 2001: 16). Sind die Bundesminister ernannt, sind sie innerhalb ihres Geschäftsbereichs relativ frei in ihren Personalentscheidungen. Ernennungen von Beamten des höheren Dienstes, Einstellungen und Eingruppierungen von entsprechenden Angestellten müssen sie allerdings dem Bundeskanzler nachträglich mitteilen (§ 18 Abs. 1 GOBReg), und Ernennungen von Spitzenbeamten beschließt das Kabinett (§ 15 Abs. 2 GOBReg). Das Bundeskanzleramt erfüllt damit eine Personalfunktion für die Gesamtregierung. Wichtiger sind jedoch Personalentscheidungen für das eigene Haus.

Zur Personalgewinnung gab es während der Ära Adenauer einen informalen Personalaustausch zwischen Bundeskanzleramt und Bundesministerien. Er wurde während der Kanzlerschaft Brandts formalisiert. Die Idee des Personalaustauschs ist besonders unter dem Gesichtspunkt der noch zu erläuternden Koordinationsfunktion des Bundeskanzleramtes positiv zu bewerten, weil dadurch der Blick der Mitarbeiter geweitet und negativer Koordination vorgebeugt werden kann. In der Praxis funktioniert die Personalrotation aber nur mit den Ressorts gut, die selbst ein solches Element in ihrer Personalentwicklung aufweisen (z. B. das Auswärtige Amt). Andere Ressorts sehen sich in ihrer Personalentwicklung eher gestört, wenn sie Leute aus dem Bundeskanzleramt aufnehmen sollen. Die Störung ist umso größer, wenn nach Regierungswechseln die „Rückkehrer“ politisch „andersfarbig“ sind. Gerade aber bei Regierungswechseln sollte die Rotation dem Bundeskanzleramt angesichts des restriktiven Beamtenrechts einen Personalaustausch ermöglichen. Ansonsten bliebe als Instrument die Ausweitung der Institution des politischen Beamten, um eine den Bedürfnissen des Regierungschefs entsprechende personelle Gestaltung der Regierungszentrale zu ermöglichen (vgl. Knoll 2004: 427f.).

Eine Budgetfunktion, an die man im Zusammenhang mit den Querschnittsaufgaben „Organisation“ und „Personal“ denkt, erfüllt das Bundeskanzleramt nur im eigenen Haus. Die Budgetfunktion für die Bundesregierung liegt beim Bundesfinanzminister, der ein Votorecht hat (§ 26 Abs. 1 GOBReg), das nur die Mehrheit aller anderen Bundesminister zusammen mit dem Bundeskanzler brechen kann.

Regieren ist ohne Information nicht möglich. Entscheidungen können nur auf der Basis entsprechender Informationen vorbereitet, getroffen und kontrolliert werden (Hir-

scher/Korte 2003). So benötigt der Bundeskanzler Informationen, die für die Regierungstätigkeit im Ganzen bedeutend sind (vgl. König 1989: 59), und von ihm wird eine hohe Informationsverarbeitungskapazität gefordert. Im Vorwort zum Einzelplan 04 des Bundeshaushaltsplanes wird dem Bundeskanzleramt aufgetragen, den Bundeskanzler über die laufenden Fragen der allgemeinen Politik und die Arbeit in den Bundesministerien zu unterrichten. Funktional dient die Regierungszentrale also dem Regierungschef zur Informationsbeschaffung und -verarbeitung. Die Informationsquellen sind unterschiedlich. Explizit sind die Bundesministerien angesprochen. Sie haben den Bundeskanzler über Maßnahmen und Vorhaben aus ihrem Geschäftsbereich zu unterrichten, die für die Bestimmung der Richtlinien der Politik und der Leitung der Geschäfte der Bundesregierung von Bedeutung sind (§ 3 GOBReg). Die von den Ressorts gelieferten Informationen werden vom Bundeskanzleramt für den Bundeskanzler aufbereitet, gebündelt und geprüft. Diese Prüfung erstreckt sich auf Inhalt und Prozedere wie die Beteiligung anderer Bundesministerien und Stellen außerhalb der Bundesregierung (vgl. Busse 2005: 56).

Über den Binnenbereich hinaus benötigt der Bundeskanzler Informationen aus der Umwelt der Bundesregierung. Das Bundeskanzleramt hält deshalb Verbindung zu allen Fraktionen im Bundestag, den Parteien, den Landesregierungen, zu Verbänden und gesellschaftlichen Gruppen, zu Wirtschaft und Wissenschaft und gewinnt daraus Informationen (vgl. Busse 2005: 64f.). Die Verbindung zur Fraktion war in früherer Zeit dadurch gewährleistet, dass der Fraktionsvorsitzende in der Regel zum engsten Beraterkreis des Bundeskanzlers gehörte. Später zog man die Verbindung zur Kanzlerfraktion formal ins Bundeskanzleramt, indem ein Parlamentarischer Staatssekretär/Staatsminister oder der Chef des Bundeskanzleramtes selbst dafür zuständig wurde (vgl. Knoll 2004: 430). Des Weiteren verfolgt die Regierungszentrale Gesetzgebungsprozesse und beobachtet Ausschusssitzungen (vgl. Schöne 1968: 206). Beim Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat ist neben dem federführenden Bundesminister ein Vertreter des Bundeskanzleramtes (in der Regel ein Staatsminister) anwesend, der zur Verständigung beitragen soll und für generelle Fragen der Ausschussmitglieder zur Verfügung steht (vgl. Busse 2005: 60).

Die Informationsfunktion wirkt auch in umgekehrter Richtung (*Reporting* in der Organisationstheorie, „Außendarstellung, Legitimationsbeschaffung, Repräsentation“ im funktionalen Regierungsbegriff). Der Bundeskanzler muss über die Politik der Bundesregierung Auskunft geben, zum Beispiel dem Bundespräsidenten (§ 5 GOBReg). Für die Legitimation ihres politischen Handelns ist vor allem entscheidend, dass der Bundeskanzler und die Bundesminister dem Parlament Rede und Antwort stehen. Darüber hinaus informiert der Bundeskanzler seine Fraktion und Partei, deren Unterstützung er benötigt (vgl. König 1993a: 26f.). Koalitionsräte sind ein weiteres Forum für Berichte des Regierungschefs.

Informationen in den gesellschaftlichen Raum fallen unter die Öffentlichkeitsarbeit. Im Bund besteht hier eine formale Trennung: Das Bundeskanzleramt macht Öffentlichkeitsarbeit nur für den Regierungschef. Es ist dabei Ansprechpartner der Medien und wertet die Berichterstattung aus. Für die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Gesamtregierung ist das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung verantwortlich. Es untersteht gemäß Vorwort zum Einzelplan 04 des Bundeshaushaltsplans auch unmittelbar dem Bundeskanzler, ist aber organisatorisch vom Bundeskanzleramt getrennt und hat mit dem Regierungssprecher einen eigenen Leiter. Faktisch bilden beide „eine Art Kombinat, das zentral Informationen verarbeitet und Kommunikation managt“ (Mertes 2003: 52).

Unter das Dach der politisch-administrativen Unterstützung des Bundeskanzlers gehört auch die Kanzleifunktion für den Bundeskanzler. Sie umfasst generell die Unterstützung bei Repräsentationsaufgaben, bei Protokollfragen und Staatsbesuchen, beim symbolischen Wirken des Regierungschefs (vgl. Häußer 1995: 40f.).

2.2 „Parteidemokratische Funktion“

Ungeachtet der herausgehobenen Stellung des Bundeskanzlers ist Regieren in der Bundesrepublik Deutschland kein Einmannbetrieb, und meist auch keine Einparteienveranstaltung. Politisch-historische Prämisse ist, dass Regierungen in Bund und Ländern in aller Regel Koalitionsregierungen sind (vgl. Völk 1989; Sturm/Kropp 1999). Diese Bedingung überlagert die verfassungsrechtlichen Normen so, dass man den drei Organisationsprinzipien der Bundesregierung in der politischen Praxis durchaus einen ungeschriebenen Grundsatz der Rücksichtnahme auf Koalitionspartner hinzufügen kann (vgl. Mertes 2000: 67). Verknüpft man das mit der Rollenzuweisung des Grundgesetzes an die Parteien bei der politischen Willensbildung (Art. 21 GG), so gelangt man mit diesen Implikationen des Parteienstaats zu einem informalen „Parteien- und Koalitionsprinzip“. Dieses bezieht sich auf den Regierungschef und die gesamte Regierung.

Das „Parteien- und Koalitionsprinzip“ wirkt schon bei der Regierungsbildung nach Wahlen. Diese ist nicht nur formal zu sehen, sondern man kann zeitlich vorausgehend die Phase der informalen Regierungsbildung zwischen Bundestagswahl und Wahl des Bundeskanzlers anfügen (vgl. König 2001: 16). Unter der genannten Voraussetzung ist die informale Regierungsbildung Koalitionsbildung und von Koalitionsabsprachen geprägt. Sämtliche formalen Kompetenzen des Bundeskanzlers sind betroffen. Bezeichnenderweise ist der aktuelle Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD auf den offiziellen Internetseiten der Bundesregierung zu finden.

Die Sachpolitik (Richtlinienkompetenz) wird von den Koalitionspartnern gemeinsam festgelegt. Koalitionsvereinbarungen am Beginn einer Legislaturperiode haben sich zu einer „Magna Charta“ für die Regierungstätigkeit entwickelt (vgl. Schreckenberger 1994: 329ff.) und treffen flächendeckende Festlegungen (der aktuelle Koalitionsvertrag auf über 200 Seiten). Der Regierungschef hat dennoch Spielräume, eigene Akzente zu setzen und neue Sachthemen für die politische Agenda zu nennen, aber alles nur im Toleranzrahmen des Vereinbarten, wenn nicht die Koalition riskiert werden soll (vgl. König 2001: 26). Während der Legislaturperiode wird die Arbeit der Koalitionspartner in Parlament und Regierung laufend und umfassend abgestimmt und zu Verfahrens-, Sach- und Personalfragen Konsens hergestellt. Das geschieht gegenwärtig regelmäßig im Koalitionsausschuss, dem Kanzler, Vizekanzler, Fraktions- und Parteivorsitzende angehören (Koalitionsvertrag 2005: 164). Koalitionsgremien beraten die gesamte Regierungspolitik. Sie treten immer mehr an die Stelle des Bundeskabinetts als verfassungsmäßigem Entscheidungsgremium der Bundesregierung (vgl. Schreckenberger 1994: 329ff.).

Der Ressortzuschnitt (Organisationsgewalt) drückt eine Koalitionsarithmetik aus, der sich der Regierungschef beugen muss. Ministerien als Aufgabenbereiche werden sehr früh, weit vor den Wahlen von politischen Parteien für sich beansprucht. Über Ressorts und Ressortzuschnitt wird eher politisch-dezisionistisch als nach organisatorischen Rationalitäten beschlossen, oft im Hinblick auf Personalentscheidungen (vgl. Derlien 1996: 579). Die Zusammensetzung der Regierung (Kabinettbildungsrecht) wird in vertraulichen Gesprächen außerhalb der allgemeinen Gesprächsrunden zwischen den Parteivorsitzenden erörtert und in der Regel nach Quotenanteilen entschieden (vgl. Schreckenberger 1994: 331). Regierungspraxis ist, Koalitionspartnern der Kanzlerpartei eine bestimmte Anzahl Kabinettsitze einzuräumen und auch deren personelle Besetzung zu überlassen (vgl. Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD vom 11.11.2005: 165).

So wie der Bundeskanzler gegenüber dem Koalitionspartner bei seinen verfassungsrechtlichen Kompetenzen Abstriche machen muss, trifft dies in der Regel auch im Verhältnis zu seiner eigenen Partei und Bundestagsfraktion zu. So muss er etwa bei der Vergabe

der Ministerämter neben der Koalitionsarithmetik Proporze sowie Patronage- und Repräsentationswünsche innerhalb seiner eigenen Partei beachten (z. B. Frauenanteil, landsmannschaftliche Herkunft, verschiedene Parteiflügel). Und in der Sachpolitik stehen Parteiprogramm und Wahlplattform noch vor einer eventuellen Koalitionsvereinbarung.

Der Bundeskanzler und die Bundesregierung benötigen, um ihre Programme durchsetzen zu können, eine parlamentarische Mehrheit. Deshalb ist das Verhältnis zu den Koalitionsfraktionen im Deutschen Bundestag, vor allem zu den Fraktionsvorsitzenden, von ausschlaggebender Bedeutung. Für den Bundeskanzler ist der Vorsitzende seiner Fraktion maßgeblich. Dieser muss dafür Sorge tragen, dass die Abgeordneten der eigenen Partei stets die Mehrheit als Regierungsgrundlage sichern.

Für den Bundeskanzler ist außerdem seine Rolle als Parteipolitiker zu bedenken. Ist er gleichzeitig Parteivorsitzender, steht ihm die Parteizentrale zur Verfügung. Faktisch sind aber beide Positionen in derselben Person nur analytisch zu trennen. Deshalb ist es vertretbar, wenn das Bundeskanzleramt für den Kanzler Bilanzen seiner Regierungsarbeit erstellt, damit er auf Parteitagstagen politische Unterstützung als Regierungschef suchen kann. Die Grenze würde überschritten, wenn die Regierungszentrale als Wahlkampfinstrument missbraucht würde; das kann mit rechtlichen Mitteln verhindert werden (vgl. König 1993a: 29f.).

Diese als „parteidemokratische Funktion“ charakterisierten Unterstützungsleistungen (Häußer 1995: 58) erfüllt das Bundeskanzleramt über die Person des Kanzlers hinaus auch für die Regierungskoalition – nämlich dann, wenn es den Koalitionsrunden während der Legislaturperiode inhaltlich zuarbeitet. Verbleibt die Kanzlerpartei in der Regierung, unterstützt die Regierungszentrale schon bei der informalen Regierungsbildung nach Wahlen (vgl. König 2001: 24f.).

2.3 Hilfsorgan der Bundesregierung

Der Bundeskanzler leitet die Geschäfte der Bundesregierung (Art. 65 Satz 4 GG; § 6 GOBReg). Auch dabei unterstützt das Bundeskanzleramt. Die Gesamtregierung ist im Kabinettsprinzip angesprochen. Das Bundeskanzleramt ist entsprechend Hilfsorgan der Bundesregierung.

Aus genanntem Regierungsprinzip lässt sich in diesem Funktionsbereich die Kabinetts- und Sekretariatsfunktion der Regierungszentrale ableiten. Das Vorwort zum Einzelplan 04 des Bundeshaushaltplanes sagt: „Dem Bundeskanzleramt obliegt [...] die Durchführung der Sekretariatsgeschäfte der Bundesregierung. Es ist für die Vorbereitung der Sitzungen des Kabinetts und der Kabinettausschüsse sowie der Beschlüsse der Bundesregierung zuständig.“ Analytisch kann die technische Sekretariatstätigkeit von der inhaltlichen Kabinettsvorbereitung getrennt werden.

Bei der Sekretariatstätigkeit ist an formale organisatorisch-technische Vor- und Nachbereitungen zu denken. Der Chef des Bundeskanzleramtes (ChefBK) – ob Politiker oder Beamter – setzt als Staatssekretär der Bundesregierung (§ 7 Abs. 1 GOBReg) die Sitzungen der Bundesregierung fest, erstellt die Tagesordnung und veranlasst die Einladung (§ 21 Abs. 1 GOBReg). Wenn die mündliche Beratung einer Sache im Kabinett nicht erforderlich ist, führt der ChefBK ein schriftliches Umlaufverfahren durch (§ 20 Abs. 2 GOBReg). Die Kabinettsitzungen werden vom Bundeskanzleramt protokolliert (§ 27 GOBReg) und nachbereitet. Daraus ergeben sich weitere Detailfunktionen wie Zuleitungen an andere Verfassungsorgane. Das Bundeskanzleramt ist auch Leitstelle der Bundesregierung bei Anfragen aus dem Bundestag (vgl. Busse 2005: 56ff., 88ff.). Die Regierungszentrale weist diese

Anfragen dem jeweils zuständigen Ressort zur Beantwortung zu (ein deutlicher Zusammenhang zur Berichtsfunktion).

Das Bundeskanzleramt hat bei seiner Unterstützung für das Kabinett vor allem eine inhaltliche Funktion, wenn es die Beschlüsse der Bundesregierung vorbereitet. Nach § 15 GOBReg sind der Bundesregierung alle Angelegenheiten von allgemeiner innen- oder außenpolitischer, wirtschaftlicher, sozialer, finanzieller oder kultureller Bedeutung zur Beratung und Beschlussfassung zu unterbreiten. Dazu bereitet das Bundeskanzleramt die aus seiner Umwelt – vor allem aus den Ministerien – gewonnenen Informationen auf (Verbindung zur Informationsfunktion). Die inhaltliche Prüfung (§ 21 Abs. 2 GOBReg) mündet in Kabinettsvermerken, mit denen die Kabinettsvorlagen der Ressorts versehen und bewertet werden. (vgl. König 1993a: 23). Sie sind letztendlich Ergebnis des Koordinationsprozesses, in den die Regierungszentrale eingebunden ist. Die enge Verbindung der inhaltlichen Vorbereitung der Kabinettsitzungen mit der noch zu erläuternden Koordinationsfunktion ist offensichtlich. Hat das Kabinett seine Beschlüsse gefasst, achtet das Bundeskanzleramt analog zu den Entscheidungen des Bundeskanzlers darauf, dass auch die Entscheidungen der Bundesregierung umgesetzt werden (Kontrollfunktion).

Die Bundesregierung ist ein Element des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, das mit anderen Elementen dieses Systems in kooperativen Beziehungen steht. Also erfüllt das Bundeskanzleramt eine Kooperationsfunktion, die bereits bei der Kabinetts- und Sekretariatsfunktion anklang. Als Hilfsorgan der Gesamtregerierung unterstützt die Regierungszentrale bei den formalen Beziehungen zu den anderen Verfassungsorganen (vgl. König 1989: 59). Die wichtige Zusammenarbeit des Bundeskanzleramtes mit dem Parlament wurde mittelbar schon bei der Informationsfunktion angesprochen. Seit der 6. Wahlperiode (1969-1972) vertritt entweder der Chef des Bundeskanzleramtes selbst, zumeist aber ein Parlamentarischer Staatssekretär/Staatsminister im Bundeskanzleramt die Bundesregierung im Ältestenrat des Deutschen Bundestages. Vorher war das Sache des Bundesministers für Angelegenheiten des Bundesrates und der Länder, dessen gesamter Funktionsbereich ebenfalls 1969 ins Bundeskanzleramt kam (vgl. Knoll 2004: 430).

Das spricht bereits die nächsten Kooperationsfelder an, die sich aus dem Mehrebenensystem der Politik ergeben. Im föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland ist die Zusammenarbeit mit den Ländern besonders wichtig. „Die präsidierenden Mitglieder der Landesregierungen sollen mehrmals im Jahr persönlich zu gemeinsamen Besprechungen mit der Bundesregierung vom Bundeskanzler eingeladen werden, um wichtige politische, wirtschaftliche, soziale und finanzielle Fragen zu erörtern und in persönlicher Führungsnahme zu einer verständnisvollen einheitlichen Politik in Bund und Ländern beizutragen“ (§ 31 GOBReg). Diese Besprechungen werden vom Bundeskanzleramt vorbereitet. Das gilt auch für die vorherige Runde des ChefBK mit den Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder und für die Besprechungen des Staatsministers für Bund-Länder-Beziehungen im Bundeskanzleramt mit den Bevollmächtigten der Länder beim Bund im „Ständigen Beirat“ beim Bundesrat (vgl. Busse 2005: 95f., 128f.). Mit zunehmender Integration ist oberhalb des Bundes die europäische Ebene immer mehr als Kooperationspartner in den Vordergrund gerückt.

Ein weiterer Bereich der Kooperationsfunktion bezieht sich auf den gesellschaftlichen Raum. Wirtschaft, Verbände, Kirchen und die Wissenschaft sind ebenfalls wichtige Partner der Bundesregierung. Das Bundeskanzleramt unterstützt bei der Verbindung mit diesen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Interessenvertretungen und erfüllt so eine gesellschaftliche Kooperationsfunktion (vgl. König 1989: 59). Diese Funktion der Regierungszentrale hat im Laufe der Zeit zugenommen, indem die Regierung verstärkt in die Rolle eines Moderators bei der Gestaltung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Prozesse rückt. Schon Bundeskanzler Schmidt versammelte regelmäßig Angehörige von Wirtschaft und

Gewerkschaften, um gesellschaftliche Zukunftsperspektiven zu diskutieren. Zur Zeit Bundeskanzler Schröders war das Bündnis für Arbeit Gesprächsrunde des Regierungschefs mit den Spitzenverbänden der Arbeitgeber, der Wirtschaft und den Gewerkschaften. Letztendlich kann man auch die Beziehungen zu den Parteien, besonders zur Kanzlerpartei, unter die Kooperationsfunktion fassen und so die Verbindung zur parteidemokratischen Funktion herstellen.

Um eine einheitliche Linie im Kabinett zu erreichen, müssen die *Policies* der einzelnen Bundesministerien auf einen Nenner gebracht werden. Das Kabinettsprinzip weist damit auf die Koordinationsfunktion des Bundeskanzleramtes. Entsprechend das Vorwort zum Einzelplan 04 des Bundeshaushaltsplans: „Aufgabe des Bundeskanzleramtes ist es auch, die Arbeiten der Bundesministerien zu koordinieren“ (vgl. auch Busse 2005: 56f.). Aufgrund seines Überblicks über die Arbeit aller Ressorts kann das Bundeskanzleramt die oft selektive Wahrnehmung von Sachfragen seitens einzelner Ministerien überwinden helfen und negativer Koordination vorbeugen. Zuerst ist allerdings das in einer Sache federführende Ressort für die Zusammenarbeit verantwortlich (§ 19 Abs. 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien – GGO). Und bevor eine Sache kabinettreif ist, muss sie zwischen den beteiligten Ministerien beraten werden (§ 16 Abs. 1 GOBReg). Das Bundeskanzleramt unterstützt bei der Zusammenarbeit der Ressorts. Entsprechend wird in Deutschland vom Koordinationsverbund zwischen Regierungszentrale und Fachressorts gesprochen (vgl. Häußer 1995: 45). Koordination sticht aus dem Funktionenkatalog des Bundeskanzleramtes als wichtigste Funktion hervor (vgl. Knoll 2004: 431).

Für die Koordination existiert eine Vielzahl formeller und informeller Gremien, bei denen das Bundeskanzleramt meist personell beteiligt, auf jeden Fall informiert wird. Auf Beamtenebene sind das interministerielle Ausschüsse von der Referatsleiterebene bis zu den Staatssekretären, die zumeist ad hoc, in einigen Bereichen aber auch regelmäßig, zusammenentreten (vgl. Busse 2005: 90ff.). Was zwischen Referatsleitern nicht ausgeräumt werden kann, wird jeweils eine Ebene höher gehoben, bis schließlich in der Staatssekretärsbesprechung unter Vorsitz des Chefs des Bundeskanzleramtes die letzten offenen Fragen ausgeräumt werden. Auf Ministerebene richtet die Bundesregierung zusätzlich Kabinettsausschüsse mit dem Ziel ein, die ressortübergreifende Arbeit der Bundesregierung auf bestimmten Gebieten effektiver zu organisieren (vgl. Busse 1993: 413ff.). Die interministeriellen Ausschüsse sind insgesamt koordinierend und vorbereitend tätig. Ihre Geschäfte werden vom Bundeskanzleramt geführt (Bezug zur Sekretariatsfunktion).

Koordination läuft selten ohne Reibungen ab. Deshalb ist sie eng mit Konfliktregelung verknüpft. Wenn das Bundeskanzleramt den Regierungschef bei seinen Befugnissen zur Konfliktregelung unterstützt, ist zu unterscheiden, ob es sich um Konflikte zwischen Bundeskanzler und Bundesminister oder um solche zwischen Bundesministern handelt. Im ersten Fall greift die Richtlinienkompetenz; der Kanzler kann die Meinungsverschiedenheit hierarchisch lösen. Bei Konflikten zwischen Bundesministern kann der Regierungschef nur versuchen, sie in Gesprächen mit den dissonanten Ressortchefs auszuräumen (§ 17 Abs. 2 GOBReg). Ansonsten entscheidet die Bundesregierung (Art. 65 Satz 3 GG). Vorher greifen die Koordinationsmechanismen der interministeriellen Gremien. Erst nachdem alle Schritte gegangen sind, kann das Kabinett die Arena der Meinungsverschiedenheit sein. So weit kommt es aber selten, denn das Kabinett stellt sich als Hort der Harmonie dar. Formelle Abstimmungen sind die Ausnahme und würden bei einer Koalitionsregierung deren Ende signalisieren. Insgesamt hat das Bundeskanzleramt bei der Koordination und Konfliktregelung eine vorwiegend neutrale, auf Konsensfindung bedachte Funktion (vgl. Busse 2005: 56).

2.4 Ressortfunktionen

Koordination ist das Komplement zu der sich im Ressortprinzip manifestierenden Arbeitsteilung (vgl. König 1971: 1) und auch Ausfluss dieses Prinzips. Primär denkt man beim Ressortprinzip aber an die einzelnen Politikfelder. Diese liegen in Deutschland grundsätzlich bei den Bundesministerien, während man für die Regierungszentrale fordert, dass sie ressortfrei bleiben und sich auf Leitungsaufgaben konzentrieren soll (vgl. Busse 2005: 56ff., 124ff.). Dennoch nimmt das Bundeskanzleramt Ressortaufgaben wahr. Zu den Ressortaufgaben gehört seit 1956 die Zuständigkeit für den Bundesnachrichtendienst (BND). Vor der deutschen Einheit waren die Grundsatzfragen der Deutschlandpolitik ebenfalls Ressortaufgabe des Bundeskanzleramtes.

Zu eigenen Fachaufgaben als formalen Ressortfunktionen können informale Ressortfunktionen treten, wenn Angelegenheiten im Wege der Koordination vom Bundeskanzleramt angezogen und faktisch selbst dort bearbeitet werden (vgl. König 1993a: 26). In die Nähe einer solchen informalen Ressortfunktion rücken außerdem Einzelfragen, die der Bundeskanzler als Chefsache an sich zieht. Potentielle Gegenstände informaler Ressorttätigkeit der Regierungszentrale sind die Felder der Außen- (mit Weltwirtschafts-), Sicherheits- und Europapolitik. Diese Gegenstände werden immer mehr auf höchster Ebene von den Staats- und Regierungschefs behandelt. Der Bundeskanzler ist also sofort involviert, selbst wenn er seinen Schwerpunkt auf die innenpolitische Agenda setzen will. Informale Ressortfunktionen können sich in der Organisation des Bundeskanzleramtes (siehe II.) manifestieren. Konflikte mit zuständigen Fachressorts sind dabei vorprogrammiert, zumal diese Häuser vom Koalitionspartner geführt wurden. Beispiele hierfür sind Spannungslagen zwischen Auswärtigem Amt und Bundeskanzleramt.

Mit den „Chefsachen“ schließt sich der Kreis, da diese wiederum letztendlich aus der Richtlinienkompetenz als Teil des Kanzlerprinzips hervorgehen. So wie Kanzler-, Ressort- und Kabinettprinzip miteinander verwoben sind, so hängen auch die Funktionen des Bundeskanzleramtes zusammen. Die eindeutige Zuordnung einer Funktion zu einem Strukturprinzip ist nicht immer möglich. Man kann sich den Funktionenkatalog aufgrund seiner inneren Zusammenhänge als „Funktionennetz“ mit den einzelnen Funktionen als „Knoten“ vorstellen. Fehlt ein „Knoten“, wird das Netz weitmaschiger und untauglich zum „Einfangen“ der Regierungsgeschäfte. Der hier dargelegte Katalog ist als eine mögliche Gesamtpalette der Funktionen des Bundeskanzleramtes zu sehen. Die Pole des Funktionsbereichs, zwischen denen das Bundeskanzleramt schwanken kann, sind: ein reines Sekretariat auf der einen und eine Zentralbehörde auf der anderen Seite (vgl. Becker 1989: 656ff.).

3. Organisation des Bundeskanzleramtes

Im Hinblick auf die Organisation denkt man zunächst an die formal vorgegebenen Strukturen als verstetigte Kommunikationszusammenhänge (vgl. König 1997: 21).

3.1 Formale Organisationsstrukturen

Das Bundeskanzleramt ist durch einen hierarchisch-bürokratischen Aufbau gekennzeichnet (vgl. König 1989: 55). Die administrativen Teileinheiten sind in der Organisationsstruktur in verhältnismäßig beständiger Anordnung zusammengefasst. Im Falle der Hierarchie wer-

den die Organisationsteile in ein Verhältnis der Über- und Unterordnung, aber auch in eines der Nebenordnung eingestellt (vgl. König 1978: 243). Das spricht die vertikale und horizontale Differenzierung einer Organisation an. Bei der vertikalen Differenzierung wird zwischen Leistungsbereich und Arbeitsebene unterschieden. Abbildung 2 zeigt den aktuellen Organisationsplan des Bundeskanzleramtes.

3.1.1 Leistungsbereich

Zum Leistungsbereich gehören die Organisationseinheiten „oberhalb“ der Abteilungen (vgl. M. König 1997: 599). Im Falle des Bundeskanzleramtes steht die Bundeskanzlerin mit dem ihr zugeordneten Kanzlerbüro ganz oben. Allerdings ist die Regierungschefin nicht Leiterin der Regierungszentrale (vgl. Stern 1980: 285). Sie steht nicht in einem behördlichen Instanzenzug innerhalb des Amtes, sondern kann ohne den Dienstweg auf jegliche Organisationseinheit zugreifen.

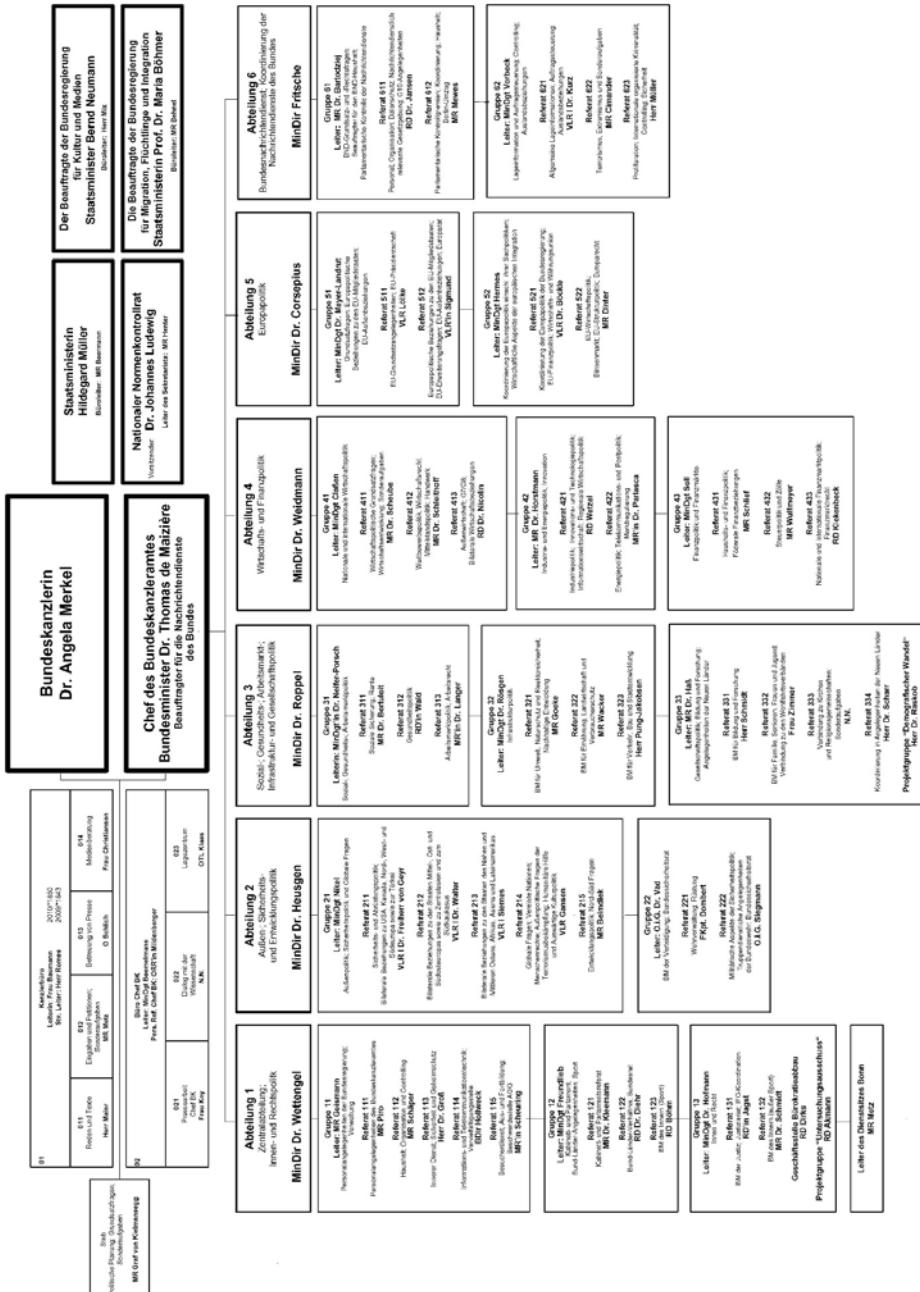
Das Kanzlerbüro als Assistenzeinheit der Regierungschefin koordiniert Termin- und Gesprächswünsche und entscheidet, was der Kanzlerin persönlich vorzulegen ist. Es übt auch eine Zugangskontrolle aus. Nach unseren Funktionsbereichen erfüllt es besonders auch die Kanzleifunktion. Dazu passt das unter seinem Dach eingerichtete Referat für Einlagen und Petitionen. Mit dem Referat für Reden und Texte ist wiederum der Bezug zu inhaltlichen Richtlinien gegeben, und die Referate für Pressebetreuung und Medienberatung deuten auf Öffentlichkeitsarbeit für die Bundeskanzlerin.

Wie allgemein in der Ministerialorganisation kann es auch im Leistungsbereich des Bundeskanzleramtes weitere Stabseinheiten geben, die möglicherweise die besondere Bedeutung eines Funktionsbereichs hervorheben sollen. Der der Bundeskanzlerin und dem ChefBK zugeordnete Stab „Politische Planung; Grundsatzfragen; Sonderaufgaben“ spricht dafür, denn dem gegenwärtigen ChefBK, Bundesminister de Maizière, ist die langfristige Planung politischer Vorhaben der Bundesregierung aufgetragen (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2008a). Mit Blick auf die Planungsfunktion ist ein eigener Stab zumindest formalorganisatorisch wieder ein Schritt in Richtung Aufbau von Planungskapazitäten seit dem Scheitern eines umfassenden Planungsanspruchs.

Der Chef des Bundeskanzleramtes leitet die deutsche Regierungszentrale. Er ist die zentrale Figur des Amtes. Auf ihn läuft die gesamte Arbeit des Bundeskanzleramtes zu. Alle an den Regierungschef herangetragenen Probleme werden von ihm aufgegriffen. Der ChefBK bestimmt den Organisations- und Geschäftsverteilungsplan im Bundeskanzleramt. Er ist eine Art letzter Filter, der zwischen wichtigen und weniger wichtigen Angelegenheiten zu unterscheiden hat. Letztere hat er vom Bundeskanzler fernzuhalten und selbst zu erledigen. Zudem übt er als Staatssekretär der Bundesregierung (§ 7 GOBReg) alle damit verbunden Funktionen aus. Darüber hinaus hält der gegenwärtige ChefBK Verbindung zum Parlament, zu den Ländern, zu gesellschaftlichen Gruppen und Einzelpersönlichkeiten sowie zu Repräsentanten ausländischer Staaten (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2008a). Letzteres dürfte Reibungsflächen mit dem Auswärtigen Amt bergen. Als Beauftragter für die Nachrichtendienste des Bundes (seit 1975 eine Funktion des ChefBK) koordiniert und intensiviert er deren Zusammenarbeit untereinander und gegenüber anderen Ressorts und Behörden.

Aus der geräuschlosen Amtsführung von Staatssekretär Globke unter Bundeskanzler Adenauer entstanden Rollenzuschreibungen für den Leiter der Regierungszentrale (vgl. Knoll 2004: 420): wichtigste Person für die Koordinierung der Arbeit der Bundesregierung, bestinformierter Mann der Bundesverwaltung, engster Mitarbeiter, wichtigster Berater des Regierungschefs, loyaler Erfüllungsgehilfe, verlängerter Arm des Bundeskanzlers, „grau-

Abbildung 2: Organisationsplan des Bundeskanzleramtes vom 02.01.2008



Quelle: Zur Verfügung gestellt von Herrn Ministerialrat Hans-Jörg Schäper (zuständiger Referatsleiter 112), dem ich hierfür sehr herzlich danke.

Eminenz“. Nicht alle Amtsnachfolger entsprachen dem Ideal des geräuschlosen Managers. Ehmke (unter Kanzler Brandt) und Hombach (unter Kanzler Schröder) beispielsweise wurden den Funktionen nicht gerecht, weil sie eine eigene Agenda verfolgten. Beide hatten den Status eines Bundesministers für besondere Aufgaben.

Am Ende ist aber nicht der Status, sondern die Persönlichkeit und effektive Funktionserfüllung des ChefBK ausschlaggebend. Beide Varianten können funktionieren: Der Staatssekretär, der die Implikationen der Parteidemokratie berücksichtigt und deshalb enge Verbindung zur Fraktion hält und gleichzeitig mit der gebotenen Amtsautorität die wirkungsvolle Koordination der Regierungsarbeit leistet; und der Bundesminister, der mit administrativer Amtsleitung vertraut ist und eine dienende Funktion für die Regierung in der Weise erfüllt, dass sich die Chefs der Fachressorts nicht „bedroht“ fühlen. Grundsätzlich entscheidend für den Chef des Bundeskanzleramtes ist sein Verhältnis zum Regierungschef, die Art und Weise, wie beide zusammenwirken, sein Zugang zu den politischen Trägern der Regierung (Fraktion, Koalition) und die effektive Nutzung des Bundeskanzleramtes (vgl. Knoll 2004: 423). Dem ChefBK zugeordnet ist sein Büro mit Persönlichem Referenten und den Referaten für Pressearbeit und für den Dialog mit der Wissenschaft. Außerdem ist das Lagezentrum für Krisen und Katastrophenfälle direkt dem Büro ChefBK unterstellt.

Zum Leistungsbereich des Bundeskanzleramtes sind des Weiteren drei Staatsminister zu zählen. Das sind Parlamentarische Staatssekretäre, denen der Bundespräsident das Recht verliehen hat, die Bezeichnung „Staatsminister“ zu führen (§ 8 GOBReg). Staatsminister gibt es bislang nur im Bundeskanzleramt und im Auswärtigen Amt; die Bezeichnung hat protokollarische Gründe. Staatsministerin Müller ist für die Bund-Länder-Zusammenarbeit zuständig. Sie wird inhaltlich von den entsprechenden Fachreferaten und generell von einem persönlichen Büro unterstützt.

Staatsminister Neumann ist Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM). Dieses Amt besteht seit 1998. Der BKM ist rechtlich eine organisatorisch selbständige Behörde im Geschäftsbereich der Bundeskanzlerin, vergleichbar dem Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (vgl. Busse 1999: 313ff.). Faktisch handelt es sich um ein „Bundeskulturministerium“ mit eigenem Leitungsstab, Pressestelle und 26 Referaten auf der Arbeitsebene. Diese sind in vier Gruppen zusammengefasst, die wiederum eine Abteilung bilden (vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2008b).

Staatsministerin Böhmer ist schließlich Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Dieses Amt hieß bis 2002 Ausländerbeauftragte und ressortierte bis 2005 im Sozialministerium. Neben einem persönlichen Büro unterstützt ein Arbeitsstab mit drei Referaten die Staatsministerin (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2008c). Beauftragte sollen bestimmten Politikfeldern größere Aufmerksamkeit verschaffen. Das ist sicher der Fall, wenn sie dann auch noch an die Regierungszentrale angeleuchtet sind. Kritisch betrachtet, wird mit ihnen symbolische Politik gemacht. In jedem Fall führt die verstärkte Benennung von Beauftragten zum Aufweichen des funktionalen Ressortprinzips (vgl. Derlien 1990b: 97ff.).

Die Regierungskoalition hat 2005 in ihrem Vertrag die Einrichtung eines Normenkontrollrates vereinbart. Im August 2006 wurde die gesetzliche Grundlage geschaffen. Nachfolgend berief der Bundespräsident auf Vorschlag der Bundeskanzlerin acht ehrenamtliche Mitglieder aus Wirtschaft, Politik, Wissenschaft, Justiz und Verwaltung auf fünf Jahre in den Normenkontrollrat (NKR). Als unabhängiges Beratungs- und Kontrollorgan unterstützt der NKR die Bundesregierung dabei, die durch Gesetze verursachten Bürokratiekosten durch Anwendung, Beobachtung und Fortentwicklung einer standardisierten Bürokratiekostenmessung auf der Grundlage des Standardkosten-Modells zu reduzieren. Zur Unterstüt-

zung des Rates mit seinem Vorsitzenden Ludewig gibt es ein Sekretariat mit sieben Mitarbeitern mit Sitz im Bundeskanzleramt (NKR 2008).

3.1.2 Arbeitsebene

Auf der Arbeitsebene gliedert sich das Bundeskanzleramt wie die Bundesministerien in Abteilungen und Referate (§ 7 Abs. 1 GGO). Abteilungen sind eine Führung zwischenschicht von der Amtsleitung zur Basis und ihre Leiter entsprechend Transmissionsriemen in der vertikalen Kommunikation (vgl. Derlien 1995: 168). Das Bundeskanzleramt ist gegenwärtig in sechs Abteilungen gegliedert. Tragende Einheit und „Baustein“ ist auch in der Regierungszentrale das Referat.

Die Koordination der Arbeit der Bundesministerien als wesentliche Funktion des Bundeskanzleramtes schlägt sich organisatorisch in sogenannten Spiegelreferaten nieder (vgl. König 1989: 56; 1993b: 12). Die Bezeichnung macht klar, dass mit diesen Basiseinheiten der Ressortzuschnitt der Bundesregierung in der Regierungszentrale abgebildet wird. Das Spiegelreferat bestimmt seit Errichtung des Bundeskanzleramtes weitgehend den Alltag der Amtstätigkeit. Mit Komplexitätssprüngen in der Umwelt des Regierens korrespondierend stiegen die Anforderungen an die Problemverarbeitungskapazität der Regierungszentrale. Deckte anfangs ein Spiegelreferat mehrere Bundesministerien ab, so wird jedes Ressort gegenwärtig von mindestens einer solchen Einheit abgedeckt. Größere Häuser werden gar in mehreren solchen Referaten gespiegelt. Diese organisatorische Ausdifferenzierung hat die Problemverarbeitungskapazität deutlich erhöht (vgl. Knoll 2004: 430). Die Spiegelreferate sind eine Art Scharnier zwischen dem jeweiligen Ressort und dem Bundeskanzler mit seinem Amt. Immer auf dem Laufenden über die Vorgänge in den Häusern zu sein und die Informationen daraus auch im Hinblick auf Entscheidungen des Bundeskanzlers, der Leitung des Bundeskanzleramtes und des Kabinetts aufzubereiten, ist eine Seite ihrer Aufgabe. In umgekehrter Richtung haben sie Entscheidungen des Bundeskanzlers und des Bundeskabinetts aus dem Regierungszentrum an „ihr“ jeweiliges Ressort zu übermitteln, zu begleiten und zu fördern (vgl. Busse 2005: 125f.).

Die Organisationsform Spiegelreferat hat Vorteile (vgl. König 1989: 56f.): Ein verhältnismäßig einfaches Aufbaumuster bei der Zusammenarbeit mit den Ministerien, mit dem sich Zugänge leichter einrichten und Informationskanäle besser absichern lassen. Mit direkten Kontakten in die einzelnen Häuser und im Rahmen interministerieller Gremien sind die Mitarbeiter der Regierungszentrale stets in den Koordinationsprozess im Rahmen der Bundesregierung eingeschaltet. Im Sinne einer zunehmenden „Frühwarnfunktion“ können sie den Standpunkt der Regierungsspitze frühzeitig einbringen (vgl. Knoll 2004: 431). Intern bilden die Spiegelreferate Konfliktlinien ab. Je nach Organisation sind verschiedene Lösungsvarianten möglich. Die widerstreitenden Politikfelder „Soziales“ und „Wirtschaft und Finanzen“ wurden bis 1983 und von 2002 bis 2006 in einer Abteilung (4) gespiegelt, so dass eine abteilungsinterne hierarchische Konfliktlösung möglich war. Jetzt, wo sich die Spiegelreferate in verschiedenen Abteilungen (3 und 4) befinden, kann die Spannungslage über die Abteilungsleiter auf die politische Ebene transportiert werden.

Umgekehrt bergen Spiegelreferate Probleme: Aufgrund der engen „Bindung“ an ein Ministerium laufen sie Gefahr, Probleme zu stark aus Sicht „ihrer“ Ressorts wahrzunehmen. Andere Organisationseinheiten (z. B. Planungseinheiten) und/oder der Leistungsbereich müssen gegensteuern. Und wenn Ressortzuschnitt und Problemfeld weiter auseinanderfallen (das passiert vor allem bei neu auftauchenden Problemfeldern), genügt es nicht, mit Spiegelreferaten bei den Einzelzuständigkeiten je nach Ressort anzuknüpfen und es dem Leistungsbereich zu überlassen, die Interdependenzen der Probleme zur Geltung zu

bringen. Dann braucht man ein Querschnittsreferat, das sich am Problemfeld orientiert und in seiner Arbeit auf Teilzuständigkeiten mehrerer Ressorts zugreift. Ein solches Referat kann sich zum Spiegelreferat wandeln, wenn die übergreifende Aufgabe in der Folge in einem eigenen Ressort Niederschlag findet (Beispiel: Querschnittsreferat „Umweltfragen“ seit 1970, ab 1986 Spiegelreferat für das neu errichtete Bundesministerium für Umwelt, Natur- schutz und Reaktorsicherheit).

Die Referate als Basiseinheiten lenken die Aufmerksamkeit auf die vertikale Differenzierung der Arbeitsebene. Das Bundeskanzleramt bestand dort zu Beginn aus neun Referaten. Heute gibt es in den sechs Abteilungen 44 Basiseinheiten. Mit dem Wissen, dass die Aufgaben des Kanzleramts nicht einfach und gleichförmig sind, wird bereits ohne Berücksichtigung der exakten Gliederung rein quantitativ klar, dass es nicht möglich ist, beispielsweise die Spiegelreferate für sieben Ressorts und dazu noch Querschnittsfragen unvermittelt von der Abteilungsleitung aus zusammenzuhalten; die Kontrollspanne würde zu groß. Unterabteilungen als weitere Führungzwischenschicht haben sich im Bundeskanzleramt nicht bewährt; in der Ministerialverwaltung allgemein sind sie nicht umstritten (vgl. König 1978: 248).

Deshalb wurden an ihrer Stelle 1967 im Bundeskanzleramt Gruppen eingeführt (vgl. Busse 1998: 137ff.). Sie eröffnen Flexibilität, weil sie sachbearbeitende und leitende Funktionen in der Spitze bereits in formaler Weise verbinden. Es gibt zwar die Möglichkeit, die Leitungsfunktionen nach Art der Unterabteilung zu betonen. Der Gedanke der Gruppe legt aber eine stärkere Einbeziehung in die Arbeit der Gruppenmitglieder nahe. Außerdem kann die Gruppenleitung neben ihrer Führungsfunktion ein Sachgebiet bis zur Referatsgröße oder einen spezifischer Grundsatz- und Kontaktbereich aus den Zuständigkeiten der Gruppe übernehmen. Rechnet man noch die informalen Möglichkeiten hinzu, kann sodann eine beachtliche Lockerung von bürokratisch-hierarchischen Mustern hin zu kooperativen Aktivitäten die Organisationsverhältnisse bestimmen (vgl. König 1989: 58), was Zeitzeugen bestätigten (vgl. Knoll 2004: 416). Entsprechend sind heute alle 44 Referate in 15 Gruppen eingegliedert.

Mit dem Organisationswachstum korrespondierte ein Personalwachstum, das in Sprüngen verlief. Der größte Sprung war in der Kanzlerschaft Brandts unter Minister Ehmke, als die Mitarbeiterzahl von 260 auf knapp 400 hochschnellte (vgl. Müller-Rommel 1994: 111). Das steht im Zusammenhang mit dem Funktionenzuwachs. Der organisatorische und personelle „Ausbau“ war Ende der 1970er Jahre abgeschlossen, und die Zahl der Planstellen pendelt seither zwischen 480 und 500 (vgl. Knoll 2004: 413f.; laut Einzelplan 04 des Bundeshaushaltsplans hat das Bundeskanzleramt aktuell 501,3 Planstellen). Generell hat jeder neue Amtsinhaber die Möglichkeit, die Strukturen des Amtes seinen Bedürfnissen und seinem Regierungsstil anzupassen. Dabei stößt er aber auf Grenzen: erstens die historisch überkommene Organisation, die ihm der Vorgänger hinterlassen hat; zweitens das Beharrungsvermögen einer Organisation; und drittens personalrechtliche Normen in Gestalt des Beamtenrechts. In Wachstumszeiten spielt das eine geringere Rolle, können doch relativ schnell zusätzliche Stellen und eine dem neuen Regierungschef angepasste Formalorganisation geschaffen werden. Unter dem Postulat schlanker Organisation gibt es aber nur kurzzeitige Übergangslösungen.

Abteilung 1 besteht aus drei Gruppen. Die erste (11) besteht aus funktional gegliederten Querschnittsreferaten für Personal, Haushalt, Organisation und Inneren Dienst. Die Gruppenspitze agiert extern-funktional, indem sie die Personalangelegenheiten der Bundesregierung bearbeitet. Demgegenüber sind die anderen Referate intern-funktional auf das Bundeskanzleramt gerichtet. Die zweite Gruppe (12) besteht ebenfalls überwiegend aus Querschnittsreferaten. Das Kabinett- und Parlamentsreferat weist auf die Sekretariatsfunktion des Bundeskanzleramtes und das Referat für das Bund-Länder-Verhältnis und die Ver-

bindung zum Bundesrat auf die Kooperationsfunktion. Dieses Referat arbeitet dabei besonders der verantwortlichen Staatsministerin zu. Das Sportreferat deckt schließlich ein Feld aus dem Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums ab. Gruppe 13 zeigt eindeutig die Form der Spiegelreferate für das Bundesjustiz- und das Bundesinnenministerium.

Abteilung 2 spiegelt in zwei Gruppen die Ressorts für Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik wider. Während Gruppe 22 eindeutig auf das Bundesverteidigungsministerium fokussiert ist, sind die Referate der Gruppe 21 nicht strikt nach Ministerien getrennt. Dort finden wir vielmehr eine territoriale Gliederung (Beispiel: Referate 211 und 212), die mit sektoralen Politikbereichen (Beispiel: Auswärtige Kulturpolitik in Referat 214) verknüpft ist. An dieser Gruppe wird deutlich, dass die Organisation der Ressorts (weitgehend Territorialorganisation im Auswärtigen Amt und im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit) letztlich auf die Organisation des Bundeskanzleramtes durchschlägt.

Abteilung 3 dagegen hat überwiegend die klassische Struktur eines Spiegelreferates pro Ressort (Gruppe 32 vollständig). Lediglich in Gruppe 31 ist das Bundesministerium für Arbeit und Soziales auf zwei Referate aufgeteilt, und das Verbindungsreferat zu den Kirchen (333) hebt diese zum Bundesinnenministerium gehörende Aufgabe besonders hervor. Die Koordinierung in Angelegenheiten der Neuen Länder ist das letzte Referat der Abteilung 3. Mit dem zweiten Kabinett Schröder wechselte die Funktion des Beauftragten für die neuen Länder vom Bundeskanzleramt in das Verkehrs- und Bauministerium (jetzt Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung). Entsprechend verkleinerten sich die organisatorischen Kapazitäten in der Regierungszentrale.

Unter dem Dach der Abteilung 4 finden wir die Wirtschafts- und Finanzpolitik. Zwei Gruppen (41 und 42) decken den Geschäftsbereich des Bundeswirtschaftsministeriums ab. Das Bundesfinanzministerium wird in einer Gruppe gespiegelt.

Abteilung 5 vereinigt als Querschnittsabteilung alle europapolitischen Fragen im Bundeskanzleramt. Gruppe 51 befasst sich mit den Grundsatzfragen, den Beziehungen zu den anderen EU-Staaten und der EU-Präsidentschaft, die Deutschland im ersten Halbjahr 2007 innehatte. Gruppe 52 koordiniert die Europapolitik einschließlich der Sachpolitiken. Die Zuständigkeit für die Europapolitik in Deutschland war seit Gründung der Europäischen Gemeinschaften ein Zankapfel (vgl. Koerfer 1988). Auswärtiges Amt und Wirtschaftsministerium stritten um die Kompetenz; ein eigenes Europaministerium hatte auch in neuerer Zeit keine Chance (vgl. Sturm/Pehle 2005: 47, 61). Folglich wurde diese Spannungslinie auch im Bundeskanzleramt zwischen den Abteilungen 2 und 4 reflektiert. Mit der Regierungsbildung 2002 wurden die entsprechenden Referate des Kanzleramts in der neuen Abteilung 5 zusammengefasst und ausgebaut. In der Koordinierungskompetenz der Europaabteilung ist durchaus eine informale Ressortfunktion für dieses Politikfeld zu sehen.

Abteilung 6 mit ihren zwei Gruppen ist schließlich einerseits eine klassische Ressortabteilung mit der Zuständigkeit für den Bundesnachrichtendienst; andererseits koordiniert sie die drei Nachrichtendienste des Bundes, deren Beauftragter wie gesehen der ChefBK ist. Abteilung 6 führt ein von den anderen Abteilungen des Bundeskanzleramtes relativ unabhängiges Eigenleben (vgl. Knoll 2004: 432).

Im Zusammenhang mit der Kritik an der mangelnden strategischen Steuerungsfähigkeit des Bundeskanzleramtes wurden Szenarien für ein neues Organisationsmodell entwickelt (vgl. Sturm/Pehle 2007: 93ff.). Die Maximalvariante schafft die Spiegelstruktur ab und gliedert in funktionaler Hinsicht zwischen die Zentralabteilung und die Abteilung für die Nachrichtendienste Einheiten für Innovation, Strategie und Regierungskommunikation, Evaluation und Bürokratieabbau sowie für Ad-hoc-Problemlösungen. Die Minimalvariante ergänzt die gegenwärtige Struktur um eine siebte Abteilung für Strategie mit einem Beirat, für den je nach Thema Fachleute berufen werden sollen. Ziel ist, durch ein Frühwarnsystem

mit politikfeldbezogenen Vorschlägen das *Agenda Setting* zu beherrschen. Entscheidend ist dabei, dass diese neue Abteilung im Verbund mit den Fachreferaten und den Ressorts handelt. Ansonsten besteht die Gefahr eines „Rückfalls“ in frühere Zeiten, deren Bemühungen scheiterten.

Bei Organisationen, deren Größe im Laufe der Zeit deutlich zunahm, kann sich hinter dem formalen Organisationsplan ein Netzwerk von Kommunikationssträngen bilden, das im äußersten Fall gänzlich inkongruent dazu ist. Gerade an der Spitze des Regierens ist man vor dem Hintergrund häufig wechselnder Erfordernisse auf Flexibilität angewiesen. Im Falle der Schwerfälligkeit oder gar des Versagens formaler Organisation würde die informale Organisation additiv bzw. substitutiv auftreten. Informale Organisation liegt zwischen formaler Organisation und vor der Einzelpersönlichkeit (vgl. König 1991: 203). Informale Strukturen bleiben nicht verborgen: Der Referatsleiter, auf den der Regierungschef regelmäßig zugreift, wird meist relativ rasch befördert, um eine seiner faktischen Position entsprechende formale Stellung einzunehmen. Zeigten sich vor allem nach Regierungswechseln informale, hinter dem Organisationsplan liegende Kommunikationsmuster, so wurden sie mit zunehmender Zeitdauer einer Kanzlerschaft mit der Formalstruktur kongruent (vgl. Knoll 2004: 419). Informale Strukturen können nur aus Kommunikationsabläufen extrahiert werden.

3.2 Kommunikationsabläufe im Bundeskanzleramt

Außer dem Chef des Bundeskanzleramtes sind für den Regierungschef seine Mitarbeiter im Kanzlerbüro selbstverständlich direkte Ansprechpartner. Beschränkte sich das unter Kanzler Adenauer auch ausschließlich darauf, so erweiterten sich mit dem Ausbau der Regierungszentrale die Verbindungen ins Amt. Im Längsschnitt zeigen sich enge Direktkontakte mit den Abteilungsleitern 2 und 4 (Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik bzw. Wirtschafts- und Finanzpolitik) – heute sicherlich erweitert um den Chef der Europaabteilung (5). Kontakte des Bundeskanzlers zu den innenpolitischen Abteilungen (1 und 3) hängen hingegen stark von seinen Interessenlagen ab (vgl. Knoll 2004: 423f.). Der an Landwirtschaft interessierte Regierungschef griff durchgängig direkt auf den zuständigen Spiegelreferatsleiter zurück. Ansonsten sind die innenpolitischen Abteilungen wie die Abteilung 6 entsprechend der Formalorganisation auf den ChefBK ausgerichtet. Die Abteilungsleiter erwarben zuweilen eine eigenständige Position im Außenverhältnis, was Spannungen mit den Ressorts hervorrief. Solche Konstellationen werden vor allem für die zweite Hälfte der Kanzlerschaft Kohls berichtet (vgl. Knoll 2004: 336f., 386). Eine Große Koalition setzt dem wohl eher Grenzen. Ein Abteilungsleiter, bei dem (vergleichbar den USA) ein geplanter Nationaler Sicherheitsrat ressortieren würde, wäre für den vom Koalitionspartner gestellten Außenminister und „Vizekanzler“ als Konkurrent sicherlich nicht hinnehmbar.

Die Direktkontakte des Bundeskanzlers in seinem Amt prägen die Zusammensetzung seiner Beratungsgremien. Die Regierungschefs versammeln meist regelmäßig einen kleinen Beraterkreis (genannt „Kleeblatt“, „Kanzlerlage“, „Morgenandacht“), in dem stets der Leiter der Regierungszentrale vertreten ist. Je nach Regierungschef werden weitere Personen aus dem Bundeskanzleramt (Staatsminister/Parlamentarische Staatssekretäre, Mitarbeiter seiner Assistenzeinheiten und ihm zugeordneter Stabseinheiten sowie in bestimmten Fällen Mitarbeiter der Arbeitsebene – in der Regel Abteilungsleiter) dazugenommen. Und je nach Kanzler hat diese Runde teilweise unterschiedliche Funktionen: Information über die öffentliche Meinung, Diskussionsrunde, zuweilen Entscheidungsgremium bei wichtigen Sach- und Personalfragen (vgl. Knoll 2004: 424). Die Bezeichnung „Küchenkabinett“ (Müller/Walter 2004) ist sicherlich zutreffend, wenn Personen außerhalb der Regierungs-

zentrale einbezogen sind. Bei den Mitarbeitern des Bundeskanzleramtes und des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung handelt es sich aber um „geborene“ Berater, auf deren Sachverstand er jederzeit zugreifen kann. In jedem Fall ist die Verknüpfung der Hausleitung mit der Arbeitsebene über die Lagebesprechung des ChefBK mit allen Abteilungsleitern und verschiedenen weiteren Personen (zuweilen als „kleine Lage“ bezeichnet) gesichert.

4. Zusammenfassung

Das Bundeskanzleramt steht als Zentrale des Regierens im Fokus des politischen Geschehens. Seine funktionale und organisatorische Entwicklung ist vor dem Hintergrund der Ausweitung der Regierungstätigkeit im Zuge des Wandels vom Ordnungs- zum Leistungsstaat zu sehen.

Per Saldo gab es ein quantitatives und ein qualitatives Funktionenwachstum für die Regierungszentrale. Bestehende Funktionen wurden intensiviert (z. B. Koordination), außerhalb des Hauses wahrgenommene Funktionen des Regierens in das Bundeskanzleramt integriert (z. B. die Bund-Länder-Kooperation) und neu auftauchende Funktionen (z. B. Planung oder bestimmte Ressortfunktionen für neu auftauchende Politikfelder) übernommen (vgl. Knoll 2004: 433). Qualitativ wird aber kritisiert, dass eine echte strategische Steuerung durch die Regierungszentrale nicht stattfinde. Ursache sei die interne Organisation des Bundeskanzleramtes (vgl. Sturm/Pehle 2007: 70ff.).

Die bestehende Organisation speichert die Erfahrungen früherer Zeit und hält Grundstrukturen vor, deren Inhalte nicht immer die gleiche Priorität haben. Im Regierungsgeschäft kann sich das aber schnell ändern. Die Schlagkraft der Organisation zeigt sich nicht im formalen Organisationsdokument, sondern wird mit informalen Strukturen hergestellt, die sich an der situativen Komplexität orientieren. Gerade an der Spitze des Regierens ist das ein entscheidender Faktor.

Literaturverzeichnis

- Bachmann, Günter (1967): Das Bundeskanzleramt, in: Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (Hrsg.): Die Staatskanzlei: Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise auf vergleichender Grundlage, Berlin, S. 161-180.
- Becker, Bernd (1989): Öffentliche Verwaltung: Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis, Percha.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1964): Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung: Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- Busse, Volker (1993): Die Kabinettausschüsse der Bundesregierung, in: Deutsches Verwaltungsblatt 108, S. 413-417.
- Busse, Volker (1998): Hierarchieebenen und Gruppenstruktur am Beispiel des Bundeskanzleramtes, in: Verwaltungsarchiv 89, S. 137-143.
- Busse, Volker (1999): Regierungsbildung aus organisatorischer Sicht. Tatsächliche und rechtliche Betrachtungen am Beispiel des Regierungswechsels 1998, in: Die Öffentliche Verwaltung 52, S. 313-322.
- Busse, Volker (2005): Bundeskanzleramt und Bundesregierung: Aufgaben, Organisation, Arbeitsweise. 4., neu bearb. u. akt. Aufl., Heidelberg.
- Carstens, Carl (1971): Politische Führung: Erfahrungen im Dienst der Bundesregierung, Stuttgart.
- Derlien, Hans-Ulrich (1990a): „Regieren“ – Notizen zum Schlüsselbegriff der Regierungslehre, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttirk (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik I: Konzeptionelle Grundlagen und Perspektiven der Forschung, Opladen, S. 77-88.

- Derlien, Hans-Ulrich (1990b): Regierungsorganisation – institutionelle Restriktion des Regierens?, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Götztrik (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik I: Konzeptionelle Grundlagen und Perspektiven der Forschung, Opladen, S. 91-104.
- Derlien, Hans-Ulrich (1995): Regierung und Verwaltung in der räumlichen Zweiteilung, in: Süß, Werner (Hrsg.): Hauptstadt Berlin. Band 2, Berlin, S. 159-180.
- Derlien, Hans-Ulrich (1996): Zur Logik und Politik des Ressortzuschnitts, in: Verwaltungsarchiv 87, S. 548-580.
- Gulick, Luther (1947): Notes on the Theory of Organization, in: Gulick, Luther/Uwick, Lyndall F. (Hrsg.): Papers on the Sciences of Administration, New York, S. 1-45.
- Häußer, Otto (1995): Die Staatskanzleien der Länder: Aufgabe, Funktionen, Personal und Organisation unter Berücksichtigung des Aufbaus in den neuen Ländern, Baden-Baden.
- Hennis, Wilhelm (1964): Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, Tübingen.
- Hirscher, Gerhard/Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.) (2003): Information und Entscheidung: Kommunikationsmanagement der politischen Führung, Wiesbaden.
- Junker, Ernst Ulrich (1965): Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, Tübingen.
- Knoll, Thomas (2004): Das Bonner Bundeskanzleramt: Organisation und Funktionen von 1949-1999, Wiesbaden.
- Koalitionsvertrag (2005): Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit: Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005 (www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/_Anlagen/koalitionsvertrag,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/koalitionsvertrag, letzter Zugriff: 12.07.2008).
- Koerfer, Daniel 1988. Zankapfel Europapolitik: Der Kompetenzstreit zwischen dem Auswärtigen Amt und Bundeswirtschaftsministerium 1957/58, in: Politische Vierteljahresschrift 29, S. 553-568.
- König, Klaus (1971): Planung und Koordination im Regierungssystem, in: Verwaltungsarchiv 62, S. 1-15.
- König, Klaus (1978): Entwicklungen der inneren Verwaltungsorganisation in der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Verwaltung 3, S. 241-252.
- König, Klaus (1985): Political Advice and Administrative Support: Planning in the German Chancellery, in: Klinkers, Leo (Hrsg.): Life in Public Administration, Amsterdam, S. 132-138.
- König, Klaus (1989): Vom Umgang mit Komplexität in Organisationen: Das Bundeskanzleramt, in: Der Staat 27, S. 49-70.
- König, Klaus (1991): Formalisierung und Informalisierung im Regierungszentrum, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Götztrik (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik II: Formale und informale Komponenten des Regierens in den Bereichen Führung, Entscheidung, Personal und Organisation, Opladen, S. 203-220.
- König, Klaus (1993a): Staatskanzleien: Funktionen und Organisation, Opladen.
- König, Klaus (1993b): Koordination in der arbeitsteiligen Regierung – Zur Lage in Deutschland, in: Zeitschrift für Verwaltung 18, S. 10-17.
- König, Klaus (1997): Öffentliche Verwaltung im vereinigten Deutschland, in: König, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden, S. 13-37.
- König, Klaus (2001): Der Regierungsapparat bei der Regierungsbildung nach Wahlen, in: Derlien, Hans-Ulrich/Murswieck, Axel (Hrsg.): Regieren nach Wahlen, Opladen, S. 15-38.
- König, Klaus/Knoll, Thomas (2001): Bundeskanzler, Regierungsfunktionen, Regierungszentrale, in: Westphalen, Raban Graf von (Hrsg.): Deutsches Regierungssystem, München/Wien, S. 289-311.
- König, Manfred (1997): Leitungsorganisation der Verwaltung, in: König, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden, S. 597-614.
- Mertes, Michael (2000): Führen, koordinieren, Strippen ziehen: Das Kanzleramt als Kanzlers Amt, in: Korte, Karl-Rudolf/Hirscher, Gerhard (Hrsg.): Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik? Über den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien, München, S. 62-84.
- Mertes, Michael (2003): Bundeskanzleramt und Bundespresseamt: Das Informations- und Kommunikationsmanagement der Regierungszentrale, in: Hirscher, Gerhard/Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.): Information und Entscheidung: Kommunikationsmanagement der politischen Führung, Wiesbaden, S. 52-78.
- Müller, Kay/Walter, Franz (2004): Graue Eminenzen der Macht: Küchenkabinette in der deutschen Kanzlerdemokratie. Von Adenauer bis Schröder, Wiesbaden.
- Müller-Rommel, Ferdinand (1994): The Chancellor and His Staff, in: Padgett, Stephen (Hrsg.): Adenauer to Kohl: The Development of the German Chancellorship, London, S. 106-126.
- Niclauß, Karlheinz (2004): Kanzlerdemokratie: Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, 2., vollst. überarb. u. erw. Aufl., Paderborn u. a.

- NRK (2008): Nationaler Normenkontrollrat (www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Nationaler_Normenkontrollrat/nationaler-normenkontrollrat.html, letzter Zugriff: 12.07.2008).
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2008a): Aufgaben [des Chefs des Bundeskanzleramts] (www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2001-2006/2006/03/2006-03-20-aufgaben.html, letzter Zugriff: 12.07.2008).
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2008b): BKM-Organisationsplan (www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/druckversion-organigramm-bkm,property=publicationFile.pdf, letzter Zugriff: 12.07.2008).
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2008c): Organisationsplan der Integrationsbeauftragten (www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerIntegration/AmtundPerson/_Organigramm/organigramm.html, letzter Zugriff: 12.07.2008).
- Schöne, Siegfried (1968): Von der Reichskanzlei zum Bundeskanzleramt: Eine Untersuchung zum Problem der Führung und Koordination in der jüngeren deutschen Geschichte, Berlin.
- Schreckenberger, Waldemar (1994): Informelle Verfahren der Entscheidungsvorbereitung zwischen der Bundesregierung und den Mehrheitsfraktionen: Koalitionsgespräche und Koalitionsrunden, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 25, S. 329-346.
- Stern, Klaus (1980): Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band II, München.
- Sturm, Roland/Kropp, Sabine (Hrsg.) (1999): Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen: Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden.
- Sturm, Roland/Pehle, Heinrich (2005): Das neue deutsche Regierungssystem: Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern, Wiesbaden.
- Sturm, Roland/Pehle, Heinrich (2007): Das Bundeskanzleramt als strategische Machtzentrale, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): „Jenseits des Ressortdenkens“ – Reformüberlegungen zur Institutionalisierung strategischer Regierungsführung in Deutschland (= „Zukunft Regieren. Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik“ Nr. 1/2007), Gütersloh, S. 56-106.
- Völk, Josef Anton (1989): Regierungskoalitionen auf Bundesebene: Dokumentation und Analyse des Koalitionswesens von 1949-1987, Regensburg.

Regierungsinternes Gesetzgebungsvorbereitungsverfahren

1. Einleitung

Gemäß Art. 76 Abs. 1 GG werden Gesetzesvorlagen beim Bundestag durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht. Von diesen drei Initiativberechtigten kommt der Bundesregierung eine besondere Bedeutung zu. Sie initiiert selbst rund die Hälfte aller Gesetzentwürfe. Nimmt man die Gesetzentwürfe der Koalition im Bundestag, welche die Regierung trägt und nicht selten von ihr Formulierungshilfen erhält, hinzu, so lassen sich rund zwei Drittel aller Gesetzentwürfe förmlich oder informell auf die Bundesregierung zurückführen (Übersicht über die jüngsten Legislaturperioden bei Ismayr 2008: 391). Darüber hinaus wirkt die Bundesregierung in allen wichtigen Stadien am Gesetzgebungsprozess mit. Sie hat gemäß Art. 43 Abs. 2 GG Zutritt zu und Rechte in allen Sitzungen des Bundestages. Dieser und seine Ausschüsse können gemäß Art. 43 Abs. 1 GG jederzeit die Anwesenheit der Bundesregierung verlangen. In der Praxis nehmen Vertreter der Bundesregierung an allen Sitzungen der Ausschüsse von Bundestag und Bundesrat teil. Von ihnen erwarten die Ausschüsse der gesetzgebenden Körperschaften Sachverständ und Beratung zu jedem Gesetzgebungsvorhaben. Auch wenn die Bundesregierung ein solches nicht selbst initiiert hat, wird von ihr erwartet, dass sie die parlamentarischen Beratungen sachkundig begleitet und zu deren Erfolg beitragen kann.

Im gewaltenteilenden System des Grundgesetzes haben der Bundestag als Verfassungsorgan der Legislative und die Bundesregierung als oberstes Verfassungsorgan der Exekutive in ihrer jeweiligen verfassungsrechtlichen Verantwortung staatsleitende Aufgaben. Dabei kommen der Regierung eher initierende, vorbereitende, planende, konkret-gestaltende Funktionen, dem Parlament vor allem kontrollierende, im Gesetzgebungsverfahren aber letztlich entscheidende Funktionen zu. Bundesregierung und Bundestag stehen sich als die beiden ersten staatlichen Gewalten eigenständig gegenüber, auch wenn sie rechtlich und politisch miteinander verflochten sind (vgl. dazu insbesondere die Kalkar-Entscheidung des BVerfG vom 08.08.1978, BVerfGE 49: 89, 125). Die Bundesregierung ist kein Ausschuss des Bundestages, sondern ein eigenständiges Organ. Aber der Bundestag kann erwarten, dass die Bundesregierung seine Entscheidungen vorbereitet.

Dies alles legt der Bundesregierung eine besondere Verantwortung bei der Vorbereitung von Gesetzgebungsvorhaben auf. Deshalb mag es verwunderlich erscheinen, dass Arbeitsweise und Abläufe innerhalb der Bundesregierung nur relativ rudimentäre Regelungen erfahren haben. Das Grundgesetz setzt mit seinen Regelungen zum Gesetzgebungsverfahren erst mit der Einbringung von Gesetzesvorlagen ein (Art. 76 GG). Unterhalb der Ebene des Verfassungsrechts gibt es kaum einschlägige Regelungen (aber § 94 BBG regelt z. B. die Pflicht zur Beteiligung der Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften bei der Vorbereitung allgemeiner Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse). Die meisten für das regierungsinterne Gesetzgebungsvorbereitungsverfahren einschlägigen Rege-

lungen finden sich im Geschäftsordnungsrecht der Regierung und den darauf beruhenden informellen Formen von Kommunikation. Geschäftsordnungsrecht hat den Vorteil, nur rechtliche Binnenwirkung im betroffenen Verfassungsorgan auszulösen, rechtliche Klagen Dritter also auszuschließen, und so die Flexibilität zu gewähren, von der ein lebendiges Verfahren abhängt. Die Bundesregierung hat sich gegenüber dem Parlament und auch gegenüber den Bürgern für die Ergebnisse ihrer Arbeit, nicht für die Einhaltung ihrer internen Regelungen des Geschäftsordnungsrechts zu verantworten. Dies schafft notwendigen Raum für die Setzung politischer Prioritäten und für situationsgemäßes politisches Handeln.

Maßgebliches Geschäftsordnungsrecht geben insbesondere die Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 21.11.2002 (GMBL 2002: 848), und die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), die nach ihrer Neufassung am 01.09.2000 (GMBL 2000: 526) in Kraft getreten und zuletzt 2006 (GMBL 2006: 1133) geändert worden ist (dazu näher: Zypries/Peters 2000: 316ff.). Die erstere betrifft mehr aufbau- und ablauforganisatorische Fragen auf politischer Ebene, die letztere solche auf administrativer Ebene. Nicht von rechtlicher, aber von großer praktischer Bedeutung ist das vom Bundesministerium der Justiz herausgegebene Handbuch der Rechtsformlichkeit (Bundesministerium der Justiz 2008).

Systematische Darstellungen der internen Vorgänge innerhalb der Bundesregierung sind eher selten. Sie erfolgen vornehmlich durch Wissenschaftler von außen (so Schneider 2002: 56ff., 64ff.; neuerdings eindrucksvoll Smeddinck 2006; früher bereits Beyme 1997) als aus Insidersicht (aus beiden Perspektiven allerdings: König 1993). Immer wieder rückt aber dabei das Initiativrecht der Bundesregierung ins Blickfeld (Issmayr 2008: 390ff., 395ff.).

2. Organisation der Bundesregierung und Verantwortlichkeiten

Die Bundesregierung besteht aus dem Bundeskanzler (also heute der Bundeskanzlerin) und den Bundesministern (Art. 62 GG). Rechtlich sind alle Bundesminister gleichrangig – mögen sie ein „kleines“ Ministerium mit etwa 300 Mitarbeitern leiten oder ein „großes“ mit rund 3.000 Mitarbeitern. Die Größe mag ein unterschiedliches politisches Gewicht bewirken. Rechtlich aber kommt es auf die Stimme jedes Bundesministers gleichermaßen an. Verfassungsrechtlich ist lediglich der Stellvertreter des Bundeskanzlers, der sogenannte Vizekanzler, hervorgehoben (Art. 69 GG). Von erheblicher politischer Bedeutung ist der Vizekanzler zumeist deshalb, weil er im Kabinett in der Staatspraxis der politisch wichtigste Repräsentant des kleineren Koalitionspartners ist und Koalitionsregierungen in der bisherigen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland die absolute Regel sind (abgesehen von einer kurzen Phase Ende der 1950er Jahre). Allerdings werden die Verantwortlichkeiten innerhalb der Bundesregierung geprägt durch die für sie im Grundgesetz verankerten Organisationsprinzipien und durch die geschäftsordnungsrechtlich geregelte, herausgehobene Stellung einzelner Bundesminister.

2.1 *Organisationsprinzipien*

Verfassungsrechtliche Grundlagen für die Arbeit der Bundesregierung sind die drei Organisationsprinzipien des Grundgesetzes gemäß Art. 64 und 65 GG. Sie seien hier kurz skizziert (näher dazu Busse 2005: 44ff.):

Im *Kanzlerprinzip* kommt die rechtlich und politisch hervorgehobene Stellung des Bundeskanzlers zum Ausdruck. Er hat gegenüber den Mitgliedern seiner Regierung die Richtlinien- und Leitungskompetenz, das Kabinettsbildungsrecht und die Organisationsgewalt. Eine besondere Ausprägung der Organisationsgewalt besteht darin, dass der Bundeskanzler rechtlich allein durch Organisationserlasse Bundesministerien schaffen oder auch auflösen sowie deren Zuständigkeiten verlagern kann, was nicht selten zu Anfang einer Legislaturperiode geschieht. Eines Gesetzes bedarf es dazu nicht (dazu näher Lehnguth/Vogelgesang 1988: 531ff.; Busse 2006: 245ff.). Der Kanzler wird als einziges Mitglied der Bundesregierung vom Bundestag gewählt. Politisch und faktisch hat diese Position dazu geführt, dass Wahlen sich auf die Person des Kanzlerkandidaten zuspitzen und dass der gewählte Bundeskanzler für die Gesamtheit der Politik „seiner“ Regierung verantwortlich gemacht wird. Bei der Struktur eines Regierungssystems, das in derart exponierter Weise auf den Bundeskanzler ausgerichtet ist, spricht man von „Kanzlerdemokratie“ (Niclaß 2004 unter Charakterisierung der einzelnen Kanzlerschaften). Allerdings ist der Bundeskanzler politisch abhängig von den parlamentarischen und politischen Kräften, die seine Regierung tragen, sowie von der Mehrheitsfähigkeit seiner Politik. Für seine Arbeit bedarf er der Unterstützung durch die ihm unterstellten Ämter.

Das *Ressortprinzip* kommt in der Regelung des Art. 65 GG zum Ausdruck, dass innerhalb der Richtlinien des Bundeskanzlers jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbstständig und unter eigener Verantwortung leitet. Während es also Sache des Bundeskanzlers ist, die Leitgedanken der Regierungspolitik vorzugeben, ist es Sache der Bundesminister, die Politik konkret auszugestalten. Die Bundesminister vertreten auf ihrem jeweiligen Gebiet auch nach außen die Politik der Bundesregierung, insbesondere gegenüber dem Parlament, aber auch gegenüber der Öffentlichkeit. Ihnen untersteht jeweils ein Bundesministerium. Der Bundeskanzler ist im deutschen Regierungssystem grundsätzlich frei von Ressortaufgaben, um Freiraum für seine eigentliche politische Führungsaufgabe zu haben. Es steht ihm aber frei, davon Ausnahmen zu machen. Davon hat er Gebrauch gemacht, indem er dem Bundeskanzleramt die Aufsicht über den Bundesnachrichtendienst übertragen und in seinem eigenen Geschäftsbereich eine Oberste Bundesbehörde in Gestalt des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien geschaffen hat (näher dazu Busse 2005: 53, 1999: 315f.).

Durch das *Kollegialprinzip* sind bestimmte wichtige Entscheidungen innerhalb der Bundesregierung dieser als Kollegialorgan vorbehalten. Ihr sind gemäß § 15 GOBReg alle Angelegenheiten von allgemeiner politischer Bedeutung zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen, also nicht nur Entwürfe von Gesetzen und Verordnungen der Regierung; es handelt sich somit ausdrücklich um eine generalklauselartige Regelung. Dies geschieht vornehmlich in den Kabinettssitzungen, die in der Regel seit jeher am Mittwochvormittag im Bundeskanzleramt stattfinden.

Systematisch sind die genannten drei Prinzipien zwar zu unterscheiden; in ihrer praktischen Entfaltung stehen sie aber nicht mit scharfen Konturen isoliert nebeneinander, sondern verzahnen sich in vielfältiger Weise und bilden so das flexible verfassungsrechtliche Gerüst für eine effektive Zusammenarbeit innerhalb der Bundesregierung. Elemente des Kanzlerprinzips, des Ressortprinzips und des Kollegialprinzips kommen zusammen, wenn Politik praktisch gestaltet wird.

2.2 Geschäftsordnungsrechtliche Hervorhebung einzelner Bundesminister

Die GOBReg hebt drei Bundesminister durch Gewährung eines aufschiebenden Widerspruchsrechts hervor: Gemäß § 26 Abs. 1 GOBReg kann der Bundesminister der Finanzen

in einer Frage von finanzieller Bedeutung Widerspruch erheben. Entsprechendes gilt gemäß § 26 Abs. 2 GOBReg für die Bundesminister der Justiz und des Innern, wenn sie einen Gesetz- oder Verordnungsentwurf oder eine Maßnahme der Bundesregierung für unvereinbar mit geltendem Recht halten. Ein solcher Widerspruch kann nur mit einer besonders qualifizierten Mehrheitsentscheidung in einer späteren Kabinettsitzung überwunden werden; erforderlich ist dabei, dass der Bundeskanzler mit der Mehrheit gestimmt hat. Die starke Stellung des Bundesministers der Finanzen wird noch durch § 28 der Bundeshaushaltssordnung (BHO) unterstrichen. Danach kann er Haushaltsvoranschläge anderer (sachlich federführender) Ressorts nach „Benehmen“ mit diesen (also ohne deren Zustimmung) ändern und in Angelegenheiten von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung eine Entscheidung der Bundesregierung einholen. Letztlich kommt es natürlich auch in solchen Fällen auf die Entscheidung der Bundesregierung insgesamt und dabei auf das Votum des Bundeskanzlers an.

Ein vergleichbares – wenngleich gewissermaßen „umgekehrtes“ – Recht gibt § 15a Abs. 1 GOBReg der Bundesministerin für Frauen (heute: Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend). Danach hat sie ein Initiativrecht in Angelegenheiten von frauenpolitischer Bedeutung. Sie kann in solchen Angelegenheiten insbesondere auch dann eine Kabinettbehandlung verlangen, wenn sie selbst nicht federführend ist. Hintergrund war die ausdrückliche Schaffung eines Frauenministeriums im Jahre 1986 (dazu näher Busse 1988: 203ff.). Ein entsprechendes Initiativrecht ist nach der Regierungsbildung 2002 in verbraucherpolitischen Angelegenheiten für das (heute so bezeichnete) Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz eingeführt worden (§ 17a Abs. 3 GOBReg).

Im Schrifttum sind die den genannten Ressorts gewährten Rechte nicht umstritten. So hält Böckenförde (1998: 182ff.) ein Widerspruchsrecht nur in rechtlichen, nicht dagegen in finanziellen Fragen für zulässig; gewisse Bedenken deutet auch Schröder (2005: Rdnr. 38) an. Richtigerweise aber steht es der Bundesregierung schon wegen ihrer inneren Organisationsgewalt und dem Recht zur Selbstbindung sowie unter dem Gesichtspunkt der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers frei, sich derartigen eigenen Beschränkungen zu unterwerfen (näher dazu: Oldiges 1981: 169ff.; Busse 2002: Art. 65 GG, Rdnr. 21).

Alle diese Rechte werden freilich in der Praxis kaum ausgeübt. Sie zeitigen allerdings eine Vorwirkung. Die anderen Ressorts suchen in Kenntnis der skizzierten starken Stellung der genannten Ressorts möglichst bereits im Vorfeld eine Verständigung mit diesen; sie lassen es also nicht erst auf den Widerspruch ankommen. Das federführende Ressort berücksichtigt die Einwände der genannten Ressorts oder es kommt zu einem Kompromiss. Gelegentlich beschränken sich die Verfassungsressorts unter Respektierung der Verantwortung des federführenden Fachressorts darauf, auf ein verfassungsrechtliches „Restrisiko“ hinzuweisen. Die starke Stellung der drei widerspruchsberechtigten Ressorts kommt auch optisch dadurch zum Ausdruck, dass bei der Sitzordnung im Kabinett stets der Bundesminister der Finanzen dem Bundeskanzler (also jetzt der Bundeskanzlerin) gegenübersteht; er wird – neben dem Wirtschaftsminister – traditionell eingerahmt von den Bundesministern des Innern und der Justiz.

Innen- und Justizminister ist auch dadurch eine besondere Bedeutung zugewiesen, dass sie beide „Verfassungsressorts“ sind – mit dem Schwerpunkt Grundrechte beim Justizminister und dem Schwerpunkt Staatsorganisation beim Innenminister. Man könnte dies als eine Art „Vier-Augen-Prinzip“ für Verfassungsrecht bezeichnen, das in der politischen Praxis auch noch dadurch unterstrichen wird, dass bei Koalitionsregierungen zumeist die politische Leitung dieser beiden Ressorts bei Politikern unterschiedlicher parteipolitischer Couleur liegt (zu Grundsatzfragen des Ressortzuschnitts: Derlien 1996: 548ff.). Dem Justizmi-

nisterium ist überdies gemäß § 46 GGO die Aufgabe der Rechtsprüfung (Rechtssystematik und Rechtsförmlichkeit) zugewiesen.

3. Verfahrensgang

3.1 Mögliche Auslöser von Gesetzesinitiativen der Bundesregierung

Gesetzesinitiativen der Bundesregierung können ganz unterschiedliche Ausgangspunkte haben (vgl. dazu Ismayr 2008: 392f.). Fachliche oder politische Erkenntnisse oder Überlegungen der politischen Parteien, des zuständigen Ressorts oder der Bundesregierung insgesamt können einen solchen Anlass geben. Nicht selten sind sie angestoßen durch Impulse aus der Zivilgesellschaft (Verbände, Wissenschaft, Bürger). Gelegentlich geben Entscheidungen des BVerfG, des EuGH oder Richtlinien der EU Anlass und Grund für Regierungsinitaliven. Für alle besonders bedeutsamen Initiativen der Regierung bilden allerdings die Vereinbarungen der die Regierung tragenden Koalition, insbesondere die Koalitionsvereinbarung zu Beginn einer Legislaturperiode, die politische Grundlage.

Diese Vereinbarungen, die neuerdings Koalitionsverträge genannt werden, haben zwar nicht die rechtliche Bindungswirkung eines Vertrages; ihre politische Bindungswirkung (einschließlich etwaiger einvernehmlicher Abweichungen – ausdrücklich oder sinngemäß) macht sie aber zu einem essentiellen Fundament der Zusammenarbeit einer Koalition für (möglichst) eine Legislaturperiode. Diese politische Vereinbarung wird durch die „große“ Regierungserklärung (also die zu Beginn einer Legislaturperiode) in die Regierungsarbeit übersetzt. Die Mitglieder der Bundesregierung lassen in ihrem jeweiligen Ministerium auf der so geschaffenen politischen Grundlage die Vorarbeiten für die Einbringung einer Gesetzesinitiative der Bundesregierung ausarbeiten. Allerdings wäre es verfehlt zu glauben, dass das Ministerium mit seinen Aktivitäten erst auf einen dahingehenden Auftrag seines Ministers wartet. Es gehört zu den Aufgaben eines Ministeriums, die politische und gesellschaftliche Diskussion zu jedem Thema seines Zuständigkeitsbereichs zu beobachten und zu reflektieren, so dass es seinem Minister zum geeigneten Zeitpunkt Überlegungen zur Lösung eines politischen Problems anbieten kann.

3.2 Der Prozess der Ressortabstimmung

3.2.1 Federführung

Aus dem eingangs skizzieren Ressortprinzip folgt, dass es grundsätzlich für alle Themen der Bundespolitik einen zuständigen Bundesminister gibt. Er hat insbesondere die Entscheidungen der Bundesregierung vorzubereiten, und er hat sie nach der Beschlussfassung der Regierung nach außen zu vertreten. Das deutsche Regierungssystem zeichnet sich durch klare Verantwortlichkeiten einerseits, aber Zusammenarbeit andererseits aus. Nicht ein irgendwie geartetes Kollektiv oder eine Gruppe hat die maßgebliche Verantwortung, sondern der – zumindest überwiegend – zuständige Minister. Er hat die Federführung. Dies ist von besonderer Bedeutung bei ressortübergreifenden Themen. Hier gilt es, die Zuständigkeits-schwerpunkte zu der anstehenden Thematik zu erkennen. Danach richtet sich die Federführung. Alle anderen Ressorts, deren Zuständigkeiten auch betroffen sind, hat der federführende Minister zu beteiligen. Bei der Klärung der Federführung können sich Kompetenzkonflikte ergeben. Unerwünscht ist, dass solche Kompetenzkonflikte entstehen nach dem

Muster: positiver Kompetenzkonflikt bei erfreulichen Themen/negativer Kompetenzkonflikt bei unerfreulichen. Federführung schließt alle Facetten eines Themas ein.

Wichtig ist die frühzeitige Klärung der Federführung. Davon hängt ab, wer verantwortlich inhaltlich und verfahrensmäßig an die Problemlösung herangeht, zum Beispiel erste Papiere und später den Gesetzentwurf vorlegt, wichtige Stellungnahmen einholt und etwa entstehende Kosten trägt. Federführung betrifft also die konzeptionelle und inhaltliche Dimension, aber auch die Managementfunktion.

In der Praxis verständigen sich die Ressorts frühzeitig über die Federführung untereinander. Dies ist auch notwendig, damit Arbeitskraft nicht auf derartige kompetenzielle Verfahrensfragen verwandt werden muss, sondern sich rasch den Sachfragen zuwenden kann. Doppelte Federführung, die im Einzelfall vereinbart werden mag, sollte allerdings seltene Ausnahme bleiben. Lässt sich ein Kompetenzkonflikt nicht einvernehmlich zwischen den Ressorts lösen, entscheidet der Bundeskanzler oder das Bundeskanzleramt. Von praktischer Bedeutung ist dies zum Beispiel bei der Zuweisung parlamentarischer Fragen. Nach den „Richtlinien für die Fragestunde und für schriftliche Einzelfragen“ (Anlage IV zur GOBT) hat jedes Mitglied des Bundestages das Recht, Fragen an die Bundesregierung zu richten. Werden diese am Freitagvormittag einer Woche beim Bundestag eingereicht und bis Mittag der Bundesregierung zugeleitet, so hat der zuständige Minister (in praxi sein parlamentarischer Staatssekretär) diese in der Fragestunde des Bundestags am folgenden Mittwoch zu beantworten. Die Fragen leitet der Bundestag dem Bundeskanzleramt zu. Dieses weist sie möglichst noch am Freitag dem federführenden Ressort zu. Hier ist Eile geboten, damit für die Sachprüfung und für die Vorbereitung der Antwort noch hinreichend Zeit bleibt. Deshalb gilt die Praxis, dass das Ressort, dem das Bundeskanzleramt die Frage zugewiesen hat, sie auch zu beantworten hat, es sei denn, dass es sich mit einem anderen Ressort über dessen Federführung verständigt.

3.2.2 Zusammenarbeit innerhalb der Bundesregierung

In jedem Bundesministerium gibt es für alle Themen seiner Zuständigkeit eine federführende Abteilung und darin ein federführendes Referat. Das Referat ist die Basisarbeitseinheit in einem Ministerium. Es besteht aus einem leitenden Mitarbeiter des höheren Dienstes, dem Referatsleiter, und – in der Regel – mehreren Mitarbeitern des höheren und des gehobenen Dienstes. Zwischen dem Abteilungsleiter und dem Referat stehen als hierarchische Zwischenebene ein Stellvertreter oder mehrere Unterabteilungsleiter. Diese werden in den obersten Bundesbehörden im Geschäftsbereich des Bundeskanzlers Gruppenleiter genannt, um deutlich zu machen, dass für deren Arbeit weniger die – quantitative – Führungsspanne ausschlaggebend ist, als vielmehr die Bereitschaft, auch selbst unmittelbare Sacharbeit zu leisten (dazu Busse 1998: 137ff.). Die Abteilungsleiter – soweit sie Ministerialdirektoren sind – gehören wie die Staatssekretäre zu den politischen Beamten, können also jederzeit gegen Gewährung von Versorgungsbezügen in den „einstweiligen Ruhestand“ versetzt werden. Dadurch soll das jederzeitige politische Vertrauen der Leitung zu ihnen sichergestellt werden. Alle Beamten auf den anderen Ebenen können (außer in Disziplinarverfahren) nicht vorzeitig entlassen werden; sie erhalten so eine gewisse Unabhängigkeit.

Erstes wichtiges Ziel eines Gesetzgebungsverfahrens in der Bundesregierung ist der sogenannte Referentenentwurf. Dieser – geschäftsordnungsrechtlich nicht näher definierte (vgl. lediglich § 45 Abs. 4 GGO) – Referentenentwurf ist der vorläufige Entwurf, mit dem die Bundesregierung nach interner Vorarbeit erstmals die Erörterung in der Fachöffentlichkeit sucht. Er ist zwar im zuständigen Referat ausgearbeitet worden, kann aber durchaus zuvor dem Minister oder Staatssekretär zur – vorläufigen – Billigung vorgelegen

haben. Dies hängt von der politischen Bedeutung des Entwurfs ab. Die (bescheidene) Bezeichnung „Referentenentwurf“ soll unterstreichen, dass dieser nur vorläufig und der weiteren Diskussion zugänglich ist; der Minister soll dafür nach Möglichkeit noch nicht politisch „in Haftung“ genommen werden können.

Die nachfolgend geschilderten Abstimmungsabläufe behandeln den regelmäßigen oder idealtypischen Fall. Freilich besteht Offenheit für sachdienliche Abweichungen. Idealtypisch erarbeitet das federführende Referat im federführenden Ressort zunächst einen vorläufigen Gesetzentwurf zur Lösung des Problems. Dies empfiehlt sich allerdings nur dann, wenn zuvor Klarheit über die politischen Leitgedanken oder Eckdaten besteht und eventuelle Alternativen zum Regelungsvorschlag geprüft und verworfen worden sind. Sind diese Voraussetzungen – wie oft oder gar regelmäßig – noch nicht gleich erfüllt, so wird das Referat zunächst Alternativen zur Problemlösung durchdenken, seine politische Leitung mit Gedankenskizzen, Problempapieren oder ähnlichem befassen, wenn möglich einen Lösungsvorschlag unterbreiten und um Entscheidung bitten.

Schon bei einer solchen Vorlage empfiehlt es sich, zusätzlichen Sachverständ aus anderen Arbeitseinheiten des federführenden Ressorts einzubeziehen. Die Leitung eines Ministeriums hat Anspruch darauf, aus dem Hause – zwischen verschiedenen Arbeitseinheiten – abgestimmte Vorlagen zu erhalten. Diese Mitwirkung anderer Arbeitseinheiten erfolgt üblicherweise durch sogenannte Mitzeichnung und im Falle einer abweichenden Bewertung durch jene in Gestalt sogenannter Mitzeichnungsvermerke (§ 15 GGO). Oft kann es sich bei komplizierten Themen empfehlen, vor der ersten Konzipierung eines Gesetzentwurfs Punktationen, Thesenpapiere oder ähnliches zu entwickeln. Auch kann im Vorfeld eines Referentenentwurfs ein „Diskussionsentwurf“, ein „Rohentwurf“ oder ähnliches entstehen. Es handelt sich hierbei um nicht förmliche Begriffe. Solche Bezeichnungen werden verwandt, um die Vorläufigkeit des Entwurfs besonders zu unterstreichen.

Sobald ein erster hausinterner Gesetzentwurf vorliegt, wird das federführende Referat den Kontakt mit anderen betroffenen Ressorts suchen, damit auch deren Sachverständ einfließen kann und deren Bewertungen geprüft werden können. Dabei kommt es darauf an, nicht nur solche Ressorts zu beteiligen, die zusätzliche Informationen zur Unterstützung des federführenden Ressorts beitragen können, sondern auch und gerade solche, die abweichende, gar gegenläufige Interessen wahrzunehmen haben. Solche unter Umständen kontroverse Einschätzungen innerhalb der Bundesregierung müssen ausgetragen werden. Dabei ist es nur natürlich, dass es vielfältige Zielkonflikte innerhalb der Bundesregierung gibt.

Gewissermaßen „klassisch“ ist der Zielkonflikt zwischen Fachpolitik, die Haushaltsmittel beansprucht, einerseits und Haushaltspolitik, für die der Bundesminister der Finanzen Primärverantwortung trägt, andererseits. Ökologie und Ökonomie können solche Zielkonflikte bilden; auch das Gegenüber von „mehr Sicherheit“ einerseits und „mehr Rechtsstaat“ andererseits, um nur wenige Beispiele zu nennen. Überdies können sich politisch unterschiedliche Einschätzungen der Koalitionspartner im Ressortverhalten widerspiegeln. Denkbar ist schließlich sogar – zumal in einer sogenannten Kleinen Koalition –, dass ein fachlich nicht zuständiger Minister mit der politischen Couleur des kleineren Koalitionspartners sich mit kritischen Positionen und Argumenten, die für seine Partei wichtig sind, in die regierungsinterne Diskussion einbringt. Später im Kabinett kommt es auf die Meinung jedes Ministers an, denn es obliegt ihm, für die von der Bundesregierung insgesamt eingenommene Haltung auch in seiner Fraktion und Partei „geradezustehen“. Besonderes Gewicht kommt bereits in diesem Stadium den Ressorts zu, deren besondere Stellung, wie oben bereits näher dargelegt, im Geschäftsordnungsrecht ausgeprägt ist, also den Bundesministerien der Finanzen, des Innern und der Justiz.

Das federführende Ressort und darin das federführende Referat wird alle diese Beiträge aus den Ressorts in seine Überlegungen einbeziehen und daraufhin einen vorläufigen Ge-

setzentwurf entwickeln, welcher einer ersten öffentlichen Diskussion zugänglich ist, den bereits erwähnten „Referentenentwurf“.

Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Ressorts wird zunächst das federführende Referat versuchen, Konsens zu erzielen, zum Beispiel im Wege des Kompromisses. Gelingt dies nicht oder handelt es sich um einen Streitpunkt besonderer – gar politischer – Bedeutung, so wird dieser auf die nächsthöhere Ebene im Ministerium getragen. So kann ein Problempunkt über Ebenen innerhalb der Abteilung hinaus bis zum Staatssekretär gelangen. Bleibt der Konflikt auch hier ungelöst, so ist der Minister zu befassen. Auch bereits im Laufe der Arbeiten kann die Leitung mit wichtigen Fragen befasst werden oder diese sich von selbst einschalten. Dem Kabinett jedenfalls dürfen Meinungsverschiedenheiten zwischen den Ressorts erst unterbreitet werden, wenn ein persönlicher Verständigungsversuch der Bundesminister erfolglos geblieben ist (§ 17 GOBReg). Dies ist allerdings seltene Ausnahme, weil zumeist – notfalls unter Einschaltung des Bundeskanzlers – im Vorfeld des Kabinetts Verständigung erreicht wird.

3.2.3 Referentenentwurf und Beteiligung Externer

Mit diesem „Referentenentwurf“ präsentiert sich die Bundesregierung klassischerweise durch das federführende Ressort erstmals der Fachöffentlichkeit, gegebenenfalls auch schon der allgemeinen Öffentlichkeit. Freilich ist das Ressort nicht gehindert, auch im Stadium der Vorbereitung dieses Entwurfs Fakten und Meinungen Externer einzuholen. Ehe es aber eine interne Abstimmung innerhalb der Bundesregierung nicht gegeben hat, obliegt es ihm, etwa dissentierende Ressorts nicht „vor vollendete Tatsachen“ zu stellen, denn am Ende des Abstimmungsprozesses innerhalb der Bundesregierung hat ein „abgestimmter“ Vorschlag des federführenden Ressorts zu stehen. Dies soll nicht unnötig erschwert werden. Die Beteiligung Externer ist Ausdruck des demokratischen Transparenzgebots. Die Regierung will dem Parlament nicht einen nur *in camera* ausgearbeiteten, sondern einen durch die Diskussion mit fachlich oder politisch Beteiligten gereiften Entwurf vorlegen.

Der Referentenentwurf gibt nicht die bereits feststehende endgültige Auffassung der Regierung wieder. Dies soll sogar bei der Beteiligung Externer ausdrücklich vermerkt werden (§ 47 Abs. 4 GGO). Gleichwohl erzeugt er naturgemäß eine gewisse politische Bindungswirkung, weil spätere Abweichungen öffentliche Nachfragen und Rechtfertigungszwänge zur Folge haben können. Deshalb haben einzelne Bundesländer (z. B. Niedersachsen) intern geregelt, dass mit einem Entwurf vor der Versendung bereits das Kabinett zu befassen ist. Im Bund dagegen liegt die entsprechende Verantwortung beim federführenden Ressort; ihm obliegt es, sich vorher fachlich und politisch in der erforderlichen Weise abzustimmen. Im Einzelfall kann sich aber auch hier mündliche oder schriftliche Kabinettsbefassung empfehlen.

Die Art und Weise der Beteiligung Externer ist nicht im Einzelnen vorgeschrieben. Üblicherweise geschieht dies im schriftlichen Verfahren. Gemäß § 47 GGO ist der Entwurf den Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden (§ 47 Abs. 1 GGO) sowie den Verbänden (§ 47 Abs. 3 GGO) zuzusenden. Die Beteiligung der Länder ist schon deshalb besonders wichtig, weil sie grundsätzlich die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen (Art. 83ff. GG), über den Bundesrat an der Gesetzgebung des Bundes mitwirken (Art. 50ff. GG) und deshalb über diesen bei jedem Gesetzesbeschluss des Bundestages zumindest das Recht zum Einspruch haben, in zahlreichen Fällen – vor der Föderalismusreform von 2006 sogar in 60 Prozent aller Gesetzesbeschlüsse – das Gesetz von der Zustimmung des Bundesrates abhängt (GesetzE von CDU/CSU vom 07.03.2006, BT-Drs. 16/813: 36; auch Deutscher Bundestag/Bundesrat 2005). Die Beteiligung der Kommunen entspricht

dem durch Art. 28 GG herausgehobenen Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung, auch wenn die Kommunen staatsorganisatorisch Teile der Länder sind.

Von besonderer Bedeutung ist die Beteiligung von Verbänden. Alle für die Arbeit von Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung bedeutsamen Interessen spiegeln sich wider in Verbänden, welche diese Interessen und die zu Grunde liegenden Fakten zusammentragen, aufarbeiten, bündeln und in die entsprechenden politischen Prozesse einspeisen. Dies ist Ausdruck lebendiger pluralistischer Demokratie. Nach einer Schätzung (Zeh 1999: 655) bestehen bezogen auf die Hauptstadt (damals noch Bonn, jetzt Berlin, wobei sich die Verbände heutzutage auf beide Städte verteilen mögen) ca. 1.600 Verbände mit ca. 18.000 Mitarbeitern, also fast so vielen, wie die Bundesregierung Mitarbeiter hat. Verfassungspolitisch gewollt ist, dass diese Verbände ihre Sachkenntnis in die Gesetzgebungsarbeit einbringen, aber auch ihre Interessen artikulieren können. Gegenläufige Interessen und kontroverse Diskussionen gehören in diesen Prozess der Gesetzesvorbereitung.

Die Bundesregierung ist nicht darauf beschränkt, Stellungnahmen von Ländern, Kommunen und Verbänden einzuholen. Sie ist in der Auswahl des von ihr herangezogenen fachlichen oder politischen Sachverständes frei. Bundesregierungen haben sich seit jeher externer wissenschaftlicher Beratung und Information bedient und bedienen müssen, weil nur so detaillierter und aktueller Sachverstand aus den entsprechenden Bereichen für konkretes Handeln in der erforderlichen Weise fruchtbar gemacht werden kann – dies schon deshalb, weil die Bundesregierung nicht all dies in ihrer eigenen Mitarbeiterschaft permanent vorhalten kann. Auch ist es gegen manche Kritik (z. B. Kirchhof 2001: 1332ff.; zur Diskussion auch Schröder 2001: 2146) zulässig, dass „die Politik“ Kommissionen und Gremien einsetzt, um bei besonders schwierigen, fachlich und politisch kontroversen Themen Lösungsvorschläge erarbeiten zu lassen (dazu näher Busse 2006: 264ff.). Dessen können sich die Bundesregierung wie auch das Parlament bedienen (Beispiele bei Siecken 2003: 483ff.). Einen Überblick geben Antworten der Bundesregierung auf zwei Kleine Anfragen, in denen um eine „Übersicht über Aktionsbündnisse, Netzwerke, Kooperationen, Runde Tische, Kommissionen, Zukunftsinitaliativen, Offensiven und Allianzen“ gebeten worden war (Antworten der Bundesregierung vom 09.10.2001 u. 27.11.2001 in BT-Drs. 14/7099 u. 14/7722). Die verfassungsrechtliche Freiheit von Bundesregierung und Bundestag, den Empfehlungen solcher Gremien zu folgen oder nicht, bleibt freilich unberührt.

3.2.4 Verzahnungen mit Gremien oder Verantwortlichen im Bundestag

Bekanntlich verläuft im gewaltenteilenden System des Grundgesetzes eine scharfe faktische Grenze nicht so sehr zwischen Regierung und Parlament, sondern vornehmlich zwischen der Regierung und der sie tragenden Koalition einerseits sowie der Opposition im Parlament andererseits (vgl. nur Zippelius/Würtenberger 2005: 99ff.). Die Bundesregierung bedarf politisch des Vertrauens der sie tragenden Koalition. Bereits die GGO (§ 48 Abs. 2) regelt, dass Referentenentwürfe den Geschäftsstellen der Fraktionen des Bundestages und auf Wunsch Mitgliedern des Bundestages zur Kenntnis zu geben sind. Darüber hinaus gibt es enge politische Verbindungen mit der Koalition – schon im Vorfeld eines Gesetzentwurfs und alsdann im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens. Sie reichen von Koalitionsgesprächen auf verschiedenen Ebenen bis zur Teilnahme von Ministern, parlamentarischen Staatssekretären, auch ausgewählten Beamten, an Arbeitskreisen der Koalitionsfraktionen im jeweiligen Fachgebiet – jedenfalls dann, wenn die „politische Couleur“ dieses Arbeitskreises mit der des entsprechenden Ministers übereinstimmt. Diesem allen steht nicht etwa der Grundsatz der Gewaltenteilung entgegen, denn die unterschiedliche verfassungsrechtliche Verantwortung bleibt gewahrt. Vielmehr dienen solche Kontakte dazu, frühzeitig Klar-

heit darüber zu schaffen, ob eine Regierungsinitiative Aussicht auf die Mehrheit im Parlament hat, aber auch darüber, ob und inwieweit wichtige Impulse aus dem Parlament durch eine Regierungsinitiative umgesetzt werden können.

3.2.5 Bedeutung des Informellen

Kommunikation von Seiten der Bundesregierung mit dem Ziel, eine fachliche und politische Grundlage für ihre Initiativen zu schaffen, vollzieht sich nicht nur in den von Gesetzen und Geschäftsordnung vorgezeichneten „formellen“ Bahnen, sondern vielfach auch auf „informellen“ (oder auch „informalen“) Wegen. Dies ist immer mal wieder grundsätzlich reflektiert worden (vgl. nur grundlegend Schulze-Fielitz 1984; punktuell u. a. Manow 1996: 96ff.; Kropp 2002: 436ff.). Heute ist zu Recht allgemein anerkannt, dass solche Formen der Kommunikation zulässig und notwendig sind. Kommunikation ist nicht nur dann zulässig, wenn sie durch Gesetz oder Geschäftsordnung ausdrücklich vorgesehen ist, sondern immer dann, wenn sie sich im Rahmen solcher Regeln hält. Und dafür sind die Spielräume zum Glück weit – jedenfalls dann, wenn sich jeder der Beteiligten seiner Kompetenz und seiner Verantwortung bewusst ist. Deshalb dürften heutzutage auch verfassungsrechtliche Bedenken (Schreckenberger 1994: 329ff.) oder gar verfassungsrechtliche Einwände (Zuck 1998: 457ff.), insbesondere gegen Koalitionsvereinbarungen, als nicht durchgreifend erkannt worden sein – jedenfalls im Blick auf Art. 21 GG (Busse 1999: 319f.). Informelle Kommunikation bildet geradezu ein wesentliches Element lebendiger Demokratie.

4. Das Bundeskanzleramt im regierungsinternen Gesetzesvorbereitungsprozess

4.1 Allgemeines

Die Aufbauorganisation des Bundeskanzleramtes ist an anderer Stelle ausführlicher dargestellt worden (Knoll 2004; Busse 2005). Darauf kann verwiesen werden. Hier soll insbesondere auf die Einflussnahme des Bundeskanzleramtes auf den Prozess der Vorbereitung eines Gesetzentwurfs eingegangen werden (zu den hier bestehenden Schwierigkeiten des Regierens bereits Busse 2008: 68ff.).

Das Bundeskanzleramt ist in jedem Stadium eines regierungsinternen Gesetzgebungs-vorbereitungsverfahrens zu beteiligen – jedenfalls dann, wenn es sich um ein wichtiges Vorhaben handelt. Dies setzt schon ein bei der Vorbereitung der oben dargestellten Koalitionsvereinbarung. Zwar ist es Sache der Parteien und Fraktionen, solche Vereinbarungen zu erarbeiten. Es ist aber durchaus legitim, wenn Regierungsmitglieder dazu Stellungnahmen ihrer Mitarbeiter aus der Sicht der Regierung anfordern. Dies gilt auch für das Bundeskanzleramt. Dies wird vor allem dann relevant, wenn sich nach einer Bundestagswahl die Wiederwahl des Bundeskanzlers abzeichnet und er deshalb die Koalitionsverhandlungen leitet.

Sobald das federführende Ressort seine Arbeit an einem Gesetzentwurf aufnimmt, ist das Bundeskanzleramt – jedenfalls bei wichtigen Vorhaben – zu informieren; auch ist es über den Stand der Arbeiten auf dem Laufenden zu halten (§§ 24, 40 GGO). Kommt das Ressort dieser Pflicht nicht von sich aus nach, so fordert das Bundeskanzleramt seinerseits die gebotene Beteiligung ein. Das Bundeskanzleramt nimmt diese Aufgabe durch seine so genannte Spiegel-Struktur wahr, wonach jedes Ressort durch spiegelbildliche Arbeitskap-

zitäten im Bundeskanzleramt (zumeist je ein Spiegel-Referat) beobachtet und begleitet wird, so dass dieses Referat dem Bundeskanzler und dessen Leitung jederzeit darüber berichten kann.

Das Bundeskanzleramt erfüllt in dem Gesetzgebungsprozess im Kern drei wesentliche Aufgaben: Erstens sorgt es dafür, dass die Leitgedanken des Bundeskanzlers eingehalten werden, und zwar auch dann, wenn – ausnahmsweise – die Tendenz des federführenden Ressorts in eine abweichende Richtung gehen sollte.

Zweitens wirkt das Bundeskanzleramt darauf hin, dass die erforderlichen Beteiligungen stattfinden. Dies gilt für die regierungsinternen Beteiligungen – sowohl der anderen Ministerien wie auch der Beauftragten der Bundesregierung (§ 45 GGO sowie Anlagen 3 u. 8). Gleichermaßen gilt dies für externe Beteiligungen (§ 47 GGO). Es wäre kurzsichtig, eine solche Beteiligung in der Annahme einer rascheren Durchsetzung von Ressortinteressen zu vermeiden. Deshalb drängt das Bundeskanzleramt darauf, dass auch „unbequeme“, aber sachlich und politisch gebotene Beteiligungen stattfinden.

Drittens schließlich wirkt das Bundeskanzleramt darauf hin, dass die Bundesregierung zu einer einvernehmlichen Auffassung gelangt. Dies geschieht vornehmlich dann, wenn ein Entwurf aus der Bundesregierung der öffentlichen Erörterung zugeführt werden soll. Schon vor der Versendung eines Referentenentwurfs ist das Bundeskanzleramt zu beteiligen; bei Entwürfen von besonderer politischer Bedeutung ist seine Zustimmung erforderlich (§ 47 Abs. 2 GGO). Vor allem im unmittelbaren Vorfeld eines Kabinettsbeschlusses wirkt das Bundeskanzleramt auf Konsensfindung hin. Unter Umständen macht es Kompromissvorschläge.

Hier liegt eine wesentliche Koordinierungsaufgabe des Bundeskanzleramtes. Zwar trifft die primäre Koordinierungsverantwortung nicht dieses, sondern das federführende Ressort. Schafft dieses die gebotene Koordinierung nicht oder muss oder will sich das Bundeskanzleramt aus politisch prioritären Gründen einschalten, so übernimmt es selbst Koordinierungsverantwortung (dazu näher Steinmeier 2001; auch König 1993). Bei besonders bedeutsamen derartigen Fällen wird in der Öffentlichkeit gelegentlich von „Chefsache“ gesprochen.

Indem das Bundeskanzleramt auf die Arbeit der Ressorts und auf Abstimmungsprozesse einwirkt, könnte von einer „Steuerungsfunktion“ des Bundeskanzleramtes gesprochen werden. Steuern kann dabei aber nicht anweisen bedeuten. Die Minister sind nicht Weisungsempfänger des Bundeskanzlers und die Ressorts demzufolge nicht solche des Bundeskanzleramtes. Der besonders hervorgehobenen rechtlichen und politischen Stellung des Bundeskanzlers, die im oben skizzierten Kanzlerprinzip zum Ausdruck kommt, entspricht es aber, dass dem Bundeskanzler (und von ihm abgeleitet dem Bundeskanzleramt) besonderes Gewicht im Verhältnis zu den Ressorts zukommt. Das Bundeskanzleramt wird in der Regel mit der Überzeugungskraft seiner Argumente wirken, soll sich aber erforderlichenfalls nicht scheuen, sein besonderes Gewicht in die Waagschale zu werfen.

4.2 *Bundeskanzleramt und Planung*

Planung in der Politik strahlt seit jeher eine besondere Faszination aus. Ihr wurden in den 1970er Jahren mehrere Habilitationsschriften gewidmet (Vitzthum 1978; Würtenberger 1979; vgl. auch Brünner 1978). In der Ära Willy Brandt wurde im Bundeskanzleramt eine eigene Planungsabteilung eingerichtet (Knoll 2004: 188ff.). Man setzte große Hoffnungen, aber auch Befürchtungen in das Instrument der Planung.

Heutzutage wird das Instrument der Planung nüchtern gesehen. Wohlverstandene Planung vermag Politik zu unterstützen; ihre Kraft sollte aber nicht überschätzt werden. Ko-

operation, Koordinierung, Moderation, schließlich Steuerung (soweit rechtlich und politisch möglich) sind die mehr in den Vordergrund getretenen Begriffe politischen Handelns (näher dazu Busse 1996: 446ff., 462ff.).

4.2.1 Politische Planung

Für die Gesetzgebungsarbeit der Bundesregierung von besonderer Bedeutung ist zum einen die „politische Planung“ (dazu u. a. Zippelius/Würtenberger 2005: 428f.). Langfristig angelegte Politik setzt voraus, dass über der Tagesarbeit die Gesamtzusammenhänge und die langfristigen Zukunftsperspektiven nicht aus dem Auge verloren werden, sondern die ihr gebührende Bedeutung erhalten. Hier liegt natürlich – neben den Aufgaben der Ressorts – bereits eine Verantwortung der Facharbeitseinheiten des Bundeskanzleramtes. Für langfristige Planungen müssen aber darüber hinaus Kapazitäten dafür vorgehalten werden, damit über die „Tagespolitik“ hinaus die für solche Fragestellungen notwendigen gesellschaftlichen und politischen Analysen im Bundeskanzleramt, auch unter Hinzuziehung von externen oder nur auf Zeit im Amt beschäftigten Wissenschaftlern, erarbeitet und in angemessener Weise in die Regierungsarbeit eingegeben werden können (Busse 2005: 132f.).

4.2.2 Ablaufplanung und Kabinettzeitplanung

Außerdem obliegt es dem Bundeskanzleramt, darüber zu wachen, dass und wie die in das Regierungsprogramm der Bundesregierung aufgenommenen Vorhaben abgearbeitet werden. Dabei handelt es sich um die sogenannte Ablaufplanung. Die Ressorts liefern wesentliche Informationen zu ihren Vorhaben und ihre Plandaten in regelmäßigen Abständen dem Bundeskanzleramt zu. Dort wird all dies gebündelt. Dies geschieht zunächst zu Beginn einer Legislaturperiode und wird alsdann laufend fortgeschrieben, so dass dort jederzeit eine Gesamtübersicht über den Stand der Bearbeitung der einzelnen Vorhaben besteht und politische Impulse für den Fortgang der Arbeiten gegeben werden können (näher Busse 1996: 467ff., 470ff.).

In engem Zusammenhang damit steht die sogenannte Kabinettzeitplanung. Hier werden die Vorhaben erfasst, welche die Ressorts in den nächsten Wochen und Monaten an das Kabinett herantragen möchten oder zu denen das Bundeskanzleramt Vorlagen oder Berichte der Ressorts erwartet. Das Bundeskanzleramt erarbeitet auf dieser Grundlage die Kabinettzeitplanung. Mit ihr kann zum Beispiel darauf hingewirkt werden, dass die Prioritätssetzung im Kabinett ausgewogen gestaltet wird und in geeigneten Fällen verwandte Themen gebündelt werden.

4.3 Kabinettsvorlagen und Bundeskanzleramt im unmittelbaren Vorfeld des Kabinetts

Die Gesetzesvorbereitungsarbeit mündet in eine Kabinettsvorlage des federführenden Ressorts. Diese soll mindestens eine Woche vor der Beratung im Kabinett beim Bundeskanzleramt eingegangen sein (§ 23 Abs. 3 GGO). Sie hat einen vollständig ausformulierten Gesetzentwurf mit allen seinen Elementen Vorblatt, Gesetzesstext, allgemeine und besondere Begründung (§§ 42ff. GGO) zu enthalten und vorab eine Reihe von Aussagen, insbesondere zum Inhalt des Entwurfs sowie zu den vorangegangenen Beteiligungen und Abstimmungsverfahren zu machen (vgl. im Einzelnen §§ 22, 51 GGO).

Von besonderer Bedeutung ist dabei, dass die Gesetzesfolgen eines Entwurfs dargestellt werden, und zwar nicht nur die beabsichtigten Auswirkungen, sondern auch die unbedachteten Nebenwirkungen (§ 44 GGO). Dies betrifft natürlich vor allem die finanziellen Auswirkungen (öffentliche Haushalte; Vollzugskosten; sonstige Kosten, zum Beispiel für die Wirtschaft, die sozialen Sicherungssysteme; Auswirkungen auf Preise). Gesetzesfolgenabschätzung, und zwar in allen Phasen der Gesetzesvorbereitung und in allen Facetten, ist ein national und international zunehmend ins Blickfeld gerücktes Element guter Gesetzesvorbereitung (dazu näher insbesondere Böhret/Konzendorf 2001). Hinzu kommen Darstellung und kritische Bewertung von Bürokratiekosten auf der Grundlage des Gesetzes über einen Nationalen Normenkontrollrat (Gesetz vom 14.08.2006, BGBl. I: 1866) und der Novellierung der GGO vom 13.11.2006 (GMBI. 2006: 1133); dabei geht es insbesondere um Informationspflichten von Unternehmen und Bürgern gegenüber staatlichen Institutionen.

Besonders wichtig ist, dass die Mitglieder der Bundesregierung zu einer einheitlichen Meinung gelangen, denn die Bundesregierung als Verfassungsorgan hat nach Beschlussfassung ihre Meinung nach außen hin, insbesondere gegenüber dem Bundestag und dem Bundesrat, einheitlich zu vertreten (§ 52 GGO). Ist der Konsens im Vorfeld des Kabinetts ausnahmsweise nicht gelungen, so ist der Streitstand in der Kabinettvorlage darzulegen (§ 22 Abs. 4 GGO), damit spätestens im Kabinett die Meinung der Bundesregierung festgestellt werden kann.

Wichtiges Vorbereitungsinstrument für die Beschlussfassung im Kabinett ist die Sitzung der beamteten Staatssekretäre aller Ressorts unter Vorsitz des Chefs des Bundeskanzleramtes, die üblicherweise zwei Tage vor dem Kabinett, also montags, stattfindet. Darin wird vor allem der Verlauf der Kabinetsitzung antizipiert. Der Chef des Bundeskanzleramtes erwartet, dass die Staatssekretäre der Ressorts darlegen, was ihre Minister im Kabinett vorzutragen beabsichtigen, damit die anderen Ressorts sich darauf einstellen können. Insbesondere aber werden etwaige offene oder verdeckte Dissense der Ressorts in dieser Besprechung erörtert und nach Möglichkeit einer Lösung zugeführt. Gelingt dies nicht, so wird eine Verfahrensabsprache zur Lösung getroffen; vereinbart werden zum Beispiel weitere Fachgespräche zwischen den Beteiligten oder ein Koalitionsgespräch. Gelingt der Konsens nicht, so werden der Bundeskanzler oder der Chef des Bundeskanzleramtes entscheiden, ob das Thema nicht von der Tagesordnung des Kabinetts genommen werden soll.

So wird erreicht, dass streitige Abstimmungen im Kabinett äußerst selten sind und die Beratungen im Kabinett eher der zukunftsorientierten Diskussion vorbehalten bleiben können. Gleichwohl können und sollen kontroverse Diskussionsbeiträge im Kabinett nicht ausgeschlossen werden. Die offene, freimütige Aussprache im Kabinett ist zu schützen. Deshalb sind Protokolle über die Kabinetsitzungen geheim. Diesen Schutz hat auch das Bundesverfassungsgericht als „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ anerkannt (BVerfGE 67, 100, 139).

Mit der Beschlussfassung über einen Gesetzentwurf endet das regierungsinterne Gesetzgebungsvorbereitungsverfahren. Der nunmehr von der Bundesregierung beschlossene Gesetzentwurf wird veröffentlicht und entsprechend den eingangs genannten Artikeln des Grundgesetzes Bundesrat und Bundestag zu ihren Beratungen und Beschlussfassungen zu geleitet (Art. 76ff. GG).

5. Zusammenfassung und Ausblick

Der vorliegende Beitrag hat zwar die Letztverantwortung des Parlaments für Gesetzgebung betont, aber zugleich hervorgehoben, dass gute Gesetzgebungsvorbereitung innerhalb der Regierung eine wichtige Grundlage für bessere Gesetzgebung ist. Dies setzt innerhalb der Regierung klare Verantwortlichkeiten einerseits und gut strukturierte Zusammenarbeit andererseits voraus. Beides hat der Beitrag geschildert – auch und gerade deshalb, weil dafür kaum gesetzliche, allenfalls geschäftsordnungsrechtliche Regelungen bestehen und vieles auf Erfahrung aus gewachsener Staatspraxis beruht. Je effektiver dieser Prozess organisiert ist, desto besser können die Ergebnisse dieser Arbeit sein. Und von der Qualität der Vorberarbeitungsarbeit der Regierung hängt nicht zuletzt auch die Qualität der vom Parlament zu beschließenden Gesetze ab.

Somit dient die Arbeit der Regierung dem staatenübergreifenden Ziel besserer Rechtssetzung. In ihrer Millenniumserklärung von 2000 haben sich die Vereinten Nationen (Ziff. 24 der Erklärung, abgedruckt in: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2005: 65) *Good Governance* zum Ziel gesetzt – ein Ziel, das zwar über „gute Regierungsführung“ hinaus geht, weil es sich generell auf das Zusammenspiel von Staat und Zivilgesellschaft bezieht, aber immerhin auch die besondere Verantwortung der Regierung betont. Unter diesem politischen Dach für modernes, wirkungsvolles staatliches Handeln haben sich zahlreiche internationale und nationale Initiativen entfaltet. Die Skala reicht von der OECD über die Europäische Union (nicht zuletzt angestoßen durch den Mandelkern-Bericht von 2001, abgedruckt in: Bundesministerium des Innern 2002) bis zu Aktivitäten mehrerer Staaten. Auch die Bundesregierung (wie im vorliegenden Beitrag u. a. skizziert) und einzelne Bundesländer haben sich diesem Ziel verschrieben und es durch Regelungen, Checklisten, politische Beschlüsse und sonstige Maßnahmen umgesetzt.

Bei alledem handelt es sich nicht um einen abgeschlossenen Zustand. Weitere Verbesserungen sind eine permanente Aufgabe. Stillstand wäre auch hier Rückschritt (zur dynamischen Dimension dieses Themas bereits Karpen 1986 sowie Schuppert 2003). Deshalb wird es darauf ankommen, das – schon bisher sehr ausgefeilte – regierungsinterne Instrumentarium immer wieder auf den Prüfstand zu stellen und weiter zu entwickeln, damit aus Klagen über angeblich „schlechte“ Gesetze ein Ansporn für möglichst gute, „bessere“ Regelungen erwächst.

Literaturverzeichnis

- Beyme, Klaus von (1997): Der Gesetzgeber: Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen.
- Böckenförde, Ernst Wolfgang (1998): Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 2. unveränd. Aufl., Berlin.
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz (2001): Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung – Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Baden-Baden.
- Brünner, Christian (1978): Politische Planung im parlamentarischen Regierungssystem, Wien/New York.
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2002): Der Mandelkern-Bericht – Auf dem Weg zu besseren Gesetzen, Berlin.
- Bundesministerium der Justiz (Hrsg.) (2008): Handbuch der Rechtsformlichkeit, 3., neubearb. Aufl., Köln.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (2005): Materialien – Zwölfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Bonn.
- Busse, Volker (1988): Die Neuregelung der Kompetenzen des Bundesministeriums für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit als Frauenministerium, in: Verwaltungsarchiv 79, S. 203-209.
- Busse, Volker (1996): Zur Gesetzgebungsarbeit der Bundesregierung – Politik, Kooperation und Planung heute, in: Verwaltungsarchiv 87, S. 445-472.

- Busse, Volker (1998): Hierarchieebenen und Gruppenstruktur am Beispiel des Bundeskanzleramtes, in: *Verwaltungsarchiv* 89, S. 137-143.
- Busse, Volker (1999): Regierungsbildung aus organisatorischer Sicht, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 52, S. 313-322.
- Busse, Volker (2002): Kommentierung des Art. 65 GG, in: Friauf, Karl Heinrich/Höfling, Wolfram (Hrsg.): *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*, Berlin.
- Busse, Volker (2005): Bundeskanzleramt und Bundesregierung: Aufgaben, Organisation, Arbeitsweise. 4., neu bearb. u. akt. Aufl., Heidelberg.
- Busse, Volker (2006): Organisation der Bundesregierung und Organisationsentscheidungen der Bundeskanzler in ihrer historischen Entwicklung und im Spannungsfeld zwischen Exekutive und Legislative, in: *Der Staat* 45, S. 245-268.
- Busse, Volker (2008): Parlamentarisches Regierungssystem und Bundeskanzleramt im Kräftefeld staatlichen Handelns, in: *Der Landkreis* 78, S. 67-71.
- Derlien, Hans-Ulrich (1996): Zur Logik und Politik des Ressortzuschnitts, in: *Verwaltungsarchiv* 87, S. 548-580.
- Deutscher Bundestag/Bundesrat (Hrsg.) 2005: Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Berlin (= Zur Sache 1/2005).
- Ismayr, Wolfgang (2008): Gesetzgebung im politischen System Deutschlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): *Gesetzgebung in Westeuropa: EU-Staaten und Europäische Union*, Wiesbaden, S. 383-429.
- Karpfen, Ulrich (1986): Zum gegenwärtigen Stand der Gesetzgebungslehre in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung* 1, S. 5-32.
- Kirchhoff, Paul (2001): Demokratie ohne parlamentarische Gesetzgebung?, in: *Neue juristische Wochenschrift* 54, S. 1332-1334.
- Knoll, Thomas (2004): Das Bonner Bundeskanzleramt: Organisation und Funktionen von 1949-1999, Wiesbaden.
- König, Klaus (1993): Staatskanzleien: Funktionen und Organisation, Opladen.
- Kropp, Sabine (2002): Exekutive Steuerung und informale Parlamentsbeteiligung in der Wohnungspolitik, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 33, S. 436-452.
- Lehnguth, Gerold/Vogelgesang, Klaus (1988): Die Organisationserlasse der Bundeskanzler, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 113, S. 531-582.
- Manow, Philip (1996): Informativierung und Parteipolitisierung: Zum Wandel exekutiver Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 27, S. 96-107.
- Niclaß, Karlheinz (2004): Kanzlerdemokratie: Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, 2., vollst. überarb. u. erw. Aufl., Paderborn u. a.
- Oldiges, Martin (1981): Die Bundesregierung als Kollegium, Hamburg.
- Schneider, Hans (2002): Gesetzgebung: Ein Lehr- und Handbuch, 3., neu bearb. u. erw. Aufl., Heidelberg.
- Schreckenberger, Waldemar (1994): Informelle Verfahren der Entscheidungsvorbereitung zwischen der Bundesregierung und den Mehrheitsfraktionen: Koalitionsgespräche und Koalitionsrunden, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 25, S. 329-346.
- Schröder, Meinhard (2001): Die Institutionalisierung des nationalen Ethikrates: Ein bedenklicher Regierungsakt?, in: *Neue juristische Wochenschrift* 54, S. 2144-2146.
- Schröder, Meinhard (2005): Kommentierung des Art. 65 GG, in: Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.): *Kommentar zum Grundgesetz*, 5., vollst. neubearb. Aufl., München.
- Schulze-Fielitz, Helmut (1984): Der informale Verfassungsstaat: Aktuelle Beobachtungen des Verfassungslebens der Bundesrepublik Deutschland im Lichte der Verfassungstheorie, Berlin.
- Schuppert, Gunnar Folke (2003): Gute Gesetzgebung – Bausteine einer kritischen Gesetzgebungslehre, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung* 18 (Sonderheft).
- Siefken, Sven T. (2003): Expertengremien der Bundesregierung: Fakten, Fiktionen, Forschungsbedarf, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 34, S. 483-504.
- Smeddinck, Ulrich (2006): Integrierte Gesetzesproduktion: Der Beitrag der Rechtswissenschaft zur Gesetzgebung in interdisziplinärer Perspektive, Berlin.
- Steinmeier, Frank Walter (2001): Konsens und Führung, in: Müntefering, Franz/Machnig, Matthias (Hrsg.): *Sicherheit im Wandel: Neue Solidarität im 21. Jahrhundert*, Berlin, S. 263-272.
- Vitzthum, Wolfgang Graf (1978): Parlament und Planung: Zur verfassungsgerechten Zuordnung der Funktionen von Bundesregierung und Bundestag bei der politischen Planung, Baden-Baden.
- Würtenberger, Thomas (1979): Staatsrechtliche Probleme politischer Planung, Berlin.
- Zeh, Wolfgang (1999): Das Parlament in Berlin, in: Süß, Werner/Rytlewski, Ralf (Hrsg.): *Berlin. Die Hauptstadt: Vergangenheit und Zukunft einer europäischen Metropole*, Berlin, S. 649-659.

- Zippelius, Reinhold/Würtenberger, Thomas (2005): Deutsches Staatsrecht: Ein Studienbuch, 31. Aufl., München.
- Zuck, Rüdiger (1998): Verfassungswandel durch Vertrag?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 31, S. 457-458.
- Zypries, Brigitte/Peters, Cornelia (2000): Die neue Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 15, S. 316-327.

Regieren aus der zweiten Reihe: Der Parlamentarische Staatssekretär im Bund

1. Einleitung

Ein Blick auf die Regierungsbank im Deutschen Bundestag zeigt neben dem Bundeskanzler und den Bundesministern in den hinteren Reihen allenfalls der Fachöffentlichkeit bekannte Akteure: Parlamentarische Staatssekretäre (PStS, bzw. Staatsminister, wie die Bezeichnung der PStS im Bundeskanzleramt und im Auswärtigen Amt lautet). Sie übertreffen derzeit die Zahl der Bundesminister um das Doppelte (aktuell 30 PStS in 15 Ressorts), finden sich aber eher am Rande der politischen Berichterstattung. Die Einführung des Amtes 1967 bildete eine strukturelle Erweiterung des bundesdeutschen Regierungssystems, die bis heute in diesem Ausmaß einzigartig geblieben ist (Hefty 2005: 22) und mit zahlreichen Erwartungen verknüpft war. Nach zunächst positiver Aufnahme sah sich das Amt bald Kritik ausgesetzt, die – insbesondere in der Presse – bis heute anhält.¹ Die Gründe für die missbilligende Wahrnehmung durch Wissenschaftler und Journalisten sind nicht zuletzt in der Tatsache zu suchen, dass sich die Institution anders entwickelte als vorauszusehen und sich zugleich einige der an das Amt geknüpften Erwartungen nicht oder nur unzureichend erfüllten. Rausch und Oberreuter (1969: 63) zogen bereits zwei Jahre nach der Einführung PStS eine äußerst negative Bilanz:

„[D]ie neugeschaffenen parlamentarischen Staatssekretäre, weit davon entfernt, eine Rolle als Bindeglied zwischen Exekutive und Parlament zu spielen, fühlen sich auf der Regierungsbank weitaus wohler als auf ihren Abgeordnetensitzen. Als ‚Tonband der Regierung‘ in den Fragestunden blähen sie sich zu einer Art Minister auf, während im Innern der Ministerien der Informationsstrang vielfach an ihnen vorbeiführt und sie mangels zugewiesener Kompetenzen von der Bürokratie absorbiert werden.“

Als eine Ursache dafür, dass das Amt die Erwartungen nicht in vollem Umfang erfüllen konnte, wurde die rechtlich vage Normierung genannt, welche es ermöglicht, die bei der Schaffung des Amtes genannten Funktionen außer Kraft zu setzen und die Institution stattdessen ihrem ursprünglichen Zweck zu entfremden (Kröger 1974: 585). Beim ersten Gesetz über die Rechtsverhältnisse Parlamentarischer Staatssekretäre (ParlStG) war bewusst auf konkrete Vorgaben verzichtet worden, um das Amt in der Praxis zu erproben und den beteiligten Akteuren breite Gestaltungsmöglichkeiten einzuräumen. Allerdings trugen die Novellierungen des Gesetzes 1974 und 1999 wenig dazu bei, auftretende Fehlentwicklungen zu korrigieren.

¹ „[T]euer und nutzlos“, bilanziert Nelles (2005: 38). „Unbekannt, überbezahlt, unterbeschäftigt [...]“, titelt Vorkötter (1993: 8). Nur wenige attestieren dem Amt eine positive Entwicklung, z. B. Schäfer (1982: 43).

Mit einem Einkommen von 75 Prozent des Amtsgehaltes eines Bundesministers und halben Abgeordnetendiäten verdient ein PStS mehr als ein mandatsloser Minister. Hinzu kommen weitere Vergünstigungen wie Pensionsansprüche, Dienstwagen und zusätzliche Mitarbeiter. Dadurch besitzt das Amt rein materiell bereits eine hohe Attraktivität. Nach weitverbreiteter Auffassung entwickelte sich die Institution des PStS zu einem hochdotierten aber relativ machtlosen Amt, dessen Daseinsberechtigung weniger auf seinen originären Zielen als vielmehr darauf basiere, eine flexibel zu handhabende „Verfügungsmasse bei Koalitionsverhandlungen“ (Meyer 1989: 132)² zu sein. Immer wieder tauchen PStS als Beleg für „übersorgte“ Politiker und dadurch Verursacher von Politikverdrossenheit auf. So argumentiert zum Beispiel von Arnim: „In krassem Gegensatz zur relativen Machtlosigkeit und meist geringen Bedeutung von Parlamentarischen Staatssekretären steht ihre Bezahlung“ (Arnim 1998: 78).

Die eindimensionale Sichtweise auf das Amt, meist verbunden mit einer Verengung auf die Objektfunktion PStS als personelle Ressource und Versorgungsposten, liegt möglicherweise auch darin begründet, dass die eigentliche Rolle PStS, von den Anfangsjahren abgesehen, kaum eingehend und systematisch untersucht wurde. Fachwissenschaftlich (und auf empirischer Basis) fanden PStS als eigenständiges Thema nur kurz nach ihrer Einführung 1967 Interesse (Steffani/Nuscheler 1970; Hopf 1968; Schäfer 1969; Nuscheler 1970; Laufer 1969). In den folgenden Jahrzehnten gab es allenfalls eine staatsrechtlich-juristische Befassung mit dem Thema (z. B. Gallois 1983), und erst mit den Arbeiten von Hefty (2005) und Bohnefeld (2007) wurde nach fast drei Jahrzehnten an die politikwissenschaftlichen Pionierarbeiten angeknüpft. Regelmäßig werden PStS aber als Teil der politischen Elite betrachtet und waren somit auch Bestandteil der empirischen Eliteforschung.³

Auch in der einzigen aktuellen umfassenden Arbeit zu der Institution von Hefty wird bilanziert, dass die Funktion PStS als Mittel für Proporz- und Patronagebemühungen tatsächlich die alleinige über den gesamten Zeitraum erfolgreiche gewesen sei (Hefty 2005). Dennoch zeichnet die Untersuchung in Bezug auf den Nutzen der Institution im Verlauf ihrer über 40jährigen Entwicklung ein differenziertes Bild und kommt zum Ergebnis, dass die Einführung PStS „notwendig war und bleibt“ (Hefty 2005: 289).

Im vorliegenden Beitrag sollen kurz die Entstehung des Amtes sowie seine rechtlichen Grundlagen dargelegt und mit der Darstellung der Tätigkeit PStS im Bundestag ein Beleg für seine wichtige Funktion als verbindendes Element zwischen Legislative und Exekutive geliefert werden. Aufbauend auf zwei Elitenstudien wird zusätzlich versucht, Aussagen zum Rollenverständnis der Amtsinhaber im Spannungsverhältnis zwischen Regierung und Parlament zu treffen.

2. Entstehung des Amtes

Bereits bei der Gründung der Bundesrepublik Deutschland wurde die Einsetzung von PStS diskutiert. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee im Jahre 1948 sah in seinem Entwurf neben dem Bundeskanzler und den Bundesministern auch PStS in der Bundesregierung vor, und auch im Parlamentarischen Rat wurde ihre Berufung erwogen (From-

² In diesem Sinne viele andere, z. B. Der Spiegel (o. V. 1992: 21).

³ Dies gilt für die Mannheimer Elitenstudien von Kaase und Klingemann 1972 und 1981 (Hoffmann-Lange 1983, 1992), die Comparative Elite Study 1987 (Derlien et al. 1988, 1991), die Potsdamer Elitestudie 1995 (Bürklin/Rebenstorf et al. 1997) und jüngst die Konstanzer Replikation der Comparative Elite Study 2005 (Schwanke/Ebinger 2006).

me 1970: 54; Laufer 1969: 4). Man verzichtete jedoch auf eine Normierung durch das Grundgesetz, da die Schaffung des Amtes der politischen Praxis überlassen bleiben sollte.

Ab 1949 war bei allen Verhandlungen zur Regierungsbildung die Bestellung von PStS oder Staatsministern ein Thema (Eschenburg 1967: 31). Dabei handelte es sich zumeist um Versuche, PStS als Kontrollinstrument beim Ressortchef der anderen Koalitionspartei (*Contreminister*) einzusetzen (Morkel 1967: 21). Bei den Gesprächen zur Bildung einer Großen Koalition Ende 1966 einigten sich SPD und Union schließlich auf die Berufung von sieben PStS. Ziel war, sie als „vorweggenommenes Teilstück einer umfassenden Kabinettsreform“ (PlPr 5/98: 4508C), verbunden mit einer Verkleinerung und Effizienzsteigerung der Bundesregierung, einzuführen. Auch Proporz- und Patronagegründe spielten nach Presseberichten eine nicht zu unterschätzende Rolle (o. V. 1966: 47).

Der entsprechende Gesetzentwurf der Bundesregierung wurde im Januar 1967 in den Bundestag eingebracht und an den Innenausschuss zur federführenden Beratung, an den Rechtsausschuss und den Haushaltsausschuss zur Mitberatung überwiesen (Hefty 2005: 33). In diesen Beratungen kristallisierten sich zwei Modelle für das neu zu schaffende Amt heraus, die sich an das britische Vorbild anlehnten. Der Innenausschuss bevorzugte, gemäß dem Regierungsentwurf, eine Variante, die sich am *Parliamentary Secretary* orientierte, „denn der PStS sollte wohl nicht primär als Bestandteil der Regierung gesehen werden, sondern als Abgeordneter, der die besondere Aufgabe [hat], die Verbindungen zwischen Parlamentarischen Gremien und der Regierung zu pflegen“ (Hinrichs 1971: 15). Der Rechtsausschuss hingegen sprach sich für eine Anlehnung an den *Minister of State* und damit für einen stärker im Ressort verhafteten Ministergehilfen mit eigenständigen Aufgabenbereichen (Fromme 1970: 56f.) aus. Grund dafür waren unterschiedliche Erwartungen an das Amt: Im Innenausschuss betonte man stärker die „Ministerschule“ für fähige Parlamentarier, während der Rechtsausschuss den Schwerpunkt auf die Entlastungsfunktion für den Minister legte.

Das Gesetz wurde bereits am 15.03.1967 in der vom Innenausschuss beschlossenen Fassung angenommen, ohne die Änderungswünsche des Rechtsausschusses zu berücksichtigen. Der Bundesrat verzichtete auf eine Behandlung des Gesetzes. Am 09.04.1967 trat das Gesetz in Kraft und am 12. April wurden die ersten sechs PStS ernannt, ein weiterer wenige Tage später.⁴ Der Vorgang wurde als „gesetzgeberische[s] Schnellverfahren [...], das eine gründliche Beratung nicht zuließ und der Bedeutung der neuen Institution nicht gerecht wurde“ (Laufer 1969: 1), kritisiert.

Mit der Einführung von PStS versprach man sich die Entschärfung mehrerer Problemfelder innerhalb des deutschen Regierungssystems. Gemäß der offiziellen Zielstellung sollten PStS den Minister im Ressort entlasten, die Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung und Bundestag verbessern, in einer Art „Ministerschule“ das politische Handwerk erlernen sowie die beamteten Staatssekretäre entpolitisieren (BT-Drs. 5/1402, 5/1556; PlPr 5/95: 4345Aff., 5/98: 4508Aff.). Der Berichterstatter des federführenden Innenausschusses, Manfred Wörner (CDU), betonte bei den Plenarberatungen zur Einführung der neuen Institution, die Minister seien ständig „zeitlich und physisch überfordert“ (PlPr 5/98: 4508A). In der Tat war die starke Belastung der Minister auf Grund einer allgemeinen Wandlung der Aufgaben und Funktionen moderner Regierungen allgemein anerkannt (Laufer 1969: 15f.). Deshalb war die Unterstützerfunktion ein wichtiger Grund für die Einführung von PStS.

⁴ Beim Bundeskanzler: Karl Theodor Freiherr von und zu Guttenberg (CSU); beim Außenminister: Gerhard Jahn (SPD); beim Innenminister: Ernst Benda (CDU); beim Wirtschaftsminister: Klaus Dieter Arndt (SPD); beim Verteidigungsminister: Eduard Adorno (CDU); beim Finanzminister: Albert Leicht (CDU); beim Verkehrsminister: Holger Börner (SPD); vgl. Schindler 1999: 1060ff.

Aus der Überlastung der Ressortchefs ergab sich zudem, dass den beamteten Staatssekretären neben ihrer Tätigkeit als Kopf der Verwaltung immer mehr politische Aufgaben anvertraut wurden, was von vielen als Schwächung der politischen Führung angesehen wurde (Hinrichs 1971: 19). Ein politischer Ministerhelfer, und damit eine Vergrößerung der politischen Führungsspitze eines Ressorts, sollte den beamteten Staatssekretär entlasten und ihn in den Status eines Verwaltungsbeamten zurückführen. Darüber hinaus hoffte man, mit Hilfe von PStS besonders die Interaktion zwischen Ministerialverwaltung und Bundestag zu verbessern. In ihrer Doppelfunktion als Abgeordnete und Teil der politischen Führung eines Ressorts schienen sie dazu prädestiniert, einen Großteil der parlamentarischen Verpflichtungen des Ministers zu übernehmen, auszubauen und dadurch die Kommunikation zwischen Regierung und Parlament zu verbessern.

Ein weiteres zentrales Argument war die Nutzung des Amtes als „Ministerschule“ sowie zur allgemeinen Förderung des politischen Nachwuchses. PStS sollten aus den Reihen der jüngeren Abgeordneten rekrutiert werden und ihre Tätigkeit nicht zu lange ausüben, um möglichst vielen Parlamentariern eine „politische Ausbildung“ zukommen und das Amt nicht zur politischen „Endstation“ werden zu lassen (Morkel 1967: 11; Laufer 1969: 20).

Eine weitere, wenngleich von offizieller Seite nicht erwähnte Motivation zur Berufung von PStS war die Schaffung neuer politischer Ämter und die damit verbundene Erhöhung des Patronage- und Proporzpotenzials innerhalb von Fraktionen bzw. Koalitionen (Fromme 1970: 61). Was sich vordergründig als „Postengeschacher“ abtun lässt, hat durchaus seine Berechtigung: Durch eine geschickte Besetzungspraxis können potentielle Gegenspieler eingebunden und damit die Entstehung zusätzlicher, einer hohen Regierungseffizienz entgegenstehender Macht- und Gestaltungszentren verhindert sowie die Kooperations- und Konsensbereitschaft innerhalb der Fraktionen und der Koalition erhöht werden (Hefty 2005: 285).

Keine unmittelbare Bedeutung schien zum Zeitpunkt der Einführung von PStS ihre im Vorfeld häufig erwogene Funktion als *Contreminister* zur Kontrolle des Koalitionspartners in einem Ressort gehabt zu haben. Das erstmalige Zusammentreffen der beiden großen Parteien SPD und CDU/CSU in einer Regierung hätte derartige Beweggründe vermuten lassen (Fromme 1970: 61). Möglicherweise nahm man an, dass der angestrebte Entlastungseffekt bei einer Nutzung des Amtes als *Contreminister* verpuffen oder sogar die Funktionsfähigkeit der Regierung zusätzlich belasten würde (Hefty 2005: 54). Tatsächlich wurde, abgesehen von Ausnahmen innerhalb der CDU/CSU, erst 1972 durch die Einsetzung Hans Apels (SPD) bei Außenminister Walter Scheel (FDP) mit der Beigabe von PStS der anderen Koalitionspartei begonnen – eine Praxis, die sich, mehr oder weniger ausgeprägt, bis zur 15. Wahlperiode hielte.

3. Rechtsgrundlagen

Die Institution ist nicht im Grundgesetz, sondern nur auf einfachgesetzlicher Ebene verankert. Da in Artikel 62 GG PStS nicht erwähnt werden, sind sie formal nicht Mitglieder der Bundesregierung (Jarass/Pieroth 2006: 705). Das Amt selbst findet seine rechtliche Definition im „Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre“ (ParlStG) sowie der Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg) auf Grundlage des Artikels 65 GG. Das ParlStG vom 24.07.1974 ist eine modifizierte, im Kern aber unverän-

derte Version des ersten ParlStG aus dem Jahr 1967 (Wieser 1997: 29).⁵ Genau wie das Gesetz von 1967 wurde das ParlStG von 1974 als „Übergangsgesetz“ mit vorläufigem Charakter gesehen (PlPr 7/51: 2929C; Hefty 2005: 39). Dennoch ist es bis heute ohne große Änderungen in Kraft. Die einzige erwähnenswerte Ergänzung fand das Gesetz 1999. Dabei wurde durch eine auch unter dem Titel „Lex Naumann“⁶ bekannte Änderung des Artikels 1 ermöglicht, dass Parlamentarische Staatssekretäre beim Bundeskanzler nicht Mitglied des Bundestages sein müssen (BT-Drs. 14/30).

Das ParlStG als „nahezu reines Statusgesetz“ (Hefty 2005: 34) skizziert in Paragraph 1 (1) den Aufgabenbereich der Institution: „Die Parlamentarischen Staatssekretäre unterstützen die Mitglieder der Bundesregierung, denen sie beigegeben sind, bei der Erfüllung ihrer Regierungsaufgaben.“ Darüber hinaus werden keine Angaben zu Aufgaben und Befugnissen gemacht. Einzige formale Voraussetzung für das Amt ist die Mitgliedschaft im Bundestag mit den daraus hervorgehenden Kriterien zur Wählbarkeit. Für den Fall der nach der Gesetzesänderung von 1999 möglichen Nichtmitgliedschaft der PStS beim Bundeskanzler wurden keine weiteren Voraussetzungen für das Amt definiert. Es kann wohl davon ausgegangen werden, dass in der Praxis weiterhin die Bedingungen für das passive Wahlrecht zum Deutschen Bundestag gelten.

Das Berufungsverfahren gemäß Paragraph 2 ParlStG entspricht weitgehend dem für Bundesminister nach Artikel 64 GG, jedoch darf der Bundeskanzler Vorschläge an den Bundespräsidenten zur Ernennung nur im Einverständnis mit dem jeweiligen Minister machen. Zur Amtseinführung leistet der Parlamentarische Staatssekretär den gleichen Eid wie der Bundespräsident und die Mitglieder der Bundesregierung, allerdings vor dem zuständigen Minister und nicht vor dem Parlament. Gemäß Paragraph 4 kann der PStS jederzeit seine Entlassung verlangen. Diese erfolgt auf Vorschlag des Bundeskanzlers durch den Bundespräsidenten. Dem Entlassungsgesuch eines PStS muss, anders als bei Bundesministern, entsprochen werden. Er darf nicht zur vorläufigen Weiterführung der Amtsgeschäfte gemäß Artikel 69 (3) GG verpflichtet werden. Soll der PStS gegen seinen Wunsch entlassen werden, setzt dies die Einigkeit von Bundeskanzler und dem betroffenen Bundesminister voraus, denn nur dann ist ein entsprechender Entlassungsvorschlag des Bundeskanzlers an den Bundespräsidenten bindend. Falls kein Einvernehmen von Bundeskanzler oder Bundesminister über die Entlassung herrscht, kann diese gemäß ParlStG von keiner Seite rechtlich erzwungen werden (Wieser 1997: 30). Zwei weitere mögliche Gründe für den Verlust des Amtes sind der Rücktritt des vorgesetzten Ministers und – sieht man vom Sonderfall Kanzleramt ab – der Verlust des Bundestagsmandates.

Nach Paragraph 8 ParlStG darf dem PStS auf Vorschlag des Bundeskanzlers im Einvernehmen mit dem Minister vom Bundespräsidenten der Titel „Staatsminister“ verliehen werden, ohne dass daraus weitere Rechte oder Pflichten erwachsen.⁷ Weiterhin stellt das ParlStG ein öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis fest, „weil diese Amtsträger aus der Sphäre des Beamtenrechts herausgehoben werden sollten. Sie sollten dem Wesen des parlamentarischen Regierungssystems entsprechend als regierende Parlamentarier verstanden werden“ (Gallois 1983: 68). Das Gesetz überträgt das für Minister geltende Berufsausübungsverbot auf die PStS, genauso wie die Inkompatibilität des Amtes mit der Mitgliedschaft in einer Landesregierung oder im Europaparlament sowie einer Tätigkeit im Vor-

⁵ Ein allerdings nicht zu unterschätzendes Detail ist die Verbesserung der Versorgungsleistungen, wie z. B. die Umwandlung der Entschädigung in ein Amtsgehalt sowie Ruhegeld, wodurch das Amt an Attraktivität gewinnt und für Versorgungspatronage interessanter wird (vgl. Fromme 1974: 12).

⁶ Den Begriff „Lex Naumann“ führte der Abgeordnete Hartmut Koschyk (CSU) in der Debatte zum Amt ein (vgl. Neumann 2002: 206).

⁷ Der Titel wird (aus protokollarischen Gründen) bisher nur im Auswärtigen Amt sowie im Bundeskanzleramt geführt.

stand, Aufsichts- oder Verwaltungsrat eines Erwerbsunternehmens (Hefty 2005: 38; Gallois 1983: 41).

Mit der Geschäftsordnung der Bundesregierung werden die Aufgaben und Befugnisse von PStS etwas präzisiert. Danach ist der PStS befugt, für den Minister in Bundestag und Bundesrat vertretungsweise Erklärungen abzugeben. Außerdem darf er den Minister im Kabinett vertreten, ohne jedoch über ein Stimmrecht zu verfügen. Dieses kann nur ein anderes Regierungsmitglied ausüben. Anstelle des beamteten Staatssekretärs kann der PStS in Einzelfällen zum Vertreter des Ressortchefs im Haus bestimmt werden. Gemäß Paragraph 14a GOBReg obliegt es dem Minister festzulegen, welche Aufgaben dem PStS übertragen werden. Eine Weisungsgebundenheit des PStS gegenüber seinem Minister geht daraus nicht ausdrücklich hervor, lässt sich aber nach herrschender Meinung als Voraussetzung für diese Vorschrift sowie aus dem Ressortprinzip nach Artikel 65 GG ableiten (Wieser 1997: 32; Gallois 1983: 52).

Anfangs wurden Bedenken über die Verfassungsmäßigkeit der Institution geäußert. Diese bezogen sich unter anderem auf ihre doppelte Verankerung in Exekutive und Legislative und eine dadurch hervorgerufene mögliche Verletzung der verfassungsrechtlich gebotenen Gewaltentrennung sowie auf Probleme der organisatorischen und politischen Ausgestaltung des Amtes. Auch die Frage, ob es für die Schaffung des Amtes einer Änderung des Grundgesetzes bedurft hätte, wurde aufgeworfen (Schäfer 1969: 38; Knöpfle 1968: 145ff. u. a.). Zwar wurden letzte Zweifel nicht ausgeräumt (z. B. Meyer 1989: 132ff; Arnim 1998: 82), dennoch ist die Verfassungskonformität des Amtes inzwischen weitgehend unumstritten (Laufer 1969: 23ff.; Wieser 1997: 29; Hefty 2005: 43ff.), insbesondere vor dem Hintergrund des (mittlerweile) etablierten Verständnisses vom Dualismus von Regierungsmehrheit und Opposition im parlamentarischen Regierungssystem.

4. Parlamentarische Staatssekretäre im Deutschen Bundestag

4.1 *Der Parlamentarische Staatssekretär: Abgeordneter und Regierungsvertreter*

Die Arbeit im Parlament bildet einen Schwerpunkt der Tätigkeit von PStS. Dazu gehören die Beantwortung von Abgeordnetenanfragen, die Abgabe politischer Erklärungen für die Bundesregierung im Plenum, die Teilnahme an den Sitzungen der mit ihrem Ministerium korrespondierenden Fachausschüsse sowie die Anwesenheit in den Arbeitskreisen bzw.-gruppen und Vorstandssitzungen der Regierungsfraktionen (Gallois 1983: 91; Zeh 1979: 135f.). Der detaillierte Aufgabenbereich und die Ausgestaltung ihrer Rolle in den jeweiligen Bereichen hängen dabei wesentlich von den spezifischen Bedingungen im Ressort und dem Führungsstil des Ministers ab (Oertzen 2006: 162). Bis zur Schaffung des Amtes wurde ein Teil dieser Aufgaben von beamteten Staatssekretären übernommen, was besonders im Hinblick auf die Fragestunde oft als unbefriedigend empfunden wurde, „weil diese sich auf ihre Stellung als ausführende Organe zurückziehen und so eigentlich nicht verantwortlich gemacht werden konnten, andererseits wurde eine weitere Politisierung der Staatssekretäre befürchtet“ (Hefty 2005: 56). PStS können sich im Gegensatz zu den beamteten Staatssekretären politisch äußern. Diese Option liefert einen flexibleren Handlungsrahmen bei der Vertretung des Ministers und eröffnet – zumindest theoretisch – bessere Chancen einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle.

Sieht man von den seit 1999 möglichen Ausnahmen beim Bundeskanzler ab, sind alle PStS Parlamentarier, zugleich aber mit einem weiteren öffentlich-rechtlichen Amt versehen

und faktisch in die Exekutive integriert. Sie bleiben dabei jedoch vollwertige Mitglieder des Deutschen Bundestages und Mitglieder ihrer Fraktion – mit allen sich daraus ergebenden Rechten und Pflichten. Ihre Nähe zur Regierung kommt auch dadurch zum Ausdruck, dass sie im Plenum auf der Regierungsbank Platz nehmen, wenn sie in ihrer Funktion als Vertreter der Regierung aktiv sind (Gallois 1983: 91). In der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) wird das Amt nicht namentlich behandelt. Da PStS keine Mitglieder der Bundesregierung sind, fallen sie nicht unter die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung (Staff 1970: 22ff.). Das Zitierungsrecht des Bundestages nach Artikel 43 (1) GG kommt für Parlamentarische Staatssekretäre ebenfalls nicht zur Anwendung. Auf Anforderung des Bundestages müssen Bundesminister oder Bundeskanzler persönlich erscheinen und können sich nicht durch ihren Parlamentarischen Staatssekretär vertreten lassen, da nur sie selbst durch den Bundestag kontrolliert werden können (Bücker/Schreiner 2003: § 42). Dennoch kommt es in der Praxis vor, dass ein PStS anstelle des Ministers bei der Herbeirufung von Regierungsmitgliedern vor das Plenum tritt. Der Grund dafür liegt in einem modifizierten Antrag, in dem zum Beispiel der „Bundeswirtschaftsminister oder einer der Staatssekretäre“ oder ein „Mitglied des Bundesfinanzministeriums“ herbeigerufen werden (Schindler 1999: 1263; Feldkamp 2005: 334ff.).

Als Beauftragte der Bundesregierung haben PStS nach Artikel 43 GG und dem Paragraphen 43 GOBT unabhängig von ihren Abgeordnetenrechten ein jederzeitiges Zutritts- und Anhörungsrecht im Plenum und in den Ausschüssen. Durch faktische Doppelmitgliedschaft der PStS in Regierung und Parlament ergaben sich in der Vergangenheit Reibungspunkte mit ihrer parlamentarischen Tätigkeit. Im Mittelpunkt stand dabei die Frage, inwieweit PStS die ihnen theoretisch zustehenden Rechte als Abgeordnete, wie zum Beispiel die Mitgliedschaft in einem Ausschuss, eine aktive Mitwirkung im Plenum durch Zwischenfragen und Zwischenrufe sowie die Einreichung von Fragen für die Fragestunde, tatsächlich wahrnehmen sollten (Hefty 2005: 64). Unbestritten dagegen ist die Rolle der PStS als Abgeordnete zur Beschaffung von Mehrheiten bei Abstimmungen. Die durchschnittlich 25 bis 30 PStS bilden einen Stimmanteil, der nicht nur bei knappen Mehrheiten von großer Bedeutung ist. Zählt man die Minister hinzu, sind rund 15 Prozent der Abgeordneten der Regierungsfaktionen exekutiv eingebunden. Bedingt durch die Tatsache, dass dabei den exekutiven Aufgaben häufig Vorrang eingeräumt wird, besteht die Gefahr, dass es zu (quantitativen) Engpässen in der parlamentarischen Arbeit kommt. So forderte Helmut Kohl während seiner Regierungszeit die PStS in einem Schreiben auf, die Möglichkeit zur Teilnahme an den Plenarabstimmungen grundsätzlich zu gewährleisten (o. V. 1995: 4).

4.2 Parlamentarische Staatssekretäre in den Fach- und Führungsgremien der Fraktion: Kontrolle und Interaktion

Es herrscht weitgehend Konsens darüber, dass sich seit der Einführung von PStS die Kontakte zwischen der Regierung und der sie tragenden Fraktionen intensiviert haben (Zeh 1979: 136; Laufer 1969: 85; Gallois 1983: 103; Schäfer 1982: 145). Als Mitglieder ihrer Parlamentsfraktion verfügen sie grundsätzlich über die Rechte und Pflichten, welche sich aus den Arbeits- bzw. Geschäftsordnungen der Fraktionen ergeben. Nur teilweise finden sich einschränkende Normen, wie zum Beispiel die ausdrückliche Festlegung in der Geschäftsordnung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, dass PStS (genau wie Mitglieder der Bundesregierung), die zugleich der Fraktion angehören, in den Arbeitskreisen nicht stimmberechtigt sind.

In der Praxis besitzen die PStS innerhalb der Führungs- und Fachgremien ihrer Fraktionen einen besonderen Status. Sie haben in der Regel keine Funktionen in der Fraktion

inne bzw. legen diese im Fall einer Ernennung nieder. Diese Handhabung ergibt sich zum einen aus dem Gebot einer gewissen politischen Zurückhaltung vor dem Hintergrund einer formalen Trennung von Regierung und Parlament; darüber hinaus ermöglicht es die Aufgabenfülle der PStS kaum, Posten bzw. Ämter innerhalb der Fraktion einzunehmen. Die Inkompatibilität des Amtes des Parlamentarischen Geschäftsführers mit dem des PStS, wie sie beispielsweise in der Geschäftsordnung der CSU-Landesgruppe festgelegt wurde, ist eine „selbstverständliche“ – nicht zuletzt durch den hohen Zeitaufwand, den die Ausübung dieser Ämter mit sich bringt (Petersen 2000: 92).

Nichtsdestotrotz sind die PStS in den Gremien der Fraktion präsent. Der Tätigkeitsbereich von PStS erstreckt sich auf die Arbeitsgruppen und -kreise, die Fraktionsvorstände sowie die Fraktionsversammlungen. Die Geschäftsordnung der SPD-Fraktion legt fest, dass PStS der eigenen Partei „mit beratender Stimme“ an den Sitzungen des Fraktionsvorstandes teilnehmen. Auch in allen anderen Fraktionen ist die beratende Mitwirkung der PStS an den Sitzungen des Vorstandes gemeinsam mit Regierungsmitgliedern, Mitgliedern des Bundestagspräsidiums sowie Parteivorsitzenden und Generalsekretären üblich (Ismayr 2001: 121). Als Fraktionsmitglieder sind sie selbstverständlich zur Teilnahme an den Fraktionsversammlungen berechtigt, und im Allgemeinen wird diese durch die anderen Fraktionsmitglieder auch erwartet (Laufer 1969: 84).

Ein zentraler Ort ihrer Parlamentsarbeit sind die Arbeitsgruppen und -kreise ihres Politikfeldes, an deren Sitzungen sie regelmäßig teilnehmen (Ismayr 2001: 105; Oertzen 2006: 163, 174). PStS treten als Vertreter der Regierung in Erscheinung, sehen ihr Hauptziel in der Durchsetzung der politischen Vorstellungen der Regierung und müssen dabei die (notwendige) Unterstützung durch die Abgeordneten der Regierungsfraktionen suchen (Oertzen 2006: 164). Im Ergebnis kommt es zu einer wechselseitigen Durchsetzungs- und Überzeugungsarbeit, verbunden mit einem komplexen Informationsaustausch zwischen PStS und den Abgeordneten in den Arbeitsgruppen und -kreisen oder anderen Fraktionsgremien. All dies geschieht vor dem Hintergrund des Miteinanders von Regierung und parlamentarischer Regierungsmehrheit, wobei es vor allem um ein geschlossenes Auftreten nach außen geht (Oertzen 2006: 164f.).

PStS werben für konkrete Vorhaben der Regierung, aber auch um allgemeine Unterstützung der Abgeordneten für ihren Minister. Es liegt nahe, dass der Auftritt von PStS in den Arbeitsgremien der Fraktionen wegen ihres politischen Mandats positiver eingeschätzt wird als die alleinige Anwesenheit der entsprechenden Fachbeamten (Schwarzmeier 2001: 213). Oertzen verweist auf die Aussagen zweier PStS, nach denen diese Aufgabe für sie sogar einfacher zu bewältigen sei als für den Minister (Oertzen 2006: 164). Die Gründe dafür lägen in der Tatsache begründet, dass sich PStS und einfacher Abgeordneter in ihrer Rolle ähnlicher seien als Minister und Abgeordneter. Regelmäßige Aktivitäten im Parlament und, damit verbunden, zahlreiche und enge Kontakte zu den Abgeordneten führten nach Ansicht der befragten PStS dazu, dass die Abgeordneten sie „eher als ihresgleichen“ akzeptieren würden. Auch wenn zu Recht vermutet wird, die PStS könnten ihre Parlamentsnähe zur Durchsetzung ihrer Ziele übermäßig betonen, lassen sich ihre Aussagen doch bis zu einem gewissen Grad als Teil ihres Selbstverständnisses interpretieren und spiegeln wohl auch die Rezeption durch die Mitglieder der Arbeitsgruppen und -kreise wider.

PStS bedienen den Informationsbedarf der eigenen Abgeordneten, erläutern Vorhaben der Regierung und geben dabei sowohl fachliche als auch strategische Informationen, zum Teil auch über die Haltung anderer politischer Akteure, weiter (Ismayr 1992: 100). Die Informationen sind dabei zumeist genauer und umfangreicher als in den Fachausschüssen (Ismayr 1992: 101). Bei der Weitergabe von Informationen treffen sie jedoch häufig eine Auswahl – übermittelt wird nur, was schon einen gewissen „Reifegrad“ innerhalb des Mi-

nisteriums erlangt hat (Oertzen 2006: 167). Die Abgeordneten haben an dieser Stelle die Möglichkeit, Entwürfe der Regierungsmehrheit zu diskutieren und eventuelle Kritikpunkte über den Parlamentarischen Staatssekretär in die Regierung hineinzutragen. Dies gilt im gleichen Maße für Anregungen und Forderungen aus den Reihen der Mehrheitsabgeordneten, die durch die Exekutive aufgegriffen werden und als Grundlage für neue Gesetzgebung dienen können. PStS fungieren somit als „echtes Bindeglied zwischen Bundesregierung und den sie tragenden Fraktionen“ (Schäfer 1982: 145; Schwarzmeier 2001: 213f.). Sie leisten damit auch einen wichtigen Beitrag zur gegenseitigen Kontrolle innerhalb der Regierungsmehrheit. Da keine Seite ihre Ziele allein durchsetzen kann, muss der PStS einerseits seine Fraktionskollegen von den Regierungsvorhaben überzeugen und wird dahingehend als Vertreter der Regierung kontrolliert; andererseits nimmt er Anregungen und Kritikpunkte der Abgeordneten auf und unterzieht sie wiederum einer Machbarkeitsprüfung (Oertzen 2006: 166f.).

Durch die regelmäßige Anwesenheit in den Fraktionsgremien empfangen die PStS durch die Abgeordneten – die über solche Informationen in stärkerem Maße verfügen als die Vertreter der Exekutive – auch Stimmungen von der Parteibasis und der Bevölkerung und transportieren diese in die Regierung. PStS tragen damit insgesamt zur Responsivität der Regierung bei (Oertzen 2006: 168).

Es wurden im Verhalten PStS in den Fraktionsgremien auch Ansätze koalitionsinterner Kontrolle erkannt. Dabei warben „andersfarbige“ PStS bei Differenzen mit ihrem Minister in den Arbeitsgruppen und -kreisen ihrer Partei um Unterstützung für die eigenen Konzepte und konkurrierten so mit dem Ressortchef des Koalitionspartners (Oertzen 2006: 165). Dieses Verhalten tritt allerdings nur sporadisch auf, was darauf zurückgeführt wird, dass die Funktion als *Contreminister* aufgrund anderer Kontrollmechanismen innerhalb der Koalition und des Regierungssystems zurücksteht (Thies 2001: 581; Kim/Loewenberg 2005: 1122; Oertzen 2006: 165).

Neben der Tätigkeit in den Regierungsfraktionen nehmen PStS auch an „Arbeitstreffen der Funktionsträger und Fachleute der einzelnen Politikbereiche“ zur interfraktionellen Koordination innerhalb der Koalition teil (Ismayr 1992: 151). Auch dort dürfte ihre im Sinne der Exekutive informierende und ausgleichende Rolle vorherrschen.

4.3 Parlamentarische Staatssekretäre in den Ausschüssen: Kontrolle und Information

Gemäß ihrem Doppelstatus als Abgeordnete und Mitglieder der politischen Ressortführung wären PStS formal berechtigt, sowohl als Beauftragte der Bundesregierung als auch als ordentliche oder stellvertretende Mitglieder in den Ausschüssen des Bundestages aktiv zu werden. Während der 6. Wahlperiode gehörten alle PStS der SPD als stellvertretende Mitglieder dem mit ihrem Ressort korrespondierenden Ausschuss an (Hinrichs 1971: 25). Begründet wurde dies mit der Nutzung aller Personalressourcen angesichts knapper Mehrheiten sowie der Tatsache, dass die Stellung als PStS die Abgeordnetenrechte nicht berühre, und dass ein noch stärkeres Recht des Parlamentariers – die Teilnahme an den Abstimmungen im Plenum – „immer wieder von Mitgliedern aller Bundesregierungen in Anspruch genommen worden“ sei (PIPr 6/20: 744A). Von Seiten der Opposition gab es Kritik an dieser Praxis: Damit würde das Kontrollrecht des Parlaments „ad absurdum“ geführt (PIPr 6/20: 744A). Einerseits wurde es für problematisch befunden, dass der PStS im Ausschuss die Exekutive vertrete und anschließend über Regierungsvorlagen abstimme oder die Regierung kontrolliere (Gallois 1983: 99), andererseits jedoch auf die politische Realität

des Gegenüber von Regierungsmehrheit und Opposition hingewiesen, in „der die Kontrollfunktion auf die Opposition übergegangen ist“ (Hinrichs 1971: 25).

Zwischen der 7. und der 13. Wahlperiode wurden keine PStS in Ausschüsse entsandt (Dach 1989: 1110). In der 14. Wahlperiode waren einige PStS erneut stellvertretende Mitglieder in Bundestagsausschüssen, wobei in diesen Fällen die Ausschüsse thematisch nicht mit den Ressorts korrespondierten (Vierhaus/Herbst 2003: 467ff.). Die Gefahr einer direkten thematischen Interessenüberschneidung des PStS als Vertreter der Regierung zum einen und als stimmberechtigtes Mitglied im korrespondierenden Ausschuss zum anderen bestand damit nicht.

Es entwickelte sich zum ungeschriebenen parlamentarischen Gesetz, dass PStS (genau wie Minister) nach dem Ausscheiden aus dem Amt nicht in Ausschüsse gehen sollten, die ihren Politikbereich während der Regierungstätigkeit berühren, um ihre Nachfolger nicht mit Insiderwissen zu kontrollieren (Blischke 1984: 71f.; Dach 1989: 1111; Petersen 2000: 124). Dass dieser Praxis nicht mehr uneingeschränkt entsprochen wird, zeigen zwei Beispiele: Ludger Volmer (Bündnis 90/Die Grünen), der in der 14. Wahlperiode Staatsminister im Auswärtigen Amt war, wurde nach seinem Ausscheiden in der 15. Wahlperiode erneut Mitglied des Auswärtigen Ausschusses. Die PStS im Innenministerium während der 14. Wahlperiode, Cornelie Sonntag-Wolgast (SPD), hatte nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt in der nächsten Legislaturperiode sogar den Vorsitz des Innenausschusses inne.

In Ausübung ihrer Tätigkeit als PStS sind die Amtsinhaber angehalten, an den Sitzungen der Ausschüsse teilzunehmen, die sich mit Sachgebieten und Themen ihres Ministeriums beschäftigen (Hefty 2005: 57). Die Häufigkeit der Teilnahme scheint in der Praxis unterschiedlich zu sein und vom Gewicht sowie der politischen Brisanz des Themas abzuhängen (Ismayr 1992: 207), aber auch von den spezifischen Bedingungen im Ministerium. In den Ausschüssen sind es vorwiegend die Mitglieder der Opposition, die PStS als politisch verantwortliche Ressortvertreter und Informationslieferanten wahrnehmen (Oertzen 2006: 169). Die Anwesenheit eines PStS (genau wie die eines Ministers) verstärkt die Polarisierung zwischen Opposition und Regierungsmehrheit während der Ausschussberatungen gegenüber den Sitzungen, an denen nur Ministerialbeamte teilnehmen (Ismayr 1992: 209). Zum einen führt die bloße Präsenz eines wichtigen Vertreters der Regierungsseite zu einem höheren Politisierungsgrad, zum anderen ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die Themen bei Anwesenheit eines PStS von höherem Gewicht sein dürften als jene, die „nur“ durch Fachbeamte begleitet werden. Trotz ihres zumeist restriktiven Auskunftsverhaltens, das darauf abzielt, möglichst wenig Material für (öffentliche) Kritik und Kontrolle zu liefern, sind die PStS wichtige Ansprechpartner für die Opposition (Ismayr 1992: 209). Als gut informierte und (im Gegensatz zum Minister) regelmäßig anwesende Regierungsvertreter erleichtern sie im Ausschuss der Opposition die Kontrolle der Regierung (Oertzen 2006: 169, 174).

4.4 Parlamentarische Staatssekretäre im Plenum: Information und Geschlossenheit

Zu den wichtigsten Aufgaben der PStS im Plenum gehört die Beantwortung von Abgeordnetenanfragen (Hölscheidt 1992: 63, Bülow 1991: 183, Gallois 1983: 95). In der 13. und 14. Wahlperiode beantworten sie jeweils rund 95 Prozent aller Fragevorgänge in der Frage-

stunde.⁸ PStS eignen sich mit ihrem Doppelstatus als Abgeordnete und Teil der politischen Führung eines Ressorts eher für „das parlamentarische Frage-und-Antwort-Spiel mit bohrenden oder auch boshaften Zusatzfragen“ als die beamteten Staatssekretäre (Laufer 1969: 79). Fragen von Abgeordneten aus der Opposition werden oft ausweichend oder so knapp wie möglich beantwortet. Viele Fragen aus den eigenen Reihen bieten den PStS die Gelegenheit, das Regierungshandeln positiv darzustellen (Ismayr 2001: 344). Anhand der Rolle von PStS bei der Beantwortung von Abgeordnetenfragen wird zweierlei deutlich: Zum einen liefern sie, wenn auch zurückhaltend, Regierungswissen, mit dem sich (zumeist durch die Opposition) eine direkte und indirekte Kontrolle der Exekutive vollziehen lässt. Andererseits demonstrieren sie bei Fragen von Seiten der Mehrheitsfraktionen zumeist den engen Schulterschluss zwischen der Regierung und ihren Fraktionen.

Über die Auftritte in den Fragestunden hinaus können PStS im Plenum eine vitale Rolle als Vertreter ihres Ressorts einnehmen und treten grundsätzlich bei allen Vorgängen in Erscheinung. Sie repräsentieren ihr Ressort in der Fragestunde, bei der Regierungsbefragung, in Aktuellen Stunden, bei der Beratung von Gesetzen, Ausschussberichten, Anträgen bzw. Entschließungsanträgen, Großen Anfragen, Berichten der Bundesregierung sowie vereinbarten Debatten und Debatten zu Regierungserklärungen.⁹ Daten der 13. und 14. Wahlperiode zeigen, dass – sieht man von der Beantwortung von Abgeordnetenfragen in der Fragestunde und bei der Regierungsbefragung ab – rund 40 Prozent aller Beiträge der Regierungsseite für das Plenum von PStS stammten.¹⁰ Eine gewisse Entlastungsfunktion für den Minister im Plenum über die Fragestunde hinaus ist daraus deutlich erkennbar. Alle PStS im betrachteten Zeitraum sind im Plenum aktiv gewesen und haben dort Regierungsaufgaben wahrgenommen. Dabei zeigten sich für beide Wahlperioden von Amtsinhaber zu Amtsinhaber jedoch große Unterschiede hinsichtlich der Quantität und der Art der Aktivitäten.

„Regierungsvertreter“ sind die PStS im Plenum im doppelten Sinne: Einerseits übernehmen sie den Plenarauftritt für den Minister in Fällen, in denen dieser aus Termingründen nicht an der Debatte teilnehmen kann. Zum anderen geben PStS als Sprecher des Ministeriums die Haltung und Argumentation der Regierungsseite zu Tagesordnungspunkten wieder, in denen die Präsenz der Regierung oder eines Ressorts erwünscht bzw. erforderlich ist und der Ressortchef die eigene Teilnahme an den Beratungen nicht vorgesehen hat. Im Allgemeinen werden PStS als Vertreter des Ministers von den Abgeordneten akzeptiert. Ihre Anwesenheit muss nicht extra begründet werden, auch wenn es keine zwingenden Gründe für die Abwesenheit des Ministers gibt. Kommt es dennoch zu Beschwerden, können diese als Bemühungen der Opposition gesehen werden, zu zeigen, dass die Regierung mangelndes Interesse für ein Thema hat oder größere öffentliche Aufmerksamkeit (das mit dem Erscheinen eines Ministers zweifellos verbunden wäre) von einem Tagesordnungspunkt fernhalten möchte.

⁸ Auskunft des Sach- und Sprechregisters des Deutschen Bundestages. Unter dem Begriff „Fragevorgänge“ können nach Angaben des Sach- und Sprechregisters mehrere Fragen zusammengefasst sein. Darüber hinaus beantworteten PStS auch einen Großteil der schriftlichen Anfragen (13. WP: 79,6 %; 14. WP: 85,4 %).

⁹ Bei all diesen Vorgängen wurden im betrachteten Zeitraum PStS aktiv.

¹⁰ Eigene Berechnungen auf Grundlage von Daten des Dokumentations- und Informationssystems für Parlamentarische Vorgänge des Deutschen Bundestags (DIP) unter <http://dip.bundestag.de/> sowie durch Informationen des Sach- und Sprechregisters. Zugrunde gelegt wurden die Beiträge für das Plenum von Ministern und PStS in ihrer Rolle als Regierungsvertreter. Beamte Staatssekretäre sind im betrachteten Zeitraum, abgesehen von der Fragestunde, nicht im Plenum aktiv geworden. Zu Protokoll gegebene Reden wurden einbezogen. Die Fragestunde und die Befragung der Bundesregierung wurden nicht berücksichtigt.

Grundsätzlich gilt, dass Aussprachen zu Themen von großer Bedeutung und öffentlicher Wirksamkeit durch den Ressortchef wahrgenommen werden. PStS sind dagegen zumeist mit spezifischen fachlichen Aspekten oder Detailfragen betraut. In Aktuellen Stunden sprechen PStS jedoch auch zu Themen, die sich zum Großteil durch einen hohen Aktualitätsgrad und ein gewisses Maß an öffentlichem Interesse auszeichnen. Während der 13. Wahlperiode haben PStS an 35 der 103 Aktuellen Stunden mit Redebeiträgen teilgenommen (34 Prozent), in der 14. Wahlperiode waren es 85 von 141 Aktuellen Stunden (60 Prozent) (Feldkamp 2005: 632; eigene Zählung). Dabei traten sie in wenigen Fällen in ihrer Funktion als Abgeordnete auf, in der 14. Wahlperiode mehrfach dann, wenn ihr Ressortchef ebenfalls an der Aktuellen Stunde teilnahm.

Die Beobachtung zeigt, dass PStS mittlerweile nicht nur praktisch, sondern auch in „quasi-formalisierte“ Weise Bestandteil der Regierung sind. Ein Teil der PStS in der 13. und 14. Wahlperiode hat die Einbringungsrede für Gesetzentwürfe der Bundesregierung in den Bundestag gehalten (sieben bzw. neun PStS). Aus dieser Praxis ergeben sich bei enger Auslegung verfassungsrechtliche Probleme (Hefty 2005: 57f.), da Artikel 76 (1) GG besagt, dass Gesetzesvorlagen „durch die Bundesregierung [...] eingebracht“ werden, der die PStS formal aber nicht angehören. Auch der gelegentliche Auftritt von PStS als Berichterstatter am Anfang der Befragung der Bundesregierung steht im Widerspruch zum Wortlaut der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, nach dem der Bericht „von einem Mitglied der Bundesregierung“ zu leisten sei.¹¹

Der Wechsel der PStS in ihre Abgeordnetenrolle im Plenum wurde in der Vergangenheit kritisch gesehen. Dennoch nehmen PStS – sieht man von den Ausnahmen im Kanzleramt seit 1999 ab – neben ihrer Funktion als Regierungsvertreter im Plenum immer wieder Aufgaben im Rahmen ihrer Abgeordnetentätigkeit wahr. In der 13. Wahlperiode traten 17, in der 14. Wahlperiode 25 Parlamentarische Staatssekretäre als Abgeordnete mit Redebeiträgen, Kurzinterventionen oder auch nur Zwischenfragen in Erscheinung.¹² Die Partizipation kann sowohl facheigene als auch fachfremde Tagesordnungspunkte umfassen, wobei Gründe für letzteres unter anderem die regionale Zugehörigkeit, ein besonderer biographischer Hintergrund oder (partei)politische Funktionen sein können. Für die kleineren Parteien gilt zudem, dass PStS in ihrem Fachbereich aufgrund der geringeren Ressourcen in stärkerem Maße Aufgaben für die Fraktion wahrnehmen können bzw. müssen.

Obwohl formal, zum Beispiel in der Ankündigung durch den Sitzungspräsidenten, zwischen beiden Funktionen unterschieden wird, ist es faktisch ohne Belang, dass die PStS in ihrer Rolle als Abgeordnete auftreten. Aus der Nähe der Funktion eines Abgeordneten und Fraktionsmitglieds zum Amt des PStS und Regierungsvertreters wird einmal mehr die enge Verbindung von Regierung und parlamentarischer Regierungsmehrheit deutlich, bei der im Sinne einer Handlungseinheit gemeinsame Konzepte gefunden, vertreten und verteidigt werden sollen. PStS können in ihrer Funktion als Abgeordnete in Übereinstimmung mit Regierung *und* Fraktion argumentieren. Dies gilt umgekehrt auch für ihre Rolle als Vertreter der Regierung. Dass diese Beobachtungen im Plenum klar zu Tage treten, überrascht angesichts dessen Bedeutung als Ort der öffentlichen Darstellung von Politik kaum.

Sprechen PStS als Abgeordnete bzw. Fraktionsvertreter zu ihrem Fachgebiet, treten sie auch immer als Sachverwalter der Regierung auf. Gleichzeitig unterstützen sie ihre Fraktion durch die Artikulation von Regierungswissen, verteidigen gegebenenfalls aus ihrer Abgeordnetenrolle heraus aber auch ihren Minister und die Haltung der Bundesregierung und nutzen dabei die ihnen zustehenden Abgeordnetenrechte wie Zwischenfragen und Kurzinterventionen. Wenn zum Beispiel Wolfgang Schäuble (CDU) in der 13. Wahlperiode wäh-

¹¹ Paragraph 106 (2) in Verbindung mit Anlage 7 Satz 5.

¹² Eigene Zählung nach Daten des DIP.

rend einer Rede der PStS im Innenministerium, Cornelie Sonntag-Wolgast (SPD), eine Klarstellung darüber verlangt, in welcher Funktion sie gerade auftritt („[f]ür wen spricht die eigentlich“¹³), spielt diese Frage in der Praxis des Plenums eigentlich keine Rolle.

5. Rollenverständnis von Parlamentarischen Staatssekretären

An der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung angesiedelt, mit dem Fachressort und dem Parlament als zwei Wirkungskreisen, ist das Rollenprofil von PStS von besonderem Interesse: Da sie den Minister, für den ein klares Rollenprofil als Exekutivpolitiker existiert, insbesondere bei parlamentarischen Aufgaben entlasten sollen, sind sie ein „Brückentier“ zwischen parlamentarischem Mandat und öffentlichem Amt. Anders formuliert gilt es festzustellen, ob PStS im Ressort bürokratisiert werden oder ob es ihnen umgekehrt gelingt, dem Fachressort und seiner administrativen Spalte verstärkt politische Überlegungen und Perspektiven zu vermitteln.

Hierzu soll auf Daten von zwei Untersuchungen aus dem Jahre 1987 (Derlien et al. 1988, 1991) und 1999¹⁴ zurückgegriffen werden, wobei im Rahmen der Elitestudie 1987 zehn PStS und 1999 zwölf PStS mündlich befragt wurden. Zu beachten ist, dass sich 1987 zum ersten Befragungszeitpunkt die PStS im Amt befanden, während 1999 die PStS der ehemaligen bürgerlich-liberalen Koalition bereits nach dem 1998er Regierungswechsel interviewt wurden. Zu beiden Zeitpunkten handelt es sich jeweils um PStS der CDU, CSU und der FDP. Mit der Analyse des Rollenprofils können parteipolitisch-ideologische Verzerrungen vermieden werden.

Tabelle 1: Selbstwahrnehmung von Parlamentarischen Staatssekretären 1999

Skala ^a	1	2	3	4	5	Skala ^a	Mittelwert
Regierungsvertreter	16,7 %	50,0 %	25,0 %	8,3 %	–	Parlamentarier	2,3
Gehilfe des Ministers	–	58,3 %	16,7 %	25,0 %	–	Eigenständiger Exekutivpolitiker	2,7
Spezialist	–	33,3 %	33,3 %	25,0 %	8,3 %	Generalist	3,1
Parteipolitiker	–	25,0 %	41,7 %	25,0 %	8,3 %	Ressortvertreter	3,2

^a Selbstverortung auf dem Polaritätenprofil; N= 11-12.

Quelle: Eigene Berechnung.

Die 1999 befragten PStS sehen sich bei den vier vorgelegten Polaritätenprofilen mehrheitlich als Regierungsvertreter (und nicht als Parlamentarier) und tendenziell als Ministergehilfe (teilweise aber auch als eigenständige Exekutivpolitiker). Immerhin ein Drittel sieht sich auch als Ressortvertreter (und nicht mehr als Parteipolitiker), wobei gut 40 Prozent sich genau in der Mitte zwischen Ressort und Partei ansiedeln. Schwierigkeiten haben die PStS, sich für die Rolle eines Generalisten (oder Spezialisten) zu entscheiden, so dass beide Rollenbilder mit dem Amt des PStS verknüpft werden können. Insgesamt wird damit deutlich, dass Parlamentarier mit Übernahme des Amtes eines PStS sich „exekutivieren“ und primär mit ihrer Rolle als Regierungsvertreter identifizieren, selbst wenn sie verfassungsrechtlich kein Mitglied der Regierung sind (vgl. hierzu Hefty 2005: 258-262).

Ihr Selbstverständnis wird vom Ressort geprägt, das sie im Parlament und in der Öffentlichkeit repräsentieren und für das sie etwa in der Fragestunde des Deutschen Bundes-

¹³ PIPr 14/11: 614A.

¹⁴ Die Basis für die Ergebnisse von 1999 bilden mündliche Interviews mit PStS, die anhand eines halbstrukturierten Fragebogens geführt wurden, der auch einige geschlossene Fragen enthielt, die schon in vorhergehenden Eliteuntersuchungen eingesetzt worden waren.

tages im Wortsinne „Rede und Antwort stehen“. Eine Rolle als Parteipolitiker muss in diesem Selbstverständnis damit automatisch nach hinten rücken und kann allenfalls vermittelt über Fachwissen und Ressortpolitik ausgelebt werden. Die Rolle als „Gehilfe des Ministers“, so aufgrund gesetzlicher Grundlagen vorgegeben, wird bei einer Gegenüberstellung mit einem „eigenständigen Exekutivpolitiker“ zwar tendenziell bejaht, doch keiner der befragten PStS kann sich uneingeschränkt mit dieser Rolle anfreunden. Hier drückt sich neben dem Selbstbewusstsein der PStS, die ein gut ausgestattetes und prestigeträchtiges Amt bekleiden, die Problematik der persönlichen Abhängigkeit der PStS von ihrem Minister aus. Alle PStS 1987 und mit einer Ausnahme ebenfalls alle PStS 1999 verstanden sich als „Repräsentanten des Staates“. Dies ist ebenfalls ein Hinweis auf die klar exekutiv und vom übertragenen Amt und nicht primär vom parlamentarischen Mandat bestimmte Selbstwahrnehmung.

Eine breiter angelegte und nicht auf Polaritäten beruhende Selbsteinschätzung von PStS bestätigt diese grundsätzliche Selbstwahrnehmung, erlaubt aber auch Aussagen über gut ein Jahrzehnt hinweg. 1999 sehen sich alle befragten PStS als „Experten“ und „Initiatoren neuer Problemlösungen“, mithin als *Policy-Fachleute* für Fragen ihres Ressorts. Die politische Macht eines PStS hängt damit direkt von seinem Sachverstand ab, was durch die nicht vorhandene formale Einbindung in die Ministerialhierarchie verstärkt werden dürfte. Diese Einschätzung bleibt im Zeitverlauf stabil und war auch schon 1987 konstituierendes Merkmal für die damals amtierenden PStS. Als „Umsetzer politischer Vorgaben“, damit auch als Unterstützung des politisch allein verantwortlichen Ministers, sahen sich 1999 alle PStS, während es 1987 nur für 60 Prozent der Befragten Bestandteil des Rollensets PStS war.

Tabelle 2: Rollenbeschreibung von PStS 1987 und 1999

	1987 (n=10)		1999 (n=11-12)	
	Zustimmung	Mittelwert	Zustimmung	Mittelwert
Experte mit Fachwissen für Problemlösungen	100 %	1,7	100 %	1,4
Fürsprecher breiter gesellschaftlicher Gruppen und allgemeiner gesellschaftlicher Anliegen	70 %	2,0	75 %	2,0
Anwalt organisierter Einzelinteressen	0 %	3,7	18 %	2,9
Vermittler zwischen konfliktierenden Interessen	80 %	2,1	92 %	1,8
Umsetzer politischer Vorgaben	60 %	2,2	100 %	1,2
Parteipolitiker, der ein bestimmtes Programm durchsetzen will	90 %	1,6	58 %	2,4
Repräsentant des Staates	100 %	1,3	83 %	1,5
Rechtsanwender (Rechtstechniker)	30 %	3,2	17 %	2,8
Bürgeranwalt, der sich um einzelne Probleme und Menschen kümmert	100 %	1,4	83 %	1,8
Interessenvertreter meines Wahlkreises	–	–	73 %	2,2
Initiator neuer Projekte und Problemlösungen	100 %	1,2	100 %	1,3

Anm.: Skala 1 = trifft ganz zu; 2 = trifft einigermaßen zu; 3 = trifft wenig zu; 4 = trifft gar nicht zu.

Quelle: Eigene Berechnung.

Erstaunlich ist die Kontinuität in der Rollendefinition von PStS im Zeitverlauf zwischen 1987 und 1999: Neben der schon beschriebenen Exekutivorientierung sehen sich PStS weitgehend als „Fürsprecher breiter gesellschaftlicher Anliegen“, „Vermittler zwischen konfliktierenden Interessen“ und als „Bürgeranwalt“, Rollendefinitionen, die von mindestens drei Viertel der Befragten für sich in Anspruch genommen werden. Auch die Rolle eines Interessenvertreters ihres Wahlkreises (Ergebnisse liegen hier nur für 1999 vor) kann für drei von vier Befragten in das Amt eines PStS integriert werden. Hier spielen natürlich Erwartungen aus dem eigenen Wahlkreis eine bedeutsame Rolle, die bei um Wiederaufstellung bemühten Mandatsträgern nicht unterschätzt werden dürfen und die Verankerung im

Wahlkreis stabilisieren, wenn sie denn erfüllt werden. Abgelehnt hingegen werden Beschreibungen als „Anwalt organisierter Einzelinteressen“ und als „Rechtsanwender“, wobei Ersteres dem Selbstverständnis als Volksvertreter widersprechen dürfte und an negatives Lobbying erinnert, während Letzteres mit einer apolitischen Beamtenrolle zusammenpasst.

Aufgrund ihrer „unklaren“ Einordnung in das deutsche Regierungssystem ist die Perspektive von PStS auf das Verhältnis von Politik und Verwaltung oder, institutionell formuliert, von Bundestag und Ministerialbürokratie von besonderem Interesse. Immerhin war eine Begründung für die Einführung dieser Institution auch die Verbesserung der Beziehungen zwischen Regierung und Parlament mit einer damit verbundenen transparenteren und effektiveren Programmentwicklung sowie demokratietheoretisch stärkeren Rückkopplung der Exekutive an den im repräsentativen Parlamentarismus Deutschlands allein direkt legitimierten Deutschen Bundestag.

Auch hier kann im Längsschnitt zwischen 1987 und 1999 eine weitgehende Stabilität in den Einstellungen der PStS beobachtet werden. PStS stehen der (Partei)Politik positiv gegenüber und verleugnen damit ihre politischen Wurzeln nicht, obwohl sie weitgehend eine Exekutivperspektive einnehmen. Sie glauben nicht, dass Parteien politische Konflikte unnötig verschärfen, sehen einen demokratischen Machtwechsel als wichtiger an als Stabilität in der politischen Führung oder lehnen die Aussage ab, dass sich der Bundestag zu oft in die Arbeit der Verwaltung einmische.

Tabelle 3: Politik und Verwaltung aus Sicht der PStS 1987 und 1999

	1987		1999	
	Zustimmung	Mittelwert	Zustimmung	Mittelwert
Die Chance der Opposition, die Regierung abzulösen, ist wichtiger als Stabilität und Kontinuität der politischen Führung.			75,0 %	2,3
Auch wer in einer Auseinandersetzung recht hat, sollte den Kompromiss suchen			83,3 %	1,7
Demokratie ist auf Dauer nur möglich, wenn sich eine starke politische Führung über alle Gruppeninteressen hinwegsetzt.			58,3 %	2,5
Wenn Parteien in der Demokratie auch eine wichtige Rolle spielen, so werden durch sie doch politische Konflikte unnütz verschärft.	30,0 %	2,9	8,3 %	3,3
Meinungs- und Diskussionsfreiheit müssen dort ihre Grenzen haben, wo elementare moralische Überzeugungen und sittliche Grundwerte berührt werden.	30,0 %	2,9	66,7 %	2,3
Die moderne Welt ist heute so kompliziert, dass es nicht sinnvoll ist, eine stärkere Kontrolle der Arbeit des Staates durch den einfachen Bürger ernsthaft zu erwägen.	60,0 %	2,3	33,3 %	2,8
Dass sich Beamte in Angelegenheiten einmischen, für die eigentlich Politiker zuständig sind, ist ein leidiger Zug am öffentlichen Leben unserer Tage.	60,0 %	2,6	75,0 %	1,9
Enge Beziehungen in der Zusammenarbeit zwischen einem Ministerium und den Gruppen und gesellschaftlichen Bereichen, die von seiner Tätigkeit am meisten berührt werden, sind unzulässig und unnötig.	0,0 %	3,8	25,0 %	3,3
Ein leitender Beamter sollte seine Tätigkeit darauf beschränken, die Gesetze präzise anzuwenden.	30,0 %	3,2	33,3 %	2,8
Der Bundestag mischt sich zu oft in die Arbeit der Verwaltung ein.	20,0 %	3,2	25,0 %	3,2
Die Regierung sollte an der Effektivität ihrer Politik gemessen werden und an sonst nichts.	80,0 %	2,1	91,7 %	1,7
Wenn ein Gesetz effizient sein soll, muss es die Unterstützung der betroffenen Interessengruppen finden.	30,0 %	2,7	58,3 %	2,2

Anm.: Skala 1 = trifft ganz zu; 2 = trifft einigermaßen zu; 3 = trifft wenig zu; 4 = trifft gar nicht zu.

Quelle: Eigene Berechnung.

Umgekehrt sehen sie die „Sphäre des Politischen“ von der Bürokratie bedroht, wenn 60 Prozent der befragten PStS 1987 und sogar 75 Prozent 1999 Einmischungsversuche der Verwaltung in die Politik als Fehlentwicklung kennzeichnen. Trotzdem liegt ihnen viel an effizienten Regierungsabläufen – eine Effizienz, die aber nicht primär darauf beruhen sollte, dass enge klientelistisch-korporativistische Beziehungen zu Interessenverbänden gepflegt werden. Leitende Beamte sollten dabei durchaus politisch denken, nicht aber eigentliche Politik betreiben.

6. Der Parlamentarische Staatssekretär zwischen Bewährung und Kritik

Die Einführung von PStS hat nicht alle anfangs in diese Institution gesetzten Erwartungen erfüllen können, was insbesondere auf die diffuse rechtliche Ausgestaltung des Amtes zurückzuführen ist. Als kaum definiertes Exekutivamt mit einer starken, auch persönlichen Abhängigkeit des PStS vom Minister ist ein PStS auf das persönliche Wohlwollen des Ministers angewiesen, wenn es darum geht, innerhalb des Ressorts, aber auch in Parlament und Öffentlichkeit zu agieren. PStS haben immer nur „geliessene Macht“ und kaum Amtsautorität. Somit sind sie in viel stärkerem Umfang als Minister darauf angewiesen, sich als Persönlichkeiten oder Experten zu profilieren.¹⁵

Insgesamt lässt sich – mit wenigen individuellen Ausnahmen – durchaus eine positive Bilanz ziehen. Von der ursprünglich intendierten Ministerschule hat sich das Amt des PStS weitgehend zu einem eigenständigen Karrierepfad entwickelt, was aber nur dann als kritisch betrachtet werden müsste, wenn PStS keine Entlastungsfunktion für die politische Steuerung der Ministerialverwaltung und verbesserte parlamentarische Rückkoppelung der Exekutive bewirken würden. Selbst das Bedürfnis, verdiente Parlamentarier mit dem gut ausgestatteten Amt eines PStS zu „belohnen“, kann nicht vorschnell als „Versorgungspatronage“ abgetan werden. Immerhin existiert über Ministerposten hinaus mit den PStS ein Anreizsystem für Parlamentarier, das für mehr Personen eine realistische Aufstiegsperspektive ermöglicht.

Im Einzelfall kann darüber diskutiert werden, ob in (kleineren) Bundesministerien wirklich zwei PStS sinnvoll und notwendig sind. Auch die Praxis in der 14. und 15. Wahlperiode, PStS (als Kulturstaatsminister) ohne Abgeordnetenstatus zu bestellen und aus der Institution ein reines Regierungsamt zu machen, scheint aufgrund der latenten Bedeutung des Mandats wenig sinnvoll. Durch diese Regelung verliert das Amt seinen „parlamentarischen Wert“ und damit eine entscheidende Komponente seiner Existenzberechtigung.

Die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative konnten mit der erhöhten Komplexität des politisch-administrativen Systems seit den 1970er Jahren Schritt halten und haben sich – auch durch die Tätigkeit PStS – tendenziell eher verbessert. PStS sind in der Lage, ihr jeweiliges Ressort als politisch verantwortliche Abgesandte der Regierung im Plenum, den Ausschüssen und besonders in den Gremien der eigenen Fraktion zu vertreten. Sie haben somit eine verbindende Funktion zwischen beiden Gewalten und leisten einen wichtigen Beitrag zu deren Interaktion.

Wenn PStS dann noch Spezialaufgaben übernehmen und als Beauftragte der Bundesregierung agieren (z. B. als Drogenbeauftragter) erfüllen sie sogar wichtige Querschnittsauf-

¹⁵ Dieser „persönliche Faktor“, von den Medien gerne thematisiert, von der (Politik-)Wissenschaft aber notorisch vernachlässigt, wird 1999 von allen befragten PStS als entscheidender Faktor bei der Ausübung des Amtes angesehen.

gaben innerhalb der Exekutive, die weder Minister noch externe Beauftragte in derselben Weise übernehmen könnten. Dem vermehrten Bedürfnis nach (medialer) Öffentlichkeit können PStS zumindest teilweise Rechnung tragen und damit den Minister davor bewahren, sich zwischen einer Vielzahl von Terminen zu verzetteln.

Trotz mancher (durchaus legitimer) Kritik erfüllt das Amt seine Daseinsberechtigung. Der PStS, angesiedelt im Spannungsfeld von Exekutive und Legislative, bildet eine institutionalisierte Verklammerung von Regierung und Parlament bzw. parlamentarischer Regierungsmehrheit und folgt somit in seiner Existenz konsequent der Funktionslogik des parlamentarischen Regierungssystems. Mit den Worten eines 1999 befragten PStS, dem natürlich Befangenheit unterstellt werden darf, ließe sich resümieren: „Wenn es Parlamentarische Staatssekretäre heute nicht gäbe, müsste man sie sofort erfinden“.

Literaturverzeichnis

- Arnim, Hans Herbert von (1998): Diener vieler Herren: Die Doppel- und Dreifachversorgung von Politikern, München.
- Blischke, Werner (1984): Ungeschriebene Regeln im Deutschen Bundestag, in: Busch, Eckart (Hrsg.): Parlamentarische Demokratie: Bewährung und Verteidigung, Heidelberg, S. 55-74.
- Bohnefeld, Jörg (2007): Die Rolle der Parlamentarischen Staatssekretäre im Deutschen Bundestag. Unveröffentl. Magisterarbeit, Technische Universität Dresden.
- Bücker, Joseph/Schreiner, Hermann J. (2003): Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, in: Ritzel, Heinrich G./Bücker, Joseph/Schreiner, Hermann J. (Hrsg.): Handbuch für die Parlamentarische Praxis. Loseblattsammlung, Stand Juli 2003, Frankfurt a. M.
- Bülow, Alexander von (1991): Parlamentarische Staatssekretäre: Karrieremuster und Zufälligkeiten im Rückblick eines Politikers, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Götzrik (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik II: Formale und informale Komponenten des Regierens in den Bereichen Führung, Entscheidung, Personal und Organisation, Opladen, S. 179-189.
- Bürklin, Wilhelm/Rebenstorf, Hilke et al. (1997): Eliten in Deutschland: Rekrutierung und Integration, Opladen.
- Dach, Peter R. (1989): Das Ausschußverfahren nach der Geschäftsordnung und in der Praxis, in: Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, S. 1103-1130.
- Derlien, Hans-Ulrich/Mayntz, Renate/Fälker, Margot/Groß, Hermann/Klaas, Dirk Olaf (1988): CES II: Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987. Verwaltungswissenschaftliche Beiträge Nr. 25, Bamberg.
- Derlien, Hans-Ulrich/Mayntz, Renate/Fälker, Margot/Groß, Hermann/Kramer, Reiner (1991): Bundeselite 1970-1987 – Rollenverständnis und Werthaltungen im Wandel, Bamberg.
- Eschenburg, Theodor (1967): Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik Deutschland. Band I, 2., üeberrarb. u. mit Nachträgen versehene Aufl., München.
- Feldkamp, Michael F. (2005): Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994 bis 2003, Baden-Baden.
- Fromme, Friedrich Karl (1970): Die Parlamentarischen Staatssekretäre: Entwicklung in der 6. Wahlperiode, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1 (1), S. 53-83.
- Fromme, Friedrich Karl (1974): Von der „Entschädigung“ zum „Amtsgehalt“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.05.1974, S. 12.
- Gallois, Franz Peter (1983): Rechtsstellung und Aufgaben des Parlamentarischen Staatssekretärs. Dissertation, Johannes Gutenberg-Universität Mainz.
- Hefty, Julia (2005): Die Parlamentarischen Staatssekretäre im Bund: Eine Entwicklungsgeschichte seit 1967, Düsseldorf.
- Hinrichs, Tammo (1971): Parlamentarischer Staatssekretär – Modell und Wirklichkeit, in: APuZ, B 17, S. 14-31.
- Hölscheidt, Sven (1992): Frage und Antwort im Parlament, Rheinbreitbach.
- Hoffmann-Lange, Ursula (1983): Eliteforschung in der Bundesrepublik, in: APuZ, B 47, S. 11-25.

- Hoffmann-Lange, Ursula (1992): Eliten, Macht und Konflikt in der Bundesrepublik, Opladen.
- Hopf, Volkmar (1968): Beamter und parlamentarischer Staatssekretär, in: Öffentlicher Dienst und politischer Bereich: Vorträge und Diskussionsbeiträge der 35. Staatswissenschaftlichen Tagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 1967, Berlin, S. 129-138.
- Ismayr, Wolfgang (1992): Der Deutsche Bundestag: Funktionen, Willensbildung, Reformansätze, Opladen.
- Ismayr, Wolfgang (2001): Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 2., überarb. Aufl., Wiesbaden.
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo (2006): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, München.
- Kim, Dong-Hun/Loewenberg, Gerhard (2005): The Role of Parliamentary Committees in Coalition Governments: Keeping Tabs on Coalition Partners in the German Bundestag, in: Comparative Political Studies 38 (9), S. 1104-1129.
- Knöpfle, Franz (1968): Diskussionsbeitrag zum Vortrag von Volker Hopf: Beamter und Parlamentarischer Staatssekretär, in: Öffentlicher Dienst und politischer Bereich: Vorträge und Diskussionsbeiträge der 35. Staatswissenschaftlichen Tagung der Hochschule für Verwaltung Speyer 1967, Berlin, S. 140-142.
- Kröger, Klaus (1974): Der Parlamentarische Staatssekretär – Gehilfe oder Mimikry des Ministers?, in: Die Öffentliche Verwaltung 27, S. 585-590.
- Laufer, Heinz (1969): Der Parlamentarische Staatssekretär: Eine Studie über ein neues Amt in der Bundesregierung, München.
- Leicht, Robert (1973): „Ministernachwuchs“ auf dem Abstellgleis, in: Süddeutsche Zeitung, 22.11.1973, S. 8.
- Meyer, Hans (1989): Die Stellung der Parlamente in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, in: Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, S. 117-163.
- Morkel, Arndt (1967): Lehrjahre für Minister? Zur Frage der Staatsminister und Parlamentarischen Staatssekretäre, in: APuZ, B 12, S. 11-23.
- Nelles, Roland (2005): Lila wie „liegen lassen“, in: Der Spiegel, Nr. 46, S. 38-39.
- Neumann, Manfred (2002): Parlamentarische Staatssekretäre in der Bundesverwaltung, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 35 (5), S. 203-206.
- Nuscheler, Franz (1970): Parlamentarische Staatssekretäre und Staatsminister – das britische Vorbild, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1 (1), S. 83-89.
- Oertzen, Jürgen von (2006): Das Expertenparlament: Abgeordnete in den Fachstrukturen bundesdeutscher Parlamente, Baden-Baden.
- o. V. (1966): Reichlich seltsam, in: Der Spiegel, Nr. 51, S. 47.
- o. V. (1992): Posten nach Proporz, in: Der Spiegel, Nr. 47, S. 21-22.
- o. V. (1995): Helmut Kohl, in: Frankfurter Rundschau, 12.01.1995, S. 4.
- Petersen, Sönke (2000): Manager des Parlaments: Parlamentarische Geschäftsführer im Deutschen Bundestag – Status, Funktion, Arbeitsweise, Opladen.
- Rausch, Heinz/Oberreuter, Heinrich (1969): Reform in der Dunkelkammer? Zum Selbstverständnis der Bundestagsabgeordneten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1 (0), S. 56-75.
- Schäfer, Hans (1969): Der Parlamentarische Staatssekretär im deutschen Regierungssystem, in: Die Öffentliche Verwaltung 22, S. 38-45.
- Schäfer, Friedrich (1982): Der Bundestag: Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise, 4., verbess. u. erw. Aufl., Opladen.
- Schindler, Peter (1999): Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages: 1949-1999. Gesamtausgabe in drei Bänden, Baden-Baden.
- Schwanke, Katja/Ebinger, Falk (2006): Politisierung und Rollenverständnis der deutschen Administrativen Elite 1970 bis 2005 – Wandel trotz Kontinuität, in: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): Politik und Verwaltung, (= PVS-Sonderheft 37), Wiesbaden, S. 228-249.
- Schwarzmeier, Manfred (2001): Parlamentarische Mitsteuerung: Strukturen und Prozesse informalen Einflusses im Deutschen Bundestag, Wiesbaden.
- Staff, Ilse (1970): Die Rechtsstellung der Parlamentarischen Staatssekretäre, Frankfurt a. M.
- Steffani, Winfried/Nuscheler, Franz (1970): Umfrage zum Selbstverständnis der Parlamentarischen Staatssekretäre (PSIS), in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1 (1), S. 25-36.
- Thies, Michael F. (2001): Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments, in: American Journal of Political Science 45 (3), S. 580-598.

- Vierhaus, Rudolf/Herbst, Ludolf (Hrsg.) (2003): Biographisches Handbuch der Mitglieder des Deutschen Bundestages. Band 3: Zeittafel – Verzeichnisse – Ausschüsse, München.
- Vorkötter, Uwe (1993): Unbekannt, überbezahlt, unterbeschäftigt: Die Parlamentarischen Staatssekretäre in Bonn, in: Stuttgarter Zeitung, 20.01.1993, S. 8.
- Wieser, Bernd (1997): Der Staatssekretär: Eine Untersuchung zum Organotypus des politischen Ministergehilfen, Wien.
- Zeh, Wolfgang (1979): Der Deutsche Bundestag, Düsseldorf.

Norbert Lammert

Relevanz und Reputation des Parlaments: Der Bundestag

Die allgemeine Erfahrung, dass man es nicht allen recht machen kann, gilt ebenfalls für Verfassungsorgane. Auch der Bundestag sieht sich nicht selten Ansprüchen und Erwartungen ausgesetzt, denen er entweder gar nicht oder jedenfalls nicht gleichzeitig gerecht werden kann.

Dieses Dilemma hatte Ernst Fraenkel im Blick, als er Mitte der sechziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts schrieb, das kritikbedürftigste Element des Bonner Parlamentarismus sei die landläufige Kritik, die an ihm geübt werde: „Sie ist reaktionär und schizophren. Sie sehnt sich heimlich nach einer starken Regierung und bekennt sich öffentlich zu der Herrschaft eines allmächtigen Parlaments. Sie beschimpft den Abgeordneten, wenn es zu einer Regierungskrise kommt, und verhöhnt ihn, wenn er getreulich die Fraktionsparole befolgt. Sie verkennt die notwendigerweise repräsentative Natur eines jeden funktionierenden Parlamentarismus und verfälscht seinen Charakter, indem sie ihn plebisztär zu interpretieren versucht“ (Fraenkel 1973: 101).

Vierzig Jahre später, achtzehn Jahre nach Wiederherstellung der Deutschen Einheit und einer hinreichend langen Zeit nach dem Umzug von Parlament und Regierung in die neue Hauptstadt Berlin, besteht durchaus Anlass, den deutschen Parlamentarismus erneut danach zu befragen, ob er im Alltag den Ansprüchen genügt, die die Verfassung für seine Arbeit gesetzt hat. Es gibt nicht wenige, die daran zweifeln, darunter renommierte Stimmen aus Politik, Medien, Wissenschaft, auch in Verfassungsinstitutionen selbst. Konrad Adam hat in einem längeren Artikel unter der Überschrift „Das machtlose Parlament“ die Auswanderung nahezu aller relevanten öffentlichen Debatten aus dem Parlament und ihre Verlagerung in „irgendwelche Konsensrunden, Anschubgruppen, Gesprächskreise, konzertierte Aktionen oder nationalen Ethikräte“ beklagt (Adam 2001). Franz Walter schreibt in einem Zeitungssessay: „Wesentliche Entscheidungen, die die nationalen Gesellschaften in ihren Auswirkungen treffen, tief prägen und weitreichend umpfügen, fallen nicht mehr im Berliner Reichstag, auch nicht in den Parlamenten in Paris, Rom, London“ (Walter 2004: 57). Und um die Liste der Klagen, Besorgnisse und Beschwerden wenn nicht zu komplettern, so doch abzurunden: Auch der Präsident des Bundesverfassungsgerichts konstatiert einen Bedeutungsverlust der Parlamente und äußert seine Besorgnis, wir hätten es mit einem „verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Verfallsprozess zu tun“ (Papier 2003: 8).

Das ist schon relativ starker Tobak, jeweils von Leuten, deren Einschätzung ernst zu nehmen sich im Allgemeinen empfiehlt. Und es reicht sicher nicht, dem mit lautstarkem Selbstbewusstsein entgegenzutreten, als sei dies alleine schon eine hinreichende Kompensation für starke empirische Belege. Ich will den drei beispielhaft genannten ausdrücklich kritischen Einschätzungen aber mindestens die dezidiert gegenteilige Auffassung entgegensetzen, die Armin von Bogdandy, Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg, in einer großen deutschen Zeitung zu Pa-

pier gebracht hat: „Nach der herrschenden Lehre ist die Geschichte des zeitgenössischen Parlamentarismus eine Verfallsgeschichte: weniger Macht, geringere Kompetenzen, schwindendes Ansehen. Tatsächlich ist der Parlamentarismus in den zurückliegenden Jahrzehnten von Erfolg zu Erfolg geeilt“ (Bogdandy 2005: 8).

Kurz: Die Relevanz des Parlaments wird durchaus unterschiedlich gesehen und beurteilt. Und es stellt sich die Frage, was denn nun richtig ist. Ich plädiere für den vermittelnden Vorschlag, dass die Behauptung vom Ableben des Parlamentarismus ebenso übertrieben ist wie die Behauptung einer unaufhaltsamen Erfolgsgeschichte und dass, wie häufig im Leben, die Wahrheit weniger aufregend, aber durchaus in der Nähe der Ansprüche ange-siedelt ist, die unsere Verfassung gegenüber diesem Verfassungsorgan formuliert und nach meinem Eindruck auch relativ nah bei dem liegt, was leibhaftige Parlamentarier sich selber zutrauen und sicher auch zumutten müssen. Ich will ein paar dieser gerade beispielhaft genannten Befunde aufgreifen und meine relativierende These illustrieren.

Es ist schwerlich zu bestreiten, dass die öffentliche Debatte über wichtige und weniger wichtige Entwicklungen in Wirtschaft und Gesellschaft weder ausschließlich noch zuerst im Deutschen Bundestag stattfindet. Nachfragen wird man allerdings müssen, ob dies zum einen überhaupt notwendig und zum anderen je anders gewesen ist. Ausgerechnet die etwa von Konrad Adam beispielhaft genannte „Konzertierte Aktion“ war eine Erfindung der großen Koalition aus den sechziger Jahren, die als förmliches Beratungsgremium längst aufgegeben und auch in mehr oder weniger ernsthaften Wiederbelebungsversuchen nicht wirklich zu etablieren war, schon gar nicht an Stelle des Parlaments. Auch dem späteren Bündnis für Arbeit ist es nicht anders ergangen. Die von Konrad Adam und anderen vermisste parlamentarische Auseinandersetzung über den Zusammenhang von maßvollen Lohnabschlüssen und der Einsparung von Arbeitskräften, gehört nach Selbstverständnis und Funktionsbedingungen unserer marktwirtschaftlichen Ordnung zudem ausdrücklich nicht dorthin. Es wird folgerichtig immer dann von Gewerkschaften wie Arbeitgeberverbänden stets moniert, wenn sie tatsächlich mal im Deutschen Bundestag versucht wird. Im Übrigen ist in unserer Verfassung die Rolle des Bundestages bei weitem bescheidener formuliert, als es den Erwartungen von manchen Kritikern entspricht. Im Artikel 77 des Grundgesetzes heißt es schlicht: „Die Bundesgesetze werden vom Bundestage beschlossen.“ Mein Eindruck ist nicht, dass sich die Wirklichkeit von dieser Verfassungsnorm so sehr entfernt hat. Jedenfalls findet sich für fast alle Erwartungen, die jenseits dieser ausdrücklichen Norm an die Rolle des Parlaments geknüpft werden, im Grundgesetz keine entsprechende Anforderung.

Der Hinweis auf die Ergänzung und Relativierung der drei klassischen Gewalten Legislative, Exekutive und Jurisdiktion durch Wirtschaft, Wissenschaft und Medien als der vierten, fünften und sechsten Gewalt ist nicht neu, aber zweifellos richtig. Dass diese drei inzwischen allerdings die „wahren Machthaber im Lande“ wären, die die gesetzgebende, vollziehende und richterliche Gewalt in die Schranken gewiesen, wenn nicht gar entthront haben (Adam 2001), erscheint mir persönlich dann doch stark übertrieben. Plausibler ist wohl die Vermutung einer wachsenden wechselseitigen Abhängigkeit, die je nach Sachverhalt den einen oder anderen Faktor stärker und eine generelle Dominanz der klassischen wie der „modernen“ Gewalten gerade deshalb zunehmend aussichtslos erscheinen lässt.

Tatsächlich kommt der Staat schon seit langem – falls je – nicht ohne Rat und Hilfe von Sachverständigen außerhalb der durch Wahl legitimierten Verfassungsorgane aus. Insofern ist er zweifellos von Spezialisten abhängig, die zugleich Interessenvertreter sind. Schon die berühmte Rentenreform von 1957 ist damals nicht im Parlament entstanden. Sie ist übrigens auch nicht im zuständigen Arbeitsministerium, sondern von einem Expertenkreis um den Sozialökonom Wilfried Schreiber entwickelt worden.

Die Unterschiede im heutigen Gesetzgebungsverfahren des Berliner Parlamentarismus zu Beginn des 21. Jahrhunderts gegenüber früheren Zeiten der Bonner Republik sind bei fast identischen parlamentarischen Abläufen eher quantitativ als qualitativ bedeutsam. Die Zahl der interessierten und beteiligten Spezialisten wie der Lobbyisten hat sich allerdings dramatisch vermehrt. Für die in Berlin akkreditierten Lobbyisten gilt, dass sie die Bonner Stärkeverhältnisse bereits weit überboten haben – die Parlamentarier befinden sich längst in einer hoffnungslosen Minderheit. Allein die Zahl der beim Bundestag registrierten Interessenverbände hat inzwischen die Grenze von 2000 erreicht oder überschritten, das heißt, dass auf jedes Mitglied des Deutschen Bundestages statistisch mehr als drei Verbände (!) kommen. Einzelne dieser Verbände haben sich längst in Ministeriumsstärke in Berlin etabliert und nehmen mit geballtem Sachverstand und organisiertem Interesse Einfluss auf den parlamentarischen Entscheidungsprozess.

Dennoch ist die Schlussfolgerung voreilig, das Parlament werde als Forum der öffentlichen Auseinandersetzung oder als Ort verbindlicher Festlegungen durch Gesetzgebung immer unbedeutender. „Wer mit der Zeit geht“, um noch einmal Konrad Adam zu zitieren, „verlässt sich nicht mehr auf das Gesetz, das Instrument der Legislative, auf die Verordnung, das Mittel der Exekutive, oder das Urteil, die Waffe der Gerichtsbarkeit. Modernisierer setzen auf Verhandlungen und ihr Ergebnis, den Vertrag und den Konsens.“ Wenn dies zuträfe, müsste die Zahl der Gesetze deutlich zurückgehen und schon gar die Neigung, wichtige Sachverhalte durch Gesetze abschließend zu regeln. Das Gegenteil ist richtig. Wir befinden uns in Deutschland geradezu auf dem Höhepunkt einer politischen Kultur, die Sachverhalte überhaupt erst dann für geregelt hält, wenn sie in Gesetzesform gegossen sind – mit übrigens zum Teil skurrilen Ausprägungen, bei denen es mir jetzt gar nicht um die Kritik einzelner Gesetzgebungsvorgänge geht, sondern schlicht und ergreifend um die Relativierung einer Behauptung, das Gesetz als politisches Gestaltungsinstrument habe immer mehr an Bedeutung verloren und folgerichtig Parlamente als Verfassungsorgane mit dieser zentralen Aufgabe.

Ob mit Blick auf den Arbeitsmarkt über geringfügige Beschäftigungen, Bedingungen der Selbständigkeit, Teilzeitarbeit oder Vorruestand geredet wird, die Lösung wird per Gesetz gesucht. Ob über Zukunftsfragen der Energieversorgung gestritten wird, von Kohle-Subventionen über Atomenergie und die Förderung von Sonne, Wind und Wasser bis hin zur Liberalisierung der Märkte mit der Aufgabe aller Verstromungsmonopole – geregelt wird per Gesetz, dessen Durchführung noch dazu per Verordnung. Auch die Rahmenbedingungen für die Entwicklungschancen von Familien kann sich in Deutschland kaum noch jemand anders vorstellen als gesetzlich geregelt. Das Gleiche gilt für das System der sozialen Sicherung und jeden anderen wichtigen gesellschaftlichen Bereich: Die Bildung und Ausbildung werden in Deutschland von der Schulpflicht, den Schulformen, den Lehrplänen, dem Hochschulzugang und dem Hochschulbau bis zur Anerkennung von Examen per Gesetz, mindestens per Verordnung, geregelt. Die Föderalismusreform wäre just an diesem Punkt beinahe gescheitert, als es noch einmal um die Frage ging, nicht ob überhaupt, sondern an welcher Stelle diese Sachverhalte durch Gesetz zu regeln seien, im Bundes- oder im Landesrecht.

Auch die Umwelt behauptet sich in Deutschland nicht ohne gesetzliche Regelungen, was Immissionsschutz, Boden- oder Lärmschutz betrifft – und schon gar nicht ein solches „Jahrhundertproblem“ wie Dosen- oder Flaschenpfand. Und selbst die Kultur als dezidiert staatsferner Gesellschaftsbereich ist an diesem fröhlichen Überbietungswettbewerb voll konkurrenzfähig beteiligt. Dies gilt für Verfügungsansprüche von Urhebern, die Beteiligung an der Wertsteigerung von Kunstwerken, nicht zuletzt für die Erbberechtigten und selbstverständlich für die Sozialversicherung von Künstlern mit besonderen, wiederum gesetzlichen Regelungen im Rahmen der allgemeinen Sozialversicherungssysteme. Die Preis-

bindung von Büchern wird durch Gesetz geregelt, nachdem eine Jahrzehntelang selbstverständlich praktizierte informelle Regelung von der europäischen Gemeinschaft unter Wettbewerbsgesichtspunkten angezweifelt worden war. Da wissen die Deutschen, wie sie sich zu wehren haben: per Gesetz. Und wenn die Bereitschaft der Bürger zum privaten Engagement für gemeinnützige Zwecke nicht nur gefragt, sondern gefördert werden soll, dann geht es eben nur durch Gesetze, die die Gründung und Arbeit von Stiftungen regeln und insbesondere die steuerliche Absetzbarkeit von Spenden und Zuwendungen sichern. Von einem Rückzug aus gesetzlichen Regelungen zu Gunsten von informellen Regelungen in Gestalt von Vereinbarungen, Übereinkünften oder Verträgen kann also ernsthaft keine Rede sein: Am Ende verlassen sich alle nur auf das Gesetz.

Richtig ist, dass die Gesetzgebungsinitiative selten vom Bundestag ausgeht, vielmehr in der Regel von der Bundesregierung, die ihrerseits in der Gesellschaft und Wirtschaft vorhandene Interessen aufgreift oder zumindest in ihren Gestaltungsabsichten berücksichtigt, wie es im Übrigen auch die Geschäftsordnung der Bundesregierung ausdrücklich vorschreibt (vgl. Ismayr 2009: 532f.). Der Bundestag aber beschränkt sich, wie jede statistische Analyse der vergangenen Jahre gezeigt hat, im Gesetzgebungsverfahren keinesfalls nur auf die notarielle Beurkundung anderswo getroffener Entscheidungen. Von mehreren hundert Gesetzentwürfen, die in jeder Legislaturperiode vom Bundestag beraten werden, erfahren die meisten mehr oder weniger deutliche Veränderungen im parlamentarischen Entscheidungsprozess gegenüber der Fassung, in der sie eingebracht wurden. Weniger als zwanzig Prozent der Entwürfe werden unverändert beschlossen, das ist schon unter dem Gesichtspunkt der zunehmenden Anzahl zu ratifizierender europäischer Vorgänge durch Umsetzung in nationales Recht ein erstaunlich niedriger Wert. Als Faustregel kann getrost davon ausgegangen werden, dass ein Gesetzgebungsvorgang umso unvermeidlicher Änderungen erfährt, je wichtiger er ist. Die Föderalismusreform ist ein besonders gutes, jedenfalls ein erhellendes Beispiel, einschließlich der Mischung aus Respekt und Verzweiflung, die sich regelmäßig einstellt, wenn ein real existierender Parlamentarier die von ihm im Allgemeinen erwartete Selbstständigkeit im konkreten Beispiel tatsächlich gegen die eigene Fraktion stellt. Dann jedenfalls wird – spätestens, wenn die rechnerischen Mehrheiten gefährdet erscheinen – die Präferenz von der Unabhängigkeit der Urteilsbildung auf die Erwartung der Sicherheit des vereinbarten Ergebnisses verlagert.

Bei genauerem Hinsehen erweist sich der bundesdeutsche Parlamentarismus auch in seinem sechsten Lebensjahrzehnt als robuster und vitaler als gemeinhin vermutet. Er sollte in seinen Verfahren wie Ergebnissen aber weder unter- noch überschätzt werden. Gerade der deutsche Parlamentarismus erfreut sich bei all den Ländern, die sich noch in politischen Modernisierungsprozessen befinden oder sie gerade mehr oder weniger hinter sich gebracht haben, einer besonderen Attraktivität. Keine andere Verfassung, kaum ein anderes Wahlgesetz, kaum – sofern vorhanden – andere Vorstellungen über die Aufgabenstellung, Regelungen und Rahmenbedingungen für politische Parteien werden in anderen Ländern so oft gelesen, so oft zitiert und häufig so unkritisch als Blaupause für eigene Parlamentarisierungsambitionen zur Grundlage gemacht.

Ich habe gleich zu Beginn gegenüber den beiden markigen Positionen der Verfallsgeschichte des Parlamentarismus auf der einen Seite und der unaufhaltsamen Fortschrittsgeschichte auf der anderen Seite empfohlen, die vielleicht weniger spektakuläre Vermutung für wirklichkeitsnah zu halten, dass wir es weder mit dem einen noch dem anderen zu tun haben, sondern mit einer politischen Realität, die sich viel näher an den Verfassungsnormen orientiert, als gemeinhin vermutet wird, und die sich gleichzeitig in mancherlei Weise von geschriebenen oder ungeschriebenen Erwartungen emanzipiert, insbesondere was die Unvermeidlichkeit informeller Beratungen angeht. Ich will damit ausdrücklich den Hinweis verbinden, dass ich solche Beratungen persönlich nicht nur nicht für eine Fehlentwicklung

halte, sondern für eine der unverzichtbaren Voraussetzungen der Vitalität eines funktions-tüchtigen parlamentarischen Systems. Die Vorstellung, dass alles und jedes, was von politischer Bedeutung sei, im Parlament stattfinden müsse und vor allem da zuerst, ist weder wirklichkeitsnah noch sinnvoll. Wenn man neben dem Interesse an öffentlichen Diskursen auch noch ein Restinteresse am Zustandekommen von Ergebnissen hat, muss man die Vorstellung aufgeben, es könne alles sofort und immer und möglichst nur Gegenstand öffentlicher parlamentarischer Debatte sein.

Ein beachtlicher Teil des politischen Prozesses hat übrigens auch nach unserer Verfassung keineswegs exklusiv im Deutschen Bundestag stattzufinden. Die dem Deutschen Bundestag in unserer Verfassung zugedachte Rolle ist insofern erstaunlich dürfzig, und seine tatsächliche Rolle geht erstaunlich weit über das hinaus, was die Verfassung ausdrücklich dieser Institution vorbehalten hat. Aber dass der Deutsche Bundestag – wie jedes andere bedeutende Parlament – die Funktion überhaupt wahrnehmen kann, die man von ihm ausdrücklich oder insgeheim erwartet, hängt ganz wesentlich davon ab, dass er jedenfalls auch in informellen Strukturen und Prozessen arbeitet. Dass ein beachtlicher Teil des politischen Entscheidungsprozesses nicht auf der Vorderbühne, sondern hinter den Kulissen stattfindet, ist die Voraussetzung dafür, dass Kompromisse überhaupt ermöglicht werden, von denen Georg Simmel einmal gesagt hat, sie gehörten zu den größten Errungenschaften der Menschheit. Selbst wenn man dies für eine vielleicht zu pathetische Formulierung hält, sind sie jedenfalls eine unaufgebare Errungenschaft. Eine Gesellschaft, die nicht mehr kompromissfähig ist, wäre weder eine humane noch eine freiheitliche Gesellschaft. Also muss ein politisches System, das sich eine vom Selbstverständnis her freiheitliche Gesellschaft gibt, die Voraussetzungen dafür schaffen und erhalten, dass Kompromisse möglich bleiben bzw. möglich werden.

Nach meiner Überzeugung spricht wenig für die Vermutung eines Bedeutungsverlustes der Parlamente, aber manches für die Annahme eines Bedeutungsverlustes der Politik. Parlamente können indes nicht kompensieren, was an Relevanz des Politischen ganz oder teilweise verloren gegangen ist. Auch wenn man dies für einen Versuch einer Selbstmotivation halten mag, ich kann der Beobachtung eines tendenziellen Bedeutungsverlustes der Politik nicht nur negative, sondern auch positive Aspekte abgewinnen. Je weniger dominant das Politische in einer Gesellschaft ist, desto ziviler kann sie auch in ihrem Erscheinungsbild, in ihren Abläufen werden und umgekehrt. Ob man den Bundestag nur dann als erste Gewalt anzusehen vermag, wenn er in allen wesentlichen Fragen die Richtung vorgibt, wie es in den meisten kritischen Einlassungen zur Bedeutung der Parlamente reklamiert wird, ist eher unerheblich. Es spricht keineswegs gegen die politische Verfassung der Republik, dass sie sich nicht nach den politischen Vorgaben des Parlaments und der Regierung richtet, schon gar nicht immer, sondern diese umgekehrt zur Berücksichtigung vorhandener Erwartungen der Gesellschaft zwingt.

Dennoch erweist sich bei den bedeutenden aktuellen und grundsätzlichen Fragen der Bundestag nach wie vor als das wichtigste Forum der Nation. Dies hat sich in jüngerer Zeit nicht nur bei der großen Operation „Föderalismusreform“ gezeigt, des größten Umbaus in der politischen Architektur der Republik seit 1949, die – bei allem, was man an ihr kritisieren mag – sowohl die Rolle der Landtage wie die Rolle des Bundestages eher gestärkt als geschwächt hat. Wie ich im Übrigen unter den mehr als fünfzig Grundgesetzänderungen, die es seit Verabschiedung dieses Textes, oft überflüssigerweise, gegeben hat, keine einzige erinnern kann, die in Intention oder Wirkung eine Schwächung der Rolle des Parlaments zur Folge gehabt hätte. Und nimmt man noch die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts hinzu, die mit dem Parlamentsvorbehalt die Notwendigkeit der Legitimation von Entscheidungsprozessen durch parlamentarische Akte ausdrücklich bekräftigt haben, dann

spricht auch unter diesem Gesichtspunkt relativ wenig für die These eines kontinuierlichen Verfalls von Bedeutung oder Einfluss des Parlamentarismus.

Dass wir inzwischen in einer Gesellschaft, die so verfasst ist, wie sie ist, nicht nur Parlamente haben, sondern auch Fernsehen, und dass nicht nur in Parlamenten, sondern auch im Fernsehen über Politik geredet wird, das mag man nun je nach Betrachtungsweise als Bestätigung der Verfallstheorie wahrnehmen oder auch nicht. Die inzwischen hoffnungslos inflationierten Fernsehtalkshows sind jedenfalls weder immer unterhaltsam noch in der Regel politisch bedeutsam. Das scheint sich nach den allerjüngsten Eindrücken selbst bei ihren Organisatoren herumgesprochen zu haben. Machtlos ist das Parlament ganz sicher nicht. Aber offensichtlich auch nicht allmächtig. Ich finde das eine so beruhigend wie das andere.

Literaturverzeichnis

- Adam, Konrad (2001): Das machtlose Parlament. Konsens ohne Gemeinwohl: Experten, Räte, Meinungsmacher umgehen die Verfassung, in: Die Welt, 02.06.2001.
- Bogdandy, Armin von (2005): Entmachtung der Parlamente?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 03.05.2005, S. 8.
- Fraenkel, Ernst (1973): Deutschland und die westlichen Demokratien, 5., erw. Aufl., Stuttgart u. a.
- Ismayr, Wolfgang (2009): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, 4. akt. u. überarb. Aufl., Wiesbaden, S. 515-565.
- Papier, Hans-Jürgen (2003): Reform an Haupt und Gliedern. Eine Rede gegen die Selbstantemachtung des Parlaments, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31.01.2003, S. 8. Der Text beruht auf einer Rede in der Evangelischen Akademie Tutzing.
- Walter, Franz (2004): Abschied von der Toskana: Die SPD in der Ära Schröder, Wiesbaden.

Heinrich Oberreuter

Institutionen: Ideen im Wandel

1. Wandel und Erstarrung

Als Walter Bagehot 1872 die zweite Auflage seines Buches „Die englische Verfassung“ an die Öffentlichkeit entließ, betonte er die Schwierigkeiten der Verfassungs- und Institutionenanalyse im politischen Prozess. Eine lebende Verfassung sei in ständigem Wechsel begriffen, fortwährender Wandel überhaupt Kennzeichen des menschlichen Lebens. Bagehot nimmt den inneren Zusammenhang von sozialem und institutionellem Wandel geradezu zum Ausgangspunkt seiner Analyse. Er sieht ihr komplementäres Verhältnis und auch die Tatsache, dass Wandlungsprozesse eigentlich nie abgeschlossen sind. Dabei glaubten die weniger Aufgeklärten, es funktioniere noch alles wie bisher und sie übersähen, dass sich „im Schoße der Monarchie eine Republik“ zu bilden beginne. Die wirklichen Herrscher seien Premierminister und Kabinett, die in „zweitklassigen Karossen“ dem Monarchen und dem Hochadel bei Staatsaktionen folgten. Das Volk verwechsle noch weithin Prunk mit realem Besitz der politischen Macht. Bagehot kommt bekanntlich zu seiner berühmten Unterscheidung zwischen den „dignified“ und den „efficient parts of the constitution“ (Bagehot 1872: 49)¹. Vielleicht würden wir heute sagen: Die einen regieren, die anderen besorgen die Legitimation, würden aber streng rechtsstaatlich Wert darauf legen, dass beides in eins fällt.

Die andere Annäherung an Wandel ist eher statisch. Sie sucht Idealzustände festzuhalten: ein *golden age* des Parlamentarismus etwa, das jedoch in Deutschland auch bei angestrenger Suche nicht in den Blick kommt. Kundigen gilt auch die in England und Kontinentaleuropa gelegentlich so bezeichnete Periode eher als Ausbund an Instabilität und Verzweiflung. Aber derart idealistische Ausgangspunkte führen zu dramatischen Einschätzungen, treffen sie auf die Realität: „Heute glauben wir zu sehen, dass das System nicht ewig dauern wird. Schon ist der hohe Mittag seiner Wirksamkeit vorüber, die ersten Schatten der Dämmerung senken sich herab. Wenn es einst gefallen ist, wird man nach den ‚Schuldigen‘ suchen. Aber es gibt keine Schuldigen. Das Gesetz von Blühen und Verwelken gilt auch hier“ (Sethe 1965: 5). Paul Sethe,² dessen liberaler Feder diese allegorische Düsternis entstammt, meint damit den Parlamentarismus und seinen Abfall von einem angeblichen historischen Idealzustand, der sich ihm in der Wirklichkeit unserer Zeit nicht mehr offenbarte. Diese Zweifel – der linke Antiparlamentarismus hatte andere Wurzeln (Ritter 1968; Oberreuter 1977a: 72ff.; 2004) – an der Überlebensfähigkeit des Parlamentarismus entspringen

¹ Bei den Zitaten Bagehots wird hier auf die 1971 im Hermann Luchterhand Verlag erschienene Übersetzung von Klaus Streifhau zurückgegriffen.

² Ähnlich unsensibel gegenüber Funktionswandel zeigen sich Agnoli/Brückner (1968).

der Verzweiflung darüber, dass er anders lebt als er nach einem vorgegebenen, offenbar als unwandelbar erachteten Leitbild leben soll. Solche Übertragungen eines naturhaften Kreislaufs auf politische Institutionen müssen zwangsläufig zu Untergangsvisionen führen; denn nach dem Gesetz von „Blühen und Verwelken“ verliert sich eben alles in Zerfall und Zersetzung. Von solcher analytischen Warte aus bleibt kein Raum für funktionale Metamorphosen: Wandel ist Entartung.

Dabei besteht gar keine Notwendigkeit zu solch statisch gegründetem Pessimismus. Selbst die Theorie der Institutionen stellt heute – seit längerem sogar – auf den sozialen Wandel ab (Schelsky 1973; Göhler 1996). Sie nimmt übrigens auch den Menschen und seine Bedürfnisse zum Ausgangspunkt, nicht das System (Malinowski 1975) – Bedürfnisse, aus denen Funktionen entstehen. Damit wird die oft übersehene anthropologische Dimension der Beschäftigung mit Institutionen schon deutlich, sowie deren Beitrag zur sozialen Integration. Schließlich akzeptiert die Theorie seit langem, dass Institutionen Sinn repräsentieren, dass ihnen ein Leitbild zugrunde liegt, besser eine Leitidee: Von der *idée directrice* spricht Maurice Hauriou (Hauriou 1965: 36). An dieses Leitbild ist als Maßstab im sozialen Wandel zu erinnern. Nicht Wandel kann ein kritisches Phänomen sein, sondern nur die Beschädigung der Leitidee. Solange ihre Leitideen leben, können die psychischen, biologischen, historischen, zweck rationalen Faktoren wechseln; dies wäre nur „ein sekundäres Phänomen“ gegenüber der primären Ideenbestimmtheit der Institutionen (Schelsky 1973).

2. Vom Sinngehalt der Institutionen: Die „*idée directrice*“

Nichts ist der politischen Theorie und Ideengeschichte geläufiger, als dass soziales und politisches Zusammenleben von Menschen der Polis, des Staates, der Institution – auf öffentliches Recht gegründet – bedarf. Der emanzipatorische Aufbruch der 60er Jahre hat das nur verdunkelt und, weil er politisches Ordnungsgefüge an sich verwarf, auch keine qualitativen Fragen mehr zugelassen. Damit war die klassische Annäherung an unser Thema auf den Kopf gestellt. Denn die Frage ist nicht, „ob“, sondern „wie“; das heißt: welchen Zwecken sollen Institutionen dienen, wie sind sie demgemäß konstituiert und welcher Funktionslogik folgen sie.

In diesem Sinne versuchte schon Aristoteles das Überlieferte, auch die Institutionen, „auf den Begriff zu bringen, das ihnen Wesentliche herauszupräparieren und es dadurch sowohl begründbar als auch kritisierbar zu machen“ (Sutor 1987: 43). Ganz ähnlich hat dann zu unserer Zeit Maurice Hauriou von ihrer *idée directrice* gesprochen – der Leitidee also, der sie folgen und der sie dienen. Demgemäß sind Institutionen nicht einfach technische oder rechtliche Konstrukte. In ihnen sammelt sich nicht nur Erfahrung. Es sammelt sich in ihnen die Staatsidee und mit ihr gewiss auch einiges von den vorherrschenden Legitimitätsdoktrinen.

Einmal mehr kommt es auf die anthropologischen Prämissen an. Die Moderne hat den Staat bewusst in Dienst genommen zur Unterstützung der Entfaltung des Menschen und ihn zugleich in Schranken gewiesen zur Verhinderung der Kränkung natürlicher, personaler und freiheitlicher Entfaltung. Sie zu sichern, das ist heute die *idée directrice*, die Leitidee von Institutionen. Ihre Funktion ist Dienst: Dienst an der Verwirklichung der staatsleitenden Grundwerte und der freien Entfaltung der Individuen (im Rahmen einer freiheitlichen Ordnung).

Am Anfang modernen politischen Denkens lernen wir von Hobbes, dass der Mensch ohne institutionelle Ordnung nicht einmal sein nacktes Leben gewährleisten kann. In der Antike war Aristoteles schon erheblich weiter gegangen, freilich in einer anderen histori-

schen und ordnungspolitischen Situation: ohne institutionelle Ordnung kann der Mensch seine Möglichkeiten nicht entfalten. Außerhalb ethischer und politischer Institution ste-hend, wäre er weniger als das von seiner Natur geleitete Tier. Die moderne Soziologie sieht das kaum anders: Sie sieht Institutionen als Normen- und Rollengefüge, durch welche Alltag und Lebensvollzüge entlastet werden von Komplexität. Das gilt auch für die Politik (Gehlen 1977; Schelsky 1973).

Wichtig ist die Erkenntnis, dass Person und Institution sich nicht antinomisch gegenü-berstehen, sondern aufeinander bezogen sind. Institutionen ermöglichen Zusammenleben und personale Entfaltung. Unter unseren Bedingungen heißt das: freiheitliche Ordnung und politische Partizipation. Das unübersichtliche Feld wird aufgeräumt; Regelmäßigkeit und Übersichtlichkeit treten im Grundsatz ein; quasi arbeitsteilig gewinnen politisch Interessier-te oder politische Eliten die Chance, eine politische Rolle wahrzunehmen: jedenfalls die Chance, eine Subjektrolle zu spielen, die in der Geschichte des politischen Denkens vorü-bergehend verloren war, bis die moderne Demokratie sie wiederentdeckte.

In seinen Institutionen spiegelt sich das „ethische Programm“ eines Staates, wie immer es auch beschaffen sein mag; denn diese Aussage gilt auch für nichtdemokratische Systeme, die in gleicher Weise wie demokratische auf Leitideen beruhen. Es muss immer nur kritisch gefragt werden: auf welchen?

Dieser Zusammenhang gilt erst recht, wenn eine Ordnung sich ausdrücklich als wert-gebunden begreift. Was die Bundesrepublik Deutschland betrifft, ist der Zusammenhang von fundamentalen Wertorientierungen und politisch-institutioneller Ordnung schon im Prozess der Verfassungsgebung stets greifbar gewesen. Der Parlamentarische Rat wollte al-les andere schaffen als ein Grundgesetz von allein formal-technischer Bedeutung. Zur Interpretation herausgefordert, hat das Bundesverfassungsgericht zu Recht an die damalige verfassungspolitische Entscheidung angeknüpft. Dort, wo das Gericht sehr präzise die frei-heitlich-demokratische Grundordnung auch in ihren institutionellen Bezügen definiert hat, stellte es diesen jene Leitideen voraus, um deren Verwirklichung willen ein ganz bestim-mtes Institutionengefüge sinnvoll erscheint, weil es freiheitliche und rechtsstaatlich geregelte Entfaltung von Pluralität und Partizipation gewährleistet. Eine Ordnung in Freiheit und Menschenwürde muss zwangsläufig eine solche größtmöglicher sozialverträglicher Selbst-entfaltung sein. Wenn republikanisch handeln heißt, so zu handeln, dass auch dem anderen die Möglichkeit des Handelns bleibt, dann ist die jederzeit garantierte Pluralität unabdingbare Bedingung dieser Möglichkeit. Untersucht man einmal genauer jene „grundlegenden Prinzipien“ freiheitlich-demokratischer Grundordnung in der klassischen Karlsruher Defi-nition aus dem Jahre 1952, so stellt sich heraus, dass sie insbesondere die Funktion besitzen, Pluralität zu sichern. Vom Ausgangspunkt dieser Definition her, von der Menschen-würde, ist ein anderes Ergebnis auch gar nicht möglich; denn Individualität und personale Freiheit sind die tieferen Ursachen für Pluralität in Politik und Gesellschaft. Allerdings ist das Institutionengefüge der parlamentarischen Demokratie – Parlament, Parteien, Oppositi-on – nicht nur eine Abstützung dieser grundlegenden Option. Aus diesen fundamentalen Orientierungen gewinnen vielmehr die Institutionen selbst ihren funktionalen Sinn.

Eine wertgebundene Ordnung ist keine Formaldemokratie. Vielmehr ruht der Staat auf ethischen Fundamenten. Diesen Zusammenhang von ethischen Prämissen und Instituti-onengefüge zu verdeutlichen, wäre eine wichtige Aufgabe von politischer Wissenschaft und politischer Bildung.

Eine zweite wichtige Dimension ist natürlich die kritische Frage, was der Staat aus sei-nen Fundamenten macht, welche politische Architektur er auf sie gründet; wie er sie also umsetzt in Realität.

Eine dritte Dimension: Inwieweit entspricht das Wirken der Menschen, die in Institutionen handeln und sie repräsentieren, den ihnen zugrundeliegenden ethisch-normativen Prämissen. Hier erhebt sich die Frage nach Amtsethos und politischem Stil.

Eine vierte Dimension betrifft das Verhalten der Bürger eines wertgebundenen Staates selbst. Welches Prestige genießen diese Werte? Gelten sie? Werden sie beachtet, angeeignet, tradiert? Welche Art der Auseinandersetzung um sie gibt es, welches Informationsniveau und welche Interpretationsregeln? Wird Wandel begrüßt als Befreiung von Bindung oder empfunden als die Notwendigkeit, neuere Entwicklungen den klassischen Leitideen zu unterwerfen?

Zusätzlich stehen wir vor einem höchst alltagspraktischen Problem: Die Regeln, welche beim Handeln befolgt bzw. zur Interpretation wechselseitigen Handelns, zur situativen Sinndeutung, benutzt werden, entlasten solche Interaktionen – mehr noch: sie ermöglichen sie erst. Deswegen ist die Rede von der daseinsentlastenden Funktion von Regeln gerechtfertigt. Derselbe Gedanke liegt Gehlens Idee von der daseinsentlastenden Funktion von Institutionen zugrunde.³ Im Grunde geht es um Verständigung und Verlässlichkeit. Die Tatsache, dass Deutungs- wie Handlungsentwürfe oder auch Deutungs- wie Handlungsroutinen verfügbar sind, wirkt natürlich entlastend. Das Selbstverständliche muss nicht stets neu erfunden werden. Sinn muss nicht ständig aufs Neue ermittelt und entschlüsselt werden. Vielmehr sind Alltagsorientierung und Alltagsroutine verfügbar (Patzelt 1987). Erst darauf kann Arbeitsteilung aufbauen, die ihrerseits wiederum alle materiellen und wirtschaftlichen Aspekte der Daseinsentlastung verbürgt. Insofern erleichtern Institutionen soziales Zusammenleben und individuelle Entfaltung nicht nur, sondern sie ermöglichen beides erst. Nicht nur normativ, sondern auch alltagspraktisch sind Ethik und Institutionen miteinander verbunden.

3. Eine kritikbedürftige Paradoxie

Wenn dies zutrifft, dann ist eine These bedenklich, die Nevil Johnson schon Mitte der 1970er Jahre formuliert hat. Sie ist bedenklich, weil sie inzwischen an Wahrheitsgehalt eher noch gewonnen hat: In vielen westlichen Gesellschaften gäbe es eine kritikbedürftige Paradoxie. Einerseits mehrten sich die Anzeichen wachsender Verluste an praktischem Institutionenverständnis und am Verständnis ihrer Bedeutung für das Alltagsleben. Andererseits wachse angesichts der sozialstaatlichen Entwicklung und der Bedeutung der Versorgung der Bürger mit öffentlichen Gütern die Abhängigkeit von diesen Institutionen immens (Johnson 1975: 149).

Von Bedeutung ist dieser Verständnisverlust insbesondere dann, wenn der spezifische, geradezu politikdefinierende Stellenwert der Institutionen erkannt und die Annahme akzeptiert wird, dass sich alles Wissen über Politik und alle politische Erfahrung in der spezifischen Formung von Institutionen und in dem Bemühen ausdrückt, sie entsprechend zu erhalten. Politisches Handeln ist ganz wesentlich handeln innerhalb von Institutionen, handeln innerhalb institutioneller Bedingungen und Schranken.

Wenn die Institutionen der genuine Ort politischen Handelns und damit der zentrale Gegenstand politikwissenschaftlicher Analyse sind, so bedeutet das keineswegs eine Erstarrung oder eine statische Betrachtung des Politischen. Denn um politische Beziehungen, Interaktionen und Verhaltensweisen beim Umgang mit gesellschaftlichen Problemen und ihrer Lösung erkennen zu können, ist es nötig, Regeln und Prozeduren anzuwenden: Politik

³ Vgl. die Institutionentheorie Gehlens (1977).

bedeutet „Verfahren“ und „Verfassung“. Politik bedingt also Institutionen, die Verfahren organisieren und auch ein Netzwerk politischer Kommunikation darstellen. Daher ist die Formalismuskritik falsch. Sie verkennt die normative Dimension. Institutionen sind niemals primäre politische Erscheinungen, sondern Ausdruck politischer Vorstellungen und Ziele, Ausdruck der zentralen Ordnungswerte, die in einer Gesellschaft vorherrschen.

Institutionen und Werte sind also eng aufeinander bezogen. Für Analysen und Bildungsprozesse wird damit selbstverständlich auch die Frage wichtig, inwieweit der Zustand von Institutionen und das Handeln von Menschen in ihnen in Wirklichkeit den ihnen zugrundeliegenden normativen Orientierungen gerecht wird, und inwiefern ihr Funktionieren in der Praxis der Verwirklichung dieser Orientierungen dient oder nicht. Wenn Institutionen Ausdruck historisch geronnener Wertorientierungen sind, dann bietet ein institutionenbezogener Ansatz durchaus die Chance, die in der Praxis zu beobachtende Politik wieder in die Analyse der Werte zu integrieren, so wie es der älteren politikphilosophischen Tradition entspricht.

Institutionen legitimieren sich nicht nur durch Effizienz; ohne Effizienz würden sie Legitimation verspielen. Aber Effizienzentfaltung genügt – wie immer mehr zu sehen ist – nicht einmal dazu, die von Nevil Johnson geschilderte Paradoxie aufzulösen, geschweige denn dazu, das ethische Defizit in ihrem öffentlichen Verständnis abzubauen. Der Grund dafür liegt schlicht darin, dass der Zusammenhang zwischen Werten und Institutionen, dass ihre ethische Basis, dass ihr „Sinn“ in Vergessenheit geraten sind, und dass danach hinter ihrem selbstverständlichen Funktionieren nicht mehr oder viel zu selten gesucht wird. Was man nicht sucht, kann man auch nicht finden.

Maurice Hauriou hat schon darauf hingewiesen, dass die Erosion ihrer Leitideen die Institutionen selbst tangiert. Zwischen ihrem sinnentleerten Funktionieren und ihrem Zusammenbruch liegen vielfache Möglichkeiten. Jene, die in der Aktualität vordringlich kommt, ist wohl, dass Institutionen weithin als formale Last empfunden werden. Sie stehen gleichsam der individuellen Selbstbestimmung im Wege. Als ob nicht die Geschichte des politischen Denkens frühzeitig zum Segen der Ordnung gefunden hätte. Die neueste Zeit hat ihr die Freiheitlichkeit als Postulat hinzugefügt, als unabdingbare Voraussetzung der Respektierung der Menschenwürde. Gegenwärtig stehen wir jedoch vielfach vor dem Phänomen, dass ethisch hochaufgeladener Wille zur Partizipation fast exklusiv auf Selbstbestimmung und Spontaneität gründet. Von daher kann dieser Wille kaum den Weg zu den Institutionen finden, obwohl sie die einzigen Instrumente zur Verstetigung und Einfordnung ethischer Orientierungen in der Politik sind. Diese neuen Entwicklungen führen eher auf den Irrweg anti-institutioneller Spontaneität, der in subjektive Willkür weist und in der Überindividualisierung und Entformalisierung keineswegs immer sozialverträglich erscheint. Charakteristischerweise versuchen solche Positionen für sich selbst die Wertgebundenheit zu reklamieren, während sie das politisch-staatliche Institutionengefüge als lediglich „formal“ diskreditieren. Dass sie ihre spontanen und anti-institutionellen Aktionsweisen auf einen höheren Grad politischen Bewusstseins und politischer Information zu gründen pflegen, sei nur erwähnt. Wenn Institutionen bestimmte Werte und bestimmten Sinn ausdrücken, müssen diese durch Entinstitutionalisierung wohl in ihr Gegenteil verkehrt werden. So ist es auch hier. Politische Willensbildung und Entscheidungsfindung, die auf Spontaneität abhebt, schafft Privilegierung statt Gleichheit; wenn man auf repräsentative Strukturen nicht mehr vertrauen kann, verbreitet sich Stress statt Entlastung; auf der Strecke bleiben Verlässlichkeit, Zurechenbarkeit, Kontrollierbarkeit und Transparenz. All dies sind Güter, in denen der Respekt vor der Gleichheit aller in ihren politischen Rechten zum Ausdruck kommt. Wenn zunehmend für politisches Handeln normative Orientierung eingeklagt wird, darf dabei nicht zugleich übersehen werden, dass institutionelle Ordnung selbst eine Voraussetzung für die Suche nach dem Guten darstellt. Darin liegt geradezu der

spezifische Beitrag der Institutionen zur politischen Integration und Kooperation einer Gesellschaft, nicht zuletzt des Parlamentarismus. Dieser Staat des Grundgesetzes war niemals nur „technischer Dienstleistungsbetrieb“ oder auch bloß wertneutral. Entsprechende Einwände erhoben sich in der Geschichte der BRD überwiegend von solchen Positionen aus, denen seine Wertbindung nicht tief, weit und „eindeutig“ genug geht (und die damit gegen die Ethik des Pluralismus verstößen) oder von solchen Positionen aus, die nach einer gegensätzlichen Wertbindung streben (und damit die gültigen normativen Prämissen der freiheitlich-rechtstaatlichen Demokratie grundsätzlich in Frage stellen).

Das generelle Problem freilich liegt bei den anti-institutionellen Affekten, die sich gegen vermeintliche Fremdbestimmung richten. Denn das Unverständnis für die Funktion der Institutionen in einer freiheitlichen Demokratie, Hilfsmittel und Garanten individueller Freiheit zu sein, und zwar im Rahmen einer freiheitlichen, gleichwohl gerade um dieser Qualität willen für alle verbindlichen Ordnung, reißt auseinander, was zusammengehört: Institutionen freiheitlicher Ordnung sind zugleich Voraussetzung sozialverträglicher individueller Freiheit und ihrer Entfaltung.

Wenn der behauptete und schwerlich widerlegbare Zusammenhang zwischen normativen Orientierungen und institutioneller Ordnung zutrifft, dann wird die Zukunftsrelevanz der Bewahrung oder des Verlusts der Sinnerkenntnis und der Zustimmung unmittelbar bedeutsam: Das Problem ist die Erhaltung der *idée directrice*. Institutionen können kaum überlebensfähig sein, wenn ihr Sinn im Bewusstsein der Bürger nicht mehr präsent oder sogar nicht mehr akzeptiert ist. Ignoranz, Orientierungslosigkeit und Gleichgültigkeit scheinen kaum weniger brisant als bewusste Herausforderungen. Denn sie destabilisieren langfristig auf ähnliche Weise. In diesem Kontext erweist Johnsons Diagnose einer Kluft zwischen der Krise der Institutionen und einer Krise des Bewusstseins ihre Sprengkraft. Angeichts der wechselseitigen Abhängigkeit von Wertorientierung, Wertverwirklichung und institutioneller Ordnung ist auf zwei Probleme hinzuweisen: Zum einen führen vagabundierende Wertvorstellungen mit anti-institutioneller Stoßrichtung nicht zur ständigen Rekonstruktion freiheitlicher Ordnung – im Gegenteil; zum anderen tangiert der Verlust an Sinnerkenntnis einer solchen Ordnung unmittelbar auch ihre normativen Prämissen.

4. Zur Leitidee des Parlamentarismus

Dass Parlamentarismus eine institutionelle Form zur Verwirklichung grundlegender Wertvorstellungen ist, wurde bereits angedeutet. Wo immer über seine verfassungspolitischen Dimensionen nachgedacht wird (Ismayr 2001: 15ff.),⁴ sollten entsprechende Reflexionen zu diesen fundamentalen Zusammenhängen führen, die über die organisatorischen Normierungen hinausweisen. Den Zusammenhang zwischen Organisationsnormen und Leitidee gilt es in diesem zentralen Bereich der Verfassungsordnung zu beachten, gerade wenn zum Beispiel Reformfragen auf der Tagungsordnung stehen. Was ist die Leitidee des Parlamentarismus der Neuzeit? Es ist die Legitimation demokratischer Herrschaft. In Deutschland hat es lange genug gedauert, diese Leitidee Wirklichkeit werden zu lassen – im Grunde bis zum Bonner Grundgesetz von 1949. Denn auch in Weimar fand eine entscheidende Umverteilung der verfassungspolitischen Gewichte zugunsten des Parlaments letztlich nicht statt;

⁴ Wolfgang Ismayr haben wir darüber hinaus einige verdienstvolle Editionen zu verdanken, die diesen Zusammenhängen vergleichend nachgehen. Genannt seien hier insbesondere Ismayr 2008, 2009a, 2009b.

zuvor ist sie unter Rekurs auf das monarchische Prinzip wirksam verhindert worden. Radikaler Wandel steht also schon an der Wiege unseres gegenwärtigen politischen Systems.

Den Durchbruch von der Diffamierung des Parlamentarismus oder zumindest seiner skeptischen Einschätzung zur Funktion politischer Führung vollzog erst das Grundgesetz. Erstmals in der deutschen Verfassungsgeschichte führt es das parlamentarische Regierungssystem konsequent ein, welches das Parlament dadurch in die Verantwortung zwingt, dass es ihm exklusiv die Aufgabe zuweist, Regierung zu bilden und stabil zu halten. Erst seitdem hat es in Deutschland die Chance zu einer Entwicklung gegeben, die, rekurriert man erneut auf Bagehots Beschreibung, in Großbritannien schon mehr als achtzig Jahre Wirklichkeit gewesen ist. Entscheidend waren hierzulande mentale Wandlungsprozesse unter den politischen Eliten.

Ähnlich wie es hier ausgeführt worden ist, beschreibt Gerhard Göhler politische Institutionen als „Regelsysteme der Herstellung und Durchführung verbindlicher, gesamtgesellschaftlich relevanter Entscheidungen und Instanzen der symbolischen Darstellung von Orientierungsleistungen einer Gesellschaft.“ (Göhler 1996: 29) Dabei unterscheidet er zwischen Struktur- und Funktionswandel. Wandelt sich eine Institution fundamental oder hört sie gar auf zu existieren, liegt ein Strukturwandel vor, ändern sich die Leistungen, die sie für die Gesamtgesellschaft erbringt, ein Funktionswandel (Göhler 1996: 38ff.).

Bei Parlamenten und ihrer Reform wird es sich in stabilen Demokratien immer „nur“ um einen Funktionswandel zu dem Zweck handeln, die im parlamentarischen Regierungssystem zugeschriebenen Aufgaben angesichts einer sich verändernden Umwelt zu erfüllen, um nicht zum „dignified part of the constitution“ im Sinne Walter Bagehots herabzusinken. Frühzeitig ist schon darauf hingewiesen worden, dass eine Institution, die Wandel (mit)steuern soll, selbst wandlungsoffen sein muss und nicht in angeblich klassischen Zuständen erstarren kann – vor allem nicht ein modernes demokratisches Parlament, das im Vergleich zur Inkubationszeit des Parlamentarismus keine Funktionsverluste, sondern geradezu eine Überordnung mit Funktionszumutungen erfahren hat (Oberreuter 1977b: 100ff.).

Veränderungen wie auch die Reaktionen auf sie brauchen stets gewisse Zeit. Unter stabilen Verhältnissen ist eher von schleichendem Institutionenwandel zu sprechen. Die aktuelle demokratietheoretische Zielvorgabe fordert, das Spannungsverhältnis zwischen Effizienz, Transparenz und Partizipation sinnvoll auszutarieren (Steffani 1973; Thaysen 1972: 82ff.).

Dem stehen Vorschläge gegenüber, die in der Tat auf strukturelle Reformen hinausließen und in Wahrheit Funktionsverluste eines mitregierenden Parlaments nach sich zögen, folgte man verbreiteten Vorstellungen in der Bevölkerung vom „wahren“ Parlamentarismus:⁵ das Plenum zum Beispiel nicht nur als Ort der Entscheidung sowie ihrer Begründung und Kritik, sondern auch als Ort einer wahrheitssuchenden sachlichen Diskussion frei von politischen Interessen und von Fraktionsdisziplin.⁶ Das Parlament verlöre dann gewiss seine Handlungsfähigkeit.

Auch die Einführung direktdemokratischer Elemente auf Bundesebene wäre ein Strukturbruch, eine elementare Veränderung des bisher rigiden repräsentativen Charakters. Es entstünde nicht nur Konkurrenz in der Gesetzgebung, auch deren Effizienz könnte in Mitleidenschaft gezogen werden.⁷ Eine Direktwahl des Bundespräsidenten durchsetzte das par-

⁵ Zur Zusammenfassung des Forschungsstands sei hier verwiesen auf Köppel (2007).

⁶ In diese Richtung zielte die Initiative von Hildegard Hamm-Brücher, die 1986 in eine marginale Änderung der Geschäftsordnung mündete (vgl. dazu: Schütt-Wetschky (1987) sowie Werner (1990)).

⁷ Vgl. zur Gesetzgebung Reutter (2007); zur Direkten Demokratie vgl. ausführlich Oberreuter (2002); Kranenpohl (2006).

lamentarische Regierungssystem mit Elementen des präsidentiellen. Allein durch den unvermeidlichen Wahlkampf hätte sie eine deutliche Parteipolitisierung und durch die eigenständige elektorale Legitimierung Anspruch auf verstärkte Kompetenzen zur Folge – ein struktureller Wandel mit neuer Gewichtsverteilung im politischen System.⁸

Nichts spricht für einen so gearteten „großen“ strukturellen Wurf (Thaysen 1972: 222ff.), der die starke Stellung des Parlaments in Deutschland nur beschädigen könnte. Reform erschöpft sich offensichtlich in gradualem und pragmatischem Wandel unter Beachtung der Leitidee. So könnte es dem Bundestag prinzipiell gelingen, seine Funktionen jeweils besser, möglicherweise aber mit anderer Gewichtsverteilung auszuüben. Der Schwerpunkt könnte künftig zum Beispiel noch stärker auf der mitschreitenden Kontrolle liegen. Derart pragmatische Reformprozesse haben den Vorteil, einsichtig zu sein. Da sie das Parlament als Ganzes stärken, werden sie in der Regel von allen parlamentarischen Gruppen mitgetragen im Gegensatz zu strukturellen Eingriffen, deren positive oder negative Folgen für Mehrheit oder Minderheit nicht absehbar (oder gerade als einseitige Positionsverbesserung absehbar) sind: Machtpositionelles Kalkül herrscht erfahrungsgemäß auch vor, wenn es eigentlich um die Institution als Ganzes geht. Graduelle Reformen sind aber immer auch Reaktionen auf Defizite. Sie hinken nach und stehen im Geruch der Unzulänglichkeit, der nicht immer unbegründet ist.

Dennoch ist über die Jahrzehnte kontinuierlich versucht worden, die Bedeutung des Deutschen Bundestags gegenüber einer zuweilen ignoranten Öffentlichkeit, einer wohlinformierten Regierung und in einem zunehmend supranational geprägten Umfeld zu erhalten. Einige Gedanken dazu wären zum Beispiel vorsichtige Dramatisierung der Debatte im Plenum, die Erhöhung ihrer Relevanz und Attraktivität durch Verabschiedung weniger bedeutsamer und kontroverser Gesetze in den Ausschüssen, ständige Verbesserung der Informations- und Kontrollkompetenz, attraktive Gestaltung des Amts „Bundestagsabgeordneter“ durch materielle Unterfütterung von Freiheit und Unabhängigkeit des Mandats sowie größerer Einfluss durch verstärkte Kontrolle und Mitentscheidung auf europäischer Ebene.

Wo aber bleibt die „große Reform“? Einerseits erscheint sie nicht notwendig, weil strukturelle Reformen eher kontraproduktiv, nicht erforderlich und noch weniger durchsetzbar sind. Auch Theorie und Forschung, die sich von ihren eigenen und von den verfassungspolitischen Modellvorstellungen ausgehend mehr erwarten können, müssen eingestehen, dass es zum Inkrementalismus seit 1949 keine Alternative gibt.⁹ Der Bundestag sollte aber gleichzeitig auf unangemessen hohe, faktisch nicht erfüllbare Anforderungen aus der Bevölkerung mit Informationsangeboten reagieren, die Zustimmung *für* und Vertrauen *in* eine politisch funktionsfähige Institution wecken.

Dies ist nicht zuletzt deswegen schwierig, da die Abgeordneten keineswegs ein unproblematisches Verhältnis zu ihrer Institution haben. Etwa die Hälfte steht wichtigen Funktionsprinzipien des parlamentarischen Regierungssystems nicht positiv gegenüber. Darüber hinaus wollen 36 Prozent die Kompatibilität von Abgeordnetenmandat und Regierungsamt aufheben. Demnach sind in Reformprozesse Akteure involviert, die das Parlament partiell verfassungspolitisch missverstehen (Maier et al. 1979: 26ff.; Patzelt 1997: 319f.).

⁸ Vorschläge in diese Richtung finden sich auch bei Schneider (1980).

⁹ Die Alternativen, die den Inkrementalismus massiv angeprangert hatten und auf Systemüberwindung abzielen, sind wirkungslos verpufft. Siehe z. B. Agnoli/Brückner (1968).

5. Fazit

Gerade weil nicht alle Akteure das System, in dem sie wirken, zutreffend verstehen, sollte man sie nicht zu großen Würfen animieren. Systembrüche (z. B. die Volkswahl von Kanzler und Ministerpräsidenten) könnten die Folge sein. Auch ist kein ernst zu nehmendes Ge genkonzept in Sicht. Inkrementalismus wird auch weiterhin Reformprozesse prägen und die Themen werden im Wesentlichen die gleichen bleiben.

„Den Parlamentariern ist stets bewusst gewesen, dass sie Reformen in kleinen Schritten betreiben. Ein großer Wurf ist ihnen nie gelungen. Sie haben ihn auch nicht angestrebt. Er wäre auch zum Scheitern verurteilt: Institutionen sind nur in Grenzen und nur im Rahmen des Überschaubaren und Kalkulierbaren zu reformieren. Ziel, Ende und Ratio müssen einsichtig, verlässlich und nachvollziehbar sein. [...] Der Bundestag hat in seinen Reformprozessen funktional gedacht und sich nicht vom Motto ‚mehr Demokratie wagen‘ zu Experimenten verführen lassen“ (Oberreuter 2004: 193).¹⁰

Dass man gleichwohl substantieller Entmachtung des Parlaments nicht tatenlos zuschauen darf, bleibt die andere Seite der Münze. Denn es sollte sich nicht ereignen, dass die Parlamentarier eines Tages in verfassungsrechtlichen Prunkkarossen daher kommen und in den bescheideneren Gefährten die eigentlich effiziente Macht vorfährt – zum Beispiel die Verfassungsgerichtsbarkeit, der Entscheidungskompetenz zugeschoben wird, „Europa“, das sich partiell selbstläufig mit Zuständigkeiten ausgestattet hat, oder die Medien, welche die politische Öffentlichkeit und die Entscheidungsdiskussion mehr zu beherrschen beginnen, als die Parlamentarier samt der von ihnen installierten Regierung.

Literaturverzeichnis

- Agnoli, Johannes/Brückner, Peter (1968): Die Transformation der Demokratie, Frankfurt a. M.
- Baghot, Walter (1971): Die englische Verfassung, Neuwied [erstmals 1867].
- Demuth, Christian (2008): Parlamentarische Reformen als evolutionärer Prozess, in: Blumenthal, Julia von/Bröchler, Stephan (Hrsg.): Müssen Parlamentsreformen scheitern?, Wiesbaden, S. 67-88 [i. E.].
- Gehlen, Arnold (1977): Urmensch und Spätkultur. Philosophische Ergebnisse und Aussagen, 4., verb. Aufl., Wiesbaden.
- Göhler, Gerhard (1996): Wie verändern sich Institutionen? Revolutionärer und schleichender Institutionenwandel, in: Göhler, Gerhard (Hrsg.), Institutionenwandel. Leviathan, Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Sonderheft 16, S. 21-56.
- Hauriou, Maurice (1965): Die Theorie der Institution und zwei andere Aufsätze, Berlin.
- Ismayr, Wolfgang (2001): Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 2., akt. Aufl., Opladen.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2008): Gesetzgebung in Westeuropa: EU-Staaten und Europäische Union, Wiesbaden.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2009a): Die politischen Systeme Westeuropas, 4., akt. u. überarb. Aufl., Wiesbaden.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2009b): Die politischen Systeme Osteuropas, 3., akt. u. überarb. Aufl., Wiesbaden.
- Johnson, Nevil (1975): The Place of Institutions in the Study of Politics, in: Political Studies 23 (2-3), S. 149-161.

¹⁰ Aus anderer Perspektive – nämlich mit Blick auf den deutschen Bundestag – kommt Christian Demuth (2008) zu einem ähnlichen Fazit wie auch Stefan Köppel (2008) für den Fall Italien.

- Köppl, Stefan (2007): Das politische System zwischen Unkenntnis, Missverständnis und Aufklärungsbedarf, in: Oberreuter, Heinrich (Hrsg.): Politische Bildung im Wandel der Zeit: 50 Jahre Akademie für politische Bildung, München S. 507-524.
- Köppl, Stefan (2008): Parlamentsreformversuche und Parlamentsreformen in Italien, in: Blumenthal, Julia von/Bröchler, Stephan (Hrsg.): Müssen Parlamentsreformen scheitern?, Wiesbaden, S. 149-170 [i. E.].
- Kranenpohl, Uwe (2006): Bewältigung des Reformstaats durch direkte Demokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10, S. 30-38.
- Maier, Hans/Rausch, Heinz/Hübner, Emil/Oberreuter, Heinrich (1979): Parlament und Parlamentsreform: Zum Selbstverständnis des fünften Deutschen Bundestages, 2. Aufl., München.
- Malinowski, Bronislaw (1975): Eine wissenschaftliche Theorie der Kultur und andere Aufsätze, Frankfurt a. M.
- Oberreuter, Heinrich (1977a): Parlament und Parlamentskritik: Entwicklung – Funktionen – Strukturen, in: Bocklet, Reinhold (Hrsg.): Das Regierungssystem des Freistaates Bayern. Bd. 1. München, S. 53-79.
- Oberreuter, Heinrich (1977b): Kann der Parlamentarismus überleben?, Zürich.
- Oberreuter, Heinrich (2002): Direkte Demokratie und die repräsentative Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Politik 49 (3), S. 290-305.
- Oberreuter, Heinrich (2004): Mehr Demokratie wagen? Parlamentarismuskritik und Parlamentsreformen in den 60er und 70er Jahren, in: Recker, Marie-Luise (Hrsg.): Parlamentarismus in Europa, Deutschland, England und Frankreich im Vergleich, München, S. 179-194.
- Patzelt, Werner (1987): Grundlagen der Ethnomethodologie: Theorie, Empirie und politikwissenschaftlicher Nutzen einer Soziologie des Alltags, München.
- Patzelt, Werner (1997): Deutschlands Abgeordnete: Profil eines Berufsstands, der weit besser ist als sein Ruf, in: Steffani, Winfried/Thaysen, Uwe (Hrsg.): Parlamente und ihr Umfeld, Opladen, S. 311-351.
- Reutter, Werner (2007): Struktur und Dauer der Gesetzgebungsverfahren des Bundes, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 38 (2), S. 299-315.
- Ritter, Gerhard A. (1968): Direkte Demokratie und Rätewesen in Geschichte und Theorie, in: Scheuch, Erwin K. (Hrsg.): Die Wiedertäufer der Wohlstandsgesellschaft, Köln, S. 188-216.
- Schelsky, Helmut (1973): Zur soziologischen Theorie der Institution, in: Schelsky, Helmut: Zur Theorie der Institution, 2. Aufl., Düsseldorf, S. 9-27.
- Schneider, Hans-Peter (1980): Entscheidungsdefizite der Parlamente, Über die Notwendigkeit einer Wiederbelebung der Parlamentsreform, in: Archiv des öffentlichen Rechts 105 (1), S. 4-34.
- Schütt-Wetschky, Eberhard (1987): Parlamentsreform: Meilenstein oder Sackgasse? Zur Interpretation der Artikel 38 und 20 des Grundgesetzes, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48, S. 3-16.
- Sethe, Paul (1965): Ein Parlament im Geheimen, in: Die Zeit Nr. 44 (29.10.1965), S. 5.
- Steffani, Winfried (1973): Parlamentarische Demokratie – Zur Problematik von Effizienz, Transparenz, Partizipation, in: Steffani, Winfried (Hrsg.): Parlamentarismus ohne Transparenz, 2. Aufl., Opladen, S. 17-47.
- Sutor, Bernhard (1987): Neue Grundlegung politischer Bildung, Band 1, Paderborn.
- Thaysen, Uwe (1972): Parlamentsreform in Theorie und Praxis: Zur institutionellen Lernfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems. Eine empirische Analyse der Parlamentsreform im 5. Deutschen Bundestag, Opladen.
- Werner, Camilla (1990): Wer sind die Rebellen im Parlament? Die Interfraktionelle Initiative Parlamentsreform im 11. Deutschen Bundestag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 21 (3), S. 404-418.

Karl-Siegbert Rehberg

Parlament und Kunst – Bernhard Heisig in der Volkskammer und im Deutschen Bundestag¹

1. Parlamente als demokratische Symbolbauten

Parlamentsbauten sind, wie jede Herrschaftsarchitektur, herausgehobene Raumsymbole (Rehberg 2001). Ihre Baugestalt und Ausstattung verweisen nicht nur auf die Bedeutung der Gesetzgebung und Regierungskontrolle in einem politischen System, sondern oft auch auf die (zumeist konfliktreiche) Genese parlamentarischer Entscheidungsmacht. In der Herausbildung der Nationalstaaten, vor allem während des 19. Jahrhunderts, gab es zudem funktionale und ästhetische Äquivalenzen, die viele dieser Gebäude – unabhängig von ihrer konkreten Verschiedenartigkeit – visuell einander annähern. Das gilt besonders für die Sitzungssäle der Abgeordneten. Zumeist weisen sie das aus der Französischen Revolution entlehnte Halbrund auf, von dessen Positionierung der Parteien gegenüber dem Präsidium und der Regierung die politische Semantik von „links“ und „rechts“ abgeleitet wurde; seltener ist das englische Muster einer räumlichen Konfrontation von Mehrheit und Minderheit. Immer sind mit der Räumlichkeit und ihrer Ausstattung auch institutionelle Geltungsansprüche verbunden. Gerade bei Parlamenten gibt es ein besonderes Spannungsverhältnis zwischen dem (oft noch durch eine Bannmeile) geschützten Innenraum, der die kontroverse politische Debatte von äußeren Einflüssen frei halten soll, und dem Anspruch der Öffentlichkeit, die Repräsentanten des Volkes bei ihrer Arbeit zu kontrollieren, zumindest beobachten zu können. Das zeigt sich noch in neuesten Debatten über Fernsehübertragungen: Man will Zustimmungsheischende „Reden aus dem Fenster“ vermeiden und kann dennoch „die Menschen draußen im Lande“ nicht ganz ausschließen. Jedoch hat selbst die Abschirmung von Innenräumen, etwa Fraktions- und Ausschusssälen, einen Bezug zur Darstellbarkeit der politischen Herrschaftsprinzipien.

In der Entwicklungsgeschichte der Parlamente symbolisieren die Räume und ihre Ausgestaltung immer auch das Verhältnis der verschiedenen ‚Gewalten‘ zueinander. Oft drücken sich in der ästhetischen Präsenz der gesetzgebenden Kammern Konflikte um Legitimität und Reichweite der verschiedenen Instanzen aus. Man denke etwa an die Höhenkonkurrenz zwischen den Kuppeln von Paul Wallots Reichstagsgebäude einerseits und der von Andreas Schlüters Berliner Königsschloss andererseits. Solche Beispiele zeigen die Bedeutung architektonischer wie auch bildkünstlerischer Ausdrucksformen für jede institutionelle Analyse. Bildhaft und raumschaffend verkörpern sie, dass die *Leitideen* einer Institution zumindest latent immer umstritten und deshalb als *Leitdifferenzen* aufzufassen sind.

Die besondere symbolische Aufladung institutioneller Ordnungen bedeutet keineswegs, dass Institutionen ‚nur‘ symbolhaft und zeichenhaft, also nicht in realen Strukturen veran-

¹ Für Anregungen und Unterstützung bei der Fertigstellung des Manuskripts danke ich herzlich Tim Deubel, Rose-Marie Schulz-Rehberg, Paul Kaiser, Tino Heim, Lena Respondek und Dorothea Möwitz.

kert seien, wohl aber, dass die verkörpernde Selbstdarstellung einer Ordnung (einschließlich der memorialen Konstruktion ihrer eigenen Geschichtlichkeit) einen entscheidenden Beitrag zu deren Stabilisierung leistet. In diesem Sinne wird *Symbolizität* in der *Theorie und Analyse institutioneller Mechanismen* vor allem im Hinblick auf die Herstellung von *Präsenz* bezogen (Rehberg 2001). Es geht um die vermittelnde Gegenwärtigkeit des Abwesenden, des Unsichtbaren, des Transzendenten, also um *Verkörperungen* und nicht nur um zeichenhafte Verweisungen.

Dass Parlamente aus solchen Gründen künstlerisch ausgestattet sind, ist naheliegend, jedoch nicht die Regel. In schmuckloser Funktionalität zeigen sich viele Plenarsäle, mit durchaus auch symbolisch wirken könnennder Sachlichkeitsgeste, wie im Fall des Plenarsaals des Europäischen Parlaments in Straßburg. Aber es gibt auch die überbordende Pracht einstmaliger Paläste (wie des römischen *Palazzo Madama* als dem Sitz des italienischen Senates), häufiger jedoch eine Prachtentfaltung in Neo-Stilen. Vorherrschend sind Raumausstattungen, die ‚renaissance‘ wirken, wie im Berner Bundeshaus oder dem Parlament in Budapest. Auch das Palais Luxembourg, das den französischen Senat beherbergt, zeigt daran Anklänge, während die *Assemblée Nationale* im Pariser Palais Bourbon antike Tempelformen aufnimmt, wie später auch der Parlamentsbau in Wien. Von der englischen Gotiktradition ist bekanntermaßen Westminster bestimmt, neogotisch ist auch der Plenarsaal des ungarischen Parlaments. In allen diesen Fällen wird reicher Figurenschmuck mit historischen oder allegorischen Bilddarstellungen verbunden, so auch im ursprünglichen Reichstagsgebäude in Berlin (vgl. Dauss 2007).

2. Bildlosigkeit als Symbol eines staatlichen Provisoriums

Im Bonner Bundestag fehlte demgegenüber jede künstlerische Heraushebung. Das westdeutsche Parlament tagte (ausgenommen die Übergangszeit im benachbarten „Wasserwerk“) bis zu seinem Umzug nach Berlin im Jahre 1999 in der im Bauhausstil von Martin Witte errichteten ehemaligen Pädagogischen Akademie. Darin wurde der selbst im Verfassungsnamen „Grundgesetz“ zum Ausdruck gebrachte provisorische Status der Bundesrepublik Deutschland demonstrativ durch Demonstrationsverzicht zur Darstellung gebracht.

Abbildung 1: Bundeshaus in Bonn (1952)



Zwar gab es in manchem Beratungsraum, Fraktionszimmer oder Abgeordnetenbüro irgendwelche Bilder; doch verzichtete man auf jede künstlerische Ausgestaltung der nüchternen Nachkriegslösung. Und wenn die linoleumsbespannten Böden der Ex-PH auch zum Wunsch einer künstlerischen Überhöhung kaum einluden, gab es bei der Errichtung des (nach dem damaligen Bundestagspräsidenten Gerstenmaier „Langer Eugen“ genannten) Abgeordnetenhochhauses auf Betreiben seines Architekten Egon Eiermann in den Sitzungssälen denn doch Kunstwerke, etwa von Georg Meistermann, Günther Uecker oder HAP Grieshaber. Das beeindruckende Ergebnis brachte den Abgeordneten Gustav

richtung des (nach dem damaligen Bundestagspräsidenten Gerstenmaier „Langer Eugen“ genannten) Abgeordnetenhochhauses auf Betreiben seines Architekten Egon Eiermann in den Sitzungssälen denn doch Kunstwerke, etwa von Georg Meistermann, Günther Uecker oder HAP Grieshaber. Das beeindruckende Ergebnis brachte den Abgeordneten Gustav

Stein (CDU) zu dem Vorschlag, weitere Kunstwerke anzukaufen, und die Bundestagspräsidentin Annemarie Renger (SPD) initiierte 1976 eine entsprechende Kommission und eine von ihr zu bestückende Sammlung.

3. Wiedervereinigung und ästhetisches Repräsentationsbedürfnis

3.1 Das Reichstagsgebäude als Kunstort

Aber eine wirklich künstlerische Dimension staatlicher Selbstdarstellung oder einer befürchteten Staatsrelativierung durch die Künste gab es erst mit Blick auf Berlin. Der provvisorische Plenarsaal im dortigen Reichstagsgebäude, in dem wenige Plenar-, häufiger Ausschusssitzungen stattgefunden hatten, war von entmutigender Schlichtheit. Und doch war es dieses Gebäude, das Kunst zum Streitgegenstand machte, als nämlich Christo und Jeanne-Claude den Reichstag durch Verhüllung sozusagen massenkulturell wieder akzeptabel machten.

Am 25.02.1994 war den Künstlern dies in Namentlicher Abstimmung des Bonner Parlaments (mit 292 Ja-Stimmen bei 223 Nein-Stimmen, 9 Enthaltungen und einer ungültigen Stimme) genehmigt worden. Während der damalige CDU/CSU Fraktionsvorsitzende Wolfgang Schäuble „bei allem Respekt vor den Künstlern“ mit Nachdruck vor einer derartigen Verfremdung warnte, setzte sich die Bundestagspräsidentin Rita Süssmuth (ebenfalls CDU) dafür ein; derlei Spaltungen gab es in allen Fraktionen. Die Verhüllung des Gebäudes mit einhunderttausend Quadratmetern silbern glänzender Stoffbahnen hat das Reichstagsgebäude ästhetisch und spirituell in die Zeit der heutigen Demokratie überführt. Es schien so, als werde erst durch diese Kunstaktion der lange als architektonisch gewalttätig erscheinende und historisch belastete Bau, in welchem auch Hitlers Ermächtigungsgesetz eine übergroße Mehrheit gefunden hatte, als Sitz des Deutschen Bundestages kulturell und somit politisch gereinigt. Zuvor hatte das Gebäude sich für vierzig Jahre wie ein (seit 1961 zusätzlich durch die Mauer eingeschachteltes) Überlebsel an der Grenze zur DDR gezeigt. Jetzt gewann es – auch durch die, wie ein gelandetes Ufo wirkende und den ursprünglichen Bau glücklich konterkarierende Kuppel Lord Norman Fosters – eine ästhetische Gegenwärtigkeit. Diese wurde durch die Ausstattung mit zeitgenössischer Kunst zusätzlich gesteigert und konfrontiert nun das „Arbeitsparlament“ in Sitzungsräumen, Fluren, Foyers etc. mit künstlerischen Einfällen.

Vor allem entzündete sich an dem als generöses wilhelminisches Zugeständnis deutbaren Portikus-Motto „Dem deutschen Volke“ ein weiterer Kunststreit: Diesmal ging es um Hans Haackes Installation im nördlichen Innenhof. Die Reichstagwidmung sozusagen „empirisch“ unterlaufend, wurde für den Bundestag ein mit Erde zu füllender Trog (jeder Abgeordnete sollte aus seinem Wahlkreis eine Probe des Heimatbodens beigeben) mit der Widmung „Der Bevölkerung“ garniert (Deutscher Bundestag 2002: 288-293). Auch hier

Abbildung 2: Verhüllter Reichstag (24. Juni bis 7. Juli 1995)



gab es Gelegenheit zu einer parlamentarischen Kunstdebatte, in welcher Norbert Lammert (CDU/CSU) die alte Widmung aus dem Kaiserreich für „nicht überholt“ hielt und sich jeden künstlerischen Nachhilfeunterricht verbat. Auch riet die Bundestagsvizepräsidentin Antje Vollmer (Bündnis 90/Die Grünen) von dem „skurrilen“ Erdrital ab. Andere bewerteten den durch das Kunstwerk ausgelösten Streitwert jedoch als positiv. Dieses Mal ging die Sache knapp aus, nämlich mit zwei Stimmen zugunsten des Haacke-Projektes. Dieses Ergebnis darf man durchaus hellsichtig und geschichtsbewusst nennen, denn es liegt im Nachdenken über das Verhältnis von demographisch beschriebener Einwohnerschaft und jenem „Volk“, das im Oktober 1989 immerhin durch den bloßen Hinweis auf seine Existenz die DDR zum Zusammenbruch gebracht hatte, ein Demokratisierungspotential.

Eigens hatte sich der Deutsche Bundestag nach seiner Übersiedlung in die alte (und neue) Hauptstadt einen Kunstbeirat zur Ausgestaltung des Reichstagsgebäudes geschaffen, welchem der Bundestagspräsident (damals Wolfgang Thierse) vorsteht und der einerseits weiterhin Werke für die Kunstsammlung des Parlaments erwirbt, zum anderen jedoch in allen Fragen der Kunstaustattung der Parlamentsgebäude eine Beratungsfunktion wahrnimmt. Ziel der neuen Gesamtkonzeption war es dabei, das Reichstagsgebäude zu einem „Forum der Nation“ zu machen.

3.2 Heisigs Geschichtsszenen für den Bundestag

Das konnte ohne weitere Konflikte jedoch kaum abgehen: Wiederum kam es zu einem öffentlich ausgetragenen Streit, als Bernhard Heisig als erprobter Schöpfer von DDR-, Historienbildern‘, den Auftrag erhielt, diesmal ein Geschichtspanorama auch für den Deutschen Bundestag zu malen.

Abbildung 3: Wolfgang Thierse vor Bernhard Heisigs „Zeit und Leben“
(Cafeteria des Deutschen Bundestages)



In einer Art „Nachnominierung“ und in Reaktion auf die publizistische Kritik daran, dass „Ostkunst“ aus dem Reichstag ausgeschlossen bliebe, waren im Februar 1998 Carlfriedrich Claus und Bernhard Heisig, diese so ungleichen Künstler aus dem untergegangenen Staat, eingeladen worden, sich an der ästhetischen Ausstattung des Parlamentsgebäudes zu beteiligen. Dies wurde zum Auslöser einer erbitterten Auseinandersetzung innerhalb des deutsch-deutschen „Bilderstreites“, der 1990 mit Georg Baselitz’ medienwirksamer und polarisierender Feindsetzung, nach der es in der DDR überhaupt keine Künstler gegeben habe, eingeläutet worden war. Letztlich haben diese, oft emotional geführten Kunstdiskurse jedoch eine herausragende Funktion im Prozess der deutschen Wiedervereinigung eingenommen. Nur in den Künsten gab es eine – insofern stellvertretende – diskursive Bearbeitung der unterschiedlichsten Frustrationen, Kränkungen, Hoffnungen und Projektionen im Vereinigungsprozess (vgl. Rehberg/Kaiser/Heim 2009; Rehberg 2005a).

Gemeinsam mit 58 ehemaligen Oppositionellen erinnerte Christoph Tannert protestierend daran: „Es ist nicht lange genug her, dass Heisig Lenin und Karl Marx in penetranter Predigerpose gegen Andersdenkende wettern ließ“ (Märkische Oderzeitung, 04./05.07.1998). Der Schriftsteller Lutz Rathenow (der sich inzwischen milder äußert) sah darin „das falsche kulturpolitische Zeichen“, da Heisig – bei aller gelegentlichen Streitbereitschaft mit seinen Genossen – doch Beispiele „für kreative Anbiederung und flexibles Weiterkriechen in den Schleimspuren der Macht“ liefert habe (Berliner Morgenpost, 02.11.1998). Und auch der Heisig-Schüler Arno Rink sah in der Übernahme des Auftrages einen Beleg für Heisigs Abhängigkeit von Machtbeziehungen, indem er anmerkte, dass dessen politisches Engagement in der DDR für ein Leben reiche, zweimal müsse das nicht sein (Rink-Interview Rehberg/Kaiser am 23.07.2001). Demgegenüber verteidigte Hartwig Ebersbach, ein anderer früherer Student Heisigs, die Entscheidung damit, dass es um die „Würde des Ostens“ gehe und man nicht vergessen dürfe, dass Heisig immer schon ein „Grübler und Zweifler“ gewesen sei, einer, der an der Utopie auch noch im Scheitern festgehalten habe (Leipziger Volkszeitung, 21./22.02.1998).

Die Aufregungen darum, dass der einstige Vizepräsident des *Verbandes der Bildenden Künstler der DDR* nun das zweite deutsche Parlament mit einem Werk beeihren durfte, haben eine Differenz allerdings nicht wahrgenommen: Während sein *Ikarus* (1975) öffentlich zugänglich und prominent das Foyer der Volkskammer der DDR im Palast der Republik schmückte, ist die Sichtbarkeit von *Zeit und Leben* (1998/99) auf den Innenbereich der Cafeteria der Bundestagsabgeordneten beschränkt.

Der Titel von Heisigs Geschichtscollage verweist auf eine biographische Verklammung in den Zeitläufen. Er kann eine historische Epoche ebenso wie die durch sie bestimmten Lebensschicksale meinen. Und beides kann sich im Rückblick miteinander verbinden, sofern der Maler selbst beteiligt war und die geschichtlichen Gefährdungen und Verletzungen auch bei ihm Spuren hinterlassen. Im Falle Heisigs ergeben sich daraus künstlerisch sublimiert die Grundmotive seines gesamten Schaffens. Traditionelle „Historienmalerei“ ist das gewiss nicht, wenigstens entlastet sie sich von allen „Vorzeigewünschen“. Auch ist sie nicht die farbige Illuminierung geschichtsphilosophischer Thesen oder politischer „Zielstellungen“.² Es sind sozusagen aus dem Magma der Farben auftauchende Erinnerungsfetzen, Symbole und Metaphern, planvoll herausdestilliert und ständig umgeschaffen. Seine künstlerische Arbeit ist bestimmt von einem „Kardinal- oder Lebensthema“, das sich an geschichtlichen Konflikten, Kämpfen, zuweilen deren katastrophischer Zuspitzung abarbeitet – wenn er auch weder Kulturpessimist noch „Weltverbesserer“ sein wollte (Schumann

² Gillen (2002: 93f.) berichtet in seiner eindrucksvollen Studie, dass Heisig im Jahr 1956 einen Auftrag für ein Bild über „die Siege der Arbeiter gegen die ‚weißgardistischen Truppen‘ im Ruhrgebiet“ zurückgegeben habe, weil der Bildauftrag mit den historischen Fakten nicht übereinstimmte.

1976: 119). Die DDR war ein Staatsgebilde, das mit der Unheilsgeschichte des 20. Jahrhunderts tief verbunden war. In dem Bundestags-Bild, dieser „dramatischen Geschichtslava“ (Preuss 1998), verdichtet sich Heisigs Arbeits- und Malstil in eindrucksvoller Weise.

Im Falle des Berliner Bildes gibt es zudem ein eindrucksvolles Protokoll des Malvorganges: Der Galerist Rüdiger Küttner, der Kunsthistoriker und Direktor der Berlinischen Galerie Jörn Merkert und der Photograph Bernd Kuhnert besuchten Heisig von September 1998 bis zur Fertigstellung des Gemäldes im März 1999 in wöchentlichem Abstand in seinem Atelier in Strodehne. So sind alle Umschaffungen des Bildes dokumentiert, vom Zuschneiden der Leinwand als farbgesättigter Grundierung, aus der die Motive steigen sollten, bis zum Abtransport des Werkes nach Berlin. Nach drei Monaten intensiver Arbeit findet sich der von den Beobachtern notierte und deutlich beunruhigte Eintrag: „Will Heisig das ganze Bild noch einmal malen? (Er hat.) Krise? Rückkehr zum Anfang – und doch alles ganz anders?“ (Küttner/Kuhnert/Merkert 1999/2000: 60).

Alle Elemente dieses, auf zwei Staffeleien aufsitzenden Gemäldes im Format von 5,91 m Breite und 1,25 m Höhe sind Selbstzitate, Wiederaufnahmen, Varianten, Verwand-

lungen des schon einmal Gemalten – es ist für ihn eine „üble Schinderei“, soldatisch gesprochen „Nahkampf“ (Schumann 1976: 108), die erregte Spannung in Bildmotive umzuformen. Im Pandämonium der Geschichte gestern Heisigs Figuren in einer doppelten Retrospektive auf die kollektive und die individuelle Vergangenheit.

Aber es war dies ja nicht der erste Staatsauftrag außerhalb der DDR. Anfang der achtziger Jahre intensivier-

Abbildung 4: Bernhard Heisig *Zeit und Leben*
(Werkstattaufnahme vom 2. Oktober 1998)



ten sich Heisigs Kontakte in die Bundesrepublik, wurde er mit einem Spiegel-Gespräch (1984) prominent herausgehoben, dessen Anlass die am 20.11.1982 in Hamburg eröffnete erste Station der bis Januar 1984 in der Bundesrepublik gezeigten Wanderausstellung *Zeitvergleich* war. Die Biermann-Ausbürgerung 1976 und die Proteste dagegen, besonders die Reaktionen der in der DDR arbeitenden Künstler, wirkten deutlich noch nach. Heisig trat als jemand auf, der die Kulturpolitik der DDR im Prinzip verteidigt, besonders das Auftragswesen. Damit wiederholte er, was er auch dem Kunstmagazin *art* gesagt hatte, dass er nämlich keineswegs gegen die Kunstfreiheit sei, wohl aber „gegen ein Gesellschaftsmodell, das den Künstler unter der Maxime, er müsse ganz frei sein, auf den Außenseiter reduziert“, jenen „Künstlertyp des Spätbürgertums“ erzeugend, der – gleich Thomas Manns Adrian Leverkühn – „ohne echte Aufgabe und von der eisernen Logik seiner Rolle gezwungen [ist], sich vom Menschen abzuwenden“ (Heisig 1960: 218).

Auch greift er die Selbstgefälligkeit einer „Avantgarde“ an, die nicht schlechthin Schöpfertum für sich beanspruchen könne, zumal „hochbezahlter Protest“ ja wohl keiner mehr sei (Heisig 1983). Der inzwischen berühmte Katalog dieser Ausstellung wurde „be-

schwert“ (wie Heisig damals mäkelte) durch ein Vorwort von Günter Grass (1982), der dafür die berühmteste Rechtfertigungsformel für die Ostmalerei fand, dass diese Kunst nämlich „deutscher“ sei als diejenige in der Bundesrepublik. Und dennoch war man seitens der DDR unzufrieden – nicht nur der inzwischen propagierten Idee wegen, dass es zwei deutsche „Nationen“ gebe, sondern vor allem deshalb, weil der Text des berühmten Westkollegen (so weit er ja auch Zeichner ist) den DDR-Offiziellen nicht vorab bekannt gemacht worden war. So kam es, dass mancher DDR-Künstler seine Reise zur Ausstellungseröffnung absagte (genauer wohl: absagen musste). 1982 gab es für Heisig eine weitere Steigerung: Vermittelt durch die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in der DDR und Dr. Fritz Donner vom DDR-Ministerium für Kultur brachte Helmut Schmidt den Wunsch zur Geltung, sein offizielles Porträt für die Ahnengalerie des Bundeskanzleramtes von Heisig malen zu lassen. Es war dies wiederum ein Staatsauftrag – diesmal aus dem Westen. Gemeinsam mit Wolfgang Mattheuer, Willi Sitte, Werner Tübke und anderen war er dann 1977 am ersten (aus Sicht der Eingeladenen: großen) Auftritt von DDR-Künstlern auf der Kasseler *documenta 6* mit sechs seiner Bildern vertreten.

Schon nach dem Kanzlerporträt war Bernhard Heisig auch in der DDR dem Dunstkreis der Verdächtigungen und Gefährdungen endgültig entwachsen, konnte er Nutznießer von Freiräumen sein, die er (zumindest für seine Generation) wesentlich mitgeschaffen hatte. Seit 1974 Vizepräsident des VBK, hat er im Zusammenspiel mit Willi Sitte die Position der Künstler (besonders im Hinblick auf Reisefreiheiten) verbessert und mitgewirkt an deren insgesamt privilegierter Lage (sogar bis in oppositionelle Szenen hinein).

Abbildung 5: *Portrait von Helmut Schmidt (mit Gerhard Schröder und Bernhard Heisig im Bundeskanzleramt)*



4. Kunst in der Volkskammer

4.1 Das Scheitern kollektiver Kunstproduktion

Die künstlerische Ausstattung des Parlaments der Deutschen Demokratischen Republik war auch deshalb von besonderer symbolischer Bedeutung, weil der Palast der Republik an dem „zentralen Ort“ der Hauptstadt der DDR errichtet wurde. Erhofft hatte man nach der Staatsgründung, ein symbolisches Zentrum nicht nur des „neuen Deutschland“, sondern der internationalen Arbeiterbewegung schaffen zu können. Dort sollte ursprünglich – unweit von dem als „Gründungsort“ der Stadt stilisierten Nikolaiviertel und weitgehend auf dem Areal des gesprengten Berliner Stadtschlosses (von dem nur der später ins Staatsratsgebäude in-

tegrierte Balkon übrig blieb, auf dem Karl Liebknecht die sozialistische Republik ausgerufen hatte) – ein zentraler Aufmarsch- und Manifestationsraum entstehen. Gedacht war an eine Denkmalsanlage, die den Pergamonaltar zitierte, aus dem allerdings ein Hochhaus emporstrebten sollte (es wäre dies ein groteskes Symbol der Antikenrezeption in der DDR gewesen – vgl. Rehberg 2009). Eine „Ehrenhalle“ sollte die „Kleinodien der deutschen und internationalen Arbeiterbewegung, wie die Manuskripte vom ‚Manifest der kommunistischen Partei‘ und Erstdrucke des ‚Kapital‘“ aufnehmen (Kosel/Hopp/Martens 1999: 265ff.) und einige überlegten sogar, ob hier ein Mausoleum entstehen könne, in dem man die Gebeine des Gründers des wissenschaftlichen Sozialismus vom Londoner Highgate-Friedhof in das Forum überführt hätte (Kosel 1989: 251ff.).³ Schließlich aber wurde unter Erich Honecker ein Bau der DDR-Moderne mit (durchaus beliebter) Mischnutzung als Volkskammer und Volkshaus errichtet.

An diesem besonderen Ort erwies sich der Beitrag zur künstlerischen Erhöhung der DDR-Volkskammer schließlich als Symbol für das Scheitern des DDR Kunstprojekts.

Abbildung 6: Foyerbilder im Palast der Republik



auch die Mangelwirtschaft mitteilende) Einfachheit. Kunst sollte das gleichwohl ausgleichen, etwa durch Plastiken, Brunnen, Reliefs und Steineinfassungen der Grünanlagen zwischen den Wohnhochhäusern. Und in Halle-Neustadt entstand noch einmal ein künstlerisches Großprojekt, vergleichbar mit den Berliner Plattenbausiedlungen⁴ – all das wirkte nun allerdings nur noch kompensatorisch.

Unter den Bedingungen dessen, was ich für die 1970er und besonders 80er Jahre „Konsensdiktatur“ nenne (vgl. Rehberg 2005b), verschwand nicht nur die Dominanz der appella-

Auch in der Honecker-Ära war die Wandmalerei eine Besonderheit der DDR-Kunst geblieben, jedoch wurde sie zunehmend in Innenräume verlagert, in Treppenhäuser, Foyers, Kantine und Versammlungssäle. Das hatte es zwar auch schon früher gegeben (wie das Beispiel der Wandbemalung im Dresdner Hygiene-Museum belegt, an welche ihr Autor, Gerhard Richter, heute nicht mehr gerne erinnert wird). Zunehmend wurde die von Wandbildern mitgeprägte Definition des städtischen Raums jedoch ersetzt durch die architektonischen Symbole der Modernität, also die neuen Großbauten und ihre selbstgenügsame (allerdings

³ Vgl. zur quasi-religiösen Symbolik in der DDR-Kunst Heim (2005: 421ff.).

⁴ In Berlin hatte Heinrich Tessmer noch 1986 das Monumentalbild „Triumph des Volkes“ geschaffen, das auf der X., der letzten, Zentralen Kunstaustellung der DDR 1989 in Dresden in seiner Entwurfsfassung gezeigt wurde.

tiven Bildzeichen aus der Öffentlichkeit (teilweise ersetzt durch die Symbolik der „Erbe-Aneignung“, so dass man nun auch wieder Friedrich den Großen zu Pferde auf dem Prachtboulevard „Unter den Linden“ und in der Blickachse des DDR-Parlaments sehen konnte). Vielmehr kam auch keine kollektive Kunstproduktion mehr zustande, wie die künstlerische Ausgestaltung des Volkskammer- und Volkshauses der Republik schlagend beweist.

Unter der Leitung von Fritz Cremer war ein Künstlerkollektiv für die Ausgestaltung dieses multifunktionalen Parlamentsgebäudes gebildet worden. Und da man entgegen der ursprünglichen Absicht sich auf eine gemeinsame Gestaltung *nicht* mehr verständigen konnte, entstanden drei unverbundene Teilprojekte. Am wichtigsten waren die sechzehn transportablen Wandbilder, die im Hauptgeschoß des Foyers der Volkskammer platziert wurden und das Lenin entlehnte Generalthema „Dürfen Kommunisten träumen?“ unterschiedlich bearbeiteten. Hinzu kamen weitere Gemälde für Sitzungssäle, Joachim Jastrams großflächiges Bronze-Relief „Lob des Kommunismus“ für den Eingang zur Volkskammer und schließlich verschiedene kunsthandwerkliche Beiträge, etwa – ganz im Sinne früherer Schlossausstattungen – siebzehn Gobelins. Beteiligt wurden vor allem Berliner und Leipziger Künstler (so auch die „Viererbande“). Paul Kaiser (2001: 142), der die Entstehung dieser künstlerischen Ausgestaltung minutios beschrieben hat, kommt zu dem Schluss, dass es eine Allianz „zwischen einem politisch ermatteten Auftraggeber [...] und einer heterogenen Gruppe von Künstlern“ war, die es schließlich ermöglichte, dass letztere ihre Bildideen trotz aller Konflikte relativ unabhängig präsentieren konnten. Das wird bestätigt durch Peter H. Feists rückblickendes Monitum, wonach es den Malern gelungen sei, „mit diesem Prestige-Unternehmen den Platz ihrer persönlichen Handschrift in der Kunstszenе auszubauen, also auch ihren Marktwert zu erhöhen“ (zit. nach Kaiser 2001: 137). So ganz wollte man vom Gedanken des Kollektivs dann aber doch nicht Abschied nehmen, weshalb die beteiligten Künstler *pro forma* vier „Arbeitsgruppen“ mit abstrusen Themenaneinanderreihungen bilden mussten: Ronald Paris leitete die AG *Solidarität, Arbeitsprozesse und Urlaub* (mit Hans Vendt, Willy Neubert und Lothar Zitzmann), Werner Tübke die AG *Historische Zukunftsvisionen, die rote Fahne, Tanz ums Goldene Kalb* (Bernhard Heisig, Willi Sitte und Wolfgang Mattheuer), Walter Womacka *Mensch, Technik, Zukunft* (mit Arno Mohr, Kurt Robbel, René Graetz) und schließlich Rolf Schubert die AG *Symbole des Lebens, Bedürfnisse, Wissenschaft* (mit Ehrhardt Großmann, Günther Brendel und Matthias Wegehaupt).

Abbildung 7: Mensch – Maß aller Dinge (Werner Tübke)



Dem Großmeister Werner Tübke genügte auch diese zugestandene Individualisierung der künstlerischen Rahmung des durch Volksnähe sich legitimieren wollenden Scheinparlaments noch nicht. Während alle anderen ihre Bilder gemäß der maximalen Normgröße 2,8 m x 6 m auf Spanplatten malten, konnte er allein durchsetzen, dass die von ihm bemalten Leinwände erst im Nachhinein auf diese Träger geleimt wurden. Und mehr noch zeigte sich „eine besondere Herablassung gegenüber dem Auftraggeber“ darin, dass Tübke anstelle des einen bestellten Bildes ein aus drei Haupttafeln und drei Predellen zusammengesetztes Polyptychon Mensch – Maß aller Dinge beitrug. Mehr noch: es musste schließlich der Platz der geplanten linken Haupttafel sogar leer gelassen werden, weil der Künstler das Bild nicht lieferte. Der Leipziger Kabarettist Jürgen Hart karikierte das in einem Bänkellied (für ein nicht realisiertes ACADEMIXER-Programm in Leipzig):

„Und es malte Willi Sitte / Erst sich selber in die Mitte,
Und dann malt er voller List / Groß drum herum, wie's Sitte ist. [...]
Das ließ Tübke nicht in Frieden / Denn das muß' er überbieten!
Und so dacht' er sich: ‚Ich mal' Bilder sechse an der Zahl!'
Da er öfter außerwärtig / wurde er damit nicht fertig.
Na, da ließ er eines weg – / schön ist auch ein weißer Fleck!“
(zit. nach Kaiser 2001: 142).

4.2 Heisigs Ikarus

Bernhard Heisig war mit seinem *Ikarus* zwar dabei, aber die Ambivalenz der Auftragssituation konnte auch bei ihm nicht mehr übersehen werden. Zudem war sein Motiv *Ikarus* nicht gerade beflügelnd für die kommunistischen Träume, welche motivisch die Einzelwerke hatten verbinden sollen. Nach dem Absturz seiner eigenen Karriere, 1964 zu einer Selbstkritik gezwungen und als Rektor der Leipziger Hochschule für Graphik und Buchkunst entlassen (erst 1976 wurde er in dieses Amt wieder eingesetzt), wurde diese antike Figur von ihm häufig variiert und schaffte schließlich den Weg in das „Zentrum sozialistischer Öffentlichkeit“, eben in den Palast der Republik. Nicht nur Joachim Fest (1998: 192) konnte im Motiv des hoch aufsteigen wollenden und dann niederstürzenden Sohn des Daedalus ein „Dauersymbol für den Fortschrittwahn, für Hybris und Verständigungsverlust der Menschen“ sehen. Auch im Eingang für die Volkskammerabgeordneten und -besucher lag diese Assoziation nicht ganz fern, wenn man Eckhart Gillens Beschreibung liest:

„Hinter Ikarus erscheint der Turm von Babylon und der abstürzende Doppeldecker mit dem eisernen Kreuz, das typische Jagdflugzeug des Ersten Weltkrieges, links der sowjetische Kosmonaut Gagarin, unterhalb von Ikarus der Kirchenfürst, der zur Ketzerverbrennung aufruft [...]. Am rechten Rand treiben römische Legionen die aufständischen Sklaven des Spartakus ins Meer“. Heisig erscheine wie der „Regisseur eines gigantischen barocken Puppenwelttheaters“ (Gillen 2002: 230).

Außerdem fehlte Kolumbus nicht, der wie der erste (russische) Kosmonaut neue Welten in „ikarischem Vorgriff auf eine neue menschliche Gemeinschaft“ zu erobern suchte (vgl. Arlt 1992: 33); da sind bei Heisig selbstverständlich die so oft von ihm gemalten Kämpfer der Pariser Kommune von 1871 mitgemeint, auch sie Verlierer, die in staatssozialistischer Programmhetorik jedoch als Sieger erscheinen mussten.

Franz Fühmann hatte demgegenüber festgestellt: „Der Mythos kennt kein Happy-End“ (zit. nach Arlt 1992: 32). Oder doch, wenn man individuell etwa Mauer und Stacheldraht überwände, oder gar, wenn dies kollektiv mit dem gesamten autoritären System geschähe? So versteht man leicht, dass *Ikarus* zu einem weit verbreiteten und spannungsreichen Thema wurde, denn auch dessen Vater Daidalos hatte Kreta ja mit nicht erlaubten Flugobjekten verlassen. Das konnte man zuerst technikkritisch, gegen die Hybris der (vor allem kapitalistisch gesteigerten) ‚Machbarkeit‘ verstehen, dann aber auch positiver: durch Juri Gagarin angeregt. Dann wird *Ikarus* zu einem Symbol von „Kühnheit des Denkens und Handelns beim Aufbau einer neuen Gesellschaft“ (Arlt 1992: 32). Aber auch das schließt ein Scheitern nicht aus.

Das Heldenmotiv hatte es auch dem letzten, allerdings frei gewählten Ministerpräsidenten der DDR, Lothar de Maizière (2005), angetan, wie er in einem kleinen Gratulationstext zu Heisigs 80. Geburtstag berichtet: Als Schüler am Berlinischen Gymnasium zum Grauen Kloster sei der Sohn, der sich gegen den warnenden Vater von seinen irdischen Fesseln befreien wollte, sein Held gewesen. In der DDR-Schule seiner Kinder war aus diesem jedoch „der ungezogene Sohn eines klugen Vaters“ geworden und erst in Heisigs Volkskammerbild sei ihm dann wieder der „Menschheitstraumerfüller“ erschienen (wobei er eilig hinzufügte, dass er das Gebäude nicht allzu oft betreten habe). Nach der „Wende“, in der Ausstellung in Weimar 1999 nämlich, sei er dem Bild nochmals begegnet, das jetzt einen gedemütigten und abgestellten Heroen zeigte, der bald endgültig im Depot verschwinden sollte.

5. Zwei Bilder – zwei Parlamente – zwei Systeme

Die bildkünstlerische Ausgestaltung der beiden deutschen Parlamente illustriert die Unterschiedlichkeit der Kunspolitik und Selbstästhetisierung der politischen Institutionen – zumindest in programmatischer Hinsicht. Während man die Verschönerung, Kultivierung und künstlerische Sublimierung des politischen Alltags wohl in beiden Systemen beabsichtigte (wobei man sich, wie gesagt, an vielen Vorbildern orientieren konnte), markierte die Ausstattung des Palastes der Republik die Ermüdung eines umfassenden staatlichen Kunstprojektes, in dem die Künstler für bedeutende Aufgaben hätten zusammenwirken und ein gemeinsames Werk schaffen sollen, was aber nicht mehr gelang. „Individualisierung“ markierte dort ein Scheitern, während sie im Reichstagsgebäude die einzige mögliche Voraussetzung für ein künstlerisches Programm ist. In der DDR sollte Kunst, wenn sie auch der ersten Nachkriegsphase eines „Erziehungsmittels“ längst entwachsen war (vgl. Rehberg 2003), normativ doch ins Bild rücken, was der Sozialismus im geschichtlichen Verlauf schon geleistet habe und auf welche Zukunft hin er ausgerichtet sei. Im Bundestag als dem Parlament einer pluralistischen Gesellschaft ist der institutionelle Erhöhungswert durch Kunst sehr wohl auch wirksam. Jedoch dient diese mehr der sichtbaren Repräsentanz der Gegenwartsgesellschaft und der Kontaktnahme mit dieser im Haus der Gesetzgebung in einer repräsentativen Demokratie.

Suchte man traditionell (und so auch noch in der DDR – vgl. Rehberg 1998), die „Leitideen“ und Geltungsansprüche einer Institution (vgl. Rehberg 1994) durch repräsentative Kunstwerke thematisch und stilistisch zu visualisieren, so könnte es heute vor allem um produktive künstlerische Irritationen und dadurch bewirkbare Denkanstöße gehen.

Literaturverzeichnis

- Arlt, Peter (1992): Zu den Entwicklungsprozessen der antik-mythologischen Ikonographie in Malerei, Grafik und Plastik von 1945 bis in die Gegenwart [Kurzfassung der Habil. Schrift], in: hefte zur ddr-geschichte. [Forscher- und Diskussionskreis DDR-Geschichte], Berlin.
- Dauss, Markus (2007): Identitätsstrukturen: Öffentliche Bauten des Historismus in Berlin (1871-1918), Dresden.
- de Maizière, Lothar (2005): Ikarus, in: Köster, Heiner und Marianne (Hrsg.): Gestern und in dieser Zeit. Festschrift zum achtzigsten Geburtstag von Bernhard Heisig. Mit vierundzwanzig Reproduktionen nach Selbstporträts des Künstlers, Leipzig, S. 149-151.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2002): Der Deutsche Bundestag im Reichstagsgebäude: Geschichte und Funktion. Architektur und Kunst, Berlin.
- Fest, Joachim (1998): Das nie endende Menetekel der Geschichte: Anmerkungen zu Bernhard Heisig [Wiederabdr.], in: Brüggemann, Ernst Walter/Küttner, Rüdiger (Hrsg.): Bernhard Heisig. Bilder aus vier Jahrzehnten, Köln, S. 177-194.
- Gillen, Eckhart (2002): „Schwierigkeiten beim Suchen nach Wahrheit“. Bernhard Heisig im Konflikt zwischen ‚verordnetem Antifaschismus‘ und der Auseinandersetzung mit seinem Kriegstrauma: Eine Studie zur Problematik der antifaschistischen und sozialistischen Kunst der SBZ/DDR 1945-1989, Phil. Diss. Universität Heidelberg.
- Grass, Günter (1982): Sich ein Bild machen, in: Zeitvergleich. Malerei und Grafik aus der DDR. Hrsg. von dem Kunstmagazin art [Ausst.-Katalog], Hamburg, S. 11-13.
- Heim, Tino (2005): „Wir ehren Euch, unsere Toten, die Bannerträger namenloser Kameraden.“ DDR-Antifaschismus im Spannungsfeld von transitiver und intransitiver Macht, in: Brodocz, André/Mayer, Christoph O./Pfeilschifter, René/Weber, Beatrix (Hrsg.): Institutionelle Macht. Genese – Verstetigung – Verlust, Köln u. a., S. 421-438.
- Heisig, Bernhard (1960): Es gibt keine Kunst an sich, in: Bildende Kunst, Heft 4, S. 213-218.
- Heisig, Bernhard (1983): Kritik an der Kritik, in: art, Heft 7, S. 122-123.
- Kaiser, Paul (2001): Alltag ohne Epoche. Das künstlerische Bildprogramm als spätes Dokument einer Verallgemeincherung, in: Beutelschmidt, Thomas/Novak, Julia M. (Hrsg.): Ein Palast und seine Republik. Ort – Architektur – Programm, Berlin, S. 132-145.
- Kosel, Gerhard (1989): Unternehmen Wissenschaft. Die Wiederentdeckung einer Idee. Erinnerungen, Berlin [DDR].
- Kosel, Gerhard/Hopp, Hans/Mertens, Hans (1998): Erläuterung zum Entwurf für Marx-Engels-Forum [am 7. Oktober 1959 mit Abbildungen an Walter Ulbricht überreicht], in: Durth, Werner/Düwell, Jörn/Gutschow, Niels (Hrsg.), Aufbau. Städte, Themen, Dokumente. Architektur und Städtebau der DDR, Bd. 2, Frankfurt a. M./New York.
- Küttner, Rüdiger (Idee)/Kuhner, Bernd (Foto)/Merkert, Jörn (Text) [1999/2000]: Bernhard Heisig – Zeit und Leben. Das Bild für den Reichstag, Galerie Berlin, o. J.
- Preuss, Sebastian (1998): Dramatische Geschichtslava für das Parlament. Bernhard Heisig zeigt in Bad Homburg den ersten Entwurf für sein Reichstagsbild, in: Berliner Zeitung, 08.09.1998.
- Rehberg, Karl-Siegbert (1994): Institutionen als symbolische Ordnungen. Leitfragen zur Theorie und Analyse institutioneller Mechanismen (TAIM), in: Göhler, Gerhard (Hrsg.): Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie, Baden-Baden, S. 47-84.
- Rehberg, Karl-Siegbert (1998): Vom Kulturfeudalismus zum Marktchaos? Funktionswandlungen der bildenden Künste nach dem Zusammenbruch des Staatssozialismus, in: Schweinebraden Frhr. v. Wichenmann-Eichhorn, Jürgen (Hrsg.): Blick zurück im Zorn? Die Gegenwart der Vergangenheit, Bd. 1, Niedenstein, S. 195-223.
- Rehberg, Karl-Siegbert (2001): Weltrepräsentanz und Verkörperung. Institutionelle Analyse und Symboltheorien. Eine Einführung in systematischer Absicht, in: Melville, Gert (Hrsg.): Institutionalität und Symbolisierung. Verstetigungen kultureller Ordnungsmuster in Vergangenheit und Gegenwart, Köln u. a., S. 3-49.
- Rehberg, Karl-Siegbert (2003): Die verdrängte Abstraktion. Feind-Bilder im Kampfkonzept des „Sozialistischen Realismus“, in: Rehberg, Karl-Siegbert/Kaiser, Paul (Hrsg.): Abstraktion im Staatssozialismus. Feindsetzungen und Freiräume im Kunstsystem der DDR, Weimar, S. 15-64.
- Rehberg, Karl-Siegbert (2005a): Bilderstreit, in: Kulturstiftung des Bundes, Nr. 6, S. 29.

- Rehberg, Karl-Siegbert (2005b): Sichtbarkeit und Invisibilisierung der Macht durch die Künste. Die DDR- „Konsensdiktatur“ als Exemplum, in: Melville, Gert (Hrsg.): Das Sichtbare und das Unsichtbare der Macht. Institutionelle Prozesse in Antike, Mittelalter und Neuzeit, Köln u. a., S. 355-382.
- Rehberg, Karl-Siegbert (2009): „Klassik“ und Statuarik. Antike Motive in den Künsten der DDR, in: Kammeke, Gernot/Klein, Bruno/Müller, Jürgen (Hrsg.): Antike als Konzept. Lesarten in Kunst, Literatur und Politik, Berlin [im Druck].
- Rehberg, Karl-Siegbert/Kaiser, Paul/Heim, Tino (Hrsg.) (2009): Bilderstreit und Gesellschaftsumbruch, Berlin 2009 [in Vorbereitung].
- Schumann, Henry (1976): Gespräch mit Bernhard Heisig, in: Ders., Ateliergespräche, Leipzig, S. 110-127.
- Spiegel-Gespräch (1984): Rembrandt hatte auch nicht immer Recht. Der Leipziger Maler Bernhard Heisig über Bedingungen der Kunst in der DDR [mit den Redakteuren Jürgen Hohmeyer und Ulrich Schwarz in seinem Leipziger Atelier], in: Der Spiegel 38, Nr. 27, S. 147-154.

Bildquellenverzeichnis

Abbildung 1: Bildarchiv Preußischer Kulturbesitz.

Abbildung 2: Christo And Jeanne-Claude: Wrapped Reichstag, Berlin 1971-1995, Fotograf: Wolfgang Volz, Copyright Christo 1995-2005.

Abbildung 3: Deutscher Bundestag, Fotograf: Jens Liebchen.

Abbildung 4: Repro aus: Bernhard Heisig, Zeit und Leben. Das Bild für den Reichstag. Berlin 1999.

Abbildung 5: Privatarchiv SFB 537.

Abbildung 6: Repro aus: Beutelschmidt, Thomas/Novak, Julia M. (Hrsg.) (2001): Ein Palast und seine Republik. Ort – Architektur – Programm, Berlin, S. 138.

Abbildung 7: Repro aus: Beutelschmidt, Thomas/Novak, Julia M. (Hrsg.) (2001): Ein Palast und seine Republik. Ort – Architektur – Programm, Berlin, S. 140.

Parlamentarische Geschäftsführer im Deutschen Bundestag

1. Einführung

Die Bundestagspräsidentin zeigte sich entrüstet. Empört schlug Rita Süßmuth¹ die Hände über dem Kopf zusammen. „Die und still??!!“ entsetzte sie sich, als der Autor im Juni 1997 in ihrem Bonner Präsidentenbüro mit ihr über die Rolle der Parlamentarischen Geschäftsführer im Deutschen Bundestag sprach und dabei fragte, ob Will Rasners früher Aufsatz über die Parlamentarischen Geschäftsführer, den er mit „Herrschaft im Dunkeln?“ tituliert hatte (Rasner 1969), zwischenzeitlich eher als „Herrschaft im Stillen“ benannt werden müsse, da die parlamentarische Bühne besser ausgeleuchtet sei als früher. Nein, als still hatte die aufgebrachte Bundestagspräsidentin die Geschäftsführer offenkundig nie wahrgenommen. Zu oft hatte sie, deren Amt doch gemeinhin als höchste Instanz des Bundestages nach außen und innen gilt, im Alltag unter dem robusten und wohl auch oft lautstarken Dirigismus der „PGF“, wie die Parlamentarischen Geschäftsführer im Parlamentsjargon genannt werden, gelitten. Ihr klares, wenn auch leicht resignatives Resümee lautete denn auch: „Die Parlamentarischen Geschäftsführer sind die entscheidenden Dirigenten der parlamentarischen Abläufe“ (zit. n. Petersen 2000: 151).

An der bedeutenden und einflussreichen Rolle der Parlamentarischen Geschäftsführer im Bundestag hat sich auch zehn Jahre später kaum etwas geändert. Weder der Umzug von Bonn nach Berlin, unterschiedliche Koalitions-Konstellationen noch eine vom routinierten Parlamentsbetrieb irritierte Öffentlichkeit haben an Macht und Einfluss vor allem der Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer der fünf im Bundestag vertretenen Fraktionen spürbar gerüttelt. Nach wie vor empfinden sie sich in ihrem selbstbewussten Rollenverständnis als „Manager des Parlaments“ und seiner Fraktionen, als „Maschinisten, Techniker, Heizer der Macht“ (Walter 2007), ohne die auf dem Dickschiff Parlament nichts läuft. Zwar akzeptieren sie, dass es mit den Vorsitzenden der Fraktionen Kapitäne im Bundestag gibt, die den allgemeinen Kurs vorgeben; aber im Alltag sehen sich die Parlamentarischen Geschäftsführer gerne selbst am Steuerrad stehen und bestimmen, was an Bord geht und was nicht. Dabei verfügen sie über reale Macht. Sie entscheiden über Chancen in der Fraktion, über Rednerlisten, Ressourcen, Büros, Tagesordnungen, Antragsbehandlungen.

Kein Wunder, dass die Parlamentarischen Geschäftsführer, die eher hinter als vor den parlamentarischen Kulissen agieren, häufig als „Graue Eminenzen“ oder „heimliche Strippenzieher“ bezeichnet werden. Solche Titel schmeicheln zwar den Geschäftsführern, entsprechen allerdings ihrer Meinung nach nur wenig der konkreten Situation im parlamentarischen Alltag. Denn ihre Arbeit erfolgt durchaus transparent und beruhe zudem auf innerfraktionellen Wahlen. „Die Grenzen unserer Macht sind schon dadurch gezogen, dass wir uns zu Beginn und während der Legislaturperiode zur Wahl stellen müssen“, formuliert der

¹ Bundestagspräsidentin von 1988 bis 1998.

Erste Parlamentarische Geschäftsführer der FDP-Bundestagsfraktion Jörg van Essen.² Macht und Einfluss werden gleichwohl nicht bestritten, wenn auch bisweilen als „Gestaltungsmöglichkeiten“³ herunter gespielt und den zwingenden Erfordernissen eines handlungsfähigen Parlaments zugeordnet. Wohl aus politischer Koketterie, doch auch aus individuellem Amtsverständnis heraus bezeichnen sich die Parlamentarischen Geschäftsführer lieber bescheiden als „Dienstleister“⁴ des Parlaments. „Indem wir dafür sorgen, dass die Abgeordneten von Regierungs- wie Oppositionsseite im Parlament zu ihrem Recht kommen und wir in Deutschland viele gute Gesetze kriegen, leisten wir eine wichtige und einflussreiche Aufgabe im Dienste der Demokratie“, formuliert staatstragend – und unter zustimmenden Nicken seiner Kollegen – der Erste Parlamentarische Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion Olaf Scholz.⁵

Wie weit diese Eigensicht den Notwendigkeiten des Bundestages in seinen vielfältigen Funktionen, darunter auch als Repräsentationsorgan des Volkes, entspricht; wie stark sich Macht und Einfluss der Parlamentarischen Geschäftsführer aus der täglichen Inkraftsetzung der Funktionslogik des parlamentarischen Regierungssystems ergeben oder eine kritische Eigendynamik entwickelt haben; ob und wie weit die Parlamentarischen Geschäftsführer das Spannungsverhältnis zwischen notwendiger Geschlossenheit, Effizienz und wünschenswerter Kreativität, Transparenz und Partizipation im bundesdeutschen Parlamentarismus einseitig beeinflussen; in welchem Maße schließlich sich die Wahrnehmung und Bewertung der Parlamentarischen Geschäftsführer durch andere Akteure im Bundestag – Bundestagspräsident, Vizepräsidenten, Fraktionsvorsitzende, Ausschuss- und Arbeitsgruppenvorsitzende und die Vielzahl der „einfachen“ Abgeordneten – von der eigenen unterscheiden – das sind einige der Fragestellungen, mit der sich die Politikwissenschaft zu beschäftigen hat. Über lange Jahre hat sie von der komplexen Rolle der Parlamentarischen Geschäftsführer wenig Kenntnis genommen. Dies überrascht umso mehr, als sich im Parlamentarischen Geschäftsführer auf bemerkenswerte Weise die zunehmende Professionalisierung und Ausdifferenzierung der heutigen Parlamentsarbeit mit allen Vorteilen, aber auch mit einigen Problematiken fokussiert. Erst mit der grundlegenden Arbeit von Suzanne S. Schüttemeyer (1998) über die Fraktionen und der Dissertation von Sönke Petersen (2000) über die „Manager des Parlaments“ hat sich dieser weiße Fleck auf der Landkarte der Parlamentarismus-Forschung deutlich verkleinert.

Es ist das Verdienst von Wolfgang Ismayr, die Sicht auf die Binnenstrukturen und informellen Abläufe im Deutschen Bundestag kontinuierlich betrieben und gefördert zu haben. Als Autor der „Manager der Parlaments“ blicke ich voller Respekt und Dankbarkeit auf die nachhaltige und freundschaftliche Unterstützung zurück, die er mir – dem Berliner Parlaments-Journalisten und wissenschaftlich Spätberufenen – hat zukommen lassen. Sich nicht selbst in den Vordergrund drängen, der Wissenschaft nicht nur aus dem Elfenbeinturm der Studierstube dienen, sondern vor Ort am lebendigen Objekt überprüfen, eine enge Verzahnung von Wissenschaft und Praxis fördern – das sind ebenso entscheidende wie bescheidene Merkmale des Schaffens von Wolfgang Ismayr.

² Im Parlamentsfernsehen vom 09.05.2007 („Was macht eigentlich ein Parlamentarischer Geschäftsführer?“)

³ So der Parlamentarische Geschäftsführer der CSU-Landesgruppe Hartmut Koschyk ebd.

⁴ So übereinstimmend die Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer Olaf Scholz (SPD), Jörg van Essen (FDP) und Hartmut Koschyk (CSU) ebd.

⁵ Ebd.

2. Die Funktionen

Parlamentarische Geschäftsführer müssen die Klaviatur der gesamtparlamentarischen Partitur beherrschen. Kaum ein anderer Funktionsträger in der Bundespolitik – vielleicht mit Ausnahme des Chefs des Bundeskanzleramtes – hat ein so breit gefächertes Aufgabenfeld wie der Erste Parlamentarische Geschäftsführer einer großen Bundestagsfraktion. Er bereitet die Sitzungen der Gremien seiner Fraktion vor, sorgt für die notwendige Koordination, ist häufig ihr Personal- und Finanzchef. Im Plenum ist er für Präsenz und Geschlossenheit seiner Fraktion zuständig. Im Verbund mit den Ersten Geschäftsführern der anderen Fraktionen erstellt er den Arbeits- und Sitzungsplan des Bundestages und nimmt entscheidenden Einfluss auf die Tagesordnung des Plenums.

Daraus folgt: Nur wer die eigene Fraktion intensiv kennt und auf sie Einfluss nehmen kann, wer in engster Nähe zum Fraktionsvorsitzenden steht und über breites Herrschaftswissen verfügt, vermag auch interfraktionell Ablauf und Inhalt der parlamentarischen Arbeit und damit den Verfahrens- und Willensbildungsprozess des Bundestages mitzubestimmen. Umgekehrt gilt Gleichtes: Wer im Parlament, in einer Koalitionsrunde oder im Vermittlungsausschuss mit Weichen stellen will, muss den Einfluss haben, die politischen Vorstellungen seiner Fraktion kraftvoll zu vertreten und die getroffenen Vereinbarungen im eigenen Lager zu vermitteln und durchzusetzen. Schließlich: Nur wer taktisch und organisationstechnisch viele inner-fraktionelle und gesamtparlamentarische Fäden in der Hand hält, kann auch für die Koordinierung der Fraktionsarbeit mit fraktionsexternen Kräften – Bundesregierung, Partei, Landtagsfraktionen, Verbände und Organisationen – Verantwortung tragen.

2.1 *In der Fraktion: Stabschef und Graue Eminenz*

Die Fraktion ist die eigentliche Basis des Parlamentarischen Geschäftsführers. Von ihr ist er gewählt, für sie und ihren Erfolg setzt er sich ein, von ihrem Vertrauen ist er abhängig. Alle weiteren Funktionen – so wichtig sie für den parlamentarischen Prozess sein mögen – leiten sich aus der Arbeit in und mit der Fraktion ab.

Gerhard Loewenberg (1969: 216) vergleicht die ersten Parlamentarischen Geschäftsführer wegen ihrer vielschichtigen Stellung mit den „Stabschefs“ beim Militär. Der frühere Bundeskanzler Helmut Kohl zog bisweilen den Titel „leitender Kompaniefeldwebel“ vor. Beide Bilder demonstrieren den weiten Bogen, den die Tätigkeiten Parlamentarischer Geschäftsführer ausmachen. Dabei liegt der ungediente Kanzler wohl etwas daneben. Denn auch wenn sich Parlamentarische Geschäftsführer um Präsenz und Geschlossenheit bemühen und sich mit den Alltagssorgen der Abgeordneten bis hin zum Detail beschäftigen, ob ein Abgeordneter bei der Klausurtagung der CSU-Landesgruppe in Wildbad Kreuth „ein oder zwei Kopfkissen braucht“⁶, sind sie doch mehr als nur Mädchen für alles und robuste Organisationstalente.

Als enge Vertraute der Fraktionsvorsitzenden, als taktische Führer und politische Planer bestimmen sie häufig auch die politische Richtung mit. Der heutige Bundesinnenminister und frühere Erste Parlamentarische Geschäftsführer der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Wolfgang Schäuble erinnert sich: „Ich verstand mein Amt auch so, dass ich nicht nur für die Organisation und das Management zuständig war, sondern auch auf inhaltliche Entscheidungen Einfluss nahm und ein Stück weit die politische Willensbildung der Fraktion

⁶ So der frühere PGF der CSU-Landesgruppe Eduard Oswald (zit. n. Petersen 2000: 114).

mitprägte.⁷ Ähnlich verstand sich und agierte auch der langjährige Erste Parlamentarische Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion Peter Struck, der Anfang der 1990er Jahre nach dem Wechsel im Fraktionsvorsitz von Hans-Jochen Vogel zu Hans-Ulrich Klose zeitweise fast die Rolle des De-facto-Vorsitzenden übernahm. Auch zehn Jahre später sehen sich Geschäftsführer nicht nur als Organisationstalente: „Natürlich arbeiten wir auch inhaltlich“, bekenn für die CSU deren Erster PGF Peter Ramsauer.⁸ Insofern kommt Loevenbergs Vergleich, wenn man in militärischen Kategorien verbleiben will, mehr Realitätsbezug zu. Denn auch der Stabschef einer Division sorgt ja nicht nur organisatorisch für die Geschlossenheit und Schlagkraft seiner Truppe, sondern bestimmt an vorderster Linie auch über ihren taktisch günstigsten Einsatz mit. Ganz ähnlich handelt der Parlamentarische Geschäftsführer in der Fraktion, auch wenn er keine Sterne auf den Schulterklappen trägt.

Hier ist nicht der Platz, um die vielfältigen Aufgaben der Parlamentarischen Geschäftsführung in der Fraktion detailliert auszuleuchten (vgl. ausführlich dazu Petersen 2000). Aber als für Personal-, Finanz- und Raumfragen Zuständige und als diejenigen, die für die Gremienbesetzung, den Rednereinsatz im Plenum, zunehmend auch für die Kommunikation in die Öffentlichkeit hinein Verantwortung tragen – um nur einige Funktionen zu nennen –, verfügen die Parlamentarischen Geschäftsführer über erhebliche Einfluss- und Handlungsspielräume. Sie können den Entfaltungshorizont einzelner Abgeordneter befördern oder einengen. Dabei kommt es weniger darauf an, ob sie ihr Patronagepotential tatsächlich und gezielt einsetzen; entscheidend ist, dass es aus der Sicht von betroffenen Abgeordneten existent und unter Umständen beim eigenen Verhalten zu berücksichtigen ist.

Einige der Funktionen wie Personalführung, Finanzaufsicht und Koordination der Fraktionsarbeit mögen unpolitisch genannt werden, weil sie den Managementaufgaben in einem mittelständischen Betrieb ähneln. Tatsächlich haben sich die großen Bundestagsfraktionen wie CDU/CSU und SPD mit ihren jeweils über 220 Abgeordneten und rund 300 fest angestellten Mitarbeitern und Jahresetats im hohen zweistelligen Millionen-Bereich von früher eher lockeren Organisationseinheiten zu politischen Dienstleistungsunternehmen entwickelt, in denen Projektmanagement, Finanzcontrolling und vorausschauende Personalplanung keine Fremdwörter mehr sind. Unpolitisch sind diese Aufgaben indes nicht. Denn nur eine Fraktion, die sich intern als handlungsfähig erweist, kann im politischen Raum des Parlaments jene Dynamik entfalten, die die Wähler von ihr als Handlungseinheit der Abgeordneten einer Partei zu Recht erwarten.

Zwei Funktionen sind in keinem Geschäftsverteilungsplan der Fraktionen enthalten, in denen die Tätigkeitsbereiche unter den Parlamentarischen Geschäftsführern aufgeteilt und offen gelegt werden, obwohl ihnen hohe politische Bedeutung zufällt. Da ist einmal ihre Funktion als Frühwarnsystem und Kummerkasten. Parlamentarische Geschäftsführer müssen die Klammer bilden zwischen Fraktionsführung und dem Gros der Abgeordneten, gewissermaßen eine Maklerfunktion zwischen den Interessen ausüben. Das bedeutet, dass sie nicht nur einseitig für die Durchsetzung der Beschlusslage von oben nach unten zu sorgen haben, sondern umgekehrt auch die Fraktionsspitze rechtzeitig über die Stimmungslage an der Basis informieren müssen. Ohne diese Kenntnis liefe die Fraktionsführung Gefahr, sich inhaltlich von der eigenen Fraktion zu entfernen oder bei wichtigen Entwicklungen nicht mehr ihrer vollen Unterstützung gewiss zu sein. Wolfgang Schäuble, später auch Vorsitzender seiner Fraktion, spricht wohl auch im Namen anderer Fraktionschefs, wenn er sagt: „Für mich ist es ganz elementar, dass mir die Parlamentarischen Geschäftsführer über

⁷ Zit. n. Filmer/Schwan (1992: 104); Schäuble war von 1981 bis 1984 PGF.

⁸ Im Bundestagsfernsehen vom 10.09.2004. Ramsauer war von 1998 bis 2005 Parlamentarischer Geschäftsführer der CDU/CSU-Fraktion; seit 2005 ist er Vorsitzender der CSU-Landesgruppe.

Stimmungen berichten und mir raten: Das können wir machen, jenes aber lieber nicht“ (zit. n. Petersen 2000: 145).

Voraussetzung für die Rolle als Frühwarnsystem und Stimmungsbarometer ist, dass Parlamentarische Geschäftsführer für ihre Abgeordnetenkollegen immer ansprechbare Partner sind. Das bedingt, dass sie für deren Sorgen und Nöte ein offenes Ohr haben, ihnen das Gefühl geben, ernst genommen zu werden und nicht nur ein kleines Rädchen im großen Gefüge zu sein. Diese Kummerkasten-Funktion sollte nicht gering geschätzt werden: Politik ist nie nur das Ergebnis realer Einschätzung und politischen Wollens, sondern wird häufig genug auch von sehr persönlichen Motivationen beeinflusst. Und über die sollte ein guter Parlamentarischer Geschäftsführer informiert sein.

Zum Zweiten erwächst den Ersten Parlamentarischen Geschäftsführern aus ihrer ständigen Nähe zum Fraktionsvorsitzenden entscheidender Einfluss. Sie versetzt ihn in die Lage, informell und gleichsam beiläufig, dabei aber durchaus wirksam den fraktionsinternen Willensbildungsprozess mitzubestimmen. Wer das Ohr der Hierarchen hat, kann ihn in einem bestimmten Umfang beeinflussen. Als enger Vertrauter des Fraktionsvorsitzenden kommt dem Geschäftsführer so nicht selten die Rolle eines Beraters und Vordenkers zu. Wie stark er sie ausüben kann, hängt allerdings in der Praxis entscheidend von den handelnden Personen ab.

2.2 *Im fraktionsexternen Kräftefeld: Mittler im Verborgenen*

Aus der hohen Stellung in der Fraktion und der intensiven Kenntnis der innerfraktionellen wie gesamtparlamentarischen Abläufe fällt den Ersten Parlamentarischen Geschäftsführern fast zwangsläufig die Aufgabe zu, die notwendige Koordination zwischen ihren Fraktionen und dem fraktionsexternen Kräftefeld unterhalb der Ebene der Partei- und Fraktionsvorsitzenden mitzugestalten. Insofern stellen sie eine wichtige Schaltstelle dar zwischen ihrer Fraktion und anderen Institutionen wie Bundesregierung, Bundesrat, Parteien, Parteistiftungen, Landtagsfraktionen, Verbände und Organisationen. Auch in dieser Schaltstellenfunktion agieren die Parlamentarischen Geschäftsführer zumeist nicht auf offener Bühne. Als Mittler im Verborgenen, häufig inoffiziell und telefonisch, tragen sie ihren Anteil dazu bei, dass die Bundestagsfraktionen nicht losgelöst von anderen Entwicklungen im bundesdeutschen Verfassungs- und Parteiensystem handeln.

In der Schaltstellenfunktion gibt es eine deutliche Hierarchie unter den Parlamentarischen Geschäftsführern einer Fraktion, deren Zahl sich bei den großen Fraktionen auf fünf eingependelt hat. Wieder sind es die Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer, denen die wichtigsten Koordinationsaufgaben, zum Teil auch die Koordination der Koordination, obliegen. Bei den Mehrheitsfraktionen gehört zu den wichtigsten Aufgaben die enge Zusammenarbeit mit der Regierung. Ihre Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer sind deshalb Mitglieder der regelmäßigen Koalitionsrunde unter Führung der Bundeskanzlerin. Sie sind damit Teil eines hochkarätigen Gremiums, das sich zunehmend zu einem informellen Entscheidungsorgan entwickelt hat.

Wie weit die Rolle der Geschäftsführer in der Koalitionsrunde geht, wird unterschiedlich beurteilt. Der Parlamentarische Geschäftsführer der FDP-Fraktion, Jörg van Essen, sah sich in der Zeit der sozial-liberalen Koalition lediglich in der Funktion eines *note takers*, der inhaltlich „nur technische Dinge vertritt“ (zit. n. Petersen 2000: 223). Andere wie Wolfgang Schäuble ordneten sich dagegen eine „durchaus aktive Rolle“ zu, die, so Schäuble, auch politische Bewertungen und „Beiträge zu Sachfragen“ einschließe (ebd.). Auch für Suzanne S. Schüttemeyer sind die Parlamentarischen Geschäftsführer an der Findung inhaltlicher Kompromisse sowohl innerhalb der Koalitionsfraktionen wie auch zwischen

ihnen und der Regierung durchaus beteiligt, da sie in den Kreis hochkarätiger Entscheidungsträger ihre Sicht des für ihre Fraktionen politisch Mach- und Zumutbaren hineinragen und so „an der Selektion und Koordination von Politik“ mitwirken (Schüttemeyer 1997: 16).

Nicht minder bedeutsam ist die Mitwirkung im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat, in dem alle Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer der Bundestagsfraktionen (mit Ausnahme der Linkskommission), zum Teil als Verhandlungsführer ihrer Partei, vertreten sind. Da zumindest bei stark unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen in Parlament und Bundesrat diesem Gremium hohes politisches Gestaltungsgewicht zukommt, ist diese Funktion nicht zu unterschätzen. Sie ist zudem auch folgerichtig, da die Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer ohnehin für die Bund-Länder-Koordination zuständig sind. Da macht es Sinn, das Wissen und die Verbindungen aus dieser Funktion zugunsten von Fraktion und Partei auch im Vermittlungsausschuss einzusetzen und so Synergieeffekte zu erzielen. Die organisatorische Verbindung zu Verbänden und Organisationen wie etwa Gewerkschaften, Kirchen, Parteistiftungen obliegt in der Regel nachrangigen Parlamentarischen Geschäftsführern.

2.3 Im Parlament: Manager der Politik

Ist die Fraktionsarbeit die Basis der Parlamentarischen Geschäftsführer und ihre Mittlerfunktion im fraktionsexternen Kräftefeld die Konsequenz daraus, kann ihr Wirken im Parlament als hohe Schule ihrer Tätigkeit gelten. Im Bundestag müssen sie alles einsetzen, was ihre fraktionsinterne hohe hierarchische Stellung ausmacht: Mitgliedschaft in der Fraktionsspitze, taktisches Geschick, breites Herrschaftswissen, enge Nähe zum Fraktionsvorsitzenden, präzise Kenntnis der Verfahrensordnungen, hohe Kooperationsbereitschaft, schnelle Auffassungsgabe, absolute Verlässlichkeit. Diese Fähigkeiten, verbunden mit einem ungebrochenen politischen Rückhalt in der Fraktion, sind die Grundlage dafür, dass sich die Parlamentarischen Geschäftsführer zu Managern des Parlaments entwickelt haben und weitgehend seine Abläufe bestimmen.

Tatsächlich haben die Komplexität von Politik und Verfahren einerseits und die starke Stellung der Fraktionen im heutigen Bundestag andererseits dazu geführt, dass die Geschäftsführer durch interfraktionelle Kooperation Arbeits- und Wochenplan, Sitzungsablauf und Verfahrensweise des Bundestages entscheidend bestimmen und darüber hinaus Einfluss auf die Arbeitsbedingungen und Arbeitsweise der Fachausschüsse nehmen. Sie präjudizieren und entzaubern damit den Ältestenrat, der allgemein als eigentliches Steuerungsorgan des Bundestages angesehen wird und auch über entsprechende Zuordnungen durch die Geschäftsordnung verfügt. In der politischen Realität aber vollzieht der Ältestenrat hinsichtlich von Sitzungsablauf und Verfahrensweise nur, was die Geschäftsführer zuvor festgelegt haben.

Verfahrensfragen sind nicht gering zu schätzen. Oft haben sie direkte politische Wirkung: Wann ein Gesetzentwurf auf die Tagesordnung des Plenums gesetzt wird, in welchen Ausschüssen er beraten, wie lange über ihn debattiert, zu welchem Zeitpunkt er endgültig verabschiedet wird – all das kann für die Parlamentsmehrheit oder für die Opposition zu wichtigen Machtfragen werden. Über die Steuerung aus dem Hintergrund heraus, die sich in regelmäßigen Sitzungen der Parlamentarischen-Geschäftsführer-Runden formalisiert hat, üben die Geschäftsführer somit auch im Parlament erheblichen Einfluss aus. Dem Wort vom „Geschäftsführer-Parlament“, das Wolfgang Ismayr (1992: 124) in seiner grundlegenden Arbeit über den Bundestag zitiert, kommt insofern ein hoher Realitätsbezug zu.

In diesem Aufsatz soll auf die interfraktionelle Koordination vor allem in den Parlamentarischen-Geschäftsführer-Runden (PGF-Runden) und im Ältestenrat sowie auf jene Aufgabe eingegangen werden, die die Parlamentarischen Geschäftsführer am stärksten mit ihren Kollegen im britischen Unterhaus, den *whips*, verbindet: Als „Einpeitscher“ für Präsenz und Geschlossenheit ihrer Fraktionen im Parlament zu sorgen. In beiden Aufgaben spiegeln sich zentral Notwendigkeit und Problematik der Tätigkeit Parlamentarischer Geschäftsführer wider.

2.3.1 Interfraktionelle Koordination

Interfraktionelle Koordination setzt sich aus einer Fülle von Vereinbarungen, mündlichen Verabredungen und ständigen Rückkopplungen zusammen, die die Parlamentarischen Geschäftsführer sowohl im formalisierten Gremium der PGF-Runden wie in der wöchentlichen Sitzung des Ältestenrats und darüber hinaus oft mehrfach täglich durch direkten oder vielfach auch telefonischen Kontakt vornehmen. Gegenstand sind zumeist Tagesordnung und Sitzungsstruktur des Plenums. Wann, was, wie, von wem und wie lange im Plenum oder in den Ausschüssen behandelt wird, kann im politischen Konkurrenzkampf der Fraktionen und in einer Mediendemokratie, die politisches Geschehen oft nur selektiv wahrnimmt, außerordentlich wichtig sein. Da sich die Tagesordnungen der verschiedenen Sitzungstage aus sehr vielen Einzelpunkten zusammensetzen, besteht hoher und ständiger Handlungs- und Konsensbedarf. Daraus ergibt sich, dass die interfraktionelle Koordination ein stetiger Konsensbildungsprozess ist, der das Parlament in seiner Willensbildung begleitet. Dabei spielt sich die interfraktionelle Koordination überwiegend in konkreten informellen Verabredungen ab; sie kann aber durchaus auch Verfahrensformen entwickeln, die nicht den Charakter des Vertragshaften tragen, sondern sich in der Form von Usancen und Gewohnheitsabläufen verfestigt haben.

Wichtigstes Instrument der interfraktionellen Koordination sind die PGF-Runden, die in Sitzungswochen zweimal stattfinden (am Montagnachmittag und am Dienstagvormittag). An ihr nehmen die Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer der fünf im Bundestag vertretenen Fraktionen und die Leiter der jeweiligen Fraktionsverwaltungen teil. Obwohl politisch ohne Zweifel von erheblicher Bedeutung für die Verfahrensabläufe des Bundestages, kommt die PGF-Runde nicht in dessen Geschäftsordnung vor. Sie ist ein informelles Gremium – allerdings mit großen Wirkungen. In ihrer inzwischen jahrzehntelangen Existenz hat sie trotz ihres rechtlichen Schattendaseins die parlamentarische Arbeit mitgeprägt und Ansehen erworben. Wegen ihrer anerkannten Steuerungsfunktion der parlamentarischen Alltagsarbeit wird die PGF-Runde heute von Niemandem ernsthaft in Frage gestellt.

Ist die PGF-Runde selbst schon offiziell ein Nicht-Gremium, ist leicht nachvollziehbar, dass auch ihre eigenen Kompetenzen und Verfahrensweisen keine Normierung aufweisen. Dass sich dennoch ein allseits bewährtes Verfahren herausgebildet hat und die Vereinbarungen der Runde weitgehende politische Bindungswirkung haben, liegt sowohl an der Konsensorientierung der Parlamentarischen Geschäftsführer wie auch an der Erkenntnis der Fraktionen und ihrer Führungen, dass die Vorabsprachen der Geschäftsführer für das Funktionieren des Parlaments als Ganzem unerlässlich sind.

Inhaltliche Schwerpunkte in der PGF-Runde sind vor allem die interfraktionellen Vereinbarungen über Tagesordnung und Ablauf der Plenarsitzungen. Dabei muss beispielhaft über folgende Fragen nach Möglichkeit Einvernehmen erzielt werden:

- Welche Vorlagen werden auf die Tagesordnung gesetzt?
- Welche Themen werden in der bevorzugten Kernzeit abgehandelt?

- Wie lang soll die jeweilige Aussprache dauern, wie werden die Redezeiten gestaltet, wie viele Sprecher sollen je Fraktion reden?
- Wie wird die Sitzungsdramaturgie gestaltet? Also etwa: Wer eröffnet die Debatte? Spricht der zuständige Minister? Greifen die Fraktionsvorsitzenden in die Debatte ein?
- An welche Ausschüsse sollen die Vorlagen vom Plenum überwiesen werden?
- Welche Aktuellen Stunden soll es in der Sitzungswoche geben?

Wortführer in der PGF-Runde ist üblicherweise der Geschäftsführer der größten Mehrheitsfraktion. Dieses Privileg ergibt sich daraus, dass er die Mehrheit des Parlaments repräsentiert, die jederzeit in der Lage wäre, durch Mehrheitsbeschluss und somit aus eigener Kraft im Plenum eine ihr genehme Tagesordnung durchzusetzen. Bei einer Großen Koalition trifft dies natürlich noch stärker zu. Da allerdings ein dauerhaft konfrontatives Verhalten der Mehrheit den gesamtparlamentarischen Konsensbemühungen entgegenliefe, zeigen sich die Mehrheitsfraktionen zumindest in der PGF-Runde üblicherweise einigermaßen kulant und verzichten in der Praxis auf allzu konfrontatives Handeln.

Allein das Wissen um die Durchsetzungsmöglichkeiten der Mehrheitsfraktionen fördert den Kompromissprozess. Denn einerseits verkämpft sich die Oppositionsseite in der PGF-Runde eher selten gegen einen Aufsetzungswunsch der Mehrheit, den diese notfalls im Plenum doch durchsetzen kann; andererseits liegt es meistens nicht im Interesse der Mehrheit, dass die Minderheit ein wenig konstruktives Verhalten in einer Geschäftsordnungsdebatte des Bundestages öffentlich machen könnte. Zudem hat die Opposition ihrerseits die Möglichkeit, auch gegen den Willen der Mehrheit zu verlangen, innerhalb von drei Wochen Vorlagen aus ihren Reihen auf die Tagesordnung des Plenums zu setzen (§ 20 Abs. 4 GOBT). Außerdem kann die Minderheit mit der Herbeiführung Aktueller Stunden drohen und das Instrument der Großen und Kleinen Anfragen intensiv nutzen. Theoretisch besteht somit bei der jeweiligen Drohkulisse zwar keine Waffengleichheit, immerhin aber doch ein gegenseitiges Druckpotential. In der aktuellen Situation der Großen Koalition wird dies allerdings dadurch wieder deutlich gemindert, als allein schon das Zahlengewicht zwischen Mehrheit und Minderheit überaus einschüchternd wirkt und die drei kleinen Oppositionsfraktionen inhaltlich nur selten übereinstimmen und höchstens bei rein taktischen Fragen eine Koalition in der Opposition bilden können.

Geben und nehmen heißt gewöhnlich die Devise in der PGF-Runde. Praktisch bedeutet dies, dass sich die Seite, die sich zum Beispiel bei der Aufsetzung eines wichtigen Vorhabens gegen die andere durchgesetzt hat, kompromissbereit zeigt, einen Antrag der Gegenseite im Plenum zu debattieren, obwohl dazu keine zwingende Notwendigkeit besteht. Auch Aktuelle Stunden werden in das *do et des* einbezogen nach dem Motto: Wir akzeptieren eure Aktuelle Stunde, wenn Ihr uns bei unserem Wunsch nach einer anderen Aktuellen Stunde oder bei der Debattendauer einer Aussprache entgegenkommt. Die Kompromissbereitschaft wird dadurch verstärkt, dass die Parlamentarischen Geschäftsführer aus eigener Erfahrung wissen, wie schwierig es bisweilen sein kann, einen eingegangenen Kompromiss nachher in der eigenen Fraktion zu vertreten. Sie sind deshalb bereit, diesen Aspekt auch beim Verhandlungspartner einzubeziehen. Fraktionsübergreifend wird von den Akteuren denn auch – zumindest allgemein – die Kollegialität und Fairness in der PGF-Runde unterstrichen.⁹

Dies schließt nicht aus, dass in der Runde auch politische Raffinesse, Tricks, Drogungen und laute Worte an der Tagesordnung sind. Denn natürlich versucht zunächst jede Seite, möglichst viele der eigenen Wünsche auf die Agenda der nächsten Sitzungswoche zu bringen. Insofern wird manchmal „mit der Brechstange“, dann wieder mit „zizielten Fi-

⁹ So Olaf Scholz, Jörg van Essen und Dagmar Enkelmann im Parlamentsfernsehen vom 09.05.2007.

nessen“ (Struck) gearbeitet. Da aber alle daran beteiligt sind, entsteht in der Regel ein ausgewogenes Gleichgewicht. Friedrich Bohl, unter Helmut Kohl lange Jahre Mitglied der PGF-Runde,¹⁰ fasst zusammen, was Parlamentarische Geschäftsführer neben ihrer Bereitschaft zur interfraktionellen Verständigung im Auge haben müssen, wenn sie eine Tagesordnung für den Bundestag erstellen wollen, die den Anforderungen des Parlaments gerecht wird und nennt das Ergebnis eine „hohe Kunst“:

Man muss Koalitions- und Oppositionsinteressen genau kennen, die Wünsche der Regierung und der Länder im Kopf sowie Darstellungsmöglichkeiten, Fernsehzeiten, politische Präsenz und Wahltermine im Blickfeld haben. Will man all dem gerecht werden, gehören viel Fingerspitzengefühl und langjährige Managementerfahrung dazu (zit. n. Petersen 2000: 167).

Auch wenn die Parlamentarischen Geschäftsführer bei ihrer interfraktionellen Koordination in der PGF-Runde weitgehend die Verfahrensherrschaft innehaben und über große Entscheidungsspielräume verfügen, agieren sie dennoch nicht aus eigener Entscheidungsmacht. Selbstverständlich sind auch sie eingebunden in und rückgekoppelt an ein Beziehungsgeflecht, in dem sie die „Interessen ihrer Fraktion, einzelner Abgeordneter und des Bundestages als Gesamtparlament austarieren müssen“ (Schüttemeyer 1997: 13), wobei das Fraktionsinteresse die eindeutige Priorität hat.

2.3.2 Wortführer im Ältestenrat

Dem Ältestenrat wird nach der Geschäftsordnung des Bundestages die Rolle des maßgeblichen Koordinierungs- und Lenkungsgremiums des Bundestages zugeschrieben.¹¹ Wolfgang Zeh (1987: 410) spricht vom Ältestenrat als „gleichsam all zuständigem Gremium für die Vorbereitung und Begleitung aller Aufgaben des Bundestages“.

Dass die Parlamentarischen Geschäftsführer im Ältestenrat eine dominierende Rolle spielen, wird schon aus der personellen Zusammensetzung des Gremiums deutlich: Von seinen – im 16. Bundestag – insgesamt 30 Mitgliedern (inklusive des siebenköpfigen Präsidiums) sind 16 – also mehr als die Hälfte – Parlamentarische Geschäftsführer. So haben Union und SPD jeweils alle fünf Geschäftsführer, die drei kleinen Fraktionen FDP, DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen jeweils zwei PGF in den Ältestenrat delegiert. Es ist evident, dass allein schon die starke personelle Verklammerung zwischen Ältestenrat und Parlamentarischen Geschäftsführern, insbesondere den Ersten Parlamentarischen Geschäftsführern der PGF-Runde, die ohne Ausnahme im Ältestenrat sitzen, Auswirkungen hat auf seine Tätigkeit. Da die Parlamentarischen Geschäftsführer sich weniger an ihrem jeweiligen Mandat als einzelner Abgeordneter orientieren, sondern sich vielmehr als gezielte Interessensvertreter ihrer Fraktionen empfinden, ist der Ältestenrat nicht – wie der Name insinuiert – ein Gremium älterer und unabhängiger Parlamentarier, eine Art Rat der Weisen, sondern „primär eine Versammlung der Fraktionen“ (Roll 1989: 813).

Die Sitzungen des Ältestenrats werden vom Bundestagspräsidenten geleitet, im Fall seiner Verhinderung von einem der sechs Vizepräsidenten. Politische Wortführer in diesem Gremium sind allerdings andere: die Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer. Aus ihrer steuernden Funktion in der Fraktion und im Verbund mit den Geschäftsführern der anderen Fraktionen auch im Bundestag insgesamt entnehmen sie das Recht, auch im Ältestenrat die

¹⁰ Friedrich Bohl war 1984-1989 PGF, 1989-1991 Erster PGF und anschließend bis 1998 Kanzleramtsminister.

¹¹ Siehe § 6 Abs. 2, § 20 Abs. 1, § 35 Abs. 1, § 79, § 81 Satz 3 GOBT.

Weichen zu stellen. Tatsächlich ist es so, dass nahezu alle in der PGF-Runde vorgenommenen Festlegungen vom Ältestenrat übernommen werden.

Die frühere Bundestagspräsidentin Rita Süssmuth sagt es so: „Die Fragen der Tagesordnung des Plenums haben sich in hohem Maße in die Parlamentarische-Geschäftsführer-Runde verlagert. Der Ältestenrat erhält eine von den Geschäftsführern bereits ausgehandelte Tagesordnung, die er nur noch nachbehandeln kann“ (zit. n. Petersen 2000: 174). Dem stimmt der langjährige Erste Parlamentarische Geschäftsführer der SPD-Fraktion Wilhelm Schmidt zu: „Neunzig Prozent der Dinge werden von uns vorher bestimmt.“¹² Der heutige SPD-Fraktionsvorsitzende und langjährige Erste Parlamentarische Geschäftsführer Peter Struck sieht den Ältestenrat nur noch auf eine „Notarfunktion“ zurückgedrängt und dadurch „entzaubert“. Er spitzt den Kreis der eigentlichen Entscheidungsträger noch einmal zu: „Im Grunde bestimmen die beiden Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer der beiden großen Fraktionen über weite Teile des Parlamentsablaufs. Wenn Union- und SPD-Geschäftsführer sich einig sind, kann das niemand mehr kippen.“¹³

Dass sich die politische Wirklichkeit des Ältestenrats von der parlamentarischen Lehrbuch-Darstellung erheblich unterscheidet, liegt indes weniger in einem überbordenden Machtstreben Parlamentarischer Geschäftsführer als in der eigenen Struktur dieses Gremiums begründet. Einmal ist der Ältestenrat mit seinen 30 Mitgliedern viel zu groß, um selbst rasch und kompetent interfraktionelle Vereinbarungen auszuhandeln; zum anderen verfügen nicht alle Mitglieder über die vielen Quer- und Hintergrundinformationen, die die Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer aus ihrem Amt heraus besitzen. Damit haben die Geschäftsführer einen Handlungsvorsprung, mit dem die anderen Ältestenratsmitglieder nicht konkurrieren können.

2.3.3 *Der Einpeitscher*

In der Öffentlichkeit wird der Parlamentarische Geschäftsführer gerne in einer Funktion wahrgenommen, die zwar durchaus ihre Bedeutung besitzt, den eigentlichen Charakter seiner Tätigkeit aber nur partiell trifft: Als derjenige, der mit strenger Hand für Präsenz und Geschlossenheit seiner Fraktion sorgt.

Diese dem britischen *whip* ähnelnde Wachhund-Rolle übt der Parlamentarische Geschäftsführer in Konsequenz aus dem dualen Rollensystem im Fraktionen-Parlament (Thayesen 1976: 69) – hier die Regierung und Mehrheitsfraktion(en), dort die Opposition – gewissermaßen zwangsläufig aus. Ohne Geschlossenheit der sie tragenden Fraktionen wäre eine Regierung nicht handlungsfähig; und eine Opposition wäre ohne den Versuch, der Regierung zumindest punktuell die Mehrheit abzujagen und die eigene Sachvorstellung durchzusetzen, unglaublich.

Das Streben nach Präsenz und Geschlossenheit ist mithin keine Erfindung der Fraktionsgeschäftsführer, sondern ergibt sich aus den Spielregeln des parlamentarischen Systems. Das Parlament selbst verpflichtet die Abgeordneten, „an der Arbeit des Bundestages teilzunehmen“ und belegt die Nichtteilnahme an namentlichen Abstimmungen mit Geldbußen. In den Fraktionsgeschäftsordnungen werden Präsenzverpflichtungen zusätzlich vertieft und Erwartungen zum Abstimmungsverhalten normiert. Der Parlamentarische Geschäftsführer exekutiert insofern eher eine normierte und erwartete Anforderung an das parlamentarische

¹² So Schmidt im Bundestagsfernsehen vom 10.09.2004. Schmidt war von 1998-2005 Erster PGF.

¹³ Zit. n. Petersen 2000: 175. Diese Aussage verstärkt sich naturgemäß in Zeiten der Großen Koalition, wo die Geschäftsführer von CDU/CSU und SPD zumindest verfahrenstechnisch zumeist am gleichen Strang ziehen.

System, als dass er sie aus eigenem Antrieb begründet. Allerdings läuft er in der Routine seiner Arbeit leicht Gefahr, Geschlossenheitsüberlegungen überzubetonen, zu perfektionieren und sie zum Selbstzweck zu stilisieren. Dieses auch deshalb, weil das Ansehen, das der Parlamentarische Geschäftsführer beim Fraktionsvorsitzenden hat, „auch von seiner Fähigkeit abhängt, die Fraktion zur Geschlossenheit zu bringen“ (Wolfgang Schäuble).

Der unter Berufung auf die Handlungsfähigkeit sowohl des Parlaments als Ganzem wie der eigenen Fraktion ausgeübte Druck auf Abgeordnete, zuvor beschlossene Verfahrensabläufe anzuerkennen und nicht zu stören, inhaltliche Festlegungen der Fraktionsvollversammlungen zu akzeptieren und im Plenum Präsenz zu zeigen, hat den Parlamentarischen Geschäftsführern den Ruf eingebracht, Vertreter eines Fraktionszwanges zu sein. Den allerdings gibt es nicht; schon die mögliche Berufung einzelner Abgeordneten auf das freie Mandat des Artikel 38 Absatz 1 GG steht dem entgegen. Wohl aber wird von den Abgeordneten eine Fraktionsdisziplin erwartet, was bedeutet, dass sich der einzelne Abgeordnete nicht als Einzelkämpfer verstehen, sondern sich dem Gesamtinteresse der Fraktion, das ja auf gemeinsamer politischer Überzeugung basiert, unterordnen sollte.

Die Geschäftsführer agieren durchaus in Übereinstimmung mit dem Mainstream ihrer Fraktion, wenn sie abweichende Abgeordnete auffordern, sich nicht nur rechtzeitig zu offenbaren sondern auch den Mehrheitsentscheidungen der Fraktion zu folgen. Olaf Scholz, bis vor kurzem Erster Parlamentarische Geschäftsführer der SPD-Fraktion, definiert den Anspruch auf Fraktionsdisziplin so: „Fraktionsdisziplin ist die Verabredung, gemeinsam Erfolg zu haben“ (FAZ, 30.04.2007). Wolfgang Zeh, der ehemalige Direktor beim Bundestag, verweist in diesem Zusammenhang auf das bemerkenswerte Phänomen, dass entgegen der weitläufigen Meinung „nicht immer der einzelne Abgeordnete der Fraktion folgen muss, sondern oft auch die Fraktion einzelnen Abgeordneten folgt, weil die durch ihr Spezialwissen die Linie vorgeben“ (zit. n. Petersen 2000: 204).

3. Im Spannungsfeld zwischen Effizienz und Kreativität

Die weitgehende Übertragung der Verfahrensherrschaft im Bundestag auf die Parlamentarischen Geschäftsführer kann – je nach politischer Sichtweise – als notwendig und unabdingbar oder in ihrer Ausführung als problematisch gesehen werden. Gerhard Loewenberg verweist vor allem auf die Intransparenz dieser Machtstruktur, die nicht nur vielen Abgeordneten, sondern auch der interessierten Öffentlichkeit eine genaue Kenntnis der wirklichen Verhaltens- und Verfahrensnormen vorenthalte und zum „informellen Parlament“ geführt habe. Doch er räumt zugleich ein, dass der „Bundestag die Verfahrens- und Organisationsstruktur entwickelt“ habe, die er in seiner gegenwärtigen politischen Situation brauche (Loewenberg 1969: 262f.). Was für das Jahr 1969 galt, dürfte fast vier Jahrzehnte später zu Beginn des dritten Jahrtausends in der weit komplizierter gewordenen Realität des Parlaments nicht unrichtiger geworden sein.

Tatsächlich liegt es auf der Hand, dass im Fraktionen-Parlament der modernen Parteidemokratie die dem Parlament zugeordneten Funktionen nicht mehr individuell von den Abgeordneten wahrgenommen werden können, sondern kollektiv von größeren Gruppierungen ausgestaltet und professionell gehandhabt werden müssen. Selbst die Kritiker des Fraktionen-Parlaments und insbesondere des großen Einflusses der Parlamentarischen Geschäftsführer wie die langjährige Vorkämpferin für eine ständige Parlamentsreform Hildegard Hamm-Brücher (1990: 21) anerkennen, dass die Fraktion – insbesondere für den ein-

zernen Abgeordneten, aber auch insgesamt für den Parlamentsbetrieb – unersetzlich ist: „Wo kämen wir hin in einem Parlament mit 519 Einzelkämpfern?“¹⁴

In der Tat bedarf es angesichts der komplexen inhaltlichen Herausforderungen an den Bundestag wie seiner immer stärker aufgefächerten inneren Strukturen eines professionellen Managements, dessen Charakteristikum es ist, nur von einigen Wenigen wahrgenommen zu werden. Je größer die Zahl derer ist, die sich für die Funktionsfähigkeit und Steuerung des Parlaments verantwortlich fühlen, um so mehr geriete die Volksvertretung in die Notwendigkeit, die interfraktionelle Koordination neuerlich zu spezialisieren und zu koordinieren. Die faktische Vorprägung des Ältestenrats mit seinen 30 Mitgliedern durch die kleine Gruppe der sechs Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer bei der Vorbereitung der Parlamentsarbeit hat diesen Trend zur Konzentration und Professionalisierung in den letzten Jahrzehnten exemplarisch aufgezeigt.

Im Wesentlichen wird diese Entwicklung von den Mitgliedern des Bundestages akzeptiert, auch wenn es immer wieder einzelne Kritik an der Machtfülle und Machtausübung der Parlamentarischen Geschäftsführer gibt. Trotz der grundsätzlichen Anerkennung und Akzeptanz der Arbeit Parlamentarischer Geschäftsführer besteht im Bundestag ein erkennbares Spannungsfeld hinsichtlich der Wahrnehmung ihrer konkreten Tätigkeit. Die Pole heißen dabei notwendige Effizienz und Geschlossenheit auf der einen und erhoffte Transparenz und Kreativität auf der anderen Seite.

Empirisch wird man sagen müssen, dass der Balanceakt zwischen Effizienz und Transparenz zugunsten reibungsloser Geschäftsmäßigkeit ausfällt. Dies gilt sowohl für den interfraktionellen wie für den gesamtparlamentarischen Bereich. Vorrangiges Ziel Parlamentarischer Geschäftsführer ist die administrative Effizienz bei der Erledigung der parlamentarischen Aufgaben und bei der Umsetzung der – von ihnen teilweise mitgeprägten – politischen Entscheidungen. Mehr denn je werden im heutigen Bundestag Geschlossenheit und zuverlässige Abwicklung der prozeduralen und terminlichen Abläufe als Ausweis von Handlungsfähigkeit und Tüchtigkeit gewertet. Ordnung und Planung haben Vorrang vor Spontaneität und Kreativität. Die Effizienz der Arbeit des Bundestages wie der in ihm vertretenen Fraktionen und Gruppen wird mehr am Output der Gesetze, Verordnungen und Drucksachen gemessen als an der lebendigen Verwirklichung der Forumsfunktion, die auch zu den konstituierenden Aufgaben des Parlaments gehört. Auch die Öffentlichkeit trägt mit einer teilweise schizophrenen Sichtweise zur Betonung des reibungslosen Ablaufs bei. Denn sie verurteilt rasch innerfraktionellen und gesamtparlamentarischen Streit als für eine Demokratie unangemessen, was sie aber nicht daran hindert, im gleichen Atemzug die Langweiligkeit vieler Abläufe im Bundestag zu kritisieren und mehr Lebendigkeit einzufordern.

Insofern hängt die Beurteilung des Einflusses Parlamentarischer Geschäftsführer im Deutschen Bundestag erheblich von der Sichtweise auf das Parlament ab. Wer den Bundestag vorrangig als offenes Repräsentationsorgan, als Forum der Nation versteht, das die gesellschaftlichen Entwicklungen aufgreift und in dessen lebendigen Debatten sich der Bürger wiederfindet, wird den Spielraum der Geschäftsführer als zu groß und uneingeschränkt empfinden. Wer vom Bundestag mehr erwartet, wer ihn neben seiner unbestrittenen Forumsfunktion vor allem als Gesetzgeber und „Ort der Letztentscheidung“ sieht, in dem das „Herz der Demokratie schlägt“ (Bundestagspräsident Norbert Lammert), wird von den Geschäftsführern eine energische Unterstützung dieser Aufgaben erwarten.

Dabei bleibt es zu erinnern, dass die Tätigkeit Parlamentarischer Geschäftsführer im komplizierten Gefüge von Fraktion und Parlament aus dem Charakteristikum des parlamentarischen Regierungssystems folgt: dem verfassungsgemäß gewollten Dualismus von Re-

¹⁴ 1990 bestand der Bundestag noch aus 519 Abgeordneten.

gierung und Regierungsmehrheit einerseits und Opposition andererseits. Funktionslogisch ist es geradezu die Pflicht der Parlamentarischen Geschäftsführer, für die Einhaltung dieser konstitutiven und in klarer Abgrenzung zu den Schwächen der Weimarer Verfassung gesetzten Spielregeln des bundesdeutschen Parlamentarismus zu sorgen.

Ernst zu nehmende Kritik erfasst denn auch weniger ihre Stellung und Funktion, sondern fokussiert sich auf die Art und Weise, in der sie agieren. Der Vorwurf lautet, sie würden bei ihrer Arbeit Kriterien der Transparenz und Partizipation hintanstellen, Kreativität eher als störendes Element ansehen und ihre Organisationsfunktionen als Disziplinierungsmittel gegen unangepasste Abgeordnete missbrauchen. Insofern seien Parlamentarische Geschäftsführer die personifizierte Verkörperung eines überstrengen Geschlossenheitsdenkens und einer allzu rigorosen Fraktionsdisziplin; sie folgten damit einem falschen Perfektionismus, der in Wahrheit demokratische Mängel aufweise (vgl. Schüttemeyer 1997: 15f.).

Träger dieser Kritik sind einerseits hohe Funktionsträger im Bundestag, wie etwa Mitglieder des Präsidiums, die allerdings auch besonders dem Allzuständigkeitsdenken und dem rigorosen Effizienzverständnis der Parlamentarischen Geschäftsführer ausgesetzt sind. So stellt die frühere Bundestagspräsidentin Rita Süßmuth die Frage, ob nicht der ausschließliche Blick auf die Funktionsfähigkeit des Parlaments notwendige Veränderungsprozesse schon im Keim erstickte. Parlamentarische Geschäftsführer neigten dazu, Reformvorschlägen schon deshalb kritisch gegenüberzustehen, weil durch sie die gewohnte Ordnung und die von den Geschäftsführern beherrschten Verfahrensgänge verändert werden könnten (vgl. Petersen 2000: 247).

Auch parlamentarische Neulinge, die ihre Karrieren oft noch vor sich haben, registrieren stärker als ihre bereits erfahrenen und möglicherweise selbstbewussteren Kollegen den einschränkenden und steuernden Charakter der Geschäftsführertätigkeit. Noch nicht vom Parlament sozialisiert, beklagen sie die Bevormundung durch die Geschäftsführer und deren Neigung, die in den PGF-Runden getroffenen Vereinbarungen als unabänderbare Kompromisse darzustellen. Sie sehen im Parlamentarischen Geschäftsführer den alles umfassenden Politikmanager, dessen Hauptziel auf Effizienz und Reibungslosigkeit ausgerichtet sei, was aber auf Kosten von Transparenz, Kreativität und Offenheit gehe. Dieses Urteil mag unterschiedlich stark artikuliert werden, im Kern wird es aber von vielen „Neuen“ geteilt.

Die Masse der Abgeordneten ist indes mit der Tätigkeit der Parlamentarischen Geschäftsführer zufrieden. Sie anerkennen, dass ohne die dauerhafte Koordinierungsleistung der Parlamentarischen Geschäftsführer die eigene Arbeit erschwert würde und das Parlament insgesamt in Gefahr geriete, Verlässlichkeit und Zielgerichtetetheit zu verlieren und stattdessen zufällig und letztlich arbeitsunfähig zu werden. Dies liegt aber weder im Interesse der Abgeordneten selbst noch der Fraktionen und der Wahlbürger, die zu Recht von ihren Repräsentanten im Bundestag die ernsthafte Umsetzung der Wahlversprechen erwarten. Geriete das Parlament durch mangelnde Koordination häufig an den Rand chaotischer Verhältnisse, wären Proteste, Enttäuschung und weitere Politikverdrossenheit in der Öffentlichkeit voraussehbare Folgen. Das politische System würde Schaden nehmen. Insofern werden Notwendigkeit und Leistung Parlamentarischer Geschäftsführer erst im Mangel sichtbar.

Dass Professionalität und gezieltes Management – damit natürlich auch die Personen, die beides ausüben – für die Parlamentsarbeit unerlässlich sind, zeigt sich in der Tat weniger bei kontroversen Fragen, bei denen die parlamentarische „Gefechtslage“ zwischen den Fraktionen von vorneherein klar ist und die Geschäftsführer leichtes Überzeugungsspiel haben, als vielmehr dann, wenn der Bundestag besonders komplexe Materien zu behandeln hat. Exemplarisch war dies etwa bei der zweiten und dritten Lesung des Transplantations-

gesetzes am 25.06.1997 der Fall. Weil die Parlamentarischen Geschäftsführer wegen der schwierigen ethischen, rechtlichen, medizinischen und moralischen Fragen keine Vorfestlegungen wollten, sich so bei der Vorbereitung der Plenarsitzung zurückhielten und die Protagonisten der zahlreichen Entwürfe selbst versuchten, eine Debattenstruktur zu erarbeiten, ging die Sache gründlich schief. Noch kurz vor den Abstimmungen waren das Prozedere offen, mehrfache Sitzungsunterbrechungen notwendig und die Verunsicherung unter den Abgeordneten entsprechend groß (vgl. Plenarprotokoll 13/186).

In solchen Situationen blicken die Parlamentarier mit anderen Augen auf die koordinierende Tätigkeit der Geschäftsführer, die zunächst oft als Druck und Fremdbestimmung empfunden werden mag und sich doch als durchaus konstruktive Vorwillensbildung zwischen Fraktionen und den verschiedenen Lagern erweist. Wolfgang Zeh spricht den Parlamentarischen Geschäftsführern eine „große unsichtbare Leistung“ zu, weil ohne deren tägliches Geschäft das Parlament in Gefahr geriete, nicht zur Sache zu kommen, sondern sich in Geschäftsordnungsanträgen mit der Folge zu verlieren, dass sich die Bevölkerung vom Parlament abwenden würde.

Dieser Sicht stehen Kritiker gegenüber, die zwar die Notwendigkeit von Parlamentarischen Geschäftsführern nicht generell in Frage stellen, wohl aber die Einseitigkeit ihres Handelns bemängeln und in ihnen einen „neuen Typus des Machtpolitikers“ entdecken, der insgesamt die Elitebildung in den Fraktionen zunehmend präge und den Bundestag so „vergeschäftsführere“. So schreibt Franz Walter (2007, Hervorh. S. P.):

„Man übersieht, wie problematisch sich im Laufe der letzten Jahre die Auswahl der Parteieliten entwickelt hat. Im Grunde hat sich die Führungsspitze der SPD auf *einen* Typus, auf die Figur des Geschäftsführers und Büroleiters, verengt. Schaut man sich das Triumvirat an, das derzeit das Zentrum sozialdemokratischer Macht bildet – Parteichef Kurt Beck, Fraktionsvorsitzender Peter Struck und Vizekanzler Franz Müntefering –, dann haben sie dies gemeinsam: Sie haben ihr Handwerk, den Stil und die Methode der Politik als Parlamentarische Geschäftsführer gelernt. [...] Dabei war gerade das Führungspersonal vor allem der Sozialdemokraten über etliche Jahrzehnte anders. Die sozialdemokratische Arbeiterbewegung zog nahezu hundert Jahre lang auch Exzentriker, Abenteurer, Rhetoren, Intellektuelle, gesellschaftliche Außenseiter an.“

Diese Kritik mag empirisch richtig sein, reiht sich indes in die allgemeine Dekadenz-These ein, nach der im Bundestag früher alles besser gewesen sei. Wolfgang Zeh sieht in ihr eine „Art Alterserscheinung“ in zweifacher Hinsicht: Einmal im nostalgischen Gefühl des Beobachters, zum anderen im „erfolgreichen Altern einer Institution, in deren Gründungs- und Aufbaujahren andere Verhaltensformen und Herangehensweisen typisch und nützlich gewesen sein mögen als später, wenn die ‚Mühen der Ebene‘ den Alltag bestimmen“ (Zeh 2004: 319f.).

Hier Franz Walter, dort Wolfgang Zeh – beide Stimmen bilden exemplarisch den Rahmen, in dem Parlamentarische Geschäftsführer auch knapp 60 Jahre nach der Einführung ihres Amtes eingeordnet werden können. In einem sind sich Kritiker wie Verteidiger allerdings einig: Ohne Parlamentarische Geschäftsführer geht es im Bundestag nicht. Ausmaß und Ausfüllung ihrer notwendigen Rolle im komplizierten Spiel der Kräfte im Bundestag bleiben allerdings umstritten. Das wäre wohl weniger der Fall, wenn – gerade in Zeiten ei-

ner Großen Koalition – Mehrheits- und Minderheitsrechte besser austariert wären¹⁵ und zwei Verhaltensmuster stärker befolgt würden: Einmal müssten die Parlamentarischen Geschäftsführer selbst der übertriebenen Tendenz zur „ordnungsgemäßen Abwicklung“ widerstehen und genügend Raum für unkonventionelles Verhalten und geistige Innovation lassen. Zum anderen müssten die Abgeordneten die durchaus existierenden Freiräume, die ihren Verfassung und Geschäftsordnung des Bundestages, aber auch ein eigenes entwickeltes Selbstbewusstsein geben könnten, stärker nutzen und der Macht der Geschäftsführer entgegenstellen. Beides ist nicht durch Normen zu erreichen. Die Akteure im Bundestag müssen schon selbst dafür sorgen, dass Effizienz und Transparenz, Geschlossenheit und Kreativität keine unüberbrückbaren Gegensätze sind.

Literaturverzeichnis

- Filmer, Werner/Schwan, Heribert (1992): Wolfgang Schäuble: Politik als Lebensaufgabe, München.
- Hamm-Brücher, Hildegarde (1990): Der freie Volksvertreter – eine Legende? Erfahrungen mit parlamentarischer Macht und Ohnmacht, München.
- Ismayr, Wolfgang (1992): Der Deutsche Bundestag: Funktionen – Willensbildung – Reformansätze, Opladen.
- Loewenberg, Gerhard (1969): Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen.
- Petersen, Sönke (2000): Manager des Parlaments: Parlamentarische Geschäftsführer im Deutschen Bundestag – Status, Funktionen, Arbeitsweise, Opladen.
- Rasner, Will (1969): Herrschaft im Dunkeln?, in: Hübner, Emil/Oberreuter, Heinrich/Rausch, Heinz (Hrsg.): Der Bundestag von innen gesehen, München, S. 99-113.
- Roll, Hans (1989): Der Ältestenrat, in: Schneider, Hans-Peter/Zeh Wolfgang (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin/New York, S. 809-828.
- Schüttemeyer, Suzanne S. (1997): Manager des Parlaments zwischen Effizienz und Offenheit: Parlamentarische Geschäftsführer im Deutschen Bundestag, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 36-37, S. 8-17.
- Schüttemeyer, Suzanne S. (1998): Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949-1997: Empirische Befunde und theoretische Folgerungen, Opladen.
- ThaySEN, Uwe (1976): Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland: Daten, Fakten, Urteile im Grundriss, Opladen.
- Walter, Franz (2007): Partei der Büroleiter, in: Spiegel Online, 29.05.2007 (www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,485370,00.html, letzter Zugriff: 05.01.2008)
- Zeh, Wolfgang (1987): Gliederung und Organe des Bundestages, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band. II: Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes, Heidelberg, S. 391-424.
- Zeh, Wolfgang (2004): Aktuelle Entwicklungen der Rolle des Bundestages im parlamentarischen Regierungssystem, in: Benz, Arthur/Siedentopf, Heinrich/Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.): Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag, Berlin, S. 317-330.

¹⁵ Etwa durch eine Absenkung des Quorums für eine Normenkontrollklage von derzeit einem Drittel auf ein Viertel der Abgeordneten, so wie es die drei Oppositionsfaktionen FDP, DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen verlangen. CDU/CSU und SPD sehen allerdings „keinen wirklichen Änderungsbedarf“ (Olaf Scholz).

Die Macht der Fraktionsarbeitskreise

1. Einleitung

Die Frage nach der Macht von etwas oder jemandem zu stellen, bedarf eines gewissen Muttes – Macht ist ein „großes“ Wort, ein Kernbegriff der Politikwissenschaft, vielfach belegt und auch normativ aufgeladen. Bei der Untersuchung von Institutionen im Rahmen einer demokratischen Ordnung ist „Macht“ oft negativ konnotiert: Macht muss vor allem begrenzt und ausbalanciert werden. Das ist natürlich richtig, darf aber keinesfalls die Untersuchung der vorhandenen Machtverteilung verhindern – wie sollte sie sonst ausbalanciert werden?

„Macht“ ist präziser als der üblichere Begriff „Einfluss“: Ein bestimmtes Gesetz hat Einfluss auf meine Berufsausübung, der Computer hat Einfluss darauf, ob ich mein Manuskript rechtzeitig abgabe, und das Wetter hat Einfluss auf meine Laune. Zumindest in den beiden letztgenannten Punkten geht es aber nicht um Macht, jedenfalls nicht um solche im Weberschen Sinne als „jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen“ (Weber 1956: 28). Um einem Akteur in einem politischen Gefüge Machtausübung zuordnen zu können, muss dieser Akteur also (1) einen Willen haben, (2) diesen Willen durchsetzen und zwar (3) auch dann, wenn von anderen Akteuren Widerstand geleistet wird. Dabei bezeichne ich mit „Akteur“ sowohl einzelne Personen als auch Gruppen, die im jeweils untersuchten Kontext gemeinsam agieren (z. B. Arbeitskreise, Fraktionen etc.).

Mich interessiert hier die Machtverteilung in Parlamenten, konkret in den derzeitigen Parlamenten in Deutschland, und hier eine spezielle Institution innerhalb der Parlamente, nämlich die Arbeitskreise und -gruppen¹ der Fraktionen. Wie mächtig sind diese Arbeitskreise? Nimmt man als Funktion des politischen Systems (vereinfachend, aber hier ausreichend) die Herstellung verbindlicher Entscheidungen für die Gesellschaft an, so ist klar, dass Arbeitskreise keine Herrschaft im Sinne Webers haben: Sie erlassen keine Gesetze, und erst recht exekutieren sie sie nicht. Damit ist aber noch nicht geklärt, wie groß ihre Möglichkeiten sind, ihren Willen in die entsprechenden Entscheidungen auch gegen Widerstand eingehen zu lassen, also Macht auszuüben.

Als Wille eines Arbeitskreises soll der aggregierte Willen seiner Mitglieder angesehen werden, wenn die Form der Aggregation im betrachteten Kontext als legitim gilt, wenn also die anderen relevanten Akteure die Willensäußerung dem Gremium als Ganzem zurechnen werden. Herauszufinden, inwieweit ein Arbeitskreis die eigenen Vorstellungen dann auch umsetzen kann, ist das Ziel der folgenden Analyse, die sich an neun machtrelevanten Aspekten orientiert (Abschnitt 5). Sie erfolgt auf Grundlage umfangreicher eigener empiri-

¹ Die Fraktionen haben teils Arbeitskreise, teils Arbeitsgruppen. Alle untersuchten Fraktionen haben nur diese eine fachliche Ebene.

scher Forschung.² Am kompliziertesten gestaltet sich dabei die Untersuchung des dritten Aspekts aus Webers Definition, nämlich die Identifizierung etwaigen Widerstands, weil die Arbeitskreise Teil eines komplexen Systems sind – ihrer Fraktionen, des Parlaments und letztlich des gesamten politischen Systems –, das zunächst beschrieben wird (Abschnitt 2 und 3). Macht ist in diesem System auf viele Akteure verteilt, die miteinander wechselwirken und die vor allem, zum Glück für das System, aber zum Unglück des Wissenschaftlers, die jeweiligen Interessen und Reaktionen antizipieren und damit für die Untersuchung einige interessante Probleme aufwerfen (Abschnitt 4), bevor im 6. Abschnitt resumiert werden kann, wie wenig Macht und wie viel Einfluss Arbeitskreise haben.

2. Zur Struktur der Arbeitskreise in den Fraktionen

Die Fraktionen sind die wichtigsten Akteure in bundesdeutschen Parlamenten (vgl. für den ganzen Absatz: Schüttemeyer 1998a; Ismayr 1992). Schon in der ersten Wahlperiode gaben sich die Fraktionen hierarchische und kurz darauf auch fachliche Strukturen, um die anfallenden Aufgaben arbeitsteilig bewältigen zu können. Historisch sind die Arbeitskreise aus der Fraktion heraus zur Vorbereitung von deren Vollversammlungen entstanden, weil man erkannte, dass sich die Vielzahl der Angelegenheiten nicht vollständig in der Fraktionsversammlung diskutieren und regeln lässt (vgl. ausführlich Schüttemeyer 1998a).

Die Fachstrukturen wurden parallel zu den Ausschüssen aufgebaut (die ihrerseits wiederum parallel zu den Ministerien angelegt sind): Ausschussmitglieder einer Fraktion versammeln sich in einer Arbeitsgruppe; bei kleineren Fraktionen versammeln sich in den Arbeitskreisen die Mitglieder mehrerer Ausschüsse. Zeitweise gab es auch in den größeren Fraktionen noch den Arbeitsgruppen übergeordnete Arbeitskreise. Für die Zwecke dieses Aufsatzes ist aber hinreichend, von nur einer Fachebene auszugehen, deren Gremien ich – unabhängig von der fraktionsweise unterschiedlichen Benennung – mit Arbeitskreis und deren Leiter ich mit Arbeitskreisvorsitzenden bezeichnen werde.³

Die Arbeitskreise sind sowohl im Bundestag als auch im Sächsischen Landtag formalisierte Gremien: Sie haben eine klar definierte Mitgliedschaft, die sich weitgehend automatisch aus der Zugehörigkeit zu den zugeordneten Ausschüssen ergibt, und eine Vorsitzende sowie einen Stellvertreter. An den Diskussionen im Arbeitskreis, die normalerweise in guter, zumindest sachlicher Atmosphäre geschehen, nehmen außer den Abgeordneten eine Anzahl Fraktionsmitarbeiter teil. Die Arbeitskreisvorsitzende lädt zu den zeitlich festgelegten Terminen – im Bundestag dienstagvormittags, also vor Fraktionsversammlung und vor den Ausschusssitzungen – unter Angabe der Tagesordnung alle Fraktionsmitglieder ein. Sie sind also über die in allen Arbeitskreisen diskutierten Themen informiert und haben das theoretische Recht, überall teilzunehmen. Davon machen sie allerdings normalerweise keinen Gebrauch, schon weil ihnen die Arbeit in ihren eigenen, meist parallel tagenden Arbeitskreisen dazu keine Zeit lässt.

² Die Daten stammen aus einer systematischen qualitativen Untersuchung im Bundestag (BT) und im Sächsischen Landtag (SLT), während der Karin Algasinger, Helmar Schöne und ich unter Leitung von Werner J. Patzelt in den Jahren 1999 und 2000 insgesamt gut 150 etwa zweistündige Interviews und 240 Stunden Gremienbeobachtungen durchführten.

³ Die Bezeichnungen für die Leiter der Arbeitskreise lauten im Beobachtungszeitraum: Arbeitskreisvorsitzender (BT-FDP, SLT-CDU), Arbeitskreisleiter (SLT-PDS, SLT-SPD), Arbeitsgruppenvorsitzender (BT-Union), Leiter der Arbeitsgruppe (BT-PDS), Arbeitskreiskoordinator (BT-Grüne) und (fachpolitischer) Sprecher (BT-SPD).

Die Arbeitskreise richten Vorschläge an die Fraktionsvollversammlung, wie mit den Vorhaben der eigenen und der anderen Fraktionen zu verfahren sei. Die Fraktionsversammlung bestätigt die allermeisten Vorlagen der Arbeitskreise ohne Diskussion; nur einige „große“ Vorhaben, die zum Beispiel mehrere Arbeitskreise betreffen und/oder im Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit stehen, werden in der Fraktionsversammlung noch diskutiert.

In der insgesamt geringen Literatur werden die Arbeitskreise jedoch statt als Organe der Fraktionen meist im Zusammenhang mit den empirisch leichter zugänglichen Ausschüssen erwähnt und erscheinen so als deren Vorbereitungsgremien (vgl. etwa Beyme 1997: 197; Melzer 1989: 1141). Tatsächlich werden sowohl Ausschuss als auch Fraktionsversammlung hier vorbereitet. Über die interne Funktionsweise von Arbeitskreisen war bislang ebenfalls wenig bekannt. Sie wurden als der Ort charakterisiert, an dem Informationen aus der Partei (Beyme 1997: 197) und von Interessengruppen (Loewenberg 1969: 206) aufgenommen und verarbeitet werden, die also der Repräsentations-, speziell der Inputfunktion dienen. Daran schließt sich die Aggregation der Interessen und Impulse an, die in der Opposition in Gesetzentwürfen münden kann (Loewenberg 1969: 206; Ismayr 1992: 300).

Arbeitskreise der Mehrheitsfraktionen sind in die Gesetzgebungsarbeit der Regierung mit eingebunden und können so zur internen Kontrolle beitragen, deren Umfang aber umstritten war. Einige Autoren kritisierten, dass die Regierung durch Informations- und Resourcenvorsprung übermächtig sei und die Arbeitskreise nicht hinreichend berücksichtige (Apel 1970; Kretschmer 1984). Schüttemeyer spricht hingegen von den Arbeitskreisen als dem „Sieb“, das nur machbare und (für die Fraktion) annehmbare Vorlagen passieren würden (Schüttemeyer 1998a: 292). Tatsächlich spielen die Arbeitskreise der Mehrheitsfraktionen bei der Regierungskontrolle eine sehr wichtige Rolle, denn dort müssen die jeweiligen Ministerien Rede und Antwort stehen, wollen sie nicht die Unterstützung des Arbeitskreises und schließlich der Fraktion verlieren (vgl. ausführlich Algasinger/Oertzen/Schöne 2004).

Für die Durchsetzungskraft eines Arbeitskreises ist es wichtig, dass Vorlagen, die er der Fraktionsversammlung vorlegt, unstrittig sind, das heißt zum Beispiel mit dem Koalitionspartner, mit etwaigen anderen betroffenen Fachbereichen, vor allem aber innerhalb des Arbeitskreises gut abgesprochen sind. Wird in der Fraktionsversammlung noch Widerspruch laut, wird das regelmäßig als Versagen des Arbeitskreises bzw. seines Vorsitzenden ausgelegt. Fast immer aber gelingt eine unproblematische Bestätigung der Arbeitskreisvorlagen in der Fraktionsversammlung – hier wirken Mechanismen der Antizipation: Im Vorwege wird argumentiert und verhandelt, bis ein Entwurf vorliegt, der keinen ernsthaften Widerstand mehr antreffen wird – oder bis der initierende Akteur auf sein Anliegen (vorläufig) verzichtet. Diese Vorgänge lassen sich am besten nachvollziehen und untersuchen, wenn man sie als Entscheidungskaskade versteht.

3. Die Entscheidungskaskade im Parlament

Den Entscheidungsablauf in heutigen deutschen Parlamenten kann man – grob geschnitten – entlang der Sitzungswoche des Bundestags nachvollziehen. Die formelle Sitzungswoche beginnt für die meisten Abgeordneten mit den Sitzungen der Fraktionsarbeitskreise am Dienstagvormittag, wird fortgesetzt mit den Fraktionsversammlungen am Nachmittag und den Ausschusssitzungen am Mittwoch (hauptsächlich vormittags) und endet mit den Debatten und Entscheidungen des Plenums am Mittwochnachmittag, Donnerstag und Freitag. Die Führungsgremien der Fraktionen tagen mehrfach, jedenfalls am Montag, oft auch am

Dienstag und/oder Mittwoch. Es ist sinnvoll, diesen Ablauf „von hinten“ aufzurollen und genauer zu untersuchen.

Ewiges Thema der deutschen Parlamentswissenschaft, meist unter dem Stichwort der Fraktionsdisziplin, ist die Beschäftigung mit der Tatsache, dass fast alle Ausschussvorlagen am Ende der Woche so vom Plenum beschlossen werden, wie es die einzelnen Ausschüsse mit ihren Mehrheiten, das heißt mit der Mehrheit der Regierungsfraktion(en), vorher empfohlen haben – augenscheinlich unabhängig von der Debatte, die im Plenum noch geführt wird. Vielfach ist argumentiert worden, dass dies nicht so verstanden werden darf, dass die Abgeordneten im Plenum nur blind ihren Fraktionen folgten, sondern dass sie vernünftigerweise dem Votum des Ausschusses folgen, in dem die inhaltliche Fachdebatte geführt worden sei.

Tatsächlich folgt das Plenum dabei aber nicht dem Ausschuss, sondern umgekehrt: der Ausschuss „kennt“ und antizipiert die Mehrheitsverhältnisse des Plenums – sie werden nämlich bei der Zusammensetzung der Ausschüsse sorgfältig abgebildet (vgl. z. B. Konzag 1993; Dach 1989). Und im Ausschuss wird zwar eine fachliche, durchaus aber nicht ergebnisoffene Diskussion geführt; vielmehr ist bereits vor jeder Sitzung bekannt, wie welche Fraktion im Ausschuss abstimmen wird, denn das ist genau das Votum, welches die Fraktion auch im Plenum abgeben wird. Aus Sicht eines Ausschusses sind die zugehörigen Arbeitskreise der Fraktionen dabei die „politisch sortierten“ Vorbereitungsgremien. In ihnen werden die Entscheidungen der Fraktionsversammlungen vorbereitet, die im Ausschuss (normalerweise) nur noch umgesetzt werden, indem sich die Abgeordneten der Regierungsfraktion dort durchsetzen. Auch im Falle einer Koalition haben sich die ihr zugehörigen Fraktionen vor der Ausschusssitzung auf eine gemeinsame Linie, zumindest bezüglich der Abstimmungen, geeinigt; Differenzen mögen für den Insider noch aus den einzelnen Wortbeiträgen erkennbar werden, die aber keine Wirkung nach außen entfalten können. Insgesamt, das geht schon aus dieser kurzen Beschreibung hervor, sind jedenfalls nicht die Ausschüsse das Zentrum der parlamentarischen Willensbildung, geschweige denn der parlamentarischen Macht. (vgl. ausführlich Oertzen 2006: 233-246)

Allerdings kommt die Beschlusslage der Fraktionen nicht direkt aus den Arbeitskreisen, sondern aus der Fraktionsversammlung. Wie also kommt es zu dieser Fraktionsentscheidung? Formal wird über das Votum der Fraktion in der Fraktionsversammlung (im Bundestag: am Dienstagnachmittag) entschieden. Dabei kommen die Vorlagen teils aus der Fraktionsführung, teils aus den Arbeitskreisen, seltener auch aus anderen Gruppen oder von einzelnen Abgeordneten. Aus Sicht der Fraktionsversammlung wiederum sind die Arbeitskreise die „fachlich sortierten“ Vorbereitungsgremien. Alle Vorlagen sind aber der Fraktionsführung im Vorwege bekannt und normalerweise auch von ihr befürwortet und werden in der Fraktionsversammlung in aller Regel nur noch bestätigt – und oft nicht einmal das ausdrücklich, sondern durch ausbleibenden Widerspruch. Dies bedeutet aber nicht, dass die Fraktion ihrer Führung blind vertrauend folgen würde. Vielmehr legt die Fraktionsführung vernünftigerweise nur solche Vorlagen vor, von denen sie annehmen kann, dass sie die Fraktionsversammlung unproblematisch passieren werden.⁴ Das ist zwar keine hinreichende Bedingung für die Entscheidungen der Fraktionsführung; strategische, taktische und in-

⁴ Die Fraktion der Bündnisgrünen stellt hier eine Ausnahme dar; ebenso sehr kleine Fraktionen, zur Zeit unserer Beobachtung auch die PDS im sächsischen Landtag. In den meisten dieser Fälle beklagen allerdings die Befragten aus den jeweiligen Fraktionen dementsprechende Effizienz-Defizite – die Diskussionen in der Fraktionsversammlung werden also nicht als wünschenswert gesehen, sondern eher als Abweichung von einer gewünschten Norm. Dieser Normalfall ist es, den ich hier beschreibe – ohne Anspruch darauf, dass er normativ günstig zu bewerten wäre. Allerdings ist er augenscheinlich ein stabilerer Zustand als alle anderen, die bisher von Fraktionen in den untersuchten Parlamenten ausprobiert wurden.

haltliche Aspekte spielen bei ihrer Entscheidung auch eine Rolle, wie unsere Beobachtungen zeigen. Die Zustimmung der Fraktionsversammlung ist aber *notwendige* Bedingung, und das gibt ihr Macht gegenüber der Fraktionsführung, die – ganz analog dem Plenum gegenüber den Ausschüssen – von dieser antizipiert und schon bei der Formulierung der eigenen Vorschläge bedacht wird.

Nun formuliert die Fraktionsführung aber beileibe nicht alle Vorlagen für die Fraktionsversammlung selbst. Die allermeisten – wenn auch nicht die bedeutsamsten – werden vielmehr in den Arbeitskreisen formuliert und der Fraktionsführung nur vorgelegt und von ihr bestätigt. Das funktioniert, weil der Arbeitskreis im Vorhinein berücksichtigt, was in der Fraktionsführung und in der Fraktionsversammlung durchsetzbar ist und was nicht (oder unter welchen Bedingungen). Wiederum bedeutet das nicht unbedingt, dass der Arbeitskreis deren Willen möglichst exakt zu treffen versucht – er muss nur innerhalb des „Korridors“ bleiben, den die folgenden Instanzen akzeptieren werden, und möglichst außerdem im Vorwege den Korridor durch Verhandeln und Argumentieren geeignet erweitern.

Vielerlei Interessen sind vom Arbeitskreis zu berücksichtigen: Darauf zu achten, ob ein Beschluss auch gegenüber der eigenen Fraktionsführung durchsetzbar ist, ist insbesondere die Aufgabe der Arbeitskreisvorsitzenden. In den Mehrheitsfraktionen werden die (immer anwesenden) Parlamentarischen Staatssekretäre beziehungsweise Ministerinnen darüber hinaus die Interessen der Regierung insgesamt im Auge haben. Auch der Hinweis auf Positionen von Fraktionsflügeln und Landesgruppen (im Bundestag) kommt vor. Ein etwaiger Koalitionspartner ist entweder selbst vertreten oder muss mit seinen Positionen mit bedacht werden. Die Koordination der Koalition auf der Arbeitskreis-Ebene zu erreichen, liegt nämlich auch im Interesse der Fachebene, weil andernfalls eine Eskalation des Konflikts in die Führungsebene erfolgt, der die eigene Macht beschneiden würde (so auch Kropp 2001: 222); der koalitionsinterne Abstimmungsprozess liegt nur bei „großen“ Entscheidungen von vornherein in den Händen der Führungsgremien.⁵

Diese Entscheidungskaskade lässt sich an vielen Stellen noch mit Gewinn detaillieren. Insbesondere lässt sich zu jedem Schritt auf die Ausnahmen verweisen, die den Normalfall erst erkennbar machen: Die Vorlage, die in der Fraktion strittig ist und zurück überwiesen wird; die Fraktionsführung, die sich zu einer strittigen Vorlage ausnahmsweise nicht eindeutig äußert; die Ausschusssitzung, in der gemeinsam an der besten Lösung gearbeitet wird, weil die Zeit nicht ausreicht, das „normale“ Verfahren zu durchlaufen, etc. etc. Die Entscheidungskaskade lässt sich auch über das Parlament hinaus fortsetzen. So zeigt etwa Landfried, dass vom Parlament Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts antizipiert werden, also schon prophylaktisch in die Gesetzgebung eingearbeitet werden, um eine erfolgreiche Normenkontrollklage zu verhindern („Karlsruhe-Astrologie“, Landfried 1996).

In dieser kurzen Darstellung noch nicht berücksichtigt ist die Regierung mit ihren diversen Wechselwirkungen mit den Parlamentariern, insbesondere denen der Mehrheitsfraktionen. Und schließlich ist da die Wahlbevölkerung, deren Zustimmung eine Conditio sine qua non aller politischen Entscheidungen ist und deren Reaktionen auf einen Beschluss immer antizipatorisch mit berücksichtigt werden – mehr oder weniger erfolgreich und mehr oder weniger in Konkurrenz zu anderen Zielen der Politiker, wie etwa der eigenen Karriere innerhalb des politischen Systems oder der Durchsetzung dessen, was sie selbst als „gute“ Politik ansehen (vgl. zu den konkurrierenden Zielen von Politikern Fenno 1973).

⁵ Ausschuss und Parlament hingegen sind aus Sicht des Arbeitskreises keine Gremien, deren Ansichten er antizipieren müsste – auf die Ansichten der anderen Fraktionen bzw. deren Arbeitskreise hat er kaum Einfluss, und insofern die eigene Fraktion betroffen ist, ist deren Abstimmungsverhalten durch das Votum der Fraktionsversammlung ja schon gebunden. Und ob eine Vorlage im Plenum Erfolg haben wird, ist von vornherein klar: eine Oppositionsvorlage wird sich kaum einmal, eine Vorlage der Regierungsmehrheit immer durchsetzen, wenn sie es einmal bis zum Plenum geschafft hat.

4. Probleme der Machtanalyse im antizipativen System

Aus den komplexen Wechselwirkungen innerhalb von Fraktion, Parlament und gegebenenfalls der Koalition und Regierungsmehrheit ergeben sich eine Reihe theoretischer und empirischer Herausforderungen: Gesetzt den Fall, ein fachlich versierter Arbeitskreis hätte bei einer Entscheidung drei Optionen: eine, die er für fachlich ideal hält, die aber unpopulär wäre; eine zweite, die sehr populär, aber inhaltlich unsinnig scheint; und eine dritte, fachlich akzeptable und der Wahlbevölkerung auch erklärbare Variante. Wenn nun dieser Arbeitskreis die erste Option für die beste hält, aber weiß, dass der Fraktionsvorstand sie ablehnen und vermutlich dann eher die populäre Version durchsetzen würde, und der Arbeitskreis daher die dritte, kompromissartige Option in der Fraktion vorschlägt und damit auch erfolgreich ist – wer hat jetzt die Macht gehabt? Der Arbeitskreis, der die von ihm vorgeschlagene Option durchsetzt (obwohl die Fraktionsführung vielleicht lieber die als zweites genannte Option gesehen hätte)? Oder der Fraktionsvorstand, der, ohne mehr als Andeutungen machen zu müssen, die ungeliebte erste Version verhindert hat (obwohl der Arbeitskreis sie wollte)? Oder ist es eigentlich die Wahlbevölkerung, weil sie es ja im Grunde war, die die unpopuläre Entscheidung – über die Antizipation der Fraktionsführung, und diese wieder durch die Antizipation des Arbeitskreises – verhindert hat?

Alle diese Akteure haben ihren Anteil an der Macht. Wie groß dieser Anteil ist, wird sich für den Einzelfall nur selten und mit großem Aufwand herausfinden lassen. Zum Ersten, weil die Interessen nicht deutlich getrennt sind (auch der Arbeitskreis wird immer die öffentliche Meinung mit berücksichtigen, die öffentliche Meinung immer auch die fachliche Seite usw.). Zum Zweiten versuchen die Akteure beider Ebenen die Reaktion der jeweils anderen abzuschätzen, welche Vorschläge und Änderungswünsche also vom jeweils anderen Akteur begrüßt, gerade noch akzeptiert oder abgelehnt werden, und wie groß gegebenenfalls ihr Widerstand sein wird. Die Verhaltensweisen der jeweils anderen Akteure sind „aus Erfahrung“, das heißt aufgrund der Stabilität des Gesamtsystems und seiner Rollen, zumindest partiell vorhersehbar.⁶ Zum Dritten gibt es diverse Kommunikationen zwischen den Akteuren – in Gremien, aber auch im Informellen –, bei denen Argumente ausgetauscht werden und verhandelt wird, um den Willen der jeweils anderen Akteure zu verändern. Das aber bedeutet, dass die *Willensbekundung* eines Akteurs nicht mehr unbedingt sein tatsächlicher ursprünglicher *Wille* sein muss (= das, was er „eigentlich“ will), wodurch die Untersuchung noch einmal komplexer wird – aber nicht unmöglich.

5. Neun Aspekte einer Machtanalyse im antizipativen System

Um einzuschätzen, wo im Entscheidungsablauf wie viel Macht angesiedelt ist, wer also welche Chance hat, seinen Willen (auch gegen Widerstand) durchzusetzen, sind zumindest die folgenden Aspekte zu untersuchen. Sie sind induktiv aus der Beobachtung von Parlamentsarbeit und ihrer Analyse gewonnen und eignen sich für meine Zwecke, rufen aber ge-

⁶ Eine Reihe interessanter theoretischer Fragen lassen sich hier anschließen: Wann genau ist ein System antizipativ (präziser: wann ermöglicht ein System seinen Akteuren, die gegenseitigen Handlungen zu antizipieren)? Notwendig sind sicherlich eine gewisse Stabilität und Transparenz; was sind hinreichende Bedingungen? Wie stark antizipativ ist ein System unter welchen Umständen? usw. usf.

radezu danach, zu geeigneter Zeit theoretisch ausgebaut zu werden. Ich nenne sie hier in einer Reihenfolge, die sich am parlamentarischen Ablauf des Geschehens orientiert.⁷

Da ist zunächst (1) das *agenda setting*: Wer hat die Möglichkeit, Themen auf die (parlamentarische) Tagesordnung zu setzen bzw. das zu verhindern, wenn sie nicht durch äußere Einflüsse – etwa Vorlagen anderer Fraktionen – erzwungen werden? Um Parlamentsarbeit zu ermöglichen, müssen (2) Informationen durch viele „Stationen“ fließen, deren jede sie filtern und verarbeiten kann. Wer welche Informationen erhält und wer sie (womöglich exklusiv) weitergeben kann, ist ein wichtiger Aspekt von Macht. Auf Grundlage der Informationen bilden sich dann die beteiligten Akteure eine Position – aber wer genau wird (3) beteiligt? Wer hat ein Recht darauf und kann nicht übergegangen werden, wer wird nur optional hinzugezogen und welche Akteure werden regelmäßig übergeangen? Beteiligung ist eine Grundvoraussetzung für Macht.

So eine Beteiligung kann (4) formell und/oder informell erfolgen. Das Plenum ist an fast allen parlamentarischen Entscheidungen und dabei durchweg formell beteiligt; manch andere Gruppe gibt es formal überhaupt nicht, und sie ist trotzdem sehr wichtig (z. B. die Runde der Parlamentarischen Geschäftsführer). Das Informelle – sei es als Substitut oder Komplement zum Formellen, sei es als institutionalisierte Gruppe oder als zufälliges Gespräch am Rande einer Sitzung – hat eine wichtige Funktion; es ist das „Schmiermittel“ (Algasinger et al. o. J.), ohne das die formellen Abläufe ständig stocken würden; es ermöglicht schnelle und gegebenenfalls vertrauliche Koordination und Reaktion auch außerhalb der Gleise, die formelle Prozeduren erlauben. Aber es ist auch intransparent und weist die damit potentiell verbundenen Nachteile auf (ausführlich: Alemann 1994).

Wie umfangreich und geschickt ein Akteur die Einflussmöglichkeiten nutzt, die er hat, hängt ferner (5) von den beteiligten Persönlichkeiten ab. Ob eine Person andere relevante Akteure zu identifizieren und richtig „anzufassen“ vermag; ob er überzeugend argumentieren und gut verhandeln kann; ob jemand Sympathie erzeugen und gute Stimmung verbreiten kann; ob er Konflikte aushalten und nutzen kann; ob er dominierend oder passiv ist – dies alles beeinflusst seine persönlichen Durchsetzungschancen. Für Gruppen und Gremien, die an sich keine „Persönlichkeit“ haben, ist die Situation etwas komplizierter. Sie werden aber oft durch eine bestimmte Person repräsentiert, in unserem Fall den Arbeitskreisvorsitzenden. Es gilt also zu untersuchen, wie seine Persönlichkeit die Macht des Arbeitskreises beeinflusst.

Formelle Hierarchien (6) sind als formalisierter Ausdruck von Macht die Hintergrundfolie, vor der alle machtrelevanten Interaktionen der Akteure ablaufen. Wie starr, wie flexibel sind sie? Wie wirkmächtig oder wie bedeutungslos sind sie in den konkreten Verfahren? Wer hat in diesem System (7) welches Droh- und welches Gratifikationspotential? Denn so selten eskalierende Konflikte sind, so wichtig ist es doch, sie bei der Analyse der Alltagsarbeit zu berücksichtigen, weil schon ihre Möglichkeit Auswirkungen hat: Die Akteure werden bei Interessenunterschieden die eigenen und „gegnerischen“ Möglichkeiten mit bedenken, sich im Falle eines Konflikts durchzusetzen, die deswegen durch die Beobachterin analysiert sein wollen. Die in der Öffentlichkeit kursierenden Vermutungen über schwerwiegende Sanktionsmöglichkeiten durch die Fraktionsführung, etwa die Nicht-Wiederaufstellung bei der nächsten Wahl, sind zwar ohne realen Hintergrund (Saal-

⁷ Die meisten dieser Aspekte habe ich ursprünglich anderswo (Oertzen 2006) genannt, dort allerdings zu einem anderen Zweck (nämlich der Analyse der Macht einzelner Rollen innerhalb eines Gremiums) und in einer abweichenden Nummerierung. Der dort genannte Aspekt der Antizipation ist jetzt Teil des grundlegenden Ansatzes der Entscheidungskaskade. Die Vetospieler hingegen sind als explizite Kategorie hinzugekommen.

feld 1995)⁸. Nichtsdestoweniger gibt es aber (gegenseitige!) Sanktionsmöglichkeiten, die vielfach auf subtileren Ebenen angesiedelt sind. Eine wichtige Möglichkeit ist, jemandem bevorzugt oder verspätet, ausführlich oder verkürzt Informationen zukommen zu lassen.

So oder so wird die Interaktion mit Anderen in einem komplexen System, in dem viele Akteure über große oder kleine Machtresourcen verfügen und systemimmanent unterschiedliche Positionen und Konkurrenzen vorhanden sind, Konflikte (8) mit sich bringen. Diese werden nur im Ausnahmefall (für den Beobachter sichtbar) offen und konfrontativ ausgetragen, denn die Verhaltensweisen und Machtmittel der Akteure werden gegenseitig antizipiert. Wo ein solcher Konflikt zu beobachten ist, kann er Aufschluss geben auch über die Machtmittel, die sonst „nur“ im Hintergrund bereit stehen und das Verhalten der Akteure mitbestimmen, und daher von der Wissenschaftlerin berücksichtigt werden müssen. Meist aber geschieht auch die Bereinigung einmal aufgetretener Konflikte nichtbeobachtbar im informellen Rahmen, denn zumindest innerhalb der Fraktionen schaden öffentlich (oder auch nur fraktionsöffentlich) werdende Konflikte allen Beteiligten. Will zum Beispiel ein Arbeitskreis eine bestimmte Vorlage durchsetzen, ist die denkbar stärkste Drohung die mit einem (9) Veto in der Fraktionsversammlung. Welche Akteure eine solche Möglichkeit haben, welcher Art dieses Veto ist (aufschiebend, endgültig) und ob es irgendwie umgangen werden kann, ist ein weiterer wichtiger Aspekt einer Machtanalyse.⁹

Die Machtanalyse ist nun im Detail für die Arbeitskreise durchzuführen auf der Grundlage der oben genannten Daten (Fußnote 2).

5.1 Agenda setting im Arbeitskreis

Der Arbeitskreis sammelt, formalisiert und aggregiert fast den gesamten Input des Parlaments. Mittler des Inputs kann die Arbeitskreisvorsitzende sein, vor allem aber sind es die einfachen Abgeordneten, die aus ihren jeweiligen Wahlkreisen und aus den gesellschaftlichen Gruppen, mit denen sie Kontakt haben, Informationen, Anregungen und Wünsche in die Arbeitskreise einbringen. Diese Inputs werden in den Arbeitskreisen gesammelt. Indem sie dort als Tagesordnungspunkt erscheinen, sind sie erstmals während des parlamentarischen Prozesses formalisiert und werden so bearbeitbar. Die Arbeitskreise dienen also als Eingangstor zum Parlament und fungieren damit auch als Filter: Sie selektieren, welche Themen aus der Gesellschaft die parlamentarische Arena erreichen.

Allerdings ist der Arbeitskreis nicht der einzige Weg, den Impulse ins Parlament nehmen können. Vertreter von Interessengruppen wenden sich auch, wenn sie den entsprechenden Zugang besitzen, zum Beispiel an Mitglieder der Fraktionsführung. Je größer die Bedeutung eines Anliegens ist, je wichtiger der Interessenverband und je höher in der Hierarchie des Verbandes jemand steht, desto eher kann er diesen Weg wählen. Der Arbeitskreis ist in diesem Punkt also kein Votspieler, auch wenn er üblicherweise der erste wichtige Knotenpunkte für Impulse ist. Seine Macht wird auch weiter dadurch eingeschränkt, dass die Impulsgeber von außerhalb des Parlaments im Prinzip frei sind, sich an jede Frak-

⁸ Saalfelds Ergebnisse bezüglich der „weicheren“ Sanktionen, auf die ich weiter unten eingehen werde, überzeugen mich hingegen weniger, weil mir die von ihm angewandten quantitativen Methoden dafür nicht geeignet scheinen.

⁹ Mit diesen Aspekten sind nur einige angesprochen, die eine umfassende Machtanalyse berücksichtigen müsste. Als weitere Aspekte werden in der Literatur z. B. die detailliertere Unterscheidung des Gesprächsmodus, ob also zum Beispiel eher deliberativ argumentiert oder verhandelt wird (Nullmeier/Pritzlaff/Wiesner 2003), die Frage nach der Verteilung der Macht zur Definition von Problemen und Realitäten (Crozier/Friedberg 1993) oder die konsequenteren Betrachtung der Informationsabläufe genannt.

tion zu wenden, und daher jeder Arbeitskreis darauf achtet, keine wichtigen Impulse zu verpassen und damit anderen Fraktionen zu überlassen.

In den Arbeitskreisen findet dann – wo auch immer der Impuls herkam – eine erste Diskussion und Prüfung der Vorschläge statt, und zwar unter mehreren Gesichtspunkten: Zum einen fachlich durch die spezialisierten Arbeitskreismitglieder, also die Berichterstatter selbst (vgl. Oertzen 2006: 82-105), durch ihre Mitarbeiter und gegebenenfalls eingeladene Sachverständige; in den Mehrheitsfraktionen auch durch Ministerialbeamte und in den Oppositionsfaktionen des Bundestags auch durch Vertreter des Bundesrats aus denjenigen Landesregierungen, die von der eigenen Partei gestellt werden. Zum anderen erfolgt eine (erste) juristische Prüfung oder das Zusammentragen der Informationen zu diesem Thema, etwa Hinweise aus dem Ministerium oder dem juristischen Dienst des Parlaments.

Zur fachlichen und juristischen kommt eine „politische“ Prüfung hinzu: Die Akteure erwägen, ob eine Vorlage den von ihnen Repräsentierten – dem Wahlkreis, der Interessengruppe, der Parteigliederung – Vorteile verspricht, ob sie damit ihnen gegenüber „punkten“ können oder ob sie wenigstens durchsetzbar ist. Die fehlende Durchsetzbarkeit im eigenen Wahlkreis ist für die einfachen Abgeordneten eines der am häufigsten verwendeten Argumente, wenn sie sich gegen einen Vorschlag aussprechen. Arbeitet ein Arbeitskreis effektiv, so wird eine Vorlage, die den Arbeitskreis verlässt, unter anderem im Hinblick auf Rationalität und Responsivität gegenüber diversen gesellschaftlichen Interessen geprüft sein. Diese Aggregation des Inputs ist ein erster, oft schon abschließender, jedenfalls wichtiger Schritt in der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung der Fraktionen.

5.2 Der Arbeitskreis als Informationszentrum

Arbeitskreise schöpfen, wie oben beschrieben, aus vielen verschiedenen Quellen ihre Informationen. Sie gelangen damit regelmäßig zu einer Informationsdichte und können eine Vielfalt von Optionen in einer Intensität diskutieren, wie es anschließend im parlamentarischen Prozess nicht wieder möglich ist. Nur der Extrakt dieser Überlegungen wird in Form von Vorlagen und deren Begründungen an die nachfolgenden Gremien weitergeleitet. Dieser Informationsfluss *bottom-up* ist recht gut organisiert und erfolgt vielfach formalisiert, zum Beispiel in Form von Vorlagen an den Fraktionsvorstand oder die Fraktionsversammlung. Insofern haben die Arbeitskreise die Chance, durch gezielte Informationsweitergabe, -aufbereitung oder -selektion die Stimmungslage für oder gegen eine Maßnahme zu beeinflussen. Sie sind nicht die einzige, aber eine wichtige Informationsquelle, der die anderen, fachfremden Fraktionsmitglieder in aller Regel vertrauen.

Inhaber höherer Positionen bemühen sich außerdem darum, Informationen und Stimmungen aus der Fachebene mitzubekommen, um rechtzeitig und angemessen reagieren zu können, und erhöhen auch dadurch den Einfluss der Arbeitskreise.

5.3 Beteiligung bei allen Vorlagen

Themen, die auf anderen Wegen ins Parlament gelangen – etwa über Interessengruppen, welche die Fraktionsführung ansprechen –, werden ebenfalls fast immer in einem frühen Stadium den Arbeitskreis erreichen. Der Arbeitskreis wird also, wenn er nicht selbst das *agenda setting* (für seinen Fachbereich) vornimmt, jedenfalls frühzeitig beteiligt.

Schon einfache kritische Fragen durch „fachfremde“ Fraktionskollegen an den zuständigen Berichterstatter oder Arbeitskreis werden in der Fraktionsversammlung ungern gehört und keinesfalls ermuntert (Oertzen 2006: 183). Hier bleiben die Fraktionen hinter ihren

Möglichkeiten der Informationsaufnahme und -verarbeitung zurück (so auch Schüttemeyer 1998a: 308f.). Beschlüsse aus anderen Arbeitskreisen gelangen den einfachen Abgeordneten de facto meist erst zur Kenntnis, wenn sie schon von der Fraktionsführung abgesegnet beziehungsweise Beschlüsse der Fraktionsführung erst, wenn sie schon mit dem fachlich zuständigen Berichterstatter oder Arbeitskreis abgesprochen sind. Wer jetzt noch Kritik äußerte, würde sich gegen die Zuständigen und gegen die Hierarchie stellen und außerdem Normen, insbesondere die der Nichteinmischung in fremde Fachgebiete, verletzen.

Hierarchische und fachliche Arbeitsteilung ergänzen sich hier zu ungünstigen der einfachen Abgeordneten. Fraktionsdisziplin ist damit eher eine Folge der fachlichen als, wie meist als alleinige Ursache angenommen wird, der hierarchischen Arbeitsteilung. Die Macht der jeweils fachlich zuständigen Abgeordneten und Gremien, also auch die Arbeitskreise, wird durch diese Normen gestärkt, weil ein etwaiger Widerstand durch sie abgeblockt wird.

Der fachlich zuständige Arbeitskreis ist immer an der Debatte beteiligt, meist ist er federführend, für viele Vorlagen der einzige Ort der inhaltlichen Diskussion. Die Fraktionen sind auf diese Zuarbeit angewiesen, könnten sie doch im Treffen des Fraktionsvorstands oder in der Fraktionsversammlung kaum alle parlamentarischen Vorlagen bearbeiten, geschweige denn angemessen diskutieren. Oftmals wird also der Arbeitskreis entscheiden, wer überhaupt an einer Vorlage beteiligt wird. Allerdings darf er dabei keine Akteure übersiehen, von denen relevanter Widerstand zu erwarten ist, was seine Macht einschränkt, aber nicht aufhebt.

Über seine eigene Mitgliedschaft, also die Beteiligung am Arbeitskreis, entscheidet der Arbeitskreis selbst nicht mit; sie ist Folge der Zuordnung der Fraktionsmitglieder zu den Ausschüssen. Das beschränkt zwar die Macht der einzelnen Fraktionsmitglieder, ist aber für die Untersuchung der Macht der Arbeitskreise irrelevant.

5.4 An der Grenze zum Informellen

Im Kontinuum zwischen Formellem und Informellem sind die Arbeitskreise als das informellste aller formellen Gremien günstig aufgestellt: Sie existieren formell, dürfen zum Beispiel Anträge in die Fraktionsversammlung einbringen. Auch kann eine Arbeitskreisvorsitzende gegenüber der Fraktionsführung Anliegen ihres Arbeitskreises vorbringen, die dadurch mehr Gewicht haben, als wenn sie nur informell „mit ein paar Kollegen“ gesprochen hätte. Die Teilnahme an den Arbeitskreisen ist mehr oder weniger verpflichtend (nicht formal vorgeschrieben, aber durch starke soziale Sanktionen gesichert) und daher ein fester Teilnehmerinnenkreis vorhanden, der sich zuverlässig zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort trifft.¹⁰

Allerdings sind die Arbeitskreise meist recht kleine Gremien – oft die kleinsten, mit denen eine Abgeordnete es zu tun hat. Mit ihrem stabilen Teilnehmerkreis und der prinzipiell vertraulichen Diskussion mit politischen Freunden entwickelt sich oft (wenn auch nicht immer) eine vertrauensvolle Zusammenarbeit; die Arbeitskreise sind die politische Heimat im Parlament und ermöglichen teilweise sehr persönliche Beziehungen. So kann zum Beispiel ein Geburtstag im Arbeitskreis gefeiert werden, wozu sich die Mitglieder durchaus ei-

¹⁰ Auch dies ist eine idealtypische Darstellung. Namentlich bei den Bündnisgrünen und auch bei der PDS im Bundestag sieht das etwas anders aus; die Teilnahme ist dort weniger starr: Einerseits fehlen oft viele Arbeitskreismitglieder, andererseits sind zahlreiche Mitarbeiter von Abgeordneten anwesend und stimmen teilweise sogar mit ab. Dies korrespondiert denn bei den Bündnisgrünen auch mit einer geringeren Macht der Arbeitskreise gegenüber der Fraktionsversammlung, in der oft noch Einzelheiten kontrovers diskutiert werden.

ne halbe Stunde Zeit nehmen – viel Zeit also im parlamentarischen Alltagsgeschehen. Dieses Vertrauen ermöglicht die offene Weitergabe von Informationen, den teilweisen Verzicht auf politische Selbstdarstellung und Konkurrenzkampf (sofern die Leitung des Arbeitskreises unumstritten ist) und eine hohe Geschwindigkeit von Entscheidungen. In den meisten Arbeitskreisen herrscht das Abstimmungsprinzip der „breiten Zustimmung“: Wenn nicht deutlich widersprochen wird, gilt ein Vorschlag als angenommen. So wird eine hohe Effizienz und gleichzeitig Responsivität, zumindest bezüglich der im Arbeitskreis vertretenen Interessen, sicher gestellt.¹¹

Auch wenn die Arbeitskreise oft recht informell arbeiten, so gibt es doch sozusagen „unterhalb“ ihrer Ebene weitere wichtige, gänzlich informelle Vorgänge. Sind zum Beispiel zwei Mitglieder eines Arbeitskreises in einer Sache unterschiedlicher Ansicht, so ist es in vielen Arbeitskreisen üblich, dass sich die Arbeitskreisvorsitzende mit ihnen zusammensetzt und ein gemeinsamer Entwurf erarbeitet wird. Wie viel Argumentation, wie viel Verhandlung, wie viel Koppelgeschäft und wie viel Drohung und Belohnung hier im Spiel sind, ist weder für die Wissenschaftlerin noch für die anderen Mitglieder des Arbeitskreises nachvollziehbar, die sich gegen einen so erarbeiteten und im Konsens unterbreiteten Vorschlag aber kaum wehren werden. Hier liegt eine Begrenzung des Einflusses des Arbeitskreises durch das Informelle vor. Wiederum gilt aber: Wenn hinreichend viele Arbeitskreismitglieder es wollten, könnten sie die informell getroffenen Entscheidungen in Frage stellen – mithin: mit einem Widerstreben erfolgreich sein. Informelle Entscheidungen begrenzen also nicht die Macht der Arbeitskreise in der Weberschen Definition.

5.5 Einflussbegrenzung durch Hierarchie

Alle Entscheidungen müssen auf allen Hierarchiestufen bestätigt werden. Die meisten Vorentscheidungen werden aber nur auf Arbeitskreisebene – und in den kleinen Fraktionen nicht einmal dort, sondern nur von den einzelnen Berichterstattern – inhaltlich besprochen und von der Fraktionsführung dann „abgesegnet“. Bei einigen wenigen, politisch bedeutsameren Themen gilt diese Logik umgedreht: Entscheidungen werden auf der Ebene der Fraktionsführung beziehungsweise der Führung der Regierungsmehrheit diskutiert und besprochen und müssen von der Arbeitsebene bestätigt werden. Der Arbeitskreis fungiert hier als „Resonanzboden“ (so Steffani 1971: 37 über die Regierungsfraktionen insgesamt); im Falle der Masse der „kleinen“ Entscheidungen ist aber umgekehrt die Fraktionsführung die Kontrollinstanz für die Entscheidungen der Fachebene (so auch Schüttemeyer 1998a: 333). Die Bezeichnung als Resonanzboden greift alleine also nicht weit genug. Einige Kriterien, wann eine Entscheidung in diesem Sinne „bedeutsam“ ist, also von Inhabern formaler Positionen an sich gezogen werden wird, habe ich andernorts (Oertzen 2006) zusammengestellt: Es handelt sich um Themen, welche die Grundausrichtung von Fraktion und Partei betreffen, oder die sehr komplex, themenübergreifend, strittig oder öffentlichkeitswirksam sind, sowie um Personalfragen.

In der Fraktionshierarchie sind die Arbeitskreise formell ganz unten angesiedelt. Als Arbeitskreis gegen die Fraktionsführung angehen zu wollen, bedarf einer Kraftanstrengung, vieler Gespräche im Vorwege und einer gewissen Risikobereitschaft. Das gilt aber auch umgekehrt – eine Fraktionsführung, die offen im Widerspruch zu einem Arbeitskreis steht, ist geschwächt. Beide Seiten sind aufeinander angewiesen – beide Akteure haben Macht, aber sie ist nicht ungeteilt.

¹¹ Allerdings hat sich nicht in allen Arbeitskreise eine solche Kultur etabliert. Eine differenzierte Schildierung und Analyse findet sich in Schöne 2008.

5.6 Die Persönlichkeit der Arbeitskreisvorsitzenden

Wichtigstes Bindeglied zwischen Fraktionsführung und Arbeitskreisen sind die Arbeitskreisvorsitzenden. Ihre Rolle und ihr jeweiliger Stil sind daher von zentraler Bedeutung, will man das Wechselspiel beider Gremien erfassen und für eine Analyse ihrer Macht nutzen. Die Arbeitskreisvorsitzenden füllen ihre Rolle sehr unterschiedlich aus – kaum ein Aspekt der Rolle wird von allen Arbeitskreisvorsitzenden wahrgenommen, nicht einmal die Moderation des Arbeitskreises.¹² Sowohl in ihrer Selbstwahrnehmung (ihrer Rollenorientierung) als auch in ihrem Rollenverhalten lassen sich manche Arbeitskreisvorsitzende eher der Fraktionsführung, andere eher der Fachebene zurechnen. Entsprechend unterschiedlich ist ihr Auftreten in beiden Gremien und damit auch die Macht des Arbeitskreises gegenüber der Fraktionsführung: Während im einen Arbeitskreis die Vorsitzende die Position der Fraktionsführung aktiv vertritt und also ein etwaiger Widerspruch der anderen Mitglieder des Arbeitskreises nicht gerade ermuntert wird, betont ein anderer Vorsitzender eher das Zusammengehörigkeitsgefühl im Arbeitskreis und vertritt dessen Positionen durchaus kraftvoll auch gegenüber der Fraktionsführung. Auch noch andere Typen von Arbeitskreisvorsitzenden konnten wir beobachten; eine ausführlichere Schilderung und Typisierung habe ich an anderer Stelle vorgenommen (Oertzen 2006: 109-144). Dort komme ich zu dem Ergebnis, „dass die jeweiligen Individuen meist gut zu ihrer Rolle passen, obwohl diese von strukturellen Faktoren maßgeblich geprägt wird.“

Offenbar werden als Rolleninhaber nur solche Abgeordnete ausgewählt oder bewerben sich, die den jeweiligen strukturellen Anforderungen recht genau entsprechen. So wichtig die individuellen Eigenschaften also für den Erfolg des Einzelnen sein mögen, beginnt doch die Untersuchung der Machtverhältnisse besser bei den strukturellen Faktoren, weil sich die Auswahl der Persönlichkeiten offenbar ganz wesentlich an ihnen orientiert“ (Oertzen 2006: 185). Die Persönlichkeiten der beteiligten Akteure sind also wichtig für die Machtkonstellationen. Sie sind aber nicht (vollständig) zufällig und entzögeln sich damit einer weiter reichenden politikwissenschaftlichen Untersuchung, sondern sie sind auch durch strukturelle Faktoren geprägt. Als Prägefaktoren stellt sich unter anderem der „Rang“ eines Politikfeldes heraus (so sind Vorsitzende der Arbeitskreise für Innenpolitik durchweg mächtiger als jene der Landwirtschaftspolitik), und dass die Macht des Arbeitskreisvorsitzenden mit der Fraktionsgröße wächst. Beides lässt sich *cum grano salis* auf die Arbeitskreise übertragen (vgl. die Argumentation in Oertzen 2006: 136f.).

5.7 Gegenseitiges Droh- und Gratifikationspotential

Offene Konflikte zwischen einem Arbeitskreis und anderen Gremien oder Ebenen der Fraktion sind recht selten, wenn man die Masse des zu bearbeitenden Materials, die oft unterschiedlichen Ausgangspositionen sowie die systemimmanente Konkurrenzsituation bedenkt. Der weit überwiegende Normalfall bei verschiedenen Ansichten innerhalb einer Fraktion ist die sachliche Argumentation, in der die Argumente der jeweils anderen Seite anerkannt werden.

Das heißt nicht, dass immer ein Konsens gefunden würde. Jeder Konflikt wird aber im Wissen ausgetragen, dass alle Beteiligten innerhalb einer Fraktion (und ggf. der von ihr gestützten Regierung) im eigenen Interesse an einer guten Zusammenarbeit interessiert sind, denn sie brauchen einander, um gegenüber anderen politischen Kräften geschlossen aufzutreten.

¹² Die Moderation des Arbeitskreises wird bei den Bündnisgrünen im Bundestag teilweise an eine Mitarbeiterin des Arbeitskreisvorsitzenden delegiert.

ten zu können. Damit hat auch jedes Fraktionsmitglied in gewissen Grenzen die Möglichkeit, jedes andere Mitglied durch Zustimmung oder Widerspruch zu dessen Vorlage (oder dessen Wahl auf eine fraktions- oder parlamentsinterne Position) zu stärken oder zu schwächen. Für den Beobachter empirisch leicht nachweisbares Droh- und Gratifikationspotential gibt es darüber hinaus kaum; gegenüber einzelnen Personen geht es eher um solch schwer fassbare Maßnahmen wie Integration versus Ausschluss, Informationsweitergabe versus -blockade etc.

Auf der Ebene des Arbeitskreises bestehen ebenso wenig greifbare Sanktionsmöglichkeiten gegenüber der Fraktionsführung. Der Arbeitskreis kann eine mehr oder weniger gute Zuarbeit liefern, er kann die von ihr vorgegebene strategische Linie mehr oder weniger gut beachten und hat außerdem als äußerstes Mittel die Möglichkeit, sich in der Fraktionsversammlung offen gegen die Fraktionsführung zu stellen. Ähnliches gilt auch umgekehrt: hat die Fraktionsführung schon wenige Sanktionsmöglichkeiten gegen einzelne Fraktionsmitglieder in der Hand, so noch weniger gegenüber einem Arbeitskreis; sie kann allenfalls dessen Vorschläge mehr oder weniger dringlich und wohlwollend behandeln.

Wenn es hart auf hart kommt in einer Auseinandersetzung, ist der einzelne Arbeitskreis gegenüber der Fraktionsführung (und erst recht gegenüber der Gesamtfraktion) strukturell schwach aufgestellt. Die Fraktionsführung wird sich in der Fraktion im Zweifelsfall durchsetzen, weil weniger informierte Mitglieder ihr üblicherweise mehr Vertrauen und Folgebereitschaft entgegenbringen als einem Arbeitskreis, der seine Argumente augenscheinlich gegenüber der Fraktionsführung nicht überzeugend vorstellen konnte. Die Fraktionsführung würde aber durch einen offenen Konflikt auch geschwächt, denn es gehört zu ihren Aufgaben, der Fraktionsversammlung gut vorbereitete Anträge – also solche, die mit allen fachlich relevanten Akteuren abgestimmt sind – vorzulegen. Mithin ist es ein Drohpotential des Arbeitskreises, einen offenen Konflikt heraufzubeschwören – eine Drohung, die allerdings sehr glaubwürdig vertreten werden muss, denn letztlich würde sich der Arbeitskreis wahrscheinlich unterordnen müssen. Seine Macht, die sich gerade beim offenen Konflikt bewähren müsste, ist also in dieser Hinsicht stark beschränkt, sein Einfluss aber nichtsdestoweniger relevant.

5.8 *Die Schwäche des Arbeitskreises im Konfliktfall*

Entscheidend für den Einfluss des Arbeitskreises (oder allgemeiner: den Einfluss der Fachebene) ist, es erst gar nicht zu einem offenen Konflikt kommen zu lassen. Denn dieser würde unweigerlich in die Zuständigkeit der Fraktionsführung fallen oder doch zumindest deren Aufmerksamkeit erregen und wäre damit der Entscheidung durch die Fachebene entzogen. So legen in manchen Fachbereichen die Arbeitskreise einer Koalitionsfraktion großen Wert auf eine Einigung mit der Arbeitsebene des Koalitionspartners, denn andernfalls würde die Angelegenheit zur „Verhandlungsmasse“ in der Koalitionsrunde (also einem Treffen u. a. der Fraktionsführungen, jedenfalls ohne gesicherte Beteiligung der Arbeitsebene) werden.

Conditio sine qua non dafür ist die Einigkeit im Arbeitskreis selbst: Widerspruch in der Fraktionsversammlung gegen eine Vorlage des eigenen Arbeitskreises würde Irritationen verursachen, die wahrscheinlich eine Zurücküberweisung an den Arbeitskreis zur Folge hätten. Eine zentrale Rolle bei der Bearbeitung von Konflikten – und das heißt praktisch immer: bei deren Lösung – spielt wiederum die jeweilige Arbeitskreisvorsitzende, die diese Rolle sehr unterschiedlich ausfüllen kann (s. o., Abschnitt 5.6).

5.9 Die seltene Veto-Option

Ein Recht auf ein endgültiges Veto haben die Arbeitskreise nicht, wohl aber die Fraktionsführung. Es wäre sehr ungewöhnlich (zumindest in den großen, eingespielten Fraktionen), dass ein Arbeitskreis eine Vorlage gegen den Willen der Fraktionsführung einbringt, und sehr unwahrscheinlich, dass er damit Erfolg hätte. Der Arbeitskreis ist aber nicht völlig machtlos. Ein Fraktionsvorsitzender sagte wörtlich in einer von uns beobachteten Fraktionsversammlung: „Es gehört sich nicht, etwas gegen einen zuständigen Arbeitskreis zu beschließen.“ Mithin räumt er hier ein Votorecht ein. Tatsächlich war die Vorstandsvorlage in diesem konkreten Fall wegen ungewöhnlichen Zeitdrucks nicht so ausführlich wie sonst üblich mit allen betroffenen Fachbereichen abgestimmt worden, und das rächte sich dann in der Fraktionsversammlung. Die Vorlage wurde inhaltlich mit wenigen Änderungen später doch beschlossen. Das Veto war also hier nur ein suspensives, erreichte nämlich, dass die Vorlage erneut verhandelt wurde, also eigentlich: dass das übliche Verfahren der intensiven Beratung und Abstimmung erzwungen wurde.

6. Die Arbeitskreise – Einfluss ohne Macht?

Die Untersuchung der neun Aspekte einer Machtanalyse im antizipativen System hat gezeigt, dass Arbeitskreise in den Fraktionen und damit auch im Parlament insgesamt einflussreiche Akteure sein können:

- Sie sind die aktivsten Gremien im Parlament beim *agenda setting* und das wichtigste Eingangstor für Impulse von außerhalb des Parlaments.
- In ihnen herrscht die größte Konzentration von Fachinformationen und Fachwissen, sowohl von Seiten der Abgeordneten als auch von diversen anderen Akteuren, die fallweise oder regelmäßig hinzukommen. Die Arbeitskreise können sich die notwendigen Informationen beschaffen, um die Positionen anderer relevanter Akteure zu antizipieren und die eigenen Schritte entsprechend auszurichten. Die Fraktionen sind von diesem Wissen abhängig.
- Die Arbeitskreise sind durch fraktionsinterne Normen weitgehend geschützt vor dem Einfluss von Fraktionsmitgliedern anderer fachlicher Ausrichtung.
- Die Arbeitskreise sind günstig aufgestellt an der Grenze der formellen Fraktionsgliederung (mit formellem Antragsrecht) zum Informellen (mit seinen Möglichkeiten, in gegenseitigem Vertrauen effizient zu arbeiten).
- Wichtige Konflikte gibt es hauptsächlich mit der Fraktionsführung, der gegenüber ein Arbeitskreis mit einem gewissen Droh- und Gratifikationspotential ausgestattet ist, dessen extremste (realistische) Form es ist, in der Fraktionsversammlung offen gegen die Fraktionsführung aufzutreten, was deren Ansehen schadet. Wenn die Vorsitzende den Arbeitskreis gut zu vertreten weiß und das auch tun will, kann sie auch in die Fraktionsführung hinein wirken.
- Umgekehrt sind die Arbeitskreise wenig anfällig für Drohungen und Gratifikationen durch die Fraktionsführung.

Der Einfluss der Arbeitskreise ist andererseits auch beschränkt:

- Wirklich wichtige Impulse mit weit reichender Bedeutung erreichen das Parlament oft über die Fraktionsführung oder den Regierungsapparat.

- Die starke Spezialisierung der Arbeitskreise in den großen Fraktionen erfordert oft die Abstimmung mit anderen Arbeitskreisen und damit auch eine breitere Verteilung der Macht bei den einzelnen Vorlagen. Die geringere Spezialisierung in kleinen Fraktionen hingegen führt dazu, dass viele Vorlagen gar nicht in den Arbeitskreisen besprochen werden können, sondern komplett an die einzelnen Berichterstatter abgegeben werden müssen.
- Informelle Gespräche zwischen einzelnen Abgeordneten, von denen der Arbeitskreis nur die Ergebnisse erfährt, beschränken seine Mitwirkung bei einzelnen Vorlagen.
- Sieht sich eine Arbeitskreisvorsitzende eher als Teil der Fraktionsführung denn als Vertreterin des Arbeitskreises, wird ihre Einwirkung den Einfluss der anderen Arbeitskreismitglieder beschränken.

Insgesamt haben die Arbeitskreise also einen erheblichen Einfluss auf die Politikgestaltung (und auch einen gewissen Einfluss auf Personalentscheidungen). Ist dieser Einfluss aber „Macht“ im Sinne Webers? Die Empirie zeigt, dass sich die Arbeitskreise in den allermeisten Fällen mit ihrem Willen (genauer: mit ihrer Willensbekundung, also ihren Anträgen) durchsetzen. Jedoch:

- Die Arbeitskreise sind nicht völlig frei darin, Impulse zu ignorieren, denn sie laufen Gefahr, dass sich sonst konkurrierende Gremien oder Fraktionen ihrer annehmen.
- In der formellen Fraktionshierarchie stehen die Arbeitskreise ganz unten und können letztlich, also im Konfliktfall, durch die Entscheidungsgewalt aller höherrangigen Gremien (Fraktionsvorstand, -versammlung und theoretisch im Plenum) überstimmt werden.
- Wenn es hart auf hart kommt, kann die Fraktionsführung Vorlagen des Arbeitskreises zurückweisen oder Veränderungen verlangen, sie hat ein Vetorecht (mit dem Risiko, dass der Arbeitskreis dann in der Fraktionsversammlung offen gegen sie auftritt).
- Die Arbeitskreise können nicht nur, sondern *müssen* die Interessenslage vieler anderer Akteure berücksichtigen, wollen sie nicht mit ihren Anliegen scheitern, und sie sind dadurch in ihrer tatsächlichen Bewegungsfreiheit eingeschränkt.

Um die verbleibende Macht der Arbeitskreise einzuschätzen, lohnt ein vergleichender Blick auf andere Akteure. Im Vergleich zum Ausschuss ist zunächst ein klares Ergebnis möglich, denn dieser hat – weil fast immer die Ausschussmitglieder bindende Beschlüsse der Arbeitskreise bzw. Fraktionsversammlungen vorliegen – kaum eigenen Entscheidungsspielraum (vgl. ausführlich Oertzen 2006: 233-247).

Auch die Fraktionsversammlung ist ausführendes Organ im Vergleich mit dem Arbeitskreis, aber mächtig insofern, als sie Beschlüsse kippen könnte, wenn sie wollte – dass sie das normalerweise nicht will, ist Leistung und Aufgabe des Arbeitskreises, der ihre Interessen antizipieren muss und in Überzeugungsarbeit oder Verhandlungen auch verändern kann. Der verbleibende Spielraum ist noch immens, wird aber vom Arbeitskreis nicht alleine gefüllt.

In einigen (linken) Fraktionen ist zu beobachten, dass die Arbeitskreise weniger mächtig sind, also ihre Vorlagen in der Fraktionsversammlung erneut ausführlich und inhaltlich kontrovers diskutiert werden. Dies ist erstens auf eine Streitkultur zurückzuführen, die langen Diskussionen unter Beteiligung möglichst Vieler aufgeschlossener gegenüber steht als einer effizienzorientierten Arbeitsteilung. Zweitens ist aber ein wichtiger Grund auch, dass die Arbeitskreise in diesen Fraktionen nicht unbedingt alle politischen Strömungen der Fraktion repräsentieren. Ist aber ein Arbeitskreis im Vergleich zur Gesamtfraktion politisch einseitig ausgerichtet, wird es immer Akteure von außerhalb des Arbeitskreises geben, die seine Vorlagen kritisch unter die Lupe nehmen werden. Hier zeigt sich gewissermaßen im

Umkehrschluss, wie wichtig es für die Antizipationskraft eines Arbeitskreises ist, im Mitgliederkreis schon die relevanten politischen Strömungen der Fraktion zu repräsentieren. Unter diesem Gesichtspunkt sind auch die gemeinsamen Treffen der zuständigen Arbeitskreise zweier Koalitionsfraktionen günstig, weil sie die Chance erhöhen, Vorlagen zu erarbeiten, die in beiden Fraktionen durchsetzbar sein werden.

Die Analyse hat weiter gezeigt, dass der Einfluss eines Arbeitskreises in Abhängigkeit von einigen Faktoren variiert. Dies ist erstens der Rang des Politikfelds und zweitens die Größe der Fraktion. Durchsetzungssstärker ist ein Arbeitskreis, der in einem hochrangigen Politikfeld agiert, einer großen Fraktion angehört, in sich einig ist und die Positionen und Durchsetzungskraft der anderen relevanten Akteure so gut abschätzt, dass er seine Vorschläge in jenem inhaltlichen „Korridor“ ansiedeln kann, in denen er sie erfolgreich durchsetzen kann. Dies kann durch Überzeugungsarbeit oder in einem Verhandlungsprozess geschehen, denn ein Arbeitskreis ist fachlich mit Argumenten gut gerüstet und für Verhandlungen mit einer gewissen – wenn auch begrenzten – Macht ausgestattet.

Die Fraktionsführung als koordinierende Kraft mit ihrer stärker taktischen und strategischen Ausrichtung spielt gegebenenfalls im Vorwege der Fraktionsentscheidung die Rolle als Widerpart des Arbeitskreises, die dessen Macht begrenzt. Die Interaktion von Fraktionsführung und Arbeitskreis ist erstens komplex, zweitens immer dann besonders informell und vertraulich, wenn es interessant (also: konflikthaft) wird, und drittens stark von den handelnden Personen abhängig. Jedenfalls hat der Arbeitskreis bei der Masse der Entscheidungen das Heft in der Hand, die Fraktionsführung aber bei den „großen“ Entscheidungen – und es ist auch die Fraktionsführung, die entscheidet, was eine „große“ Entscheidung ist. Bedenkt man die Menge der „kleinen“ Entscheidungen, die von der Arbeitsebene praktisch alleine getroffen werden, erkennt man, dass diese eine insgesamt höhere Bedeutung und mehr Einfluss hat, als es ihrer Vernachlässigung in der Literatur entspricht. Ihre Macht hingegen ist relativ gering, denn die Arbeitskreise können Entscheidungen eben nicht „auch gegen Widerstreben“ durchsetzen – ihr Einfluss beruht vielmehr meist darauf, dass es kein Widerstreben (mehr) gibt.

Literaturverzeichnis

- Aleemann, Ulrich von (1994): Schattenpolitik: Streifzüge in die Grauzonen der Politik, in: Leggewie, Claus (Hrsg.): *Wozu Politikwissenschaft? Über das Neue in der Politik*, Darmstadt, S. 135-144.
- Algasinger, Karin/Oertzen, Jürgen von/Patzelt, Werner J./Schöne, Helmar (o. J.): Was ist und zu welchem Ende studiert man Parlamentskultur? Manuscript, Dresden.
- Algasinger, Karin/Oertzen, Jürgen von/Schöne, Helmar (2004): Wie das Parlament die Regierung kontrolliert: Der Sächsische Landtag als Beispiel, in: Holtmann, Everhard/Patzelt, Werner J. (Hrsg.): *Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle – gouvernementale Parlamentskontrolle. Theorie und Empirie*, Wiesbaden, S. 107-148.
- Apel, Hans (1970): Die Willensbildung in den Bundestagsfraktionen – die Rolle der Arbeitsgruppen und Arbeitskreise, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1 (2), S. 223-232.
- Beyme, Klaus von (1997): Der Gesetzgeber: Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen.
- Crozier, Michel/Friedberg, Erhard (1993): Die Zwänge kollektiven Handelns: Über Macht und Organisation, Frankfurt a. M.
- Dach, Peter (1989): Das Ausschussverfahren nach der Geschäftsordnung und in der Praxis, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), S. 1103-1130.
- Fenno, Richard F. (1973): Congressmen in Committees, Boston.
- Ismayr, Wolfgang (1992): Der Deutsche Bundestag: Funktionen – Willensbildung – Reformansätze, Opladen.

- Konzag, Olaf (1993): Systeme zur Berechnung der Stellenanteile der Fraktionen für die Ausschussbesetzung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 24 (4), S. 596-612.
- Kretschmer, Gerald (1984): Willensbildung in der Fraktion: Vorformung parlamentarischer Entscheidung, in: Falter, Jürgen W./Fenner, Christian/Greven, Michael Th. (Hrsg.): Politische Willensbildung und Interessenvermittlung, Opladen, S. 290-299.
- Kropp, Susanne (2001): Regieren in Koalitionen: Handlungsmuster und Entscheidungsbildung in deutschen Länderkoalitionen, Opladen.
- Landfried, Christine (1996): Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber: Wirkungen der Verfassungsrechtsprechung auf parlamentarische Willensbildung und soziale Realität, Baden-Baden.
- Loewenberg, Gerhard (1969): Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen.
- Mayntz, Renate/Neidhardt, Friedhelm (1989): Parlamentskultur: Handlungsorientierungen von Bundestagsabgeordneten – eine empirisch explorative Studie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 20 (3), S. 370-387.
- Melzer, Michael (1989): Vorbereitung und Gestaltung der Ausschussarbeit durch die Fraktionen, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), S. 1131-1144.
- Nullmeier, Frank/Pritzlaff, Tanja/Wiesner, Achim (2003): Mikro-Policy-Analyse: Ethnographische Politikforschung am Beispiel der Hochschulpolitik, Frankfurt a. M.
- Oertzen, Jürgen von (2006): Das Expertenparlament: Abgeordnetenrollen in den Fachstrukturen bundesdeutscher Parlemente, Baden-Baden.
- Saalfeld, Thomas (1995): Parteidaten und Rebellen: Eine Untersuchung zur Geschlossenheit der Fraktionen im Deutschen Bundestag (1949-1990), Opladen.
- Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang (Hrsg.) (1989): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin/New York.
- Schöne, Helmar (2008): Alltag im Parlament: Parlamentskultur in Theorie und Empirie (i. Vorb.).
- Schüttemeyer, Suzanne S. (1998a): Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949-1997: Empirische Befunde und theoretische Folgerungen, Opladen.
- Schüttemeyer, Suzanne S. (1998b): Fraktionen im politischen Entscheidungsprozess, in: Görlitz, Axel/Burth, Hans-Peter (Hrsg.): Informale Verfassung, Baden-Baden, S. 67-84.
- Sinclair, Barbara (1986): The Role of Committees in Agenda Setting in the U. S. Congress, in: Legislative Studies Quarterly 11 (1), S. 35-45.
- Steffani, Winfried (1971): Parlamentarische Demokratie: Zur Problematik von Effizienz, Transparenz und Partizipation, in: Steffani, Winfried (Hrsg.): Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen, S. 17-47.
- Weber, Max (1956): Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen.

Ungewählte Repräsentanten? Aufgaben, Selbstverständnis und Karrieren von Fraktionsmitarbeitern im Deutschen Bundestag

1. Einleitung

„Erheblich angewachsen sind [...] die durch Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt finanzierten Fraktionshilfsdienste, deren Mitarbeiter allerdings vor allem den Fraktionsführungen sowie den Arbeitsgruppen- bzw. Arbeitskreisvorsitzenden zuarbeiten.“ Diese Beobachtung Wolfgang Ismayrs (2001: 82) aus seinem Standardwerk über den Deutschen Bundestag steckt den Rahmen des folgenden Beitrags ab. Denn über die Tatsache hinaus, dass die Zahl der fraktionseigenen Mitarbeiter seit Ende der 1960er Jahre kontinuierlich angestiegen ist, weist das empirisch gesicherte Wissen über der Rolle von Fraktionsmitarbeitern in deutschen Parlamenten nach wie vor erhebliche Lücken auf. Welchen Beitrag leisten die Mitarbeiterstäbe tatsächlich zur politisch-konzeptionellen Arbeit der Fraktionen? Präformieren sie gar die Ergebnisse des parlamentarischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses? Während heute ein detailliertes Bild der Tätigkeit und des Amtsverständnisses von Abgeordneten gezeichnet werden kann, sind die Kenntnisse über das Aufgabenprofil und das Selbstverständnis des bei den Fraktionen angestellten Personals noch immer gering. Um eine Antwort auf die übergreifende Fragestellung zu geben, inwiefern die Fraktionsmitarbeiter den politischen Willensbildungsprozess beeinflussen und inwiefern sie selbst Einfluss auf parlamentarische Entscheidungen nehmen können, werden die Tätigkeit und der Arbeitsalltag der Mitarbeiter von Parlamentsfraktionen unter drei verschiedenen Aspekten betrachtet: (1) Was tun Fraktionsmitarbeiter? (2) Wie verstehen sie ihre Tätigkeit? (3) Wie sind sie ausgebildet und über welche Vorerfahrungen verfügen sie? Es geht also um das Aufgabenprofil, das Selbstverständnis und die Karrierewege der Fraktionsbeschäftigten. Zuvor ist es jedoch nötig, die Personalstruktur der in den Fraktionen anzutreffenden Mitarbeiter detaillierter zu beschreiben.

2. Mitarbeiter von Abgeordneten und Fraktionen

Grundsätzlich ist zwischen persönlichen Mitarbeitern, die bei einzelnen Abgeordneten beschäftigt sind, und dem Personal der Parlamentsfraktionen zu unterscheiden. Mit der so genannten Kleinen Parlamentsreform von 1969 wurde für jedes Mitglied des Bundestages die Möglichkeit geschaffen, mit einem monatlichen Fixbetrag Hilfskräfte anzustellen (vgl. Marschall 1999). Dieser Betrag beläuft sich in der 16. Wahlperiode auf monatlich 13.660 Euro (Arbeitnehmerbrutto), den die Abgeordneten nicht selbst erhalten, sondern der von der

Bundestagsverwaltung direkt an die eingestellten Mitarbeiter gezahlt wird (Deutscher Bundestag o. J.). Diese Summe ermöglicht die Anstellung mehrerer Personen, so dass Bundestagsabgeordnete üblicherweise über Mitarbeiter in ihren Berliner Büros und in ihren Wahlkreisbüros verfügen. Die Hälfte der etwa 4.000 bei Bundestagsabgeordneten beschäftigten Mitarbeiter sind am Parlamentssitz, die andere Hälfte in den Wahlkreisen eingesetzt (Feldkamp 2005: 736). Der überwiegende Teil von ihnen arbeitet auf der Basis von Teilzeitverträgen. Während die Arbeit in den Wahlkreisbüros meist von Sekretariatskräften erledigt wird, die knapp die Hälfte der persönlichen Mitarbeiter ausmachen, sind in den Parlamentsbüros sowohl Bürohilfskräfte als auch Sachbearbeiter bzw. wissenschaftliche Mitarbeiter beschäftigt.

Zum Berufsbild der persönlichen Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten existieren inzwischen einige Studien. Bröchler und Elbers haben deren „spezifischen Arbeitsbeitrag bei der Unterstützung der Abgeordneten“ untersucht. Die Frage, ob „die Funktion der wissenschaftlichen Mitarbeiter in den Abgeordnetenbüros eher in der Politikberatung des Abgeordneten oder in der Erfüllung von Büroaufgaben“ liegt (2001: 5), beantworten sie mit einem Sowohl-als-auch. Pilz (2004) hat vor allem auf die prekären Beschäftigungsbedingungen aufmerksam gemacht, unter denen die persönlichen Mitarbeiter tätig sind, und wirbt für eine Verbesserung ihrer sozialen Absicherung. Patzelt's Studie über das Amtsverständnis und die Wahlkreisarbeit von Abgeordneten sind Hinweise zum Einsatz der Mitarbeiter in den Wahlkreisbüros zu entnehmen (Patzelt 1993: 290).

Aber nicht die persönlichen Mitarbeiter von Abgeordneten stehen im Mittelpunkt dieses Beitrages, sondern die Angestellten der Fraktionen. Deren Zahl betrug in den letzten drei Wahlperioden des Bundestages jeweils um die 800. Finanziert werden sie aus den Zuschüssen, welche die Fraktionen aus dem Haushalt des Bundestages erhalten. Tatsächlich wird der Großteil dieser Zuschüsse für die Löhne und Gehälter von Mitarbeitern verwendet (vgl. Feldkamp 2005: 273, 731ff.). In der 14. Wahlperiode verteilten sich die 873 Fraktionsmitarbeiter (davon 314 im höheren Dienst) wie folgt auf die Fraktionen: CDU/CSU: 301, SPD: 287, FDP: 78, Grüne: 94, PDS: 77. Gemessen an der Anzahl ihrer Mandate verfügen die kleinen Fraktionen über deutlich mehr Angestellte als die beiden großen Fraktionen. Offensichtlich sind sie mit ihren wenigen Abgeordneten stärker auf die Unterstützung von Mitarbeitern angewiesen, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Inwiefern sich damit auch die Tätigkeitsbereiche und Einflusschancen von Fraktionsmitarbeitern kleiner und großer Fraktionen unterscheiden, ist eine zu klärende Frage.

Schüttemeyer (1998: 42ff.) hat darauf aufmerksam gemacht, dass der Ausbau der Fraktionshilfsdienste unabhängig vom Status als Mehrheits- oder Oppositionsfaktionen erfolgt ist. Zwar zeigt sich, dass die Unionsfraktion bei ihrem Wechsel in die Opposition 1969 die Zahl ihrer Mitarbeiter deutlich erhöhte (von 40 auf 113), die Zahl ihrer Mitarbeiter stieg aber auch nach der Regierungsübernahme der Union 1982 weiter an. Zudem hat keine Fraktion beim Wechsel in die Regierung ihren Mitarbeiterstamm verkleinert. Es lässt sich also über die Geschichte des Deutschen Bundestages hinweg ein stetiger Anstieg der Zahlen der Fraktionsmitarbeiter beobachten, der unabhängig von der parlamentarischen Rolle ist (vgl. Schindler 1999: 1006). Alle Fraktionen sind gleichermaßen auf organisatorisch-administrative, inhaltliche und technische Unterstützung bei der Erfüllung der Parlamentsfunktionen angewiesen. Ein ähnlicher Trend lässt sich auch im präsidentiellen Regierungssystem der USA beobachten. Seit den 1960er Jahren hat sich sowohl die Zahl der Ausschuss-Mitarbeiter als auch die der persönlichen Mitarbeiter von Abgeordneten im US-Kongress etwa verdoppelt (Fox/Hammond 1977; Smith/Roberts/Wielen 2003, zum Forschungsstand in den USA vgl. Hammond 1996).

Zu den fraktionseigenen Mitarbeiterstäben des Bundestages, die heute regelrechte Verwaltungs- und Dienstleistungsapparate in der Größe von Klein- und Mittelunternehmen sind, zählen vor allem folgende Beschäftigengruppen:

- Sekretariats- und Schreibkräfte, administrative und technische Hilfskräfte;
- persönliche Referenten, vor allem von Mitgliedern der Fraktionsvorstände;
- Mitarbeiter der fraktionseigenen Pressestellen;
- Mitarbeiter der Fraktionsarbeitsgruppen und -kreise (Sekretariatskräfte und Sachbearbeiter, vor allem aber wissenschaftliche Referenten);
- Leiter der Fraktionsverwaltungen als oberste Angestellte der Fraktionen.

Im Folgenden stehen die Leiter der Fraktionsverwaltungen und die für die Bearbeitung einzelner Politikfelder zuständigen Referenten der Fraktionen im Mittelpunkt der Darstellung, die auf leitfadengestützten Experteninterviews mit diesen Personengruppen und auf Beobachtungen in Fraktionsgremien während der 14. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages beruht (zu Datenbasis und Methode vgl. Schöne 2005). Die Beschränkung basiert auf der Annahme, dass die Inhaber dieser Positionen an der Herstellung von Politik mitwirken könnten. Die Mitarbeiter aus den Pressestellen hingegen sind eher für die Darstellungsseite der Politik verantwortlich. Ohnehin vernachlässigbar ist der inhaltliche Einfluss des Sekretariatspersonals und der technischen Mitarbeiter auf den politischen Entscheidungsprozess der Fraktionen.

3. Leiter der Fraktionsverwaltungen

In den Bundestagsfraktionen von Union und FDP werden die obersten Verwaltungsangestellten als „Leiter des Fraktionsbüros“ und in der SPD-Bundestagsfraktion als „Verwaltungsleiter“ bezeichnet. Bei den Grünen im Bundestag heißen sie „Fraktionsgeschäftsführer“. Diese Bezeichnung war auch in der PDS-Fraktion gebräuchlich. Die angestellten Fraktionsgeschäftsführer sind nicht zu verwechseln mit der – von Abgeordneten wahrgenommenen – Funktion der Parlamentarischen Geschäftsführer (vgl. Petersen in diesem Band). Das Aufgabenprofil der Leiter der Fraktionsverwaltungen ist unabhängig von der Benennung der Position, weshalb die verschiedenen Bezeichnungen hier der Einfachheit halber synonym verwendet werden.

3.1 Aufgaben: Administration und Organisation der Fraktionsarbeit

Die Leiter der Fraktionsverwaltungen sind für die Organisation des Binnenverhältnisses der Fraktionen zuständig. Einerseits zählt dazu die Verwaltung der Fraktionsgeschäfte und andererseits das politische Management in und zwischen den Fraktionen. Die Größe des Anteils der politischen Managementaufgaben ist von der fraktionsinternen Arbeitsorganisation abhängig. In den Bundestagsfraktionen von SPD, CDU/CSU und FDP sind die Verwaltungsleiter mit beiden Aufgaben betraut. Die Grünen haben eine andere Organisationsform gefunden: Ihr Fraktionsgeschäftsführer ist in erster Linie für die Bewältigung der administrativen Aufgaben zuständig. Für das politische Management, insbesondere die interfraktionelle Kooperation, trägt zuerst das Büro der Parlamentarischen Geschäftsführung die Verantwortung. Ein Referent des Parlamentarischen Geschäftsführers (PGF) übernimmt hier die Vorbereitung der PGF-Runde (vgl. Petersen 2000), die in den anderen Fraktionen den Verwaltungsleitern obliegt. In der Bundestagsfraktion der PDS orientierte man sich zu-

letzt am Organisationsmodell der Grünen, nachdem der Fraktionsgeschäftsführer zuvor sowohl mit administrativen Tätigkeiten betraut war als auch das politische Management des PGFs unterstützt hatte. Die Aufgabentrennung erfolgte, um den Fraktionsgeschäftsführer zu entlasten und ihm mehr Raum für die Organisation der Fraktionsarbeit zu geben.

Zu den Verwaltungsaufgaben der Fraktionsgeschäftsführer gehören die Bereiche Personal, Finanzen und Organisation. Sie sind etwa für die Stellenplanentwicklung bzw. den Personalhaushalt, die Personalauswahl und die Personalführung (mit-)verantwortlich. Als Dienstvorgesetzte des Fraktionspersonals sind sie nicht nur Ansprechpartner des Personalrats, sondern auch einzelner Mitarbeiter zur Klärung fachlicher, arbeitsplatzbezogener oder auch persönlicher Probleme. Oft seien sie sogar „seelsorgerisch“ oder „trostpendend“ gefordert, berichten Fraktionsgeschäftsführer, die sich alle auch für die Arbeitsatmosphäre in ihren Fraktionen zuständig fühlen. Im Bereich Finanzen tragen die Fraktionsgeschäftsführer die Verantwortung für die Fraktionshaushalte, wozu unter anderem die ordnungsgemäße Verbuchung von Einnahmen und Ausgaben, die Genehmigung von Ausgaben sowie die Überwachung gehört, dass Fraktionsgelder nur entsprechend der gesetzlichen Bestimmungen verwendet werden. Zum Bereich Organisation gehören koordinierende Aufgaben, die das reibungslose Funktionieren des Fraktionsbetriebes sicherstellen – von der Aufgabenverteilung und -abstimmung zwischen den Fraktionsreferenten bis hin zum Controlling der Umsetzung von Beschlüssen innerhalb der Fraktion. Auch Entscheidungen zur Entwicklung der Informations- und Kommunikationssysteme bzw. der EDV und die Vorbereitung sowohl der regelmäßigen Gremiensitzungen als auch von Fraktionsklausuren gehören dazu. Ferner kommt den Fraktionsgeschäftsführern eine wichtige Funktion als Berater in Geschäftsordnungsfragen zu, etwa wenn sich einfache Abgeordnete nicht mit der Geschäftsordnung auskennen oder wenn es zwischen den Fraktionsspitzen zu Auslegungsdifferenzen kommt. Juristische Probleme solcher Art lösen die Fraktionsgeschäftsführer auch im Kontakt zu den Parlamentsverwaltungen und durch den Austausch während so genannter Geschäftsführerkonferenzen, auf denen die Fraktionsgeschäftsführer aller deutschen Parlamentsfraktionen einer Partei zusammen kommen. Im Organisationsbereich überlappen sich die administrativen Aufgaben und die politischen Managementtätigkeiten.

Letztere sind für die Frage nach den politischen Einflussmöglichkeiten der Leiter der Fraktionsverwaltungen relevanter als die Verwaltungsaufgaben. Die politischen Managementtätigkeiten werden stark vom parlamentarischen Sitzungsrhythmus bestimmt; zum einen, weil die Fraktionsgeschäftsführer sowohl an den offiziellen Gremiensitzungen ihrer Fraktionen als auch an wichtigen informellen Treffen teilnehmen, zum anderen weil viele ihrer Tätigkeiten auf die Plenarsitzungen ausgerichtet sind. Die Vorbereitung der Plenarsitzung, das heißt die Zusammenstellung der beschlussfähigen parlamentarischen Vorlagen der Fraktionen zur Tagesordnung, zählt nämlich zu den Hauptaufgaben der Verwaltungsleiter der meisten Fraktionen. Dabei greifen sie zur Fertigstellung der Plenartagesordnung der jeweils laufenden Sitzungswoche auf verschiedene Vorarbeiten zurück. Erstens schaut die Plenarplanung ein halbes bis dreiviertel Jahr voraus, wobei auch der Sitzungsrhythmus des Bundesrates berücksichtigt wird. Zweites ist ein Teil der politischen Planung und Organisation in den – ohnehin schon hektischen – Sitzungswochen bereits auf die kommenden Plenarwochen orientiert. Letzte Änderungen werden nur durch aktuelle Ereignisse notwendig, die ihren Niederschlag in kurzfristigen parlamentarischen Initiativen der Fraktionen finden.

An der Identifikation von Problemen und Konflikten sowie der inhaltlichen und strategischen Planung der Tagespolitik sind die Leiter der Fraktionsverwaltungen im Geschäftsführenden Fraktionsvorstand und teilweise in morgendlichen Lagebesprechungen der engsten Fraktionsführung beteiligt. Sie gehören zu denjenigen, die mit den besten Überblick über die geplanten parlamentarischen Initiativen, deren Vorbereitungsstand und nicht zuletzt über ungelöste Interessendifferenzen haben. Mit diesem Wissen stehen sie der gewähl-

ten Fraktionsspitze beratend zur Seite. Ferner müssen die Verwaltungsleiter in den Entscheidungsprozess der Fraktionsführung einbezogen sein, um Beschlüsse und Anregungen des Vorstandes in den Fraktionsapparat vermitteln und entsprechende Arbeitsaufträge formulieren zu können. Deshalb nehmen sie regelmäßig auch an den Fraktionsvorstandssitzungen und den Fraktionsvollversammlungen teil. In der Regel sind sie dort Zuhörer und äußern sich aktiv nur dann, wenn sie dazu – etwa bei ungeklärten Geschäftsordnungs- oder Verfahrensfragen – aufgefordert werden. Ihren organisatorischen Beitrag zum ordnungsgemäßen Ablauf der Gremiensitzung haben sie bereits vor Sitzungsbeginn erbracht.

Eine wichtige Scharnierfunktion nehmen die Fraktionsgeschäftsführer bei der Koordination zwischen den Facharbeitskreisen bzw. -gruppen ihrer Fraktionen wahr. Diese Abstimmung findet auf zwei verschiedenen Ebenen statt: Einerseits auf der politischen Ebene durch die Arbeitskreisvorsitzenden, die entweder im erweiterten Fraktionsvorstand oder gesondert mit dem Fraktionsvorstand zusammentreffen, und andererseits in Sitzungen, in denen die Fraktionsgeschäftsführer mit „ihren“ Referenten der Arbeitskreise zusammentreffen. In diesen Besprechungen werden die in den einzelnen Arbeitsgebieten vorbereiteten Anträge und Initiativen zusammengetragen und es wird ihnen ein Platz im Tableau der Themen zugewiesen, welches die Fraktionen zur Behandlung im Plenum vorschlagen. Die Arbeitskreise versuchen die Positionierung ihrer Themen in der Plenartagesordnung zu beeinflussen, indem sie dem Fraktionsgeschäftsführer entsprechende Wünsche vortragen. Spätestens in den Referentenrunden erfahren die Verwaltungsleiter über den Verhandlungsstand, wenn es zwischen zwei oder mehreren Arbeitskreisen inhaltliche Konflikte gegeben hat.

In den Mehrheitsfraktionen sind die Fraktionsgeschäftsführer zusätzlich für die Abstimmung der Plenarplanung mit dem Bundeskanzleramt und den Ministerien verantwortlich, um zum Beispiel darüber unterrichtet zu sein, zu welchen Tagesordnungspunkten Regierungsmitglieder im Plenum das Wort ergreifen wollen. Ansprechpartner der Fraktionsgeschäftsführer der Regierungsfraktionen sind hierfür der Chef des Kanzleramts sowie die Staatssekretäre und Ministerbüros. Ferner gehört das Dissensmanagement zwischen den Koalitionspartnern zu den Aufgaben der Fraktionsgeschäftsführer der Mehrheit. Konflikte versuchen sie rechtzeitig auf der Arbeitsebene zu entschärfen, indem sie einerseits in ständigem Kontakt miteinander stehen und andererseits die fachlich zuständigen Fraktionsmitarbeiter auffordern, Kompromissvorschläge auszuarbeiten. Das Tätigkeitsprofil der Fraktionsgeschäftsführer von Mehrheitsfraktionen wird also von der Funktionslogik des parlamentarischen Regierungssystems bestimmt: Sie sind nicht nur für die Organisation der fraktionsinternen Entscheidungsfindung, sondern der Regierungsmehrheit insgesamt zuständig.

Besonders gefordert ist der Verwaltungsleiter der größten Parlamentsfaktion, weil er traditionell die Federführung bei der Planung der Plenarsitzungen innehat. So wie der Parlamentarische Geschäftsführer der größten Fraktion die PGF-Runde leitet, steht sein oberster Fraktionsangestellter seinen Kollegen in der Runde der Fraktionsgeschäftsführer vor. Diese Runde erarbeitet den ersten Entwurf der Plenartagesordnung, welcher als Grundlage für die Sitzung der Parlamentarischen Geschäftsführer dient. Von der PGF-Runde geht die Tagesordnung in den Ältestenrat, der sie formell vereinbart (§ 20 Abs. 1 GO-BT). Die Ältestenratsitzung wird wiederum in einem Treffen der Verwaltungsleiter mit Vertretern der Bundestagsverwaltung nachbereitet. Die Erstellung der Tagesordnung ist also durch die Tätigkeit der Fraktionsgeschäftsführer quasi eingerahmt.

Die Tätigkeitsbeschreibung zeigt, dass die Fraktionsgeschäftsführer de facto Mitglieder der Fraktionsführung sind. Die Kontaktpartner, denen sie am häufigsten zuarbeiten und mit denen sie in ständigem engen Austausch stehen, sind die jeweiligen Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer, denen sie viele Verwaltungsaufgaben und vorbereitende Tätigkeiten

abnehmen. „Was den Tätigkeitsbereich des PGFs ausmacht, ist letztlich auch der meinige“, bringt es ein Verwaltungsleiter auf den Punkt. Dabei ist die Arbeitsteilung zwischen PGFs und Fraktionsgeschäftsführern auch von persönlichen Arbeitsstilen und organisationsinternen Entwicklungen abhängig und unterscheidet sich trotz vieler Gemeinsamkeiten zwischen den Fraktionen im Detail. Damit differieren auch die Einflussbereiche der Fraktionsgeschäftsführer.

Eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Führung der parlamentarischen Geschäfte ist eine gelungene Aufgaben- und Arbeitsteilung zwischen PGF und Fraktionsgeschäftsführer. Letzterer muss zwar eine erfahrene und kompetente Persönlichkeit sein, hat sich aber ihrer dienenden Funktion bewusst zu sein und darf den PGF nicht in den Schatten stellen. Für eine erfolgreiche Zusammenarbeit sind Vertraulichkeit und Loyalität notwendig. Mit den Fraktionsvorsitzenden stehen die Verwaltungsleiter nicht in täglichem Kontakt, weil jene, anders als die PGFs, nicht zuerst für das Management von Fraktion und Parlament zuständig sind, sondern vor allem für die Politikformulierung nach außen. Einige Fraktionsvorsitzende aber waren, bevor sie an die Fraktionsspitze gewählt wurden, selbst Parlamentarische Geschäftsführer. Wenn sie aus dieser Zeit über gewachsene Bindungen zum Fraktionsgeschäftsführer verfügen, greifen sie gerne auf dessen Rat zurück. Die Verwaltungsleiter sind über die Organisation des Binnenverhältnisses der Fraktionen und des Parlaments hinaus auch für die Vernetzung mit den Fraktionen anderer Parlamente, mit den Parteivorständen und den parteinahen Stiftungen zuständig. Das ist ein weiterer Ausweis ihrer wichtigen Scharnierposition in den Fraktionen.

3.2 Selbstverständnis und Einflussmöglichkeiten

Das Tätigkeitsprofil der Fraktionsgeschäftsführer und ihre Präsenz sowohl an zentralen Punkten des fraktionsinternen als auch des interfraktionellen Entscheidungsprozesses legen es nahe, ihnen einen bedeutenden Einfluss auf Entscheidungen ihrer Fraktionen zuzusprechen. Wie aber schätzen die Fraktionsgeschäftsführer selbst ihre Einflussmöglichkeiten ein?

Ich mache hier nicht Politik. Wenn ich Politik machen wollte, müsste ich sagen: „Freunde, ich räume meinen Schreibtisch [...], ich kandidiere für ein Mandat“ und dann mache ich Politik. Ich bin dafür verantwortlich, Politik vorzubereiten.

Ich habe nicht die Leidenschaft als Nichtabgeordneter heimlich Abgeordneter zu sein.

So lauten typische Selbstbeschreibungen von Fraktionsgeschäftsführern. Nicht Politikformulierung, sondern Politikorganisation verstehen sie als ihre eigentliche Aufgabe. Mit drei Begriffen lässt sich die Rolle zusammenfassen, in der sich die Fraktionsgeschäftsführer selbst sehen: Sie verstehen sich als Manager, Berater und Betreuer ihrer Fraktionen. Als wichtigstes Ziel ihrer Managementaufgabe beschreiben sie „effiziente Kommunikationswege“ und einen „reibungslosen Betrieb“. Ihre Aufgabe sei es, den „organisatorischen Rahmen“ für die politische Willensbildung der Fraktion abzustecken und dafür zu sorgen, dass der „Laden läuft“. Ihre dienende Funktion spiegelt sich ebenso in der Rollenbeschreibung als Berater der Fraktion und hier vor allem der Vorstandsmitglieder wider. Ihres Expertenstatus, den sie durch gründliche Kenntnisse des Fraktions- und Abgeordnetenrechts, langjährige Erfahrungen mit der Funktions- und Arbeitsweise politischer Institutionen und ein sicheres Gespür für das politisch Mögliche erworben haben, sind sich die Fraktionsgeschäftsführer bewusst. Ihre Kompetenzen nutzen sie aber, um Entscheidungen vorzuberei-

ten und nicht, um sich in die Entscheidungsbefugnisse der Parlamentarier einzumischen. „Mein persönlicher Erfolg ist, wenn andere Erfolg haben“, formuliert ein Fraktionsgeschäftsführer beispielhaft. Ein anderer sieht seine Aufgabe darin, die Mitglieder des Fraktionsvorstandes „gut aussehen“ zu lassen. Die Betreuer-Rolle der Fraktionsgeschäftsführer schließlich ergibt sich aus ihrer Scharnierfunktion sowohl zwischen Parlamentariern und Fraktionsmitarbeitern als auch zwischen den einfachen Abgeordneten und der Fraktionsführung. Oft seien sie als „Kindermädchen“, „Kummerkasten“ oder für die „zwischenmenschlichen Beziehungen“ gefordert. So können sie einen wichtigen Beitrag für die Atmosphäre in ihren Fraktionen leisten. Weil sie nicht im Wettbewerb der Fachgebiete und verschiedener fraktionsinterner Flügel und Gruppen stehen, erwächst ihnen eine besondere Vertrauensstellung.

Ähnlich wie die Parlamentarischen Geschäftsführer sind auch die Fraktionsgeschäftsführer aller Fraktionen durch gemeinsame Erfahrungen und gleichgerichtete Interessen verbunden, weil sie ähnliche Probleme zu lösen und Aufgaben wahrzunehmen haben. Ein gemeinsam geteiltes Rollenverständnis erleichtert die Verständigung über die Fraktionsgrenzen hinweg. Vor allem an der reibungslosen Erstellung der Plenartagesordnung haben die Verwaltungsleiter ein gemeinsames Interesse. Ihre Zusammenarbeit gestaltet sich in der Regel aber auch deshalb konstruktiv, weil sie – anders als die Abgeordneten – nicht um parlamentarische Positionen, Redezeitanteile oder öffentliche Aufmerksamkeit konkurrieren. Eine verbindende Identität entsteht gerade aus der Tatsache, nicht zu den gewählten Abgeordneten zu gehören und kein Mandat anzustreben. Zu den Vorteilen ihrer Tätigkeit zählen die Fraktionsgeschäftsführer zwar in einer politischen Funktion tätig zu sein, aber nicht im Rampenlicht der Öffentlichkeit zu stehen und sich an den Wochenenden um einen Wahlkreis kümmern zu müssen.

Das Herunterspielen ihrer politischen Einflussmöglichkeiten entspricht einerseits dem Rollenverständnis der Fraktionsgeschäftsführer als Dienstleister. Andererseits spiegelt sich darin auch wider, was für die Rolle eines Fraktionsangestellten sozial erwünscht ist. Aber aufgrund ihrer zentralen Stellung im Fraktionsgefüge nehmen die Verwaltungsleiter über ihre administrativen Kompetenzen hinaus durchaus eine politisch einflussreiche Position ein. Einflussmöglichkeiten ergeben sich vor allem durch (1) ihre Beteiligung am *agenda setting*, (2) durch ihre Moderatorenfunktion und (3) durch ihren Elitenzugang.

Die Leiter der Fraktionsbüros üben sowohl im fraktionsinternen als auch im interfraktionellen Entscheidungsprozess zentralen Einfluss auf die Zusammensetzung der Plenartagesordnung aus. Erst sortieren sie die Vorlagen aus ihren eigenen Fraktionen, die zur Beratung ins Plenum sollen und geben ihnen einen Platz im Entwurf der Tagesordnung. Auf diese Weise wird eine Rangfolge wichtiger und weniger wichtiger bzw. dringender und weniger dringender Vorlagen festgelegt und damit eine Vorentscheidung über die Chancen eines Antrages und seiner Initiatoren getroffen, öffentlich wahrgenommen zu werden. Außerdem beschließen die Verwaltungsleiter in der interfraktionellen Vorbereitung der PGF-Runde, welche Anträge zum Tauschobjekt im Aushandlungsprozess werden und gegebenenfalls einen anderen Ort in der Tagesordnung erhalten. Einen Einfluss auf die Platzierung von Themen haben die Fraktionsbüroleiter also in jedem Fall, zum Teil können sie die Themenauswahl aber auch (mit)steuern, etwa wenn sie an der politischen Planung in den (Geschäftsführenden) Fraktionsvorständen beteiligt sind.

Ferner gehört es zu den Aufgaben der Fraktionsgeschäftsführer, Streitfälle zwischen Arbeitskreisen oder, im Fall der Regierungsmehrheit, zwischen den Koalitionspartnern bzw. zwischen Regierung und Fraktion bereits zu bearbeiten, bevor die betreffenden Themen auf der Tagesordnung der Fraktionsvollversammlung erscheinen. Dafür können sie die zuständigen Arbeitskreismitarbeiter bitten, auf der Arbeitsebene Lösungsmöglichkeiten auszuloten oder durch frühzeitige Ansprache der betroffenen Arbeitskreisvorsitzenden und

zuständigen stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden eine Verständigung zwischen den Arbeitskreisen herbeizuführen. Wo die Fachabgeordneten und Referenten zuerst die Interessen ihrer eigenen Themengebiete im Auge haben, versuchen die Verwaltungsleiter auf Kompromisse zu drängen, die in der Gesamtfraktion mehrheitsfähig sind. Solche Dissensbearbeitung ist ohne eine sachbezogene Moderation nicht möglich, so dass die Fraktionsgeschäftsführer über Gespräche und Empfehlungen auch inhaltliche Positionen ihrer Fraktionen mitprägen können.

Schließlich eröffnet sich den Fraktionsgeschäftsführern die Chance zur politischen Einflussnahme schlicht durch ihre zentrale Position im Fraktionsgefüge, durch die sie direkten Zugang zur Fraktionsspitze und im Fall der Mehrheit zu Entscheidungsträgern in der Regierung haben. Vergleichbar gute Kommunikationsmöglichkeiten mit politischen Spitzenakteuren stehen einfachen Abgeordneten nicht zur Verfügung. Die Fraktionsgeschäftsführer werden diese Stellung über ihre Managementaufgaben hinaus in der Regel nicht für die Durchsetzung eigener politischer Interessen nutzen. Sie sind aber Mitglieder einer politischen Führungsgruppe, in der ihre Empfehlungen gehört werden und in der mit ihren Vorschlägen gearbeitet wird. Zudem sind viele Verwaltungsleiter ein Element der Kontinuität in einem Arbeitsumfeld, das durch Wahl und Abwahl ständigen Veränderungen unterworfen ist. Um so kleiner Fraktionen und damit ihre Führungsgremien sind und um so politisch erfahrener ein Fraktionsgeschäftsführer ist, desto größer kann sein Einfluss auf politisch-inhaltliche Entscheidungen seiner Fraktion sein.

3.3 Politische Karriere und Angestelltenkarriere

Die organisatorischen Fertigkeiten, juristischen Kenntnisse und politischen Erfahrungen, welche die Verwaltungsleiter auszeichnet, haben sie sich durch langjährige Arbeit in politischen Organisationen angeeignet. Es lassen sich zwei verschiedene Laufbahntypen unterscheiden: die politische Karriere und die Angestelltenkarriere. Vertreter des ersten, weniger verbreiteten Karrieremusters haben vor ihrer Geschäftsführertätigkeit bundes- oder landespolitische Wahl-Ämter oder Partefunktionen innegehabt. Nach der politischen Laufbahn erfolgte der Wechsel in die Position von Fraktionsangestellten. Vertreter des zweiten Typs sind über angestellte Referententätigkeiten in Fraktionen oder in Ministerien zu Fraktionsgeschäftsführern aufgestiegen. Beispielsweise haben sie erste Erfahrungen als persönliche Mitarbeiter von Abgeordneten gesammelt, sind später Fraktionsangestellte geworden und schließlich an die Spitze des Fraktionsapparates gelangt. Dieser Weg scheint die Standardkarriere für Fraktionsgeschäftsführer zu sein. Breiter angelegte Untersuchungen hätten dies zu überprüfen. Der ganz überwiegende Teil der Verwaltungsleiter verfügt über einen akademischen Abschluss, viele als Juristen. Auf die Arbeitsweise und Aufgabenerfüllung der Fraktionsgeschäftsführer haben die verschiedenen Karrierewege keinen Einfluss. Differenzen im Rollenverständnis – etwa der Art, dass die aus einer politischen Laufbahn kommenden Verwaltungsleiter ihre Funktion eher als *policy-maker* wahrnehmen – lassen sich nicht feststellen. Zu stark prägen die institutionellen Rahmenbedingungen die Rolle.

4. Referenten in Arbeitskreisen bzw. Arbeitsgruppen

Arbeitskreise bzw. Arbeitsgruppen sind jene Gremien, in denen sich die für ein oder mehrere Fachgebiete zuständigen Politiker einer Fraktion zusammenfinden. Große Fraktionen können ihre Arbeitskreise entsprechend der Ausschussstruktur organisieren; Abgeordnete,

die einem Ausschuss angehören, bilden in der Fraktion einen Arbeitskreis. Kleinere Fraktionen haben zu wenige Abgeordnete, um für alle Politikfelder einen eigenen Arbeitskreis zu bilden, sie fassen verschiedene Themen und Mitglieder verschiedener Ausschüsse in einem Arbeitskreis zusammen. Einige Fraktionen bezeichnen diesen Gremien als Arbeitskreise, andere als Arbeitsgruppen. Der Einfachheit halber wird hier einheitlich die Bezeichnung Arbeitskreise (AKs) verwendet (ohne zu übersehen, dass einige kleinere Fraktionen ihre Arbeitskreise nochmals in themenspezifische Arbeitsgruppen untergliedern).

In der letzten Zeit sind die Arbeitskreise etwas stärker in den Fokus politikwissenschaftlicher Forschung gerückt (Algasinger/Oertzen/Schöne 2004; Oertzen 2006; Petersen/Kaina 2007). Galten sie bislang als vorbereitende Gremien für die Arbeit der Fraktionen und der Ausschüsse, wird nun stärker ihre zentrale Rolle betont, die sie im Entscheidungsprozess der Fraktionen und für die Funktionserfüllung des Parlaments haben (vgl. Schöne 2008). Den Arbeitskreisen der großen Fraktionen sind, je nach Mitgliederzahl und Aufgabenbereichen, zwischen ein und sechs wissenschaftliche Referenten zugeordnet (vgl. Petersen/Kaina 2007: 251f.). In den kleineren Fraktionen, in denen ein AK mehrere Politikfelder abdeckt, gibt es häufig einen für die Organisation und Koordination zuständigen Referenten sowie weitere Mitarbeiter, die für die Betreuung der einzelnen Politikbereiche verantwortlich sind. In den einzelnen Fraktionen sind für die AK-Referenten verschiedene Bezeichnungen gebräuchlich, etwa parlamentarische Berater oder wissenschaftliche Mitarbeiter (vgl. Schöne 2005).

4.1 Aufgaben: Organisation und fachpolitische Gestaltung in den Arbeitskreisen

Die AK-Referenten sind formal mit der Zuständigkeit für einen Arbeitskreis betraute Fraktionsangestellte, die in der Praxis aber zuerst dem Arbeitskreisvorsitzenden zuarbeiten und dessen Tätigkeit unterstützen. In Absprache mit dem AK-Vorsitzenden organisieren sie die Arbeitskreissitzungen. Zu ihren Aufgaben gehören die Erstellung der Tagesordnung, die Einladung möglicher Gäste sowie die Formulierung von Anträgen und Gesetzesinitiativen. Ein Teil des Tagungsprogramms eines Arbeitskreises ergibt sich aus der Tagesordnung der nächsten Ausschusssitzung, bei der mittel- und langfristigen Themenplanung aber können die Referenten Vorschläge einbringen und damit eigene Akzente setzen. Weil sie ständige Beobachter eines Politikfeldes sind, wird der Entwurf neuer Initiativen von ihnen ausdrücklich erwartet. Indem die Referenten die Korrespondenz des Arbeitskreises führen, Redetexte entwerfen sowie Pressemitteilungen formulieren und Pressekonferenzen organisieren, tragen sie dazu bei, den Vorsitzenden, der für die Vertretung des Arbeitskreises nach außen zuständig ist, in der Fraktions-, Parlaments- und Medienöffentlichkeit möglichst gut zu präsentieren. Durch ihre Tätigkeit tragen die Referenten zum Ressourcen- und Wissensvorsprung der Arbeitskreisvorsitzenden, die in ihren Fraktionen einflussreiche Akteure sind, gegenüber den einfachen Abgeordneten bei. Zwischen den AK-Leitern und ihren Referenten herrscht meistens (und idealerweise) ein vertrauensvolles und eingespieltes Miteinander. Das heißt aber nicht, dass die einfachen Abgeordneten von den Referenten überhaupt nicht profitieren würden. Alle AK-Mitglieder werden von den Mitarbeitern bei der Informationsbeschaffung oder der Formulierung von Stellungnahmen unterstützt sowie mit Informationen und Unterlagen versorgt, die ihnen als Grundlage für anstehende Entscheidungen dienen.

Wie die Arbeit der Abgeordneten ist auch die Tätigkeit der Referenten stark vom parlamentarischen Sitzungsrhythmus geprägt, weil sie an vielen Gremiensitzungen selbst teilnehmen. In den AKs stehen sie für ergänzende Informationen zur Verfügung, führen Protokoll und nehmen Arbeitsaufträge entgegen. In einigen Fraktionen arbeiten die Referenten in

den Arbeitskreisen auch gleichberechtigt mit und beteiligen sich an den Diskussionen. Sie haben ohne Mandat kein Stimmrecht, können aber inhaltliche und strategische Vorschläge unterbreiten, Anträge stellen, Anfragen vorstellen und ihre Vorlagen gegebenenfalls gegen Kritik verteidigen. Die Beteiligungsmöglichkeiten für die Referenten sind nicht nur von der Fraktionsgröße abhängig (in kleineren Fraktionen gewinnen sie an Gewicht, weil die Abgeordneten eine größere Themenbandbreite abdecken müssen), sondern auch von der politischen Kultur und dem Arbeitsklima in den Fraktionen bzw. den einzelnen Arbeitskreisen.

Um über die Diskussionen in ihren Fraktionen und im Parlament informiert zu sein, sind die Arbeitskreisreferenten auch während der Fraktionsversammlungen und der Ausschusssitzungen anwesend. Zu den Ausschussekretären bemühen sie sich um gute Kontakte, damit sie Auskünfte zur Tätigkeit des Ausschusses unbürokratisch einholen können. Üblicherweise helfen sich Referenten auch über die Fraktionsgrenzen hinweg mit Informationen aus, wenn es auch keinen *esprit de corps* gibt, wie er zwischen den Fraktionsgeschäftsführern durch das regelmäßige Zusammentreffen in Sitzungen, die auf ein gemeinsames Ziel ausgerichtet sind, entstanden ist. An Plenartagen sind Referenten mit dafür verantwortlich, die Präsenz ihrer AK-Mitglieder bei wichtigen Abstimmungen zu sichern. Referenten von Mehrheitsfraktionen nehmen ferner an den politikfeldbezogenen Treffen der Koalitionspartner teil. Auf Seiten der Regierung sind im Arbeitsalltag die Parlamentsreferenten der Ministerien die natürlichen Ansprechpartner der Arbeitskreisreferenten.

Darüber hinaus sind die Arbeitskreisreferenten sowohl für die gesellschaftliche Vernetzung ihrer Arbeitskreise als auch für die Verbindung zu den jeweiligen Parteien mitverantwortlich: Sie halten Kontakt zu jenen Verbänden, Vereinen, öffentlichen Einrichtungen oder Unternehmen, die für das bearbeitete Politikfeld relevant sind. Als Begleitung von Arbeitskreismitgliedern oder alleine nehmen sie an Kongressen, an Informationsveranstaltungen und den so genannten Parlamentarischen Abenden teil.

4.2 *Selbstverständnis und Einflussmöglichkeiten*

Ganz ähnlich wie die Fraktionsgeschäftsführer betonen die Arbeitskreisreferenten ihre Funktion als „Serviceleister“ oder „Dienstleistungsunternehmen“. Als ihre eigentliche Aufgabe betrachten sie es, die Entscheidungsfindung in ihren Arbeitskreisen zu gewährleisten und „ihre“ Abgeordneten dabei zu unterstützen, abgewogene Entscheidungen zu treffen. Der Arbeitskreis und seine Akteure sollen gut dastehen. Der Erfolg von Arbeitskreisen und seiner Vorsitzenden ist auch der Erfolg der AK-Referenten. Beobachtungen von Arbeitskreissitzungen und Beschreibungen des Arbeitsalltags durch die Referenten, in denen sie ihr Verhältnis zu den AK-Vorsitzenden und den anderen AK-Mitgliedern selbstbewusst beschreiben, zeigen aber auch, auf welche Art und Weise die Referenten die fachpolitischen Positionen ihrer Fraktionen beeinflussen können. Treffend bringt das ein AK-Referent einer Oppositionsfaktion zum Ausdruck:

Meistens läuft das schriftlich in Form der Anträge, wo man seine Vorschläge dann ganz einfach zur Diskussion stellt, oder es gibt [...] ganz einfach Positionspapiere [...], die überwiegend von mir geschrieben werden; habe ich dann natürlich auch da immer die Möglichkeit, deutlich meine Handschrift zu hinterlassen. In der Arbeitsgruppensitzung weniger, weil es meines Erachtens eigentlich besser ist, man hält sich da als Referent etwas zurück. Also, da ist mein Stil, nur einzugreifen, wenn ich merke, da gibt es ein gewisses Informationsdefizit und dass man mit der entsprechenden Information da helfen kann. Aber in die Diskussion oder in die Meinungsbildung oder in den Meinungsbildungsprozess greife ich in der Arbeitsgruppensitzung weniger.

zung weniger ein. Weil [...] das ja hier meines Erachtens auch die Autorität des Arbeitsgruppenvorsitzenden etwas stören würde. Also im Grunde genommen muss man auf zweierlei Wegen seine Ideen einbringen: Einmal schriftlich und b) in erster Linie im Gespräch mit dem Arbeitsgruppenvorsitzenden und vielleicht c) informell im Gespräch mit den anderen Abgeordneten.

Häufig sind die Referenten eher und umfangreicher über aktuelle Entwicklungen in ihrem Sachgebiet informiert als die Abgeordneten, weil die Parlamentarier neben der fachpolitischen Arbeit auch andere Aufgaben, etwa als Kommunalpolitiker oder regionale Parteiführer, zu erfüllen haben und dabei als Generalisten gefordert sind. Die Referenten aber können sich ganz auf die Fachpolitik konzentrieren. Sie erfüllen daher auch die Aufgabe eines Filters, der aus der unübersichtlichen Flut von Anfragen und Materialien Wichtiges von Unwichtigem trennt, um die Parlamentarier nur mit relevanten Informationen zu versorgen. Hinzu kommt, dass langjährige Mitarbeiter auch über mehr Funktionswissen als neu ins Parlament gewählte Abgeordnete verfügen.

Sachkundige Referenten üben aber nicht nur als Informationsmittler Einfluss aus, sie entscheiden auch über die Zusammensetzung der Tagesordnung des AKs mit oder stellen sie sogar selbst zusammen. Auch bei der Erarbeitung parlamentarischer Vorlagen (Anträge, Anfragen, Gesetzentwürfe) und bei der Formulierung von Stellungnahmen und Schreiben können sie inhaltliche Akzente setzen. Viele Referenten handeln dabei nicht nur nach Weisung, sondern auf Eigeninitiative und präsentieren die Ergebnisse dann dem Arbeitskreisvorsitzenden, der das erste Nadelöhr ist, durch welches die Vorschläge und Entwürfe müssen. Während die Referenten in Gremiensitzungen häufig eher zurückhaltend auftreten und sich nur dann äußern, wenn sie um eine Stellungnahme gebeten werden, sind sie außerhalb der Gremiensitzungen als aktive Persönlichkeiten zu erleben, die im Gespräch mit den gewählten Politikern für die von ihnen ausgearbeiteten Entwürfe werben.

Weitere Einflussmöglichkeiten eröffnen sich bei der Vernetzung der Arbeitskreise mit gesellschaftlichen Gruppen und anderen politischen Institutionen. Indem die Referenten als „Büroleiter“ der Arbeitskreise Ansprechpartner für Anfragen und Angebote verschiedener Interessen- und Lobbygruppen sind und mit ihnen in ständigem Austausch stehen, können sie deren Zugang zu den Abgeordneten kanalisieren. Bei der Planung von Anhörungen zum Beispiel können sie Vorschläge für einzuladende Sachverständige unterbreiten. In laufenden Gesetzgebungsverfahren halten sie den Kontakt zu den Ministerialbeamten, um über entstehende Gesetze und Verordnungen informiert zu sein und sie rechtzeitig beeinflussen zu können.

4.3 *Fraktionenkarriere, Cross-over-Karriere und Ministerialkarriere*

Drei verschiedene Karrierewege von Arbeitskreisreferenten lassen sich unterscheiden. Die Fraktionenkarriere vollzieht sich als Aufstieg innerhalb der Fraktionen, wenn Referenten beispielsweise aus einem Abgeordnetenbüro in einen Arbeitskreis wechseln. *Cross-over-Karrieren* sind solche, in der von einer zwar fachverwandten, aber politikfernen Beschäftigung, etwa an einer Hochschule, in eine Fraktion gewechselt wird. Mit Ministerialkarrieren schließlich wird der Wechsel aus einem Ministerium in den Beratungsdienst einer Fraktion bezeichnet; eine überraschend häufig – und nicht nur in Regierungsfraktionen – anzutreffende Laufbahn.

Oft ist das Motiv für einen solchen Wechsel, dass AK-Referenten über ein vielfältiges, abwechslungsreiches Aufgabengebiet verfügen, Beamte hingegen, die in der Ministerialbürokratie in einen hierarchischen Apparat eingebunden sind, nur für eingegrenzte Themenbe-

reiche Verantwortung tragen. Übereinstimmend berichten übergewechselte Beamte von den größeren politischen Einflussmöglichkeiten, die sie als Fraktionsreferenten haben und die im Ministerium nur Abteilungsleiter oder Staatssekretäre hätten. Den Fraktionen nutzen die Ministerialbeamten, weil sie aus ihren Ministerien Fachwissen und persönliche Kontakte in den Verwaltungsapparat mitbringen. Für die Beamten ist die Annahme einer Fraktionsstelle kaum mit Risiken verbunden, da sie bei Erfolglosigkeit in der Fraktion aus ihrer Beurlaubung wieder in den Staatsdienst zurückkehren können.

Der Beruf des wissenschaftlichen Referenten in einer Fraktion wird ausschließlich von Hochschulabsolventen ausgeübt. Unter ihnen sind, ähnlich wie auch unter Abgeordneten, Mitarbeiter mit juristischen sowie staats- und verwaltungswissenschaftlichen Abschlüssen besonders zahlreich anzutreffen. Andere verfügen über Studienabschlüsse in den Themenfeldern, in denen sie als Berater tätig sind: ein Agraringenieur im Landwirtschafts-AK oder ein Volkswirt im Wirtschafts-AK. Nicht zu den zwingenden Einstellungsvoraussetzungen von Referenten gehört eine Parteimitgliedschaft, viele Fraktionsmitarbeiter verfügen aber nicht nur über eine ohnehin notwendige ideologische Affinität zu ihren Arbeitgebern, sondern auch über entsprechende Parteibücher.

5. Zusammenfassung und Ausblick

Eine der wenigen deutschsprachigen Studien, in denen sich eine Einschätzung des Einflusses von Parlaments- und Fraktionsmitarbeitern auf den parlamentarischen Entscheidungsprozess findet ist „Der Gesetzgeber“. Von Beyme (1997: 197) schreibt:

Die Verklammerung der Ausschusselite mit den Steuerungszentren durch die Fraktionen geschieht zum Teil durch Ausschussekretäre. Viele von ihnen sind auch parteilich gebunden. Dennoch unterhalten sie in der Regel auch mit dem Vorsitzenden des Ausschusses, der einer anderen Partei angehört, gute loyale Beziehungen. Eine gewisse Rolle können die Mitarbeiter der Fraktionen und Gruppen spielen. Diese ‚ungewählten Repräsentanten‘ stärken die Steuerungsfähigkeit der Fraktionen, haben aber nicht das Gewicht der Ausschussekretäre.

Damit irrt von Beyme in doppelter Hinsicht. Das zeigen die hier vorgestellten Ergebnisse und neuere Analysen der Rollenstruktur in Parlamentsausschüssen, unter anderem der Rolle der Ausschussekretäre (Oertzen 2006: 225ff.). In Abgrenzung zu Beyme lässt sich daher formulieren: Die Mitarbeiter der Arbeitskreise spielen eine wichtige Rolle bei der Politikformulierung ihrer Fraktionen, die Ausschussekretäre erfüllen vor allem organisatorische Aufgaben und verfügen kaum über inhaltlichen Einfluss, sind also für die Ergebnisse der Ausschussarbeit ohne Gewicht. Die meisten parlamentarischen Vorlagen nämlich werden in den Ministerien und den Arbeitskreisen der Fraktionen erarbeitet. Im Regelfall folgen die Fraktionsversammlungen dann den Vorschlägen ihrer Arbeitskreise. In den Ausschüssen findet inhaltliche Arbeit normalerweise nicht statt, und Korrekturen beziehen sich meist nur auf Details. Insbesondere die AK-Referenten der Mehrheitsfraktionen sind damit an einer zentralen Stelle des fraktionsinternen und parlamentarischen Entscheidungsprozesses tätig.

Für das Ausmaß des politisch-konzeptionellen Einflusses der Referenten auf die Entscheidungen ihrer Arbeitskreise sind Akteurskonstellationen ein wichtiger Erklärungsfaktor. Der Einfluss der Mitarbeiter ist zum Beispiel abhängig vom Leitungsstil der AK-Vorsitzenden oder davon, welche Bedeutung jene ihrer Parlamentsarbeit im Vergleich zur Wahlkreisarbeit beimessen. Die Gestaltungsmöglichkeiten der Referenten hängen ferner von den intellektuellen Kapazitäten und der Arbeitsmotivation der übrigen AK-Mitglieder

ab. Zwischen den Fraktionen unterscheiden sich das Tätigkeitsprofil und die Einflussmöglichkeiten der Referenten nur hinsichtlich ihrer aktiven Mitwirkung in den Gremiensitzungen selbst. In allen Fraktionen können die Referenten durch die inhaltliche Vorbereitung der AK-Sitzungen erheblichen Einfluss auf die fachpolitischen Vorhaben und Positionen ihrer Arbeitskreise haben. Der Erfolg ihrer Entwürfe und Vorlagen ist davon abhängig, wie sie die Diskussion und Kompromissbildung in den Fraktionsgremien, beginnend im eigenen Arbeitskreis, überstehen.

Während es die Aufgabe der Arbeitskreismitarbeiter ist, das Profil des vertretenen Politikfeldes und seiner Abgeordneten zu stärken sowie größtmögliche Aufmerksamkeit für die Anliegen ihrer Arbeitskreise in der Fraktion zu schaffen, ist die Rolle der Fraktionsgeschäftsführer eine moderierende und koordinierende. Die Verwaltungsleiter sind für die Aufgabenabstimmung zwischen den einzelnen Fachgebieten und die Organisation der Fraktionsarbeit insgesamt verantwortlich. Sie leisten einen wichtigen Beitrag, um aus der Vielstimmigkeit der in ihren Fraktionen versammelten Solisten einen Chor zu formen. Ihr Einfluss bezieht sich so weniger auf die Neuformulierung oder Initiierung politischer Positionen, sondern auf die Auswahl und Platzierung vorhandener Vorlagen und das Dissensmanagement.

Einflussreich sind die Fraktionsgeschäftsführer deshalb, weil sie de facto Mitglieder der Fraktionsführungen sind. An den inhaltlichen und strategischen Entscheidungen der Fraktionsvorstände wirken sie durch Beratung mit, und darüber hinaus sind sie an der Vermittlung dieser Entscheidungen in ihre Fraktionen beteiligt. Auch hier gilt: Wie konturiert die Handschrift eines Fraktionsgeschäftsführers sichtbar wird, hängt von Akteurskonstellationen in den Vorständen ab. Die Formulierung, die Fraktionsgeschäftsführer könnten die Entscheidungen der Fraktionsvorstände bzw. der Fraktionen präformieren, würde aber an ihrem Aufgabenprofil, ihrem dienstleistungsorientierten Rollenverständnis und ihrer Alltagsarbeit vorbeigehen.

Für zwei verschiedene Beschäftigtengruppen, die Arbeitskreisreferenten und die Leiter der Fraktionsverwaltungen, konnte hier gezeigt werden, wie sie die Arbeit der Fraktionen unterstützen und welchen Beitrag sie zur Erfüllung der Fraktionsfunktionen leisten. Die Bedeutung dieser beiden Mitarbeitergruppen zeigt exemplarisch, wie wichtig es für die Beschreibung der Funktions- und Arbeitsweise eines Parlaments ist, sich nicht nur mit der Tätigkeit und dem Selbstverständnis von Abgeordneten, sondern auch mit dem seiner angestellten Mitarbeiter zu beschäftigen. Dafür ist es nötig, die Analyse der Mitarbeiterrollen auf eine breitere empirische Basis zu stellen, sie auf andere Beschäftigtengruppen in den Fraktionen und im Parlament auszudehnen und sie über verschiedene demokratische Regierungssysteme vergleichend durchzuführen.

Literaturverzeichnis

- Algasinger, Karin/Oertzen, Jürgen von/Schöne, Helmar (2004): Wie das Parlament die Regierung kontrolliert: Der Sächsische Landtag als Beispiel, in: Holtmann, Everhard/Patzelt, Werner J. (Hrsg.): Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle – gouvernementale Parlamentskontrolle. Theorie und Empirie, Wiesbaden, S. 107-147.
- Beyme, Klaus von (1997): Der Gesetzgeber: Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen.
- Bröchler, Stephan/Elbers, Helmut (2001): Hochschulabsolventen als Mitarbeiter des Parlaments: Politikberater oder Bürohilfskräfte? Ergebnisse einer internetgestützten Befragung der persönlichen wissenschaftlichen Mitarbeiter des Deutschen Bundestages. Polis-Arbeitspapiere aus der Fernuniversität Hagen, Hagen.

- Deutscher Bundestag (o. J.): Aufwandsentschädigung: Mitarbeiter (www.bundestag.de/mdb/mdb_diaeten/1334d.html, letzter Zugriff: 04.10.2007).
- Feldkamp, Michael F. (2005): Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994 bis 2003, Baden-Baden.
- Fox, Harrison W./Hammond, Susan Webb (1977): Congressional Staffs: The Invisible Force in American Lawmaking, New York.
- Hammond, Susan Webb (1996): Recent Research on Legislative Staffs, in: *Legislative Studies Quarterly* XXI (4), S. 543-576.
- Ismayr, Wolfgang (2001): Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Opladen.
- Marschall, Stefan (1999): Parlamentsreform: Ziele, Akteure, Prozesse, Opladen.
- Oertzen, Jürgen von (2006): Das Expertenparlament: Abgeordnetenrollen in den Fachstrukturen bundesdeutscher Parlamente, Baden-Baden.
- Patzelt, Werner J. (1993): Abgeordnete und Repräsentation: Amtsverständnis und Wahlkreisarbeit, Passau.
- Petersen, Sönke (2000): Manager des Parlaments: Parlamentarische Geschäftsführer im Deutschen Bundestag – Status, Funktionen, Arbeitsweise, Opladen.
- Petersen, Anne Sophie/Kaina, Viktoria (2007): „Die Fäden habe ich in der Hand“: Arbeitsgruppenvorsitzende der SPD- und CDU/CSU-Bundestagsfraktion, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 38 (2), S. 243-260.
- Pilz, Volker (2004): Moderne Leibeigenschaft? Berufsbild und soziale Absicherung der persönlichen Mitarbeiter der Bundestagsabgeordneten, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 35 (4), S. 667-681.
- Schindler, Peter (1999): Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Baden-Baden.
- Schöne, Helmar (2005): Fraktionsmitarbeiter: Tätigkeitsprofil, Karrierewege und Rollenverständnis, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 36 (4), S. 791-808.
- Schöne, Helmar (2008): Alltag im Parlament: Parlamentskultur in Theorie und Empirie, (i. Vorb.).
- Schüttemeyer, Suzanne S. (1998): Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949-1997: Empirische Befunde und theoretische Folgerungen, Opladen/Wiesbaden.
- Smith, Stevens S./Roberts, Jason/Wielen, Ryan Vander (2003): The American Congress, 3. Aufl., Washington.

Der Bundesrat im föderativen System Deutschlands: Vor und nach der Reform 2006¹

1. Einleitung

Der deutsche Föderalismus blickt auf eine lange Tradition zurück. Daraus hat sich eine institutionelle Pfadabhängigkeit ergeben (vgl. Lehmbruch 2002), die manche sogar daran haben zweifeln lassen, ob er überhaupt reformfähig ist. Bundestag und Bundesrat haben nichtsdestotrotz im Jahre 2006 eine Reform der föderativen Ordnung beschlossen, die zwar ihren Kritikern nicht weit genug geht, aber rein quantitativ als die umfassendste Verfassungsreform in der nunmehr knapp 60jährigen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland gelten kann. Einzelne der Fehlentwicklungen, die insbesondere durch die Reform der Finanzverfassung während der Regierungszeit der ersten Großen Koalition (1966-69) verstärkt wurden, sollten nun durch den Beschluss der zweiten Großen Koalition korrigiert werden. Als wesentliche Mängel des deutschen Föderalismus sind seine geringe Experimentier- und Innovationsfähigkeit, seine mangelnde Effektivität und Effizienz politischer Entscheidungsprozesse einhergehend mit geringer Transparenz, die Fehlanreize im Finanzsystem, die leistungs- und wettbewerbsmindernde Auswirkungen haben, sowie die Begrenzungen der Steuerungsleistungen der Bundesregierung und der Bundestagsmehrheit durch Blockademöglichkeiten des Bundesrates an vielen Stellen deutlich hervorgetreten (siehe auch Schmidt 2001; Jun 2004: 564). Der Bundesrat, welcher die enge Verschränkung von Bundes- und Landespolitik institutionell zum Ausdruck bringt, wurde in den zurückliegenden Jahren, in denen im öffentlichen Diskurs die Diskussionen um den Reformstau des politischen Systems Deutschlands ausführlich geführt worden sind, sogar zum Symbol der fehlenden Wandlungsfähigkeit Deutschlands.

So überzeichnet diese Charakterisierung des Bundesrates wohl ist und so sehr die Diskussionen um den Reformstau jüngst abgeebbt sind, so stellen sich dennoch Fragen nach den Auswirkungen der im Jahr 2006 beschlossenen Föderalismusreform mit Blick auf die Reformfähigkeit des politischen Systems und für die Stellung des Bundesrates in diesem. Der Bundesrat steht als zentraler Akteur im politikverflochtenen System Deutschlands im Vordergrund der Überlegungen, weil die gesamte Föderalismusreform darauf abzielte – neben einer Entflechtung der Kompetenzen von Bund und Ländern – auch dessen machtpolitische Relevanz zu verändern. Die Länder sollten mehr Autonomie erhalten, dafür aber deren Exekutiven an Mitwirkungsmöglichkeiten an der Bundespolitik verlieren, was letztlich auch eine entflechtende Wirkung mit sich bringt. Die folgende Abhandlung möchte erste Antworten auf die Frage geben, ob abseits der durch die Große Koalition geprägten Tagespolitik die bereits verabschiedete erste Stufe der Föderalismusreform nachhaltig den politischen Prozess in Deutschland verändert hat und zukünftige Reformpotenziale in sich birgt.

¹ Ich danke Sven Leunig (Jena) für wertvolle Hinweise.

Um die Ergebnisse der Föderalismusreform im institutionellen Kontext besser einordnen zu können, werden zunächst skizzenhaft die Grundstrukturen des föderativen Systems in Deutschland sowie Stellung und Aufgaben des Bundesrates erläutert. Daran schließen sich eine Darstellung der Ergebnisse der ersten Stufe der Föderalismusreform und institutionelle Reformüberlegungen mit Blick auf den Bundesrat an, um zu klären, ob das Reformpotenzial ausgeschöpft wurde. Im Ausblick werden die Auswirkungen der ersten Stufe der Reform skizziert und mögliche Perspektiven für die Föderalismusreform II angedeutet. Da diese Abhandlung den Bundesrat im Kontext des föderativen Systems analysiert, ist es unabdingbar, sich mit letzterem ausführlicher zu befassen und auch seine Reformperspektiven ange-sichts der bevorstehenden zweiten Stufe der Föderalismusreform abschließend kurz zu skizzieren.

2. Ausgangsbedingungen der Föderalismusreform

2.1 Skizze der Grundstrukturen des föderativen Systems

Gelten Kontrolle, Integration und Funktionalität als die zentralen Funktionen föderativer Systeme (Robert 2001: 16), so lassen sich diese im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland konkret festmachen (siehe auch Schmidt 2001). Kontrolle wird gewährleistet durch Aufteilung und Ausbalancierung von Macht zwischen Bund und Ländern, die ohne die Wahrung der Eigenstaatlichkeit der Länder nicht funktionieren kann. Integration wird erreicht durch solidarisches Handeln untereinander, durch Gleichbehandlung der Länder, durch den Grundsatz der Einheitlichkeit beziehungsweise seit 1994 Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und durch die Wirtschafts- und Rechtseinheit. Funktionalität schließlich soll durch die Schonung der Autonomie der Länder, durch den Gedanken der Subsidiarität, der Wettbewerb zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern umfassen soll, einschließlich eines Mindestmaßes von Experimentier- und Innovationsfähigkeit, garantiert werden. In der Bundesrepublik stand dabei der Gedanke der Einheitlichkeit im Vordergrund – zu Lasten der Autonomie der Gliedstaaten, was zu nicht unerheblichen Funktionsstörungen des Gesamtsystems geführt hat und nach Ansicht der Kritiker eine „institutionelle Sklerose“ (Berthold 2003) mit sich brachte. Wie ist dieser Entwicklungsprozess zu erklären?

Schon frühzeitig entwickelte sich der Föderalismus in Deutschland zu einem „unitarischen Bundesstaat“ (Hesse 1962), der Unitarisierung mit Zentralisierungstendenzen verband, „eine ausgeprägte Unitarisierung als Surrogat für Zentralisierung“ (Lehmburk 1998: 59). Die Vereinheitlichung materieller Regelungen im Bundesstaat stand dabei eindeutig im Vordergrund (vgl. Münch 1999). Der Bund erweiterte durch aktive Nutzung seiner Gestaltungsspielräume seine Kompetenzen, in dem er insbesondere im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung zahlreiche Materien an sich zog und die im Grundgesetz schon angelegte funktionale Aufteilung von Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen im Bereich der Gesetzgebung zu seinen Gunsten ausbaute. Die Länder, oder präziser die Länderregierungen, sicherten sich im Gegenzug ein Mitbestimmungsrecht an der Gesetzgebung des Bundes, in dem sie ihre Vetomacht und Mitbestimmungsmöglichkeiten via Bundesrat durch eine Zunahme der Zustimmungspflichtigkeit von Gesetzen erhöhten.

Auch nahm der Bund schon frühzeitig eine aktive Rolle bei der Finanzierung von Vorhaben außerhalb seines Kompetenzbereiches durch Beihilfen beziehungsweise Zuschüsse zu Landesinvestitionen wahr. Autonomieverlust der Länder ging also einher mit finanziellem Ausgleich und einer gestärkten Vetoposition des Bundesrates. Gewinner dieses Prozes-

ses waren neben dem Bund die Landesregierungen, während die Landesparlamente als eigentlicher Verlierer der Unitarisierungstendenzen gelten (vgl. Jun/Stoltz 2001: 152ff.). Erheblich verstärkt und institutionell abgesichert wurde dieser Prozess durch die Änderungen des Grundgesetzes und die Politik der ersten Großen Koalition (1966-69), besonders mit der Einführung der Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a GG und der Finanzreform mit ihren eng verflochtenen Strukturen des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs, einschließlich des ihm zugrunde liegenden Steuerverbunds. Daraus erwuchs ein komplexes Mischfinanzierungs- und Zuweisungssystem mit einem vertikalen Steuerverbund, der einen Steuerwettbewerb nahezu unmöglich machte (vgl. Scharpf/Reissert/Schnabel 1976; Renzsch 2002; siehe auch Hüther/Klöss/Kroker 2007: 228).

Der Exekutiven- oder auch Beteiligungsföderalismus produzierte in der Folgezeit einen vielgestaltigen, ausdifferenzierten und komplexen Planungs- und Entscheidungsverbund von Exekutiven des Bundes und der Länder, der politikfeldspezifisch und häufig nach der Einstimmigkeitsregel entschied (Zintl 1999: 478). Eine große Anzahl von Bund-Länder-Kommissionen, aber auch von formellen und informellen Gremien der Länder-Selbstkoordination versuchen auf dem Verhandlungsweg die notwendigen Konsenslösungen durch Kompromisse oder durch Verschieben von Lasten auf Dritte herzustellen. Durch Verhandlungen sollen die jeweiligen unterschiedlichen Interessen ab- und ausgeglichen und letztlich so moderiert werden, dass alle Seiten Vorteile davon haben (vgl. Luthardt 1999). Die Lösung der Konflikte wurden damit eingebettet in die umfassendere Form der Verhandlungsdemokratie (vgl. Goetz 1995; Czada 1995), die alle Verhandlungssysteme umfasst, die parteipolitische, föderative, gesellschaftliche oder ökonomische Konflikte zu lösen versuchen. Dabei haben sich häufig politikfeldbezogene Netzwerkstrukturen herausgebildet, die Problemlösungen auf sektoraler Ebene erarbeiten. Die Auswirkungen für das föderative System können wie folgt zusammengefasst werden: eine Nivellierung der Steuer- und Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern, eine Zentralisierung von Kompetenzen beim Bund, eine Verflechtung von Entscheidungsstrukturen und eine Unitarisierung von Regelungsmaterien (Braun 1996: 109). Das auch im internationalen Vergleich ungewöhnlich hohe Ausmaß an „Entscheidungsverflechtung“ prägt bis heute den deutschen Föderalismus (siehe Helms 2006).

Die für die Strukturen des deutschen Föderalismus bis weit in die 1990er Jahre hinein wirkende Unitarisierungsphase wurde in den 1980er Jahren partiell abgelöst durch eine Phase der inkrementellen Anpassung, in der erste, sehr vorsichtige Entflechtungstendenzen zu beobachten waren (vgl. Jeffery 1999, 2002; Braun 1996: 110ff.; Sturm 1999). Dies wurde zum einen durch einen Präferenzwechsel beim Bund hervorgerufen, der sich von einer Aufgabenentlastung eine Erhöhung der Handlungsfähigkeit bei verbleibenden Kompetenzen versprach, zum anderen durch die Forderung nach mehr Autonomie von Seiten der finanziestarken Länder. Jedoch war der politische Wille nicht ausreichend, um über inkrementelle Verteilungspolitik hinaus Strukturveränderungen durchzusetzen. Im Gegenteil: Bisherige Anpassungsleistungen oder Reformen führten weitgehend zu einer Erweiterung oder Vertiefung des Beteiligungsföderalismus (vgl. Schultze 2000: 682; Münch 2001: 115): „Die beschlossenen Kompetenzverlagerungen vom Bund auf die Länder blieben halbherzig selbst hinter den schon nicht sehr weitreichenden Forderungen der Länder zurück“ (Schultze 1999: 182; siehe auch Braun 1996: 119).

Auch die Vollendung der politischen Einheit Deutschlands brachte keinen weitreichenden Wandel des föderativen Systems. Hoffnungen der Reformbefürworter auf grundlegende Modifikationen durch Verfassungsänderungen im Zuge der Einheit erfüllten sich nicht, lediglich Einzelbestimmungen wurden geändert (Einzelheiten bei Laufer/Münch 1998: 126ff.; Braun 1996: 114ff.; Wachendorfer-Schmidt 2003: 65ff.). Aus der Bedürfnisklausel wurde eine Erfordernisklausel, das heißt der Bund muss explizit kundtun,

dass er in einem Regelungsbereich die Kompetenz übernehmen will; ein Regelungsvorbehalt gegenüber Kompetenzen der Länder reicht nicht mehr aus (Art. 72 GG). Zugleich wurde Artikel 72 noch dahingehend geändert, dass nicht mehr die „Einheitlichkeit“, sondern die „Gleichwertigkeit“ der Lebensverhältnisse als Kriterium für bundesgesetzliche Regelungen gilt, was einen Interpretationsspielraum für mehr Vielfalt bietet. Hinzu kommen nach Artikel 125a Absatz 2 Öffnungsklauseln, die Folgendes besagen: Falls der Bund in einem Bereich nicht mehr tätig wird oder Regelungsmaterien berührt sind, die keiner bundeseinheitlichen Regelung bedürfen, können diese durch Landesrecht ersetzt werden. Davon haben die Länder jedoch kaum Gebrauch gemacht.

Mit dem neu eingefügten Artikel 23 GG sicherten sich die Landesregierungen weitergehende Rechte der Mitwirkung bei Angelegenheiten der Europäischen Union durch den Bundesrat. Der Finanzausgleich blieb größtenteils erhalten, die neuen Länder konnten ohne grundlegende Strukturveränderungen integriert werden. Die Kosten dafür wurden jedoch auf den Bund externalisiert (Benz 1999: 145; Einzelheiten bei Renzsch 2000).

Das Fazit der Auswirkungen der deutschen Einheit auf den Föderalismus lautet: Die Länder, insbesondere die finanzstarken, haben symbolisch ihr Selbstbewusstsein zum Ausdruck gebracht, ohne einen nennenswerten Macht-, Kompetenz- und Ressourcenzuwachs zu verzeichnen; eine Rückverlagerung von Gesetzgebungskompetenzen hat nicht stattgefunden. Die neuen Länder konnten erfolgreich integriert werden, allerdings um den Preis eines asymmetrischen Föderalismus (Benz 1993: 460), das heißt, die großen finanzstarken Länder besitzen die notwendigen Ressourcen für eine eigenständige Politiksteuerung und eigene Schwerpunktsetzungen, während die kleinen finanzschwachen Bundesländer auf absehbare Zeit in eine Abhängigkeit vom Bund geraten und auf dessen Programme und Leistungen (Ergänzungszuweisungen) angewiesen bleiben. Mangelnde Effektivität und Entscheidungsdefizite wurden zu erheblichen Teilen auf die hochkomplexe Form der Politikverflechtung von Bund und Ländern zurückgeführt. Manche Autoren sahen das föderative System Deutschlands gar schon in einer „Politikverflechtungsfalle“ (Scharpf 1985).

Zunehmend wurden Forderungen nach mehr Wettbewerb unter den Ländern erhoben, nicht nur im jährlichen Gutachten des Sachverständigenrates der Bundesregierung zur Beurteilung der gesamtstaatlichen Entwicklung, sondern auch von einzelnen Wissenschaftlern, Journalisten und insbesondere den finanzstarken Bundesländern im Süden Deutschlands (vgl. Große Hüttmann 2004: 321ff.). Angemahnt wurden eine Entflechtung der Zuständigkeiten, mehr Autonomie für die Länder, finanzpolitische Anreize für einen zu ändernden Verteilungsmodus beim horizontalen Finanzausgleich und eigenständige Steuerhoheiten der Länder. Die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern sollte eine nachhaltige Stärkung erfahren. Dahinter steht die Idee, dass handlungsfähigere Einheiten schneller, unbürokratischer, angemessener und die eigenen Ressourcen und Bedürfnisse differenzierter berücksichtigend im internationalen Standortwettbewerb agieren können als es für die gleichgerichteten, einseitig am Prinzip der Gleichwertigkeit ausgerichteten Bedingungen im Gesamtstaat gilt (vgl. Braun 2004: 140ff.; Linder 2007: 14). Der Immobilismus und die geringe Reformfähigkeit des deutschen Regierungssystems wurden des Weiteren an der Stellung der wichtigsten Institution des föderativen Systems festgemacht: dem Bundesrat. Vor diesem Hintergrund erschien die Reformbedürftigkeit des deutschen Föderalismus und seines zentralen Akteurs, des Bundesrates, unabweisbar.

2.2 Aufgaben und Stellung des Bundesrates im föderativen System²

Mit nur wenigen Worten benennt das Grundgesetz den wichtigsten Aufgabenbereich des Bundesrates: „Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit“ (Art. 50 GG). Der Bundesrat ist am Zustandekommen aller Bundesgesetze beteiligt; er ist kein Länderorgan, entsprechend gehört es nicht zu seinen Aufgaben, gemeinsame Anliegen der Länder zu bearbeiten und deren Lösungsstrategien zu entwerfen. Vielmehr stellt er als föderales Bundesorgan eine Art Bindeglied zu den Ländern dar, das die bundesstaatliche Ordnung bewahren und die Interessen der Länder in den politischen Prozess auf Bundesebene einbringen soll. Der Bundesrat ist damit zwischen dem föderativen und dem parlamentarischen Prinzip anzusiedeln, was ihn einem gewissen Spannungsverhältnis aussetzt.

Die weitgehende Mitwirkungsmöglichkeit des Bundesrates an der Gesetzgebung besteht in seinem Recht der Stellungnahme zu sämtlichen Gesetzentwürfen der Bundesregierung. In den allermeisten Fällen unterbreitet der Bundesrat Änderungs- oder Ergänzungsvorschläge zu den Regierungsentwürfen, nur selten lässt er einen Entwurf unkommentiert passieren. Diese Vorschläge des Bundesrates finden im Bundestag oftmals positive Resonanz und werden nicht selten vom Bundestag übernommen, vor allem Empfehlungen „gesetzestechnischer oder verwaltungspraktischer Natur“ (Ziller/Oschatz 1998: 30). Aber auch mögliche finanzielle Auswirkungen für die Bundesländer bilden häufig Ansatzpunkte für Änderungsvorschläge. Bei parteipolitisch kontroversen Entwürfen der Bundesregierung oder des Bundestages meldet der Bundesrat oftmals auch grundsätzliche Bedenken an.

Inwiefern der Bundestag die Stellungnahme des Bundesrates berücksichtigen muss, ist davon abhängig, ob es sich um ein zustimmungspflichtiges Gesetz oder ein Einspruchsge-setz handelt. Bei letzteren hat der Bundesrat nur ein aufschiebendes Vetorecht, das heißt der Bundestag kann mit der Mehrheit seiner Mitglieder den Einspruch des Bundesrates zurückweisen (Art. 77 Abs. 4 GG). Bei einem Einspruch des Bundesrates mit einer Zweidrittelmehrheit bedarf die Zurückweisung durch den Bundestag allerdings ebenfalls einer Mehrheit von zwei Dritteln des Bundestages, die mindestens der Mehrheit seiner Mitglieder entsprechen muss (Art. 77 Abs. 4 GG). Will der Bundesrat gegen einen Gesetzesbeschluss des Bundestages Einspruch einlegen, so muss er auf jeden Fall zuvor den Vermittlungsausschuss anrufen.

Deutlich wirkungsvoller sind die Mitbestimmungsmöglichkeiten des Bundesrates bei Zustimmungsgesetzen, denn bei diesen verfügt er über ein absolutes Vetorecht. Als zustimmungspflichtige Gesetze gelten solche, bei denen die Rechte oder Interessen der Länder in besonderer Weise berührt werden. Im Allgemeinen wurden bis zur Verabschiedung der Föderalismusreform 2006 drei große Gruppen von zustimmungspflichtigen Gesetzen unterschieden:

1. verfassungsändernde Gesetze, die für die Länder schon allein deshalb eine besondere Bedeutung haben, weil mit ihnen gegebenenfalls die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern geändert werden kann. Bei allen verfassungsändernden Gesetzen ist eine Zweidrittelmehrheit des Bundestages und des Bundesrates erforderlich.
2. Gesetze mit finanziellen Auswirkungen für die Länder, darunter fallen viele wichtige Steuergesetze.
3. Gesetze, welche die Ausführung von Bundesrecht durch die Landesbehörden betreffen beziehungsweise in die Verwaltungshoheit der Länder eingreifen.

² Dieser Abschnitt basiert auf Jun (2001).

Diese dritte Gruppe war quantitativ besonders bedeutsam, da viele Gesetze Verfahrensregeln für die Verwaltung enthielten und der Grundsatz galt, dass ein Gesetz als Ganzes dann zustimmungspflichtig ist, wenn es eine Regelung dieser Art enthält. Nach der sogenannten Einheitstheorie ist ein Gesetz bereits dann schon zustimmungspflichtig, wenn es auch nur eine einzige zustimmungsbedürftige Norm enthält. Die Zustimmungsbedürftigkeit umfasst damit sowohl den formellen wie den materiellen Teil des Gesetzes (ausführlich und kritisch dazu Haghgu 2007).

Bundestag und Bundesregierung bieten sich in der politischen Praxis kaum Möglichkeiten, die Zustimmungspflicht des Bundesrates zu umgehen, zumal der Bundesrat äußerst sorgfältig die Prüfung der Zustimmungsbedürftigkeit von Gesetzesvorlagen vornimmt. Die von der Bundesregierung gelegentlich vorgenommene Aufspaltung in einen materiellrechtlichen, nicht zustimmungsbedürftigen und einen zustimmungsbedürftigen verfahrensrechtlichen Teil ist zwar grundsätzlich zulässig. Das abgespaltene Gesetz muss aber nach allgemeiner Auffassung als solches autonom lebensfähig sein, es sollte dadurch kein Gesetzes-torso entstehen. Strittig zwischen Bund und Ländern ist gelegentlich auch die Frage, in welchen Fällen Änderungen eines zustimmungsbedürftigen Gesetzes zustimmungspflichtig sind. Seit einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahre 1974 ist dies der Fall bei zustimmungsbedürftigem Inhalt oder bei einem qualifizierten Sachzusammenhang mit einem zustimmungsbedürftigen Regelungsgehalt des geänderten Gesetzes.

Verweigert der Bundesrat einem entsprechenden Gesetz seine Zustimmung, so ist das Gesetzesvorhaben gescheitert, wenn nicht Bundestag, Bundesregierung oder Bundesrat den Vermittlungsausschuss anrufen. In neunzig Prozent aller Fälle war es bislang der Bundesrat, der den Vermittlungsausschuss anrief (siehe König 1999: 35). Der Vermittlungsausschuss war bei seiner Tätigkeit sehr erfolgreich: Mehr als die Hälfte aller Gesetze, denen der Bundesrat zunächst nicht seine Zustimmung gegeben hatte, konnten nach einem darauf folgenden Vermittlungsverfahren verkündet werden. Das ist im Wesentlichen auf den faktischen Einigungzwang zurückzuführen, den Beschlüsse des Vermittlungsausschusses bei zustimmungspflichtigen Gesetzen ausüben. Dieser Einigungzwang lastet mehr auf dem Bundestag als auf dem Bundesrat. Denn stimmt die Bundesratsmehrheit einem Vermittlungsvorschlag nicht zu, bedeutet dies das endgültige Scheitern des Gesetzesvorhabens. Da im Vermittlungsausschuss fast ausschließlich Gesetzesinitiativen der Bundesregierung oder des Bundestages beraten werden, steht die in parlamentarischen Regierungssystemen eine Aktionseinheit bildende Mehrheit von Bundestag und Bundesregierung in solchen Fällen vor der Alternative, entweder das Gesetzesvorhaben als solches fallen zu lassen oder aber immerhin einen Kompromiss zu verabschieden.

Von Beginn an hat der Bundesrat das Instrument der Zustimmungsbedürftigkeit von Gesetzen „geschickt gehandhabt“ (Laufer/Münch 1998: 171) und insgesamt die Zustimmungsbedürftigkeit sehr weit ausgelegt. Der Umfang der zustimmungspflichtigen Gesetze betrug zwischenzeitlich fast 60 Prozent aller Gesetzesvorhaben. Gegen die Mehrheit im Bundesrat war somit bis zur Föderalismusreform 2006 Bundesgesetzgebung nur noch in begrenztem Umfang möglich. Der Bundesrat ist allein schon aus diesem Grund ein erheblicher Machtfaktor im parlamentarischen Regierungssystem Deutschlands. Mit dieser mächtvollen Stellung im politischen Prozess haben sich die Länder eine Kompensation für die Auszehrung originärer Zuständigkeiten gesichert.

Auch mit dem im Jahre 1994 neu formulierten Europa-Artikel des Grundgesetzes wurde die Stellung des Bundesrates weiter aufgewertet: Durch ihn wirken die Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union mit (Art. 23 Abs. 2 GG). Erneut haben also die Landesregierungen durch den Bundesrat Mitwirkungsrechte als Kompensation für einen möglichen Verlust an eigenständigen Kompetenzen eingetauscht. Eine Erfolgskontrolle des Bundesrates ergab, dass die Anliegen des Bundesrates von der Bundesregierung auf EU-Ebene

„überwiegend vollständig vorgetragen werden“ (Ziller/Oschatz 1998: 46). Die Kooperation zwischen den Mitarbeitern der Bundesregierung und der Landesregierungen erweist sich dabei in EU-Fragen als eng und sachorientiert.

Wesentliche Mitwirkungsrechte besitzt der Bundesrat auch beim Erlass von Verordnungen und Allgemeinen Verwaltungsvorschriften der Bundesregierung, die in den meisten Fällen nur mit Zustimmung des Bundesrates in Kraft treten können. Diese Kompetenz ist nicht gering zu veranschlagen, da die Bedeutung von Verordnungen für den Rechtsalltag in Deutschland nicht zu unterschätzen ist. Die ein Gesetz für den Einzelfall konkretisierenden Verordnungen bilden im Zusammenspiel mit dem Gesetz in einzelnen Bereichen, wie etwa Umwelt, Soziales oder Verkehr, das maßgebende Recht (Oschatz 1991: 116). Wie bei Gesetzesvorlagen schlägt der Bundesrat auch bei Verordnungen in der Regel Veränderungen vor, die von der Bundesregierung in fast allen Fällen übernommen werden.

Vergleichsweise wenig Gebrauch hat der Bundesrat dagegen von seinem Recht gemacht, Gesetzesvorlagen beim Bundestag einzubringen. Insbesondere die Parteien der Bundestagsopposition nutzen das Initiativrecht des Bundesrates, um über ihnen parteipolitisch gleichgerichtete Landesregierungen alternative Vorstellungen zur Politik der Bundesregierung zu formulieren. Die Erfolgsquote der Gesetzesinitiativen des Bundesrates ist unterschiedlich hoch, war aber auf jeden Fall niedrig, wenn es sich um Entwürfe der Landesregierungen handelte, deren Partei(en) sich in der Bundestagsopposition befand(en).

Kontroversen im Bundesrat sowie zwischen dem Bundesrat auf der einen und dem Bundestag beziehungsweise der Bundesregierung auf der anderen Seite können im wesentlichen auf drei Konfliktlagen zurückgeführt werden:

1. aus dem bundesstaatlichen System resultierende Interessengegensätze zwischen Bund und Ländern oder zwischen einzelnen Ländern;
2. unterschiedliche Fach- und Ressortinteressen, beispielsweise zwischen finanzpolitischen und sozial- oder bildungspolitischen Interessen;
3. parteipolitische Differenzen, die im Bundesrat insbesondere dann wirksam werden, wenn die dortigen Mehrheitsverhältnisse von denen des Bundestages abweichen.

Der dritte Punkt stellt nach Auffassung vieler Beobachter die zentrale Konfliktlage dar, weshalb er (zunächst) einer näheren Betrachtung unterzogen werden soll.

„The central actors in the Bundesrat are political parties“ (Patzelt 1999: 60). Diese Feststellung mag zunächst verwundern, da sich formell im Bundesrat weder Fraktionen noch parteipolitische Gruppen bilden. Auch war es ja die Intention der Verfassungsgeber bei der Entscheidung für die Bundesratslösung, dieser solle – im Gegensatz zum Bundestag – möglichst kein Abbild aktueller parteipolitischer Konfliktlinien sein. Vielmehr wurde ihm von einigen Mitgliedern des Parlamentarischen Rates die Funktion eines „Widerlagers“ zur Parteipolitik zugedacht (vgl. Böhne 1998: 42ff.). Das Bundesratsprinzip sollte eine „höhere Objektivität der zweiten Kammer gegenüber der laufenden Parteipolitik“ (so das Mitglied des Parlamentarischen Rates Süsterhenn) zum Ausdruck bringen. Dahinter stand die Überlegung, Landesregierungen würden mehr nach Sachgesichtspunkten entscheiden und länderspezifische Interessen durch die Wahrnehmung der politischen Gesamtkräfte eines Landes einbringen, die weniger parteitaktisch oder ideologisch ausgerichtet seien als etwa die Interessenwahrnehmung von gewählten Senatoren.

Bei der Betrachtung des Abstimmungsverhaltens im Bundesrat im Laufe der Geschichte wird offenbar, dass parteipolitischen Aspekten in den letzten 40 Jahren dennoch eine größere Bedeutung zukam als in den ersten Jahren der Bundesrepublik (siehe Strohmeier 2004). Im Unterschied zur aktuellen Entwicklung der Willensbildung und Entscheidungsfindung stand bis 1969 Parteipolitik weniger im Vordergrund des Geschehens im Bundesrat. Dies kann damit erklärt werden, dass sowohl die Bundesregierung als auch die

Bundesratsmehrheit zumeist von CDU und CSU bestimmt wurden, sich somit entweder in etwa gleichgerichtete Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat herausgebildet hatten oder die Bundestagsopposition keine Mehrheiten im Bundesrat hinter sich wusste, da in den Ländern heterogene Koalitionen unter Einschluss von Regierungs- und Oppositionsparteien des Bundes regierten (sogenannte M-Länder, siehe ausführlicher Leunig 2006a). Politische Konflikte, die nicht auf von Bundesinteressen abweichenden Landesinteressen beruhten, wurden deutlich seltener in den Bundesrat hineingetragen. Lösungsstrategien bei politischen Interessenkonflikten wurden in dieser Zeit innerhalb der CDU, der jeweiligen Regierungskoalition oder direkt zwischen den Parteien beziehungsweise Fraktionen des Bundestages erarbeitet. Erst als unterschiedliche Mehrheiten in beiden Kammern sich zunehmend auf das politische Geschehen auf Bundesebene auswirkten, rückte der Bundesrat „deep into the heart of German politics“ (Silvia 1999: 168), wurde der Bundesrat auch für parteipolitische Zwecke interessant. Seitdem herrscht im Bundesrat insofern eine verstärkte Ambivalenz vor, als sowohl die bundesstaatliche Komponente wie auch das parteipolitische Element sein Handeln prägen. Im Bundesrat ist diese Ambivalenz wahrgenommen und verarbeitet worden. Welche der beiden Aspekte stärker wiegt, hängt vom Sachgebiet, vom Thema, aber noch mehr von der parteipolitischen Konstellation auf Bundesebene ab.

Mit seiner eindeutigen Zuweisung der zentralen Rolle der Parteien im Bundesrat stellt Werner Patzelt die parteipolitische Ebene vor die föderale, die sich demnach der ersten unterordnet (siehe zur Rolle von Parteien im Bundesstaat auch Benz 2003). Daraus kann gefolgt werden, dass in dieser Perspektive nicht in erster Linie die Wahrung landespolitischer Interessen als entscheidend angesehen wird, sondern die Zugehörigkeit zu einer politischen Partei oder zumindest einer parteipolitischen Richtung. Der Wettbewerb der Parteien auf Bundesebene dominiert nach dieser Sichtweise über die sich aus dem bundesstaatlichen System ergebenden Konflikte. Die erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland aufgetretene Gegenläufigkeit der parteipolitischen Mehrheiten von Bundestag und Bundesrat zu Zeiten der sozial-liberalen Koalition auf Bundesebene (1969-1982) verdeutlichte, dass die Parteien der parlamentarischen Opposition im Bundestag bei einer Mehrheit der von ihnen geführten Länderregierungen im Bundesrat erheblichen Einfluss auf die Bundespolitik ausüben können. Sie können die Vetomacht außerdem dazu nutzen, die vom Bundestag verabschiedeten Gesetze der Regierungsmehrheit zu stoppen oder zumindest zu modifizieren, um so die Absichten und Pläne der Bundesregierung zu durchkreuzen und den Bundesrat zu einem Organ ihrer Interessen umzufunktionieren (so Kilper/Lhotta 1996: 176).

Dieser Instrumentalisierung sind aber in der politischen Praxis Grenzen gesetzt. Zum einen setzt sie voraus, dass sich die Landesverbände einer Partei bei ihren Entscheidungen an der Bundespartei orientieren oder sich zumindest mit dieser auf eine gemeinsame Vorgehensweise einigen. Dies ist zwar häufig der Fall, kann aber – wie die Geschichte der Bundesrepublik zeigt – keinesfalls als selbstverständlich gelten. Einer gänzlichen Vereinheitlichung von Bundes- und Landesparteien steht entgegen, dass die Landesparteien sorgfältig über ihre Eigenständigkeit gegenüber der Bundespartei wachen und eigene Kompetenzen durchaus selbstständig wahrnehmen. Die einzelnen Landesregierungen orientieren sich primär in solchen Fällen an bundespolitischen Gesichtspunkten und dem Interesse ihrer jeweiligen Bundespartei, wenn es ihren eigenen (Landes-)Interessen nicht zuwider läuft oder sie sich Vorteile davon versprechen. In vielen Fällen treten Bundespartei und von ihr gestellte Landesregierungen in Gespräche ein, um ihr Verhalten im Bundesrat zu koordinieren. Von einer Aufoktroyierung des Willens der Bundespartei oder der Bundestagsfraktion ist dabei nicht auszugehen. Vielmehr versuchen beide Seiten, gemeinsame Positionen und Strategien zu entwickeln.

Weiterhin sind einer möglichen Instrumentalisierung des Bundesrates durch die Bundestagsopposition aufgrund von Konsenszwängen von Koalitionsregierungen Grenzen gesetzt. Denn noch schwieriger als bei Einparteiregierungen gestaltet sich die Situation bei Koalitionsregierungen in den Ländern, was mit deren Entscheidungsfindung bei Bundesratsangelegenheiten zusammenhängt. Die in den Koalitionsvereinbarungen zwischen den Parteien festgelegte Bundesratsklausel bestimmt nämlich, dass sich die Regierungsparteien auf Landesebene über ihr Bundesratsverhalten abstimmen. Sollte es keine Übereinkunft geben, sehen die Vereinbarungen in der Regel eine Stimmenthaltung im Bundesrat vor, was aufgrund der Notwendigkeit der Zustimmung im Bundesrat schon eine ablehnende Auswirkung haben kann (etwa bei Zustimmungsgesetzen). Die Bundesratsklausel fällt besonders ins Gewicht bei sogenannten nichtkonformen Regierungskoalitionen, wenn also Koalitionsbildungen auf Landesebene nicht dem Regierungs-Oppositions-Muster auf Bundesebene folgen. Dies ist der Fall in der Konstellation, dass eine Landespartei der Bundestagsopposition mit dem Landesverband einer Berliner Regierungspartei ein Regierungsbündnis in einem Bundesland abschließt. Aufgrund der immer vielfältiger werdenden Koalitionsbildungen auf Landesebene in den letzten Jahren erhöht sich somit die Komplexität der Mehrheitsbildung im Bundesrat. Die Wahrnehmung unterschiedlicher Koalitionsoptionen eröffnet den Parteien einen größeren koalitionspolitischen Spielraum und steht einer möglichen Instrumentalisierung des Bundesrates entgegen. Ohnehin haben schon in der Vergangenheit die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat keine entscheidende Einwirkung auf Koalitionsbildungen in den Ländern gehabt (vgl. Jun 1994).

Trotz der begrenzten Instrumentalisierungsmöglichkeiten der Bundestagsopposition sollte an dieser Stelle der Frage nachgegangen werden, wie häufig die Bundestagsopposition den Bundesrat benutzt hat, um bei Mehrheiten ihr nahestehender Landesregierungen die Vorhaben der Bundesregierung und der Bundestagsmehrheit zu blockieren. Die Antwort aufgrund der statischen Daten weist in die gleiche Richtung: nur selten (siehe Strohmeier 2004). Eine Bilanz der Gesetzgebungstätigkeit des Bundes belegt, „dass der Vorwurf, Mehrheitspositionen im Bundesrat würden zu parteipolitischen Zwecken missbraucht, pauschal nicht aufrechthalten ist“ (Kilper/Lhotta 1996: 176; siehe auch Lhotta 2003), ohne damit die erhebliche Relevanz parteipolitischen Verhaltens im Bundesrat zu bestreiten. In den allermeisten Fällen konnte spätestens nach Abschluss des Verfahrens im Vermittlungsausschuss ein Kompromiss erzielt werden, der aus Sicht des Bundesrates eine Korrektur des ursprünglichen Gesetzesvorhabens darstellte und Interessengegensätze zwischen Bundesregierung und Bundestagsmehrheit auf der einen und der Bundesratsmehrheit auf der anderen Seite ausgleichen konnte. Von einer Lähmung der Bundesgesetzgebung zu sprechen, ist also angesichts der Zahlen nicht angebracht.

Die bisher weitgehendste Blockademacht übte die im Bund oppositionelle SPD mit ihrer Bundesratsmehrheit gegenüber der von CDU/CSU und FDP gebildeten Bundesregierung im Jahre 1998 aus und ließ im Vorfeld der Bundestagswahlen zahlreiche Gesetzesbeschlüsse im Bundesrat scheitern. Ansonsten aber setzte sich in den meisten Fällen trotz häufig nicht identischer parteipolitischer Mehrheiten in beiden Kammern (1972 bis 1982, Juni 1990 bis September 1998, März 1999 bis September 2005) der Kompromiss- und Kooperationsgedanke durch. Die Bundestagsopposition nutzte den verfassungsmäßigen Rahmen, um an der Formulierung der Regierungspolitik mitzuwirken – durchkreuzt hat sie diese selten. Diese Erfahrung machte auch die rot-grüne Bundesregierung von Bundeskanzler Schröder, die bei nahezu allen zwischen den Parteien umstrittenen Gesetzesvorhaben Kompromisse mit der Union erzielen konnte. Die Vetomacht des Bundesrates zeigte sich gerade in der Phase von 1999 bis 2005 weniger in der endgültigen Ablehnung von Beschlüssen als durch die Androhung des Vetos von Seiten der Bundestagsopposition und Bundesratsmehr-

heit, welcher ihnen erhebliche Mitwirkungsrechte einbrachte, die sie in der Kompromisssoziale in häufig informellen Gremien auch zu nutzen wusste.

Warum hat der Bundesrat von seiner Möglichkeit, Bundesgesetze endgültig scheitern zu lassen, bisher recht maßvoll Gebrauch gemacht? Dies ist nicht allein auf die nur begrenzten Instrumentalisierungsmöglichkeiten und die Kompromiss- und Kooperationsfähigkeit des Bundesrats zurückzuführen. Bundesregierung und Bundestagsmehrheit sind nicht selten dem Bundesrat entscheidend entgegengekommen. Denn in vielen Fällen kam es schon deswegen nicht zur Verweigerung der Zustimmung durch den Bundesrat, weil die Bundesregierung bereits bei der Ausarbeitung der Vorlage und im weiteren Prozess der Bundestag bei seinen Beratungen der starken Position des Bundesrates bei zustimmungspflichtigen Gesetzen Rechnung getragen hat (vgl. Ziller/Oschatz 1998: 117ff.). Gelang das nicht oder wollte die Bundesregierung ohne Konsenszwang agieren, hat sie sich in einigen Fällen für eine Ausweichstrategie entschieden: Hatte sie ein Interesse daran, Gesetze ohne Kompromisszwang durchzusetzen, verzichtete sie gelegentlich auf Regelungen, die eine Zustimmungsbedürftigkeit hätten begründen können.

Es kann somit konstatiert werden, dass weder der Anstieg der zustimmungspflichtigen Gesetze in der Vergangenheit noch unterschiedliche parteipolitische Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat zu einer Entscheidungsblockade im Gesetzgebungsprozess geführt haben (vgl. Leunig 2003). Der Bundesrat war bisher auch bei divergierenden Mehrheiten nur äußerst selten ein echtes Blockadeinstrument der Bundestagsopposition. Er diente weniger Strategien parteipolitischer Konfrontation als vielmehr der Integration der parlamentarischen Opposition im Bund und der Landesregierungen in den politischen Entscheidungsprozess. Der parlamentarische Mehrheitswillen wird somit bei zustimmungspflichtigen Gesetzen durch Konsenslösungen ergänzt. Aus diesem Sachverhalt leiten einige Untersuchungen die These von einer verdeckten Allparteienkoalition ab, die durch die Struktur der Politikverflechtung im deutschen Föderalismus verstärkt wird. Dem Bundesrat kommt dabei bei divergierenden Mehrheitsverhältnissen zwischen beiden Kammern eine zentrale Machstellung zu, seine starke Stellung fördert koalitionsähnliche Aushandlungsmechanismen. Der parlamentarische Mehrheitswillen wird demnach abgelöst von einem Konsens aller Parteien, welcher die Zurechenbarkeit politischer Verantwortung verhindert (vgl. etwa Böhne 1998: 60ff.).

Nicht vergessen werden sollte bei der Bestimmung der Machtposition des Bundesrates aber, dass durch eine Mehrheit der ihr nahestehenden Landesregierungen im Bundesrat die parlamentarische Opposition am Entscheidungsprozess zwar in recht großem Umfang mitwirken, die Regierungspolitik jedoch nicht gestalten kann. Die nur mitwirkende Macht des Bundesrates wird bei der These von der „verdeckten Allparteienkoalition“, die in Deutschland regiere, häufig übersehen oder nicht adäquat gewichtet. Der Bundesrat kann korrigierend eingreifen oder bei Zustimmungspflichtigkeit Vorhaben zu Fall bringen, er kann aber nur in äußerst begrenztem Umfang politikgestaltend tätig werden. Dass dies auch dem Selbstverständnis des Bundesrates entspricht, lässt sich nicht zuletzt an seiner geringen Initiativtätigkeit ablesen. Er nimmt vielmehr primär eine Kontrollfunktion wahr, indem er Beschlüsse der Bundesregierung oder des Bundestages verändert, ihnen gelegentlich eine andere Gewichtung gibt und in seltenen Fällen auch ablehnt.

Die Bundesregierung und mit ihr die Bundestagsmehrheit bestimmen aber weiterhin die Grundsätze der Politik. Der Bundesrat nimmt am vornehmlich von der Bundesregierung bestimmten Entscheidungsprozess nur Teil, oder anders formuliert: Der politische Agenda-Setzer ist vornehmlich die Bundesregierung, gelegentlich der Bundestag und nur sehr selten der Bundesrat. Seine Reaktionsmöglichkeiten sind erheblich, seine Aktionsmöglichkeiten im Verhältnis zum Bundestag und zur Bundesregierung jedoch gering. Folgerichtig kann der Bundesrat im Verfassungsgefüge des Grundgesetzes treffend als ein Element der Ge-

waltenhemmung bezeichnet werden. Er ist ein Mitwirkungs-, kein Leitungsorgan, was bei der Bestimmung seiner Machtposition stets berücksichtigt werden sollte.

Auch sollte bei der Rede von der Blockademacht des Bundesrates bedacht werden, dass ausschließlich bei parteipolitisch fixierten und zugleich zwischen den beiden Großparteien kontroversen Fragen im Ausschuss und im Plenum die Parteilinie, dominiert, entsprechend der von den Partezentralen ausgehenden Beschlüsse diskutiert und abgestimmt wird. In diesen Fällen unterliegen die Parlamentarier und Beamten den vorgegebenen Weisungen der Landesregierungen. Ansonsten sind sie gerade in den die Entscheidungen vorbereitenden Ausschusssitzungen freier in ihrem Abstimmungsverhalten und lassen sich dann noch mehr von Sachwissen und administrativer Erfahrung leiten. Das Abstimmungsergebnis ist dann entsprechend nicht parteigebunden, sondern weitgehend „Resultat der Kooperation der mit der Angelegenheit befassten sachverständigen Mitarbeiter in den Ministerien und der Frontverwaltung der Länder untereinander und mit ihren Counterparts in der Ministerialbürokratie des Bundes“ (Rudolf 1998: 27).

Als Bundesorgan ist der Bundesrat also auf das Expertenwissen in den Ministerien der Länder angewiesen, um wirkungsvoll am Gesetzgebungsprozess mitwirken und die Tätigkeit der Bundesregierung kontrollieren zu können. Besser kann die Bindegliedfunktion des Bundesrates kaum zum Ausdruck gebracht werden. Die Länderverwaltungen führen Gesetze aus, an deren Zustandekommen sie erheblich mitgewirkt haben und in denen sich wiederum die Erfahrungen der Landesbehörden wiederfinden. Die darin schon zum Ausdruck kommende enge Verflechtung der exekutiven Ebenen von Bund und Ländern garantiert die Stabilität dieses Prozesses und verfestigt die Struktur des deutschen Exekutivenföderalismus. Alle Entflechtungsversuche des deutschen Föderalismus haben von daher die Stellung des Bundesrates im Gefüge des föderativen Systems in Rechnung zu stellen.

Dass im Bundesrat parteipolitische Gesichtspunkte nicht in jedem Fall die ausschlaggebende Rolle spielen, kann auch daran festgemacht werden, dass in einigen Fällen parteiübergreifend Länderinteressen insgesamt im Vordergrund der Beratungen stehen. Besonders in Fragen der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern, der Mitwirkung bei Angelegenheiten der Europäischen Union oder der Umweltpolitik kam es in jüngster Zeit zu Allianzen von Landesregierungen aller parteipolitischen Couleur. Gelegentlich werden von unterschiedlich zusammengesetzten Landesregierungen gemeinsame Anträge zur Lösung einzelner politischer Probleme gestellt. So haben beispielsweise die Regierungen der fünf neuen Bundesländer in einigen Fällen parteiübergreifend Anliegen im Bundesrat zum Ausdruck gebracht. Auch haben die leistungsstarken Länder immer mal wieder gemeinsame Interessen im föderativen System entdeckt. Ein Zusammenwirken einzelner Länder trotz unterschiedlicher parteipolitischer Mehrheiten stellt mithin, trotz der bei Grundsatzfragen vorherrschenden Orientierung an parteipolitischen Standpunkten, keine Ausnahme dar.

3. Die Föderalismusreform 2006

3.1 Zentrale Inhalte der Föderalismusreform

Die im November 2003 eingesetzte „Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ unter der Leitung des damaligen Fraktionsvorsitzenden der SPD im Bundestag Franz Müntefering und des damaligen bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber hatte es sich zum Ziel gesetzt, demokratie- und effizienzmindernde Verflechtungen zwischen Bund und Ländern zu verringern, Verantwortlichkeiten der einzelnen Ebenen wieder klarer zu markieren und die föderativen Systemen inhärenten Prinzipien der Solidar-

rität beziehungsweise Kooperation einerseits und Wettbewerb andererseits in eine neue Balance zu bringen (vgl. Rengeling 2006: 1539). Dazu sollten die Kompetenzen in der Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern neu austariert, die Finanzverantwortung klarer geregelt und die Vetomacht des Bundesrates durch eine Reduktion der zustimmungspflichtigen Gesetze begrenzt werden. Mitglieder der Bundesstaatskommission waren 16 Abgeordnete des Deutschen Bundestages (nach Fraktionsstärke) sowie die 16 Ministerpräsidenten der Länder als stimmberechtigte, vier Vertreter der Bundesregierung, sechs der Landesparlamente und drei der kommunalen Spitzenverbände als nicht-stimmberechtigte Teilnehmer mit Antrags- und Rederecht. Hinzu kamen zwölf Sachverständige als externe Berater (siehe zu Struktur und Organisation der Bundesstaatskommission Jun 2004: 561ff.).

Ein erster Anlauf zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung scheiterte, offiziell an fehlender Einigung zwischen Bund und Ländern in der Kompetenzzuschreibung in Fragen der Bildungspolitik (die Länder beanspruchten die alleinige Kompetenz, der Bund wollte gewisse Mitspracherechte), jedoch wohl mehr aufgrund institutioneller Restriktionen (Pfadabhängigkeit, Vetomacht einzelner Akteure), des Fehlens einer klaren Leitidee des Reformprozesses und aufgrund von Defiziten in der Strukturierung der Arbeitprozesse in der Kommission (vgl. zu den Gründen des vorläufigen Scheiterns der Bundesstaatskommission Benz 2005; Hrbek 2006; Leunig 2006b; Schmidt-Jortzig 2005; Schultze 2005: 17f.). Erst nach der Bildung der Großen Koalition auf Bundesebene gelang der Durchbruch. Er führte zur bislang quantitativ umfassendsten Verfassungsrevision in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, die im September 2006 in Kraft trat. Qualitativ gehen die Bewertungen weit auseinander: von weit hinter dem sachlich Notwendigen zurückbleibend (Schreiner 2007: 16), keine Neugestaltung der Föderalordnung, die den Namen wirklich verdient (Korioth 2007: 55) und gemessen an den Zielen dürftigen Ergebnissen (Scharpf 2006: 6) über Schritt in die richtige Richtung (Hüther/Klöss/Kroker 2007: 219) bis hin zu „ein echter Mehrwert für die Bürger vor Ort“ (Rauher 2007: 50) und „im wesentlichen gelungen“ (Rengeling 2006: 1549).

Die Unterschiede der Bewertung lassen sich zumindest teilweise mit dem Bewertungsmaßstab erklären: Können die Flexibilisierer mit den Ergebnissen zufrieden sein, dürften bei den Wettbewerbsföderalisten auch Enttäuschungen nachklingen. Während erste im Rahmen der bestehenden föderativen Ordnung flexiblere Formen der Politikverflechtung bevorzugen und etwa für behutsame, bereichsspezifische Entflechtungen und nur einen partiellen Abbau der Mischfinanzierungen, also für gemeinschaftsverträgliche Reformen eintreten, präferieren letztere ein stärker am innerstaatlichen Wettbewerb orientiertes Modell des föderativen Systems mit deutlicher Entflechtung, klarer Trennung der Kompetenzen bis zur vollständigen Übertragung von Regelungsbereichen in die Kompetenz der Länder (siehe ausführlicher zu den Positionen von Flexibilisierern und Wettbewerbsföderalisten Jun 2004; Sturm 2005). Dabei übersehen letztere aber den Mehrebenencharakter der meisten Materien beziehungsweise Politikbereiche, der sich nicht nur innerstaatlich finden lässt, sondern die Europäische Union mit einschließt (siehe auch Benz 2005; Scharpf 2006; Reutter 2006).

Gemessen an den Ausgangsbedingungen konnte immerhin im Sinne der Flexibilisierer eine Reihe von Veränderungen durchgesetzt werden. Zunächst lassen sich eine bereichsspezifische Entflechtung und eine Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder ausmachen. Diese ergeben sich aus der kompletten Streichung der Rahmengesetzgebung und ihrer Überführung in die ausschließliche Gesetzgebung entweder von Bund oder Ländern sowie aus der Überführung einzelner Materien der konkurrierenden Gesetzgebung in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder. Neben den schon vorhandenen Gesetzgebungs Zuständigkeiten in den Bereichen Schule, Polizei, Kultur und Kommunalrecht erhielten die Länder die ausschließliche Kompetenz für zahlreiche weitere Materien. Als wesent-

lich zu nennen sind Strafvollzug, Versammlungsrecht, Ladenöffnungszeiten, Gaststättenrecht, Teile des Wohnungswesens, Heimrecht, Besoldung, Versorgung sowie Laufbahnenrecht der Landesbeamten und -richter, das Hochschulrecht (mit Ausnahme von Zulassung und Abschlüssen) und das Presserecht. Daneben erhielten sie die Möglichkeit der Abweichung in einzelnen Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung nach Artikel 72 Absatz 3 GG. Das heißt, dass die Länder abweichende Regelungen treffen können, wenn der Bund in diesen Bereichen ein Gesetz verabschiedet hat.

Diese *opting out*-Regel sieht also ein generelles Abweichungsrecht der Länder innerhalb der konkurrierenden Gesetzgebung vor und überlässt diesen, „je nach Können bzw. Vermögen und Ambitionen die Wahlfreiheit zwischen eigenem Landesgesetz, dem Fortbestand der bisherigen Bundesregelung oder auch der Übernahme einer ihnen sympathischen alternativen Landesregelung“ (Münch 2001: 122). Ein solches abweichendes Recht der Länder setzt das Bundesrecht in dem betreffenden Land aber nicht außer Kraft, sondern genießt einen sogenannten Anwendungsvorrang, was bedeutet, dass bei Aufhebung der abweichenden Landesregelungen automatisch das Bundesrecht gelten würde. Gegenüber diesen Zugriffen der Länder gesperrt sind nur solche Bereiche, die explizit als abweichungsfeste Materien gekennzeichnet sind. Diese generellen Abweichungsmöglichkeiten der Länder stellen verfassungsrechtlich ein Novum dar (vgl. ausführlicher zum veränderten Artikel 72 des Grundgesetzes Klein/Schneider 2006). Um dem Landesgesetzgeber ausreichend Beratungsfrist über Abweichungsmöglichkeiten zu geben, treten Bundesgesetze in diesen Rechtsmaterien „frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft“ (Art. 72 Abs. 3 GG). Die Länder sollen diese Abweichungsmöglichkeiten nutzen können, um eigene Konzeptionen zu verwirklichen und aufgrund ihrer unterschiedlichen Ausgangsbedingungen adäquate Lösungen zu formulieren.

Als weitere Maßnahme zur Entflechtung der Gesetzgebungskompetenzen kann die Verschärfung der Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 GG) gesehen werden, womit die Kommission auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Juniorprofessur (Bundesverfassungsgericht 2004: 111, 226, 265ff.) reagierte. Nach diesem Urteil ist das Erfordernis einer bundeseinheitlichen Regelung nur gegeben, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben, wenn unzumutbare Behinderungen für den länderübergreifenden Rechtsverkehr zu einer Bedrohung von Rechtssicherheit und Freizügigkeit im Bundesstaat führt oder die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraumes in Frage steht (vgl. ebd.). Im Gegenzug zur Verschärfung der Erforderlichkeitsklausel zugunsten der Länder wurden Teile der konkurrierenden Gesetzgebung zugunsten des Bundes von der Erforderlichkeitsklausel freigestellt. Inwiefern die Länder durch die Veränderung des Artikels 72 GG wesentliche substantielle Kompetenzgewinne durchsetzen konnten, ist in der Literatur umstritten (vgl. skeptisch etwa Klein/Schneider 2006; eher optimistisch im Sinne der Länder Hüther/Klöß/Kroker 2007).

Eine Reform der Finanzverfassung wird für die Föderalismusreform II in Aussicht gestellt, was erklärt, dass nur wenige Regelungen zu Fragen der Finanzverantwortung verabschiedet worden sind (siehe dazu ausführlicher Korioth 2007: 52ff.). So können die Bundesländer den Steuersatz der Grunderwerbssteuer nunmehr selbst bestimmen. Da das Aufkommen dieser Steuer als gering bezeichnet werden kann, ist hier kaum von einem Schritt zu mehr Steuerautonomie der Länder zu sprechen (vgl. Hüther/Klöß/Kroker 2007: 231). Zudem wurden Haftungsquoten von Bund und Ländern bei Verletzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes der EU wie auch bei Zwangsgeldern aufgrund verspäteter Umsetzung von EU-Richtlinien oder fehlerhafter Verwendung von Fördergeldern der EU eingeführt. Um zukünftig in Brüssel effizienter auftreten zu können, wurde der Europaartikel 23 GG insofern präzisiert, dass die Länder nur noch in den Bereichen Bildung, Kultur und Rund-

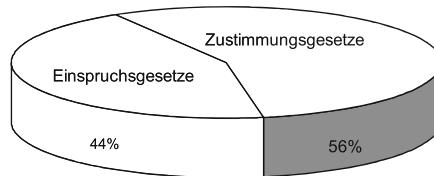
funk den Repräsentanten Deutschlands in den EU-Ministerrat entsenden (vgl. ausführlicher dazu Eppler 2006).

Einhergehend mit Prozessen der Re-Föderalisierung und Aufgabenentflechtung sollen die Zustimmungsrechte des Bundesrates wieder zurückgeführt werden, indem weniger Materien in den Zustimmungspflichtigkeitsbereich fallen. Als wichtigster Schritt zur Reduzierung der Zustimmungspflichtigkeit des Bundesrates in der Gesetzgebung kann die Veränderung des Artikels 84 GG gelten. Diesem kommt deswegen eine zentrale Bedeutung zu, da Artikel 84 Absatz 1 GG im Zeitraum von 1981 bis 2005 deutlich mehr als 50 Prozent der Zustimmungspflicht des Bundesrates begründete (vgl. Reutter 2006; Röttgen/Boehl 2007) und damit deutlich vor Artikel 105 Absatz 3 lag, welcher die Regelungen über Steuern, deren Aufkommen den Ländern und Gemeinden teilweise oder vollständig zufließen, beinhaltet und in diesem Zeitraum insgesamt einen Anteil von knapp 25 Prozent der zustimmungspflichtigen Gesetze ausmachte (vgl. auch Rauber 2007). Der neu gefasste Artikel 84 GG erlaubt es dem Bund nicht mehr die Behördeneinrichtung und nur noch eingeschränkt Verwaltungsverfahren in den Ländern zu regeln. Denn bei der Regelung des Verwaltungsverfahrens können die einzelnen Länder analog zum Artikel 72 Absatz 3 GG von den Bundesregelungen abweichen, weshalb die Zustimmungspflicht des Bundesrates entfällt.

Derzeit können die Länder von neu verabschiedeten Regelungen abweichen, ab 2009 können sie auch bereits bestehende Normen ersetzen. Nur in Ausnahmefällen wegen eines besonderen Bedürfnisses kann der Bund den Verwaltungsprozess ohne Abweichungsoption regeln, bedarf dann aber der Zustimmung des Bundesrates. Der Bund erhoffte sich davon einen deutlichen Rückgang der zustimmungspflichtigen Gesetze auf höchstens 35 Prozent. Zudem ist eine bundesgesetzliche Aufgabenzuweisung an die Kommunen ausdrücklich nicht mehr zulässig. Gleichzeitig wurde jedoch mit Artikel 104 a Absatz 4 ein neuer Zustimmungstatbestand eingeführt, wonach bei Gesetzen, welche die Länder zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen verpflichten, der Bundesrat zustimmen muss. Aufgrund dessen herrscht bei einzelnen Autoren erhebliche Skepsis vor, ob sich die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze mittel- und langfristig tatsächlich nennenswert verringern wird (vgl. Burkhardt/Manow 2006; Scharpf 2006; Höreth 2007). In diese Argumentation reiht sich auch die Feststellung ein, dass die Einheitstheorie weiterhin gilt (vgl. Rauber 2007: 49), auch wenn sie durch die Veränderung des Artikels 84 GG an Relevanz verloren hat. Erste Daten, die aufgrund der noch kurzen Dauer der Phase nach der Föderalismusreform zwar zu relativieren sind, deuten immerhin auf eine Reduzierung der Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze hin (siehe Abbildungen 1 und 2).

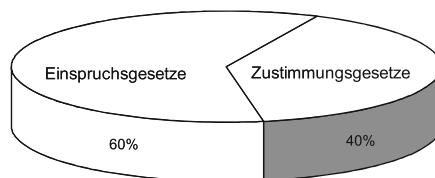
Insgesamt sind seit der Verabschiedung der Föderalismusreform 93 der 231 vom Bundestag beschlossenen Gesetze zustimmungspflichtig gewesen. Dies entspricht einem Anteil von 40,26 Prozent aller Gesetze (Stichtag 30.04.2008). In der gesamten Legislaturperiode seit 2005 liegt der Anteil bei 45,97 Prozent (Stichtag 25.04.2008), in den zehn Monaten vor Verabschiedung der Föderalismusreform lag der Anteil immerhin bei 55,88 Prozent. Es lässt sich also zumindest während der laufenden Legislaturperiode ein Effekt der Föderalismusreform messen, nämlich ein Rückgang der Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze (vgl. auch Risse 2007; Deutscher Bundestag 2008; Zohlnhöfer 2008). Dieser Rückgang ist wohl hauptsächlich auf den veränderten Artikel 84 Absatz 1 GG zurückzuführen, denn er begründete – allein oder im Zusammenwirken mit anderen Artikeln – nur noch einen Anteil von etwa 22,5 Prozent der zustimmungspflichtigen Gesetze.

Abbildung 1: Zustimmungs- und Einspruchsgesetze in der 16. Legislaturperiode vor der Föderalismusreform (November 2005 bis August 2006)



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung.

Abbildung 2: Zustimmungs- und Einspruchsgesetze in der 16. Legislaturperiode nach der Föderalismusreform (September 2006 bis April 2008)



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung.

Entgegen den Annahmen der Kritiker scheint also die Reform mit Blick auf die Zustimmungsbedürftigkeit erste Früchte zu tragen, wenn auch die besondere Situation der Großen Koalition in Rechnung zu stellen ist, die parteipolitische Kontroversen um die Zustimmungspflichtigkeit von Gesetzen in den Hintergrund treten lässt. Denn die Zustimmungsbedürftigkeit von Gesetzen ist in der Vergangenheit keineswegs immer unstrittig gewesen. Zudem muss berücksichtigt werden, dass die Parteien der Großen Koalition und die Bundesregierung ein Interesse daran haben, Ergebnisse des Prestigeprojektes „Föderalismusreform I“ in einem positiven Licht erscheinen zu lassen (so auch Zohlnhöfer 2008: 417f.). Zum anderen ist zu konstatieren, dass es in der Phase der derzeitigen Großen Koalition nur selten zu nennenswerten Bund-Länder-Differenzen kam und „die Reformprojekte der Regierung Merkel keine substanziellen Länderrechte gefährdeten“ (Stüwe 2008: 31).

Aufgrund des kurzen Untersuchungszeitraums ist jedoch höchste Vorsicht gegenüber Verallgemeinerungen mit Bezug auf langfristige Entwicklungen angezeigt, zumal im Untersuchungszeitraum nicht viele kontroverse Gesetze verabschiedet worden sind.³ Der neu eingeführte Zustimmungstatbestand nach Artikel 104 a Absatz 4 zeichnet übrigens nur für elf der 93 zustimmungspflichtigen Gesetze verantwortlich oder mitverantwortlich, was einem Anteil von 11,83 Prozent aller zustimmungspflichtigen Gesetze im Zeitraum ab Oktober 2006 entspricht (siehe Tabelle 1), mit leichter Tendenz nach oben in den letzten Mona-

³ Höreth (2007) kommt mit seiner „kontrafaktischen Methode“ auch auf eine deutlich geringere Reduktion der Zahl zustimmungspflichtiger Gesetze in der laufenden Legislaturperiode vor und nach der Föderalismusreform: von 50 % (bis September 2006) auf 47,37 % (September 2006 bis August 2007) aller Gesetze. Diese Daten sind jedoch offenkundig auf eine Überschätzung des Anteils der zustimmungsbedürftigen Gesetze zurückzuführen, was zum einen seiner Vorgehensweise und zum anderen auf seiner lückenhaften Datenbasis geschuldet ist (so auch Zohlnhöfer 2008: 417).

ten. Damit scheint aber bei aller gebotenen Vorsicht doch recht klar zu sein, dass der Bundesrat auch nach der Reform ein gewichtiger Vetospieler im deutschen Regierungssystem bleibt, denn immerhin sind weiterhin knapp mehr als 40 Prozent der Gesetze zustimmungspflichtig und die derzeitige Zählung der einfachen Gesetze von der Bundesregierung erscheint eher zu niedrig als zu hoch angesetzt (vgl. Deutscher Bundestag 2008; Zohlnhöfer 2008).

Tabelle 1: Zustimmungsgesetze nach Inkrafttreten der Föderalismusreform 2006

Zustimmungstatbestand nach:	Zahl	Prozent
Art. 59 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 84 Abs. 1 GG	2	2,15
Art. 80 Abs. 2 GG	16	17,20
Art. 80 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 105 Abs. 3 GG	1	1,08
Art. 80 Abs. 2 GG u. Art. 104a Abs. 4 GG	3	3,23
Art. 80 Abs. 2 GG u. Art. 84 Abs. 1 GG	1	1,08
Art. 80 Abs. 2 GG u. Art. 87 Abs. 3 GG	1	1,08
Art. 80 Abs. 2, Art. 91a Abs. 2 u. Art. 108 Abs. 5 GG	1	1,08
Art. 84 Abs. 1 GG	18	19,35
Art. 87 Abs. 3 GG	2	2,15
Art. 87e Abs. 5 GG	5	5,38
Art. 87f Abs. 1 GG u. Art. 80 Abs. 2 GG	1	1,08
Art. 104a Abs. 4 GG	6	6,45
Art. 104a Abs. 4 GG u. Art. 105 Abs. 3 GG	1	1,08
Art. 104a Abs. 4 GG u. Art. 106 Abs. 3 GG	1	1,08
Art. 105 Abs. 3 GG	26	27,96
Art. 105 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 106 Abs. 3 GG	3	3,23
Art. 105 Abs. 3 GG u. Art. 108 Abs. 5 GG	2	2,15
Art. 105 Abs. 3 GG, Art. 106 Abs. 6 GG, Art. 107 Abs. 1 GG u. Art. 108 Abs. 5 GG	1	1,08
Art. 105 Abs. 3, Art. 107 Abs. 1, Art. 108 Abs. 5 GG	1	1,08
Art. 106a Satz 2 GG	1	1,08
Summe der Zustimmungsgesetze	93	100,00

Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: 30.04.2008; Bereitstellung von Daten per Email durch den Bundesrat.

Daher sollte auch in Zukunft nach institutionellen Möglichkeiten und Wegen gesucht werden, welche die Möglichkeiten des Bundesrates einschränken, Gesetze effektiv zu blockieren. Denn es kann erwartet werden, dass trotz der beschlossenen Reformen zugunsten von mehr Gestaltungsoptionen der Länder beteiligungsföderalen Elementen weiterhin erhebliche Relevanz zukommt. Deshalb ist zu prüfen, welche Möglichkeiten einer Optimierung mit Blick auf die institutionelle Funktionalität des Bundesrates bestehen. Die in diesem Kontext bestehenden Reformoptionen sollen im Folgenden diskutiert werden.

3.2 Reformoptionen im Hinblick auf die Einschränkung der Vetomacht des Bundesrates

Eine Reihe von institutionellen Änderungsvorschlägen sind in den letzten Jahren vorgetragen worden, immer mit der Intention, die Vetomacht des Bundesrates zu verringern, um Bundestag und Bundesregierung eine machtvollere Position zu geben, ihre politischen Vorstellungen durchzusetzen. Insbesondere im Kontext der Diskussionen um Reformblockaden im deutschen Regierungssystem tauchte immer wieder der Bundesrat als potenzieller Störfaktor bei der Durchsetzung von Reformen auf (vgl. etwa Decker 2007). Die Vorschläge können in drei Kategorien eingeteilt werden:

- (1) Veränderung der Abstimmungsprozeduren im Bundesrat;
- (2) Veränderung der Zusammensetzung des Bundesrates;
- (3) umfassendere Reformkonzepte, welche die beiden ersten Aspekte zusammenfügen.

Zu (1):

Es gibt die durchaus bedenkenswerten Vorstellungen, dass für die Zustimmung der Länderkammer nur noch eine relative Mehrheit ausreichend sein sollte. Damit würden Enthaltungen nicht automatisch mit Ablehnung gleichgesetzt. Bei Einspruchsgesetzen dagegen sollte eine absolute Mehrheit erforderlich sein, damit der Gesetzgebungsprozess nicht zu langwierig wird. Diese im Sinne einer partiellen Verringerung der Vetomacht des Bundesrates beachtenswerten Ansätze haben die Schwäche, dass sie den Landesregierungen wenig Anreize bieten, diesen zuzustimmen, da hauptsächlich sie die Verlierer dieses Prozesses wären (siehe auch Sturm 2003: 31), sie somit gegen ihre eigenen Interessen handeln würden. Ein solches Angebot kann realistisch nur im Tausch mit vermehrten Gestaltungsmöglichkeiten der Länder selbst durchsetzungsfähig werden. Diese Möglichkeit wurde im Zuge der Föderalismusreform I jedoch nicht genutzt.

In diesen Kontext passt auch die Forderung, Enthaltungen im Bundesrat grundsätzlich nicht mehr zuzulassen. Dies dürfte jedoch bei politisch brisanten und zwischen den Koalitionsparteien sehr umstrittenen Fragen zu erheblichen Machtproben und Instabilitäten auf Seiten der Landesregierungen (sofern sie als Koalitionsregierungen amtieren, was derzeit mehrheitlich der Fall ist) führen und wirft zudem grundlegende verfassungsrechtliche und demokratische Probleme (Stichwort Autonomie der Bundesländer bzw. Landesregierungen und landesrechtlicher Vereinbarungen) auf.

Gefordert wird als Alternative dazu, die schon einmal vom Land Brandenburg durchbrochene Regel der Einheitlichkeit der Stimmabgabe aufzuheben und durch die Stimmabgabe getrennt nach Regierungsparteien zu ersetzen (Sturm 2002: 179), also eine „Koalitionsstimme“ (Decker 2004: 554) einzuführen. Dabei müsste vorher auf Landesebene geklärt werden, wie hoch der Stimmenanteil der einzelnen Koalitionspartei an den jeweiligen Länderstimmen ist. Vermutlich wäre dazu auch angesichts der zunehmenden Fragmentierung der Parteiensysteme in den Ländern (Flick/Vatter 2007) eine kleinteilige Stimmenverteilung als derzeit erforderlich. Eine stärkere Parteidpolitisierung des Bundesrates wäre die wahrscheinliche Folge dieses Prozesses, der die Landesregierungen insgesamt, insbesondere die kleineren Koalitionsparaden, benachteiligt. Doch ohne deren Zustimmung lässt sich in einer „Republik der Landesfürsten“ (Steffani 1983) wohl keine verfassungsändernde Mehrheit organisieren. Zudem erscheint es sehr fraglich, ob die Realisierung eines solchen Vorschlags tatsächlich eine Reduktion der Vetomacht des Bundesrates bewirken würde.

Ebenfalls als Vorschlag im Raum steht die Option, die derzeit gestaffelte Stimmewichtung der Länder abzuschaffen und entweder jedem Land eine Stimme im Bundesrat zu geben oder es entsprechend seiner Einwohnerstärke repräsentieren zu lassen. Ersteres hätte

den Nachteil, dass kleine Bundesländer einen unangemessen hohen Einfluss wahrnehmen und Mehrheitswillen der Bevölkerung blockieren könnten, letzteres würde dem solidarischen Konzept des deutschen Bundesstaates zuwiderlaufen und eindeutig machtpolitische Aspekte einseitig in den Vordergrund stellen. Einzelne Landesregierungen (insbesondere in Nordrhein-Westfalen und Bayern) könnten je nach Mehrheitskonstellationen zwischen Bundestag und Bundesrat strategisch ein Widerlager zur Bundesregierung aufbauen. Das System der Stimmstaffelung erweist sich im Vergleich zu den Veränderungsoptionen in Systemen des kooperativen Föderalismus als geeigneter, hat sich zudem bewährt, so dass die Vorteile einer Veränderung kaum ersichtlich sind (so auch Mulert 2007: 28).

Zu (2):

Das schon zu Beginn der Bundesrepublik Deutschland von der SPD mehrheitlich favorisierte Senatsmodell kursiert immer mal wieder als Möglichkeit zur Bestellung der Mitglieder des Bundesrates. Diese könnten dann entweder durch Landesparlamente oder durch die wahlberechtigte Bevölkerung in den Bundesländern in den Bundesrat gewählt werden. Eine solche Umstrukturierung der Zusammensetzung des Bundesrates würde die Wahrscheinlichkeit einer Parteipolitisierung der Länderkammer erhöhen. Bei einer Direktwahl wäre zu fragen, zu welchem Zeitpunkt die Senatoren bestimmt werden. Eine Koppelung an den Bundestagswahltermin würde wohl gegenläufige Mehrheiten verhindern, den Bundesrat aber nur als Abbild des Bundestages erscheinen und analog zum amerikanischen Modell den Bundesrat zu einer echten zweiten Bundeskammer werden lassen. Dies würde eine Abkehr von den Funktionen einer Länderkammer, wie sie vom Parlamentarischen Rat bevorzugt wurde, bedeuten. Auch bei einer Wahl in der Mitte der Legislatur des Bundestages würde dieser Effekt eintreten, „eine gegenläufige Mehrheit im Bundesrat nur noch schneller produziert“ (Wagschal/Grasl 2004: 739). Auch die Wahl durch die Landesparlamente im Anschluss an eine Landtagswahl verringert nicht signifikant die Wahrscheinlichkeit gegenläufiger Mehrheiten, hätte aber auch hier eine Verselbständigung der Mitglieder des Bundesrates gegenüber den Ländern zur Folge. Es ist daher für eine Beibehaltung des Ratsprinzips zu plädieren, das sich im Vergleich zum Senatsmodell als immuner gegen eine Parteipolitisierung erwiesen hat (siehe auch Mulert 2007: 27).

Zu (3):

Ein umfassenderes, gedanklich interessantes, gleichwohl realpolitisch kaum durchsetzungsfähiges Modell zur Reform des Bundesrates haben Uwe Wagschal und Maximilian Grasl (2004) mit der „modifizierten Senatslösung“ vorgelegt. Demnach hat jedes Bundesland nur eine Stimme, welche beim jeweiligen Ministerpräsidenten liegt. Grundsätzlich ist dem Modell zufolge zur Beschlussfassung die relative Mehrheit ausreichend, bei Stimmengleichheit entscheidet der Präsident der Kammer, welcher der Partei des Bundeskanzlers angehören soll. Nach ihren Berechnungen würden bei einem solchen Modell weniger gegenläufige Mehrheiten von Bundestag und Bundesrat entstehen.

Zweifel bestehen, weil die Berechnungen rückwärtsgewandt sind und beide Autoren selbst die erhöhte Volatilität der Wähler und die größere Bereitschaft, amtierende Regierungen abzustrafen, hervorheben. Dieser Vorschlag vereint zudem die verschiedenen, bereits oben genannten Nachteile, würde die Tendenz zur „Republik der Landesfürsten“ nachhaltig verstärken (einzelne Ministerpräsidenten könnten gar machtvoller als der Bundeskanzler erscheinen) und wird zudem selbst in der derzeitigen Großen Koalition im Bund nicht ernsthaft erwogen, obwohl die kleinen Parteien sowohl als Mitkonkurrenten im Parteiensystem wie als Koalitionspartner auf Bundes- und Landesebene die eindeutigen Verlierer einer solchen Lösung wären (so auch Wagschal/Grasl 2004: 748). Zu schnell würde wohl in der politischen Öffentlichkeit das Wort vom Machtkartell der Großparteien auftreten, was deren Ansehen beim Wähler beschädigen könnte. Einer grundgesetzlichen

Kodifizierung des Landesregierungschefs als Stimmführer, wie Mulert (2007: 29) als Einzelmaßnahme einer Reform des Bundesrates vorschlägt, kann ebenfalls skeptisch begegnet werden. Denn diese besteht sehr häufig faktisch bei zentralen Entscheidungen des Bundesrates bereits. Daraus ergibt sich also keine wesentliche institutionelle Verschiebung. Andererseits würde der Exekutivlastigkeit des föderativen Systems noch eine Hierarchisierung hinzugefügt, welche unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten nicht begrüßt werden kann.

Fazit der Überlegungen:

So sehr zu Recht auf mögliche zukünftige Potenziale des Bundesrates als Vetomacht verwiesen wird, so wenig realistisch sind derzeit institutionelle Veränderungsvorschläge in Bezug auf die Länderkammer, zumal einzelne Überlegungen im Hinblick auf eine Verringerung der Vetomacht wenig Überzeugungskraft besitzen. Das Ratsmodell steht nicht in Frage und bei den Abstimmungsmodi wurden die Möglichkeiten zur Veränderung in der ersten Stufe der Föderalismusreform nicht genutzt. Zukünftige Bundesregierungen werden also möglicherweise wieder den Bundesrat als machtvollen Vetspieler zu berücksichtigen haben. Denn eine Veränderung der Position des Bundesrates wird in der zweiten Stufe der Föderalismusreform derzeit nicht einmal mehr diskutiert. Sie wäre allerdings mögliche Folge einer deutlichen Trennung der Kompetenzen von Bund und Ländern in der Finanzordnung. Daher sollte ein kurzer Ausblick auf die zweite Stufe der Föderalismusreform geworfen werden.

4. Ausblick: Nach der Reform ist vor der Reform

Nicht wenige Autoren sehen eine effektive und nachhaltige Entflechtung des föderativen Systems der Bundesrepublik Deutschland erst durch eine grundlegende Reform der Finanzverfassung überzeugend gewährleistet (siehe beispielhaft Hüther/Klöss/Kroker 2007; Scheller 2006; Korieth 2007; Färber/Saukel 2000). Zu diesem Zweck wurde im März 2007 eine zweite Reformkommission unter der Leitung des Fraktionsvorsitzenden der SPD im Bundestag Peter Struck und des baden-württembergischen Ministerpräsidenten Günter Oettinger einberufen. Diese Kommission soll die zweite Stufe der Föderalismusreform entscheidend vorbereiten. In ihr vertreten sind erneut die Ministerpräsidenten der Länder (außer dem rheinland-pfälzischen Regierungschef Kurt Beck, der durch seinen Finanzminister vertreten wird), 16 Abgeordnete des Deutschen Bundestages (nach Fraktionsstärke) und Abgesandte der Landtage sowie der Kommunen. Die Bundesregierung hat keinen eigenen Vertretungsanspruch, ist aber innerhalb der Bundestagsgruppe durch Bundesfinanzminister Steinbrück, Bundesjustizministerin Zypries, Bundesinnenminister Schäuble und den Chef des Kanzleramtes de Maizière vertreten.

In der zweiten Stufe der Föderalismusreform geht es darum, die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern den veränderten wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen in Folge von Globalisierung und verstärktem Wettbewerb der Volkswirtschaften anzupassen. Als Ziel wurde die Stärkung der Eigenverantwortung und eine aufgabenadäquate Finanzausstattung der Gebietskörperschaften ausgegeben. Zu den Zielen zählen im Einzelnen die Vorbeugung beziehungsweise Bewältigung von Haushaltsrisiken, Entbürokratisierung und Effizienzsteigerung durch Entflechtung der Aufgaben sowie verstärkte Möglichkeiten der Zusammenarbeit von einzelnen Bundesländern mit der Bündelung fachpolitischer Leistungen. Hintergrund der Reformen ist die seit 1970 fast stetig gestiegene gesamtstaatliche Verschuldung von 17 Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf mehr 68 Prozent, zu der noch

die zukünftigen Renten- und Pensionsverpflichtungen kommen (siehe Huber 2007: 1). Diese hohe Schuldenlast und die stetig steigenden Ausgaben für Sozialleistungen haben den finanziellen Spielraum der Länder erheblich eingeschränkt und wesentlich mit dazu beigetragen, dass deren Investitionen in zukunftsgerichtete Politikfelder wie etwa Bildung, Forschung oder Wirtschaftsentwicklung seit 1980 anteilmäßig an den Gesamtausgaben deutlich rückläufig sind (vgl. Renzsich 2007: 2f.).

Für den Finanzausgleich gilt es darum, die bestehenden Fehlanreize abzubauen, die zu einer „fast völlig nivellierten Finanzausstattung“ (Fuest 2007: 13) geführt haben – mit der „Nebenwirkung, dass die Länder kaum Anreize haben, das örtliche Steueraufkommen zu steigern“ (Fuest 2007: 13f.; siehe auch Huber 2007: 8). Eine Reform des Finanzausgleichs erscheint daher dringend geboten.

Die diskutierten Lösungen sind vielfältig, lassen sich jedoch tendenziell folgendermaßen zusammenfassen: Um zukünftige Haushaltsrisiken zu minimieren oder bestehende besser in den Griff zu bekommen und damit zukünftige Verschuldung zu verhindern oder zumindest deutlich zu verringern, sollen wirksame Verschuldungsgrenzen eingeführt werden, deren Nichtbeachtung erhebliche Sanktionen gegenüber den Ländern oder dem Bund nach sich ziehen sollen. Angeführt dazu werden als Vorschlag etwa eine Schuldenbremse nach Schweizer Vorbild, eine Veränderung von Artikel 115 GG dahingehend, dass die Nettoinvestitionen die Obergrenze der Neuverschuldung sind, oder ein nationaler Wachstums- und Stabilitätspakt nach EU-Vorbild. Ein generelles Neuverschuldungsverbot wird dagegen mehrheitlich abgelehnt. Eingeführt werden sollen Frühwarnsysteme, um zukünftige Haushaltsnotlagen zu verhindern (siehe dazu ausführlicher Korieth 2007: 62ff.).

Vertikale Finanzzuweisungen des Bundes an finanzschwache Länder sollen abgebaut werden. Diese Absicht geht konform mit dem jüngsten Entflechtungstendenzen in den Urteilen des Bundesverfassungsgerichtes. Es hat in seinem „Berlin-Urteil“ im Jahr 2007 die Grenzen für Haushaltsnotlagen eng gezogen und es somit künftig Ländern erheblich erschwert, Nachweise über eine Haushaltsnotlage zu erbringen (vgl. Scheller 2006: 28; Korieth 2007: 64ff.). Die Länder haben mit dem Urteil eine höhere Verantwortung für ihre Finanzpolitik zugewiesen bekommen. Um diese auch wahrnehmen zu können, wird von nahezu allen Experten eine spürbare Entflechtung des Finanzsystems gefordert. Mehr finanzielle Verantwortung, strengere Verschuldungsregeln sowie Steuer- und damit Einnahmeautonomie sollten als Gesamtpaket gesehen werden. Denn der bisherige Steuerverbund und weitgehend bundeseinheitlich geregelte Ausgaben lassen nur eng begrenzte Einnahmensteigerungen und Ausgabenbegrenzungen der einzelnen Bundesländer zu, setzen aber auch dem Wettbewerb der Länder untereinander klare Grenzen.

Um diese Entflechtung substanzial zu gestalten, müssen nach Ansicht der meisten Fachleute die Länder wieder mehr eigenständige Steuerkompetenzen und somit eine begrenzte Steuerautonomie erhalten (siehe beispielhaft Färber/Otter 2005: 36). Angedacht wird etwa die Möglichkeit der Länder, bei der Einkommen- oder Körperschaftsteuer vom durchschnittlichen Steuersatz in einem relativ engen Korridor nach oben oder unten abzuweichen. Das recht rigide Steuerverbundsystem soll somit partiell wieder aufgelöst und dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wieder mehr Geltung verschaffen werden (vgl. Linder 2007: 13). Dazu ist es erforderlich, mittel- und langfristig die finanzielle Eigenständigkeit der Länder und Kommunen zu stärken (so auch Scheller 2006: 30).

Für eine grundlegende Reform des horizontalen Finanzausgleichs werden verschiedene Möglichkeiten diskutiert, wie etwa das „Optionsmodell“ (Einzelheiten bei Fuest 2007; Hüther/Klös/Kroker 2007), das finanzschwachen Ländern ermöglichen soll, zwischenzeitlich das System des horizontalen Finanzausgleichs zu verlassen und dafür einen höheren Selbstbehalt an der Einkommen- und Körperschaftssteuer zu erhalten, sowie die Berücksichtigung struktureller Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern bei der Fi-

nanzzuteilung, höherer Selbstbehalt und mehr Anreize zugunsten eines eigenständigen Schuldenabbaus der Länder. Einer grundlegenden Reform nach 2019 (bis dahin gilt der Solidarpakt II) stehen erhebliche Differenzen zwischen den Geber- und Nehmerländern gegenüber. Daher und aufgrund der erheblichen Pfadabhängigkeit des deutschen Föderalismus überwiegt bei vielen Beobachtern eine Skepsis gegenüber der Erfolgswahrscheinlichkeit einer nachhaltigen Reform der Finanzbeziehungen (siehe etwa Neue Zürcher Zeitung, 31.08.2007: 9).

Ein Konsens über Ausmaß und Akzeptanz von Unterschiedlichkeit zwischen den einzelnen Bundesländern zeichnet sich derzeit noch nicht endgültig ab. Als durchsetzbar erscheinen jedoch sowohl ein wirkungsvoller Mechanismus zur Schuldenbegrenzung als auch mehr Autonomie der Länder in Haushalts- und Steuerfragen, wie aus dem Eckpunktepapier der beiden Vorsitzenden herauszulesen ist. Zum Zeitpunkt der Niederschrift der Abhandlung ist aber insbesondere der Aspekt der Bewältigung von Altschulden der finanzschwachen Länder höchst strittig. Die Bundesländer Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein verlangen Hilfen zur Sanierung ihres jeweiligen Haushaltes von den finanzstarken Ländern und/oder vom Bund (vgl. Sattler 2008). Sogar von einem möglichen Scheitern der Verhandlungen in der Föderalismuskommission aufgrund der Interessendifferenz ist die Rede.

Bedenkt man, dass aufgrund der Interessenheterogenität der Akteure in Bund und Ländern, der Pfadabhängigkeit des Systems und der ohnehin begrenzten Reformoptionen im deutschen Regierungssystem ein Weg zum Wettbewerbsföderalismus kaum denkbar erscheint, so könnte eine weitere Flexibilisierung des Systems angesichts der genannten Rahmenbedingungen als gar nicht gering geschätzt werden. Die Stellung des Bundesrates im föderativen System dürfte sich angesichts der wahrscheinlich nur geringen Veränderungen im Zuge der zweiten Stufe der Föderalismusreform aber nicht wesentlich ändern. Er bleibt auch in Zukunft ein einflussreicher Akteur im Regierungssystem und steht im Zentrum des föderativen Systems.

Literaturverzeichnis

- Benz, Arthur (1993): Reformbedarf und Reformchancen des kooperativen Föderalismus nach der Vereinigung Deutschlands, in: Seibel, Wolfgang/Benz, Arthur/Mäding, Heinrich (Hrsg.): Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozess der deutschen Einigung, Baden-Baden, S. 454-473.
- Benz, Arthur (1999): Der deutsche Föderalismus, in: Ellwein/Holtmann (Hrsg.), S. 135-153.
- Benz, Arthur (2003): Reformpromotoren oder Reformblockierer? Die Rolle der Parteien im Bundesstaat, in: APuZ B 29-30, S. 32-38.
- Benz, Arthur (2005): Kein Ausweg aus der Politikverflechtung? – Warum die Bundesstaatskommission scheiterte, aber nicht scheitern musste, in: Politische Vierteljahresschrift 46 (2), S. 204-214.
- Berthold, Norbert (2003): Zeit für Experimente: Es gilt die selbstaufgerlegte Blockade im Standortwettbewerb der Bundesländer zu überwinden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.10.2003, S. 13.
- Böhne, Henning (1998): Die blockierte Republik: Eine Untersuchung des Parteienwettbewerbs im Bundesstaat unter besonderer Berücksichtigung divergierender Mehrheiten zwischen Bundestag und Bundesrat. Diss. Hamburg.
- Braun, Dietmar (1996): Der bundesstaatliche Föderalismus an der Wegscheide: Interessenkonstellationen, Akteurskonflikte und institutionelle Lösungen, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis 7 (2), S. 101-135.
- Braun, Dietmar (2004): Föderalismus, in: Helms, Ludger/Jun, Uwe (Hrsg.): Politische Theorie und Regierungslehre, Frankfurt a. M., S. 130-162.
- Bundesverfassungsgericht (2004): Urteil vom 27.07.2004 – 2 BvF 2/02 –, BVerfGE 111, 226 – 5. HRG-Änderungsgesetz, Juniorprofessur.

- Burkhart, Simone/Manow, Philip (2006): Was bringt die Föderalismusreform? Die wahrscheinlichen Effekte der geänderten Zustimmungsregeln. MPIfG Working Paper 06/6. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
- Czada, Roland (1995): Der „kooperative Staat“ im Prozeß der deutschen Vereinigung, in: Voigt (Hrsg.), S. 195-216.
- Czada, Roland/Wollmann, Helmut (Hrsg.) (2000): Von der Bonner zur Berliner Republik: Zehn Jahre deutsche Einheit, Wiesbaden (= Leviathan Sonderheft 19).
- Decker, Frank (2004): Konturen des „neuen“ Föderalismus aus Expertensicht: Eine Zwischenbilanz der Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 35 (3), S. 540-558.
- Decker, Frank (2007): Misguided Consensualism: Prospects for Reform of the Party-Dominated Federal System in Germany, in: Blühdorn, Ingolfur/Jun, Uwe (Hrsg.): Economic Efficiency – Democratic Empowerment: Contested Modernization in Britain and Germany, Lanham/Md., S. 121-145.
- Deutscher Bundestag (2008): Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Ernst Burgbacher, Dr. Volker Wissing, Dr. Max Stadler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Drucksache 16/8688.
- Ellwein, Thomas/Holtmann, Everhard (Hrsg.) (1999): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden (= PVS Sonderheft 30).
- Eppler, Annegret (2006): Föderalismusreform und Europapolitik, in: APuZ B 50, S. 18-23.
- Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.) (2006): Jahrbuch des Föderalismus 2006, Baden-Baden.
- Färber, Gisela/Otter, Nils (2005): Reform der Finanzverfassung – eine vertane Chance?, in: APuZ B 13-14, S. 33-38.
- Färber, Gisela/Saukel, Marika (2000): Die Krise der föderalen Finanzverfassung, in: Czada/Wollmann (Hrsg.), S. 671-693.
- Flick, Martina/Vatter, Adrian (2007): Bestimmungsgründe der Parteienvielfalt in den deutschen Bundesländern, in: Politische Vierteljahrsschrift 48 (1), S. 44-65.
- Fuest, Clemens (2007): Stellungnahme zum Fragenkatalog der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder Finanzbeziehungen. Kommissionsdrucksache 019.
- Goetz, Klaus H. (1995): Kooperation und Verflechtung im Bundesstaat: Zur Leistungsfähigkeit verhandlungsbasierter Politik, in: Voigt (Hrsg.), S. 145-166.
- Große Hüttmann, Martin (2004): Der Föderalismus auf dem Prüfstand: Von der öffentlichen Reformdebatte in den 1990er Jahren zur Bundesstaats-Kommission 2003/04, in: Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Die deutschen Länder: Geschichte, Politik, Wirtschaft, Wiesbaden, S. 311-335.
- Haghgu, Katrin (2007): Die Zustimmung des Bundesrates nach Art. 84, Abs. 1 GG: Wider die sogenannte Einheitsthese, Berlin.
- Helms, Ludger (2006): Föderalismus und Bundesstaatlichkeit in Deutschland: Eine Analyse aus der Perspektive der vergleichenden Politikwissenschaft, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), S. 115-135.
- Hesse, Konrad (1962): Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe.
- Höhreth, Marcus (2007): Zur Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen: Eine kritische Bilanz nach einem Jahr Föderalismusreform I, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 38 (4), S. 712-733.
- Hrbek, Rudolf (2006): Ein neuer Anlauf zur Föderalismus-Reform: Das Kompromisspaket der Großen Koalition, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), S. 139-157.
- Huber, Bernd (2007): Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Eine Ökonomische Analyse. Kommissionsdrucksache 018.
- Hüther, Michael/Klös, Hans-Peter/Kroker, Rolf (2007): Föderalismus in Deutschland: Nach der Reform ist vor der Reform, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Föderalismus in Deutschland: Ökonomische Analyse und Reformbedarf, Köln, S. 217-238.
- Jeffery, Charlie (1999): From Cooperative Federalism to a ‚Sinatra Doctrine‘ of the Länder?, in: ders. (Hrsg.): Recasting German Federalism: The Legacies of Unification, London, S. 329-342.
- Jeffery, Charlie (2002): German Federalism from Cooperation to Competition, in: Umbach (Hrsg.), S. 172-188.
- Jun, Uwe (1994): Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern: Theoretische Betrachtungen, Dokumentation und Analyse, Opladen.
- Jun, Uwe (2001): Der Bundesrat, in: Westphalen (Hrsg.), S. 339-361.
- Jun, Uwe (2004): Reformoptionen der politischen Akteure im deutschen Föderalismus: Mehr Länderautonomie und mehr Wettbewerb als Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 35 (3), S. 559-580.

- Jun, Uwe/Stoltz, Klaus (2001): Bundesstaatliche Ordnung, in: Westphalen (Hrsg.), S. 141-164.
- Kilper, Heiderose/Lhotta, Roland (1996): Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Klein, Oliver/Schneider, Karsten (2006): Art. 72 GG n. F. im Kompetenzgefüge der Föderalismusreform, in: Deutsches Verwaltungsbllatt 121 (24), S. 1549-1556.
- König, Thomas (1999): Regieren im deutschen Föderalismus, in: APuZ B 13, S. 24-36.
- Korioth, Stefan (2007): Nach der Föderalismusreform – Perspektiven einer Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, in: Konrad, Kai (Hrsg.): Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil, Frankfurt a. M., S. 49-70.
- Laufer, Heinz/Münch, Ursula (1998): Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Lehmbruch, Gerhard (1998): Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Lehmbruch, Gerhard (2002): Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel, in: Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.): Föderalismus: Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, Wiesbaden (= PVS Sonderheft 32), S. 53-110.
- Leunig, Sven (2003): „Öl“ oder „Sand“ im Getriebe? Der Einfluss der Parteipolitik auf den Bundesrat als Veto-Spieler im Gesetzgebungsprozess, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 34 (4), S. 778-791.
- Leunig, Sven (2006a): „AB(C)“ oder „ROM“? Zur Operationalisierung von Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 37 (2), S. 402-420.
- Leunig, Sven (2006b): Erfolgreich gescheitert? – Bundesrat, Länder und Parteien nach dem vorläufigen Ende der Föderalismuskommision, in: Gellner, Winand/Reichinger, Martin (Hrsg.): Deutschland nach der Bundestagswahl 2005: Fit für die globalen Aufgaben der erweiterten EU?, Baden-Baden, S. 27-34.
- Lhotta, Roland (2003): Zwischen Kontrolle und Mitregierung: Der Bundesrat als Oppositionskammer?, in: APuZ, B 43, S. 16-22.
- Linder, Wolf (2007): Die deutsche Föderalismusreform – von außen betrachtet. Ein Vergleich von Systemproblemen des deutschen und des schweizerischen Föderalismus, in: Politische Vierteljahrsschrift 48 (1), S. 3-16.
- Luthardt, Wolfgang (1999): In der Diskussion: Herausforderungen und Entwicklungslinien des deutschen Föderalismus, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 30 (1), S. 168-177.
- Mulert, Gerrit (2007): Der Bundesrat im Lichte der Föderalismusreform, in: Die Öffentliche Verwaltung 60 (1), S. 25-29.
- Münch, Ursula (1999): Entwicklung und Perspektiven des deutschen Föderalismus, in: APuZ B 13, S. 3-11.
- Münch, Ursula (2001): Konkurrenzföderalismus für die Bundesrepublik: Eine Reformdebatte zwischen Wunschdenken und politischer Machbarkeit, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2001, Baden-Baden, S. 115-127.
- Oschatz, Georg-Berndt (1991): Der Bundesrat im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland, in: Bundestag, Bundesrat, Landesparlamente. Mit Beiträgen von Anton Böhringer et al., Rheinbreitbach, S. 108-132.
- Patzelt, Werner J. (1999): The Very Federal House: The German Bundesrat, in: Patterson, Samuel C./Mughan, Anthony (Hrsg.): Senates: Bicameralism in the Contemporary World, Columbus, S. 59-92.
- Rauber, Karl (2007): Artikel 84 und das Ringen um die Verwaltungshoheit der Länder, in: Holtschneider, Rainer/Schön, Walter (Hrsg.): Die Reform des Bundesstaates, Baden-Baden, S. 36-50.
- Rengeling, Hans-Werner (2006): Föderalismusreform und Gesetzgebungskompetenzen, in: Deutsches Verwaltungsbllatt 121 (24), S. 1537-1549.
- Renzsch, Wolfgang (2000): Reform der Finanzverfassung zwischen ökonomischer Effizienz, bundesstaatlicher Funktionalität und politischer Legitimität, in: Büttner, Thieß (Hrsg.): Finanzverfassung und Föderalismus in Deutschland und Europa, Baden-Baden, S. 39-59.
- Renzsch, Wolfgang, (2002): Challenges and Perspectives for German Federalism, in: Umbach (Hrsg.), S. 189-205.
- Renzsch, Wolfgang (2007): Stellungnahme gegenüber der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Kommissionsdrucksache 016.
- Reutter, Werner (2006): Regieren nach der Föderalismusreform, in: APuZ B 50, S. 12-17.
- Reutter, Werner (2007): Struktur und Dauer der Gesetzgebungsverfahren des Bundes, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 38 (2), S. 299-315.
- Risse, Horst (2007): Zur Entwicklung der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform 2006, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 38 (4), S. 707-712.
- Robert, Rüdiger (2001): Föderalismus, Gemeinden und Globalisierung, in: Robert, Rüdiger (Hrsg.): Bundesrepublik Deutschland – Politisches System und Globalisierung: Eine Einführung, Münster, S. 163-184.

- Röttgen, Norbert/Boehl, Henner Jörg (2007): Abweichung statt Zustimmung – Die Re-Adjustierung des Verhältnisses von Bundestag und Bundesrat durch Änderung des Artikels 84 GG, in: Holtschneider, Rainer/Schön, Walter (Hrsg.): *Die Reform des Bundesstaates*, Baden-Baden, S. 17-35.
- Rudolf, Walter (1998): Funktion und Stellung des Bundesrats, in: Klein, Eckart (Hrsg.): *Die Rolle des Bundesrats und der Länder im Prozess der deutschen Einheit*, Berlin, S. 11-31.
- Sattler, Karl-Otto (2008): Schwieriges Bremsmanöver, in: Das Parlament Nr. 26, 23..06.2008, S. 7.
- Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus, in: Politische Vierteljahresschrift 26 (4), S. 323-356.
- Scharpf, Fritz W. (2006): Weshalb wurde so wenig erreicht?, in: APuZ B 50, S. 6-11.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz (1976): Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg/Ts.
- Scheller, Henrik (2006): Die Reform der Finanzverfassung, in: APuZ B 50, S. 24-30.
- Schmidt, Manfred G. (2001): Thesen zur Reform des Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland, in: Politische Vierteljahresschrift 42 (3), S. 474-491.
- Schmidt-Jortzig, Edzard (2005): Verfahrensfragen der Föderalismusreform: Lehren aus dem vorläufigen Scheitern, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 36 (4), S. 731-740.
- Schreiner, Gerd (2007): Die Föderalismusreform I – ein Anfang, aber noch lange nicht am Ziel, in: Deutsche Gesellschaft für Finanz- und Haushaltspolitik e.V. (Hrsg.): *Die Reform der Finanzverfassung – ein Projekt der Unmöglichkeit?*, Trier, S. 16-24.
- Schultze, Rainer Olaf (1999): Föderalismusreform in Deutschland: Widersprüche – Ansätze – Hoffnungen, in: Zeitschrift für Politik 46 (2), S. 173-194.
- Schultze, Rainer-Olaf (2000): Indirekte Entflechtung: Eine Strategie für die Föderalismusreform?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 31 (3), S. 681-698.
- Schultze, Rainer-Olaf (2005): Die Föderalismusreform zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: APuZ B 13-14, S. 13-19.
- Silvia, Stephen J. (1999): Reform Gridlock and the Role of the Bundesrat in German Politics, in: West European Politics 22 (2), S. 167-181.
- Steffani, Winfried (1983): Die Republik der Landesfürsten, in: Ritter, Gerhard A. (Hrsg.): *Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen und Deutschland von 1848 bis zur Gegenwart*, Düsseldorf, S. 181-213.
- Strohmeier, Gerd (2004): Der Bundesrat: Vertretung der Länder oder Instrument der Parteien?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 35 (4), S. 717-731.
- Struck, Peter/Oettinger, Günther (2008): Eckpunkte zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Kommissionsdrucksache 128.
- Sturm, Roland (1999): Der Föderalismus im Wandel: Kontinuitätslinien und Reformbedarf, in: Jesse, Eckhard/Löw, Konrad (Hrsg.): *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, S. 81-99.
- Sturm, Roland (2002): Vorbilder für eine Bundesratsreform? Lehren aus den Erfahrungen der Verfassungs-praxis Zweiter Kammern, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 33 (1), S. 166-179.
- Sturm, Roland (2003): Zur Reform des Bundesrates: Lehren eines internationalen Vergleichs der Zweiten Kammern, in: APuZ B 29-30, S. 24-31.
- Sturm, Roland (2005): Föderalismusreform: Kein Erkenntnisproblem, warum aber ein Gestaltungs- und Entscheidungsproblem?, in: Politische Vierteljahresschrift 46 (2), S. 195-203.
- Stüwe, Klaus (2008): Der Bundesrat in Zeiten Großer Koalitionen, in: APuZ B 16, S. 24-31.
- Umbach, Maiken (Hrsg.) (2002): *German Federalism: Past, Present, Future*, Hounds-mills.
- Voigt, Rüdiger (Hrsg.) (1995): Der kooperative Staat: Krisenbewältigung durch Verhandlung?, Baden-Baden.
- Wachendorfer-Schmidt, Ute (2003): Politikverflechtung im vereinigten Deutschland, Wiesbaden.
- Wagschal, Uwe/Grasl, Maximilian (2004): Die modifizierte Senatslösung: Ein Vorschlag zur Verringerung von Reformblockaden in deutschen Föderalismus, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 35 (4), S. 732-752.
- Westphalen, Raban Graf von (Hrsg.) (2001): *Deutsches Regierungssystem*, München/Wien.
- Ziller, Gebhard/Oschatz, Georg-Berndt (1998): Der Bundesrat, Düsseldorf.
- Zintl, Reinhard (1999): Politikverflechtung und Machtverteilung in Deutschland, in: Ellwein/Holtmann (Hrsg.), S. 471-481.
- Zohlnhöfer, Reimut (2008): Föderalismusreform und die Entwicklung der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen: Versuch einer Klärung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 39 (2), S. 415-419.

Die Vertretungen der Länder beim Bund

1. Einleitung

Mit den Vertretungen der Länder beim Bund verfügt das deutsche Regierungssystem über einzigartige politische Institutionen. Ihre Leitidee ist die Vertretung der Interessen des eigenen Bundeslandes gegenüber den Verfassungsinstitutionen des Bundes und der anderen Bundesländer.

Die Landesvertretungen sind zumeist Außenstellen der Staats- bzw. Senatskanzleien. Ihre vordringliche Aufgabe ist die Stimmführung und Vertretung im Bundesrat. Darüber hinaus antizipieren sie politische Entwicklungen mit Auswirkungen für die Politik des eigenen Landes – sie dienen als Horchposten und Sprachrohr im Zuge des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses, organisieren Kontakte zum Vorteil des Landes und präsentieren in der Bundeshauptstadt die Vielfalt ihres Landes. Als politische Institutionen erbringen sie neben manifesten¹ und latenten² Leistungen für ihre Umwelt auch instrumentelle³ und symbolische⁴ Leistungen für ihre Eigenstabilisierung (Easton 1965; Göhler 1994; Patzelt 2007: 314ff.; vgl. LRH SH 2008: 80).

Die institutionellen Wurzeln der heutigen Landesvertretungen finden sich in den diplomatischen Beziehungen der deutschen Einzelstaaten zueinander und zum jeweiligen Herrschaftszentrum und lassen sich bis in das Mittelalter zurückverfolgen. Das Kommunikations- und Interaktionsverhalten dieser Gesandtschaften orientierte sich zunehmend an völkerrechtlichen Grundregeln, wie sie maßgeblich von dem 1583 in Delft geborenen Hugo Grotius entworfen, durch den Wiener Kongress 1815 erweitert und als Gesandtenrecht 1818 in Aachen modifiziert wurden.

Unter der bismarckschen Reichsverfassung gewannen die Bevollmächtigten der Länder zum Bundesrat eine weitgehende rechtliche Normierung und Entscheidungsmacht. Im wesentlich zentraler ausgestalteten Regierungssystem der Weimarer Republik verloren die Ländervertretungen allerdings ihre vormalige Bedeutung sowie ihre diplomatische Rechts-

¹ So etwa eine Interessenvertretungsfunktion in jeweils eigener Landessache und eine Mitwirkungsfunktion an den Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen des Bundes.

² So etwa eine Führungs- und Responsivitätsfunktion im Interessenausgleich zwischen den Ländern und eine Personalmarkts- und Patronagefunktion.

³ So etwa die Funktion der Sicherung entscheidungswirksamer Kommunikation zwischen Bund und Ländern und die Kontrolle der Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse des Bundes im Interesse des jeweiligen Landes.

⁴ So etwa die Selbstsymbolisierung und Selbstdarstellung der Ordnungsprinzipien und Geltungsansprüche des jeweiligen Landes und/oder der Landesvertretung selbst, bspw. über Architektur, Veranstaltungen, Öffentlichkeitsarbeit, interne Berichtssysteme.

stellung (Exterritorialität, Immunität), bis sie schließlich in der Zeit der Gleichschaltung durch den Nationalsozialismus fast gänzlich verschwanden. Mit der Gründung der Bundesrepublik entstanden auch die Landesvertretungen neu am Ort des Bundesrates in Bonn. Nach der Wiedervereinigung und dem Umzug des Bundesrates (2000) siedelten sich auch die Landesvertretungen seit 1998 im Umfeld des Berliner Regierungsviertels an. Etliche der institutionellen Mechanismen⁵ der ursprünglichen Gesandschaften, wie der Kontinuitätsgrundsatz, der Instruktionsgrundsatz, die Berichtspflicht, die Geheimhaltungspflicht und die Rechenschaftspflicht (inhaltlich und finanziell), gelten auch in den heutigen Landesvertretungen weiter fort.⁶

Mit der gestiegenen Bedeutung der europäischen Integration unterhalten die Bundesländer seit 1985 auch Büros bzw. Vertretungen bei der EU in Brüssel, die z. T. organisatorisch eng mit den Vertretungen in Berlin verknüpft sind.⁷

Der folgende Beitrag führt in Rechtsgrundlagen, Aufgabengebiete und Arbeitsstrukturen der Vertretungen der Länder beim Bund sowie in deren vielschichtige Einbindung in den Koordinierungsprozess des Bundesrates ein.

2. Rechtsgrundlagen und Arbeitsstrukturen der Landesvertretungen

Die Kompetenzen der Vertretungen der Länder beim Bund sind weder im Grundgesetz noch in den Länderverfassungen direkt geregelt, sondern leiten sich aus den in Artikel 50 GG⁸ festgelegten Beteiligungsrechten und Mitwirkungspflichten der Länder ab. Die Landesvertretungen handeln damit als Landesbehörden innerhalb der Rahmen und Kompetenzen der durch die Regierungen der einzelnen Länder und Stadtstaaten erlassenen Geschäftsordnungen, Geschäftsverteilungs-, Organisations- bzw. Haushaltspläne⁹ sowie auf

⁵ Vgl. zum Begriff Patzelt 2007: 287; dagegen Rehberg 1994: 73ff.

⁶ Darstellungen zur historischen Entwicklung finden sich in: Kabierschke 1970; Scholl 1982; Schreckenbach 1956. Darstellungen zu Strukturen und Funktionen der Landesvertretungen finden sich in: Laufer/Wirth 1974; Oschatz 2003; Westerath 1989; Zumschlinge 1986; Zumschlinge/Sierigk 1994; Darstellungen zu einzelnen Landesvertretungen finden sich u. a. in Heidemann 2008; Horn 1986; Keuchel 2002; Zeller 1985 und Ziegler 2000.

⁷ Mittlerweile betreiben 10 Länder (BB, BW, BY, HB, HE, NS, NW, SA, SL, TH) eine eigene Vertretung des Landes bei der EU in Brüssel, RP betreibt eine Vertretung in Brüssel als Teil der Vertretung beim Bund in Berlin, 2 Länder (HH, SH) betreiben gemeinsam ein Hanse-Office, während die übrigen Länder ein Büro (BE), ein Informationsbüro (MV) und ein Verbindungsbüro (SN) des Landes bei der EU unterhalten (Bauer 1996; Burgsmüller 2003; Fechtner 1992; Große Hüttmann 2006, 2007; Schmidt-Meinecke 1987; Zumschlinge 1989; Zumschlinge/Sierigk 1994).

⁸ Die Landesvertretungen finden im Grundgesetz keine Erwähnung, obwohl sich die Mitglieder des Parlamentarischen Rates der Notwendigkeit der (Wieder-)Errichtung funktionsfähiger Vertretungen der Länder beim Bund bewusst waren. Gleichwohl beschloss der Hauptausschuss in vierter Lesung die Streichung des die Landesvertretungen betreffenden Art. 96 des Herrenchiemsee Entwurfs mit 10 zu 9 Stimmen. Der Vorsitzende Carlo Schmid erklärte daraufhin die Selbstverständlichkeit der Einrichtung von Vertretungen der Länder bei der Bundesregierung. Das Grundgesetz enthält deshalb nur indirekte Verweise auf die Tätigkeit der Landesvertretungen, so etwa in Art 43 Abs. 2 GG und in Art. 52 Abs. 4 GG. Auch in den Verfassungen der Länder finden sich keine direkten Verweise auf die Landesvertretungen. Ihre Stellung wird ggf. im Rahmen der Organisationskompetenz des Ministerpräsidenten oder der Regierung festgeschrieben (Kabierschke 1970: 125ff.; Laufer/Wirth 1974: 28f.).

⁹ In vielen Fällen ist dies der Einzelplan 02 – Staatskanzlei des Landes.

der Grundlage der Geschäftsordnungen von Bundestag (GOBT) und Bundesrat (GOBRat) bzw. der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien¹⁰ (GGO).

Zur effektiven Aufgabenerfüllung sind die Landesvertretungen zumeist in räumlicher Nähe zu Bundesrat bzw. Regierungsviertel platziert.¹¹ Wichtig sind vor allem kurze – möglichst fußläufige – Entfernung, da mitunter auch spontane (bzw. informelle) Treffen oder Vorbesprechungen von Bundes- und Landespolitikern bzw. zwischen Bundes- und Landesbeamten verabredet sowie sonstige direkte persönliche Kontakte hergestellt werden müssen.

Aus Gründen der Kostensparnis kooperieren verschiedene Landesvertretungen, in dem Gebäude (BB, MV) bzw. Serviceeinrichtungen (NS, RP, SH, SL) gemeinsam genutzt werden. Für den Erwerb und die Unterbringung ihrer Vertretungen in Berlin wendeten die Bundesländer durchschnittlich je 20,5 Millionen Euro an Grundstücks- und Baukosten auf (LRH BW 2003: 106).¹²

Die zentrale Aufgabe der Landesvertretungen, die Beobachtung aller landespolitisch relevanten Vorgänge in Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung (vgl. Abschnitt 3), erfordert eine hauptsächlich nach Politikfeldern organisierte Arbeitsstruktur, die zwischen den Ländern variiert. Grundsätzlich orientiert sich die interne Organisation an den Strukturen der Bundesratsausschüsse sowie der Ressortstruktur auf Landes- bzw. auf Bundesebene.

Die erforderliche Personalstruktur folgt dem in Abschnitt 3 beschriebenen Aufgabenspektrum und liegt im Durchschnitt bei 35 Beschäftigten (LRH BW 2003: 104f.). An der Spitze jeder Landesvertretung steht traditionell ein Bevollmächtigter der Landesregierung. Je nach Landestradition oder politischer Konstellation arbeitet dieser im Rang eines Ministers bzw. eines Staatssekretärs mit Kabinettsrang (sog. Politikerlösung) oder eines Staatssekretärs ohne Kabinettsrang bzw. eines Beamten des höheren Dienstes (sog. Beamtenlösung).

Die Politikerlösung bietet dem Bevollmächtigten den Vorteil des uneingeschränkten Zutritts- und Rederechts in Bundesrat und Bundestag (Art. 43 GG). Gleichwohl zeigt der Zeitreihenvergleich, dass die Beamtenlösung überwiegt.¹³ Gründe dafür sind unter anderem koalitionspolitische oder personaltaktische Überlegungen bzw. die Intention des Ministerpräsidenten, selbst direkt in die Bundespolitik eingreifen zu können (Zumschlinge 1986: 343ff.). Vor allem im Rahmen der Politikerlösung zeichnet zusätzlich ein Dienststellenleiter für die Leitung des Hauses verantwortlich.

Ein Mitarbeiterstab aus Fach- und Koordinierungsreferenten steht Bevollmächtigten bzw. Dienststellenleiter bei der Erfüllung der Aufgaben zur Seite. Die Referenten sind als Stammpersonal entweder direkt über den Stellenplan der Landesvertretung etabliert oder werden von ihren jeweiligen Landesressorts zur Landesvertretung nach Berlin abgeord-

¹⁰ Vgl. § 47 Abs. 1 Satz 1 GGO: „Der Entwurf einer Gesetzesvorlage ist Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und den Vertretungen der Länder beim Bund möglichst frühzeitig zuzuleiten, wenn ihre Belange berührt sind.“

¹¹ 10 Landesvertretungen befinden sich in unmittelbarer Nähe des Bundesrats (davon BB+MV, HE, NS, RP, SH, SL in den Ministergärten), BW und NW residieren im Diplomatenviertel, während BE (Rotes Rathaus), SA und SN und sich nur noch bedingt in fußläufiger Entfernung vom Bundesrat befinden.

¹² Die ehemaligen Immobilien in Bonn wurden entweder abgestoßen oder in eine anderweitige landeseigene Nutzung überführt.

¹³ Aktuell (März 2009) amtierten 3 Minister, 10 Staatssekretäre, 2 Staatsräte und 1 Ministerialdirigent als Bevollmächtigte (Bundesrat: Verzeichnis der Bevollmächtigten der Länder beim Bund)

net.¹⁴ Fach- und Koordinierungsreferenten agieren auf der Basis konkreter Weisungen oder im Rahmen pflichtgemäßen Ermessens. Durch hierarchische Strukturierung und entsprechende Berichtssysteme sowie durch die Herstellung von Öffentlichkeit (z. B. der Ländervoten im Bundesrat) wird das Handeln der Akteure insgesamt responsiv rückgekoppelt und ist bei Abweichung zum Beispiel dienstrechtlich sanktionierbar.

Während die Referentenebene neben der Arbeit in den 16 Bundesratsausschüssen häufig auch die Beobachtung der 22 Bundestagsausschüsse¹⁵ und zum Teil auch der Fraktionsarbeitsstrukturen übernimmt, werden Referats-, Abteilungs- und Dienststellenleiter immer dann tätig, wenn es gilt, hierarchisch höherrangige Kontakte in diesen Institutionen zu pflegen. Die Mitarbeiter der Landesvertretungen verfügen damit über ein enormes gesetzgeberisches Detailwissen, das sie vor dem Hintergrund vielfältiger hierarchisch als auch parteipolitisch gewachsener Strukturen improvisatorisch im Interesse ihres Landes einsetzen (Ismayr 2001: 265f.).

Neben diesem „politischen“ Personal beschäftigt jede Landesvertretung Personal für die Organisation und Durchführung eines zumeist recht umfangreichen und inhaltlich ausdifferenzierten Veranstaltungsangebots.¹⁶ Zusätzlich verfügen einige Vertretungen auch über eigene Bewirtungs- und Beherbergungsbereiche. Arbeitsstrukturen für die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sowie für die hausinterne Organisation, vor allem für Registratur- und Assistenzdienste und den technischen Hausbetrieb, ergänzen die Strukturen der Landesvertretungen.

3. Aufgaben der Landesvertretungen

3.1 Allgemeine Aufgaben

Die institutionelle Leitidee der Landesvertretungen ist die Vertretung der Einzelinteressen der deutschen Bundesländer. Trotz der unterschiedlichen organisatorischen Bedingungen in den einzelnen Ländern und Stadtstaaten lassen sich für die Vertretungen der Länder beim Bund allgemein folgende Kernbereiche der Aufgabenerfüllung abgrenzen:

- Stimmführung und Vertretung im Bundesrat;
- Herstellung von Kontakten und Pflege der Verbindungen der Landes- bzw. Stadtregierung zur Bundesregierung, zum Deutschen Bundestag, zu den Organen der Europäischen Gemeinschaften und zu anderen internationalen Organisationen in Berlin sowie regelmäßige Information über die von diesen Stellen verfolgte allgemeine Politik und verfolgten Absichten;
- Beobachtungen aller wichtigen politischen Vorgänge beim Bund sowie die Sammlung und Nutzbarmachung entsprechender Informationen;
- Einbringung der Interessen des Landes/Stadtstaates im Sinn der Wahrung der bundesstaatlichen Ordnung und wirkungsvolle Darstellung dieser Interessen in der Öffentlichkeit sowie
- Information des Landtags über Bundesangelegenheiten.

¹⁴ Diese Abordnungen erfolgen i. d. R. für einen Zeitraum von 3-5 Jahren und dienen neben der Nutzung von Ressortkompetenz auch als Personalentwicklungsinstrument für den Führungskräftenachwuchs der Landesverwaltungen.

¹⁵ 16. Wahlperiode.

¹⁶ So hat bspw. die schleswig-holsteinische Landesvertretung von 2004 bis 2006 in den gemeinsam mit der Landesvertretung von Niedersachsen genutzten Räumen insgesamt 81.405 Gäste zu 742 Veranstaltungen empfangen (LRH SH 2008: 84).

3.2 Kontakte zum Bundesrat

Die Vertretungen der Länder beim Bund agieren in der Hauptsache als maßgebliche Agenten des hochformalisierten Bundesratsprozesses. Ihre zentrale Aufgabe ist – in enger Abstimmung mit den jeweiligen Staats- bzw. Senatskanzleien sowie den jeweiligen Landesministerien – die Stimmführung und Vertretung des eigenen Landes im Bundesrat. Zu diesem Zweck bereiten vor allem die Mitarbeiter der Landesvertretungen die Ausschuss- und Plenarsitzungen des Bundesrates vor, bringen im Interesse des Landes Anträge ein, sammeln Informationen, erarbeiten Stellungnahmen und nehmen an Abstimmungen teil (Ismayr 2001: 264ff.; Abschnitt 4 dieses Beitrags).

3.3 Kontakte zur Bundesregierung

Im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland werden die meisten Gesetzentwürfe von der Bundesregierung eingebracht (Ismayr 2008: 390ff.). Aus diesem Grund besteht das starke Interesse der Länder, über die Landesvertretungen enge Informationskontakte zur Bundesregierung zu unterhalten. Dies geschieht zum einen über den regelmäßig am Mittwoch im Bundesrat tagenden Ständigen Beirat¹⁷ sowie über die Bundesratsausschüsse und über direkte Kontakte – zumeist auf Referentenebene – zwischen den Landesvertretungen und den Bundesministerien.

Kontakte über den Ständigen Beirat: Nach dem Grundgesetz ist der Bundesrat von der Bundesregierung über die Führung der Geschäfte auf dem Laufenden zu halten (Art. 53 Satz 3 GG). Regelmäßig nach den Sitzungen des Bundeskabinetts unterrichtet daher der zuständige Staatsminister beim Bundeskanzler im Ständigen Beirat die Bevollmächtigten der Länder über die Pläne und Entscheidungen der Bundesregierungen (§ 9 Abs. 3 GOBRat; vgl. Reuter 2007: 332ff.). In Abhängigkeit vom politischen Verhältnis zwischen Bundesrat und Bundesregierung kommt es dabei häufig zu einem intensiven Gedankenaustausch mit den Ländervertretern.

Kontakte über den Bundesrat: Nach dem Grundgesetz haben die Mitglieder der Bundesregierung das Recht und auf Verlangen die Pflicht, an den Verhandlungen des Bundesrates und seiner Ausschüsse teilzunehmen (Art. 53 Satz 1 GG). Dies kann einmal über die Teilnahme an den Plenarsitzungen geschehen. Im Plenarsaal des Bundesrates verfügen die Mitglieder der Bundesregierung darum über feste Plätze.¹⁸ Auf Arbeitsebene wichtiger ist jedoch die Teilnahme von Fachreferenten der Ministerien an den Sitzungen der Bundesratsausschüsse. Je nach Tagesordnungspunkt und Zusammenhang wechselnd, nehmen die Vertreter der Ministerien, platziert neben dem Ausschussvorsitzenden, an den Verhandlungen teil. Zusätzlich besteht die Möglichkeit für die Referenten der Länder- und der Bundesministerien, am Rande der Ausschusssitzungen, vor oder nach dem jeweiligen Tagesordnungspunkt, mehr oder minder formell Informationen auszutauschen.

Direkte Kontakte: Das föderalistische Regierungssystem der Bundesrepublik erfordert eine Vielzahl direkter Kontakte zwischen den politischen und fachlichen Akteuren, die sich zum großen Teil in formalisierten Bund-Länder-Runden bzw. am Rande der formalen Sitzungen von Bundestag und Bundesrat abspielen. Die Fachreferenten der Landesvertre-

¹⁷ Durch den Ständigen Beirat unterstützen die Bevollmächtigten der Länder den Bundesratspräsidenten und das Bundesratspräsidium bei der Vorbereitung der Sitzungen und der Führung der Verwaltungsgeschäfte des Bundesrates (§ 9 Abs. 2 GOBRat) und koordinieren die Interessen der Länder.

¹⁸ Analog dazu verfügen auch die Mitglieder des Bundesrates über feste Plätze im Plenum des Deutschen Bundestags (Art. 43 Abs. 2 GG).

tungen werden vor allem im Zuge der Sitzungsvorbereitung(en) oder zum Einholen von spezifischen Informationen im Interesse des Landes den direkten Kontakt zu entsprechenden Stellen in den Bundesministerien suchen. Sie sind dabei nicht an die Einhaltung eines hierarchischen Dienstwegs gebunden (Reuter 2007: 282f.).

3.4 Kontakte zum Deutschen Bundestag

Zu den wichtigen Aufgaben der Mitarbeiter der Landesvertretungen gehört auch die Pflege von Kontakten zu den Organen und Mitgliedern des Deutschen Bundestages. In Zusammenarbeit mit den Bundestagsabgeordneten aus dem eigenen Land werden darüber hinaus die Vorstellungen der einzelnen Länder in den parlamentarischen Entscheidungsprozess und das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren frühzeitig eingebracht. In der Praxis nehmen Referenten und Bevollmächtigte an den Sitzungen der Bundestagsausschüsse, des Plenums, der Fraktionen und Arbeitskreise bzw. Arbeitsgruppen teil (Art. 43 Abs. 2 GG, Ismayr 2001: 187ff.). Häufig übernehmen die Fachreferenten dabei die Beobachtung mehrerer Ausschüsse. Ein Referent einer Landesvertretung¹⁹ aus dem Bereich Umwelt, Landwirtschaft und Verbraucherpolitik beschreibt seine Erfahrungen folgendermaßen:

„In den Bundestagsausschüssen sitze ich meistens am Rand oder hinter den Abgeordneten meines Landes. Ich habe dort aber kein Rederecht, ich höre nur zu. Aber in der Fraktionsarbeitsgruppe habe ich Rederecht und werde auch immer mit gefragt. Dort sitze ich also mit am ‚Verhandlungstisch‘ und nicht in der zweiten Reihe. Aber das hängt wiederum von der Arbeitsgruppe und deren Vorsitzendem ab. Das ist verschieden. Aber auch im Ausschuss kommt der Abgeordnete mal zu einem, man geht vor die Tür und bespricht am Rande die Dinge. Oder er dreht sich während der Sitzung um, oder er hat vor der Sitzung angerufen und ich bringe dann Material aus dem eigenen Bereich mit. In den Arbeitsgruppen hält es sich die Waage, ob ich selbst aktiv bin oder ob ich gefragt werde. Aber besser ist es natürlich, erst einmal auf die Nachfrage zu warten und sich nicht permanent einzumischen, wir Ländervertreter sind ja keine Abgeordneten“ (Interview vom 20.09.2005).

Häufig finden auch die Landesgruppentreffen der Bundestagsabgeordneten in den Räumlichkeiten der eigenen Landesvertretung statt.

3.5 Sonstige politische Kontakte

Neben diesen politischen Kernaufgaben sind die Landesvertretungen und insbesondere die Bevollmächtigten der Länder wichtige Verbindungs- und Informationsstellen für die in der Bundeshauptstadt tätigen diplomatischen Vertretungen, Kirchen, Verbände, sonstigen gesellschaftlichen Institutionen und Interessenvertretungen im Sinne des jeweiligen Bundeslandes. Ein wichtiges Element der Beobachtungs- und Selbstdarstellungsstrukturen ist daher die Organisation eigener Veranstaltungen mit weitreichendem Landesbezug in den jeweiligen Vertretungen. Ein Referent einer Landesvertretung aus dem Bereich Internationale Angelegenheiten und EU-Angelegenheiten des Bundestages beschreibt die Arbeitsweise folgendermaßen:

¹⁹ Alle Interviews wurden anonymisiert.

„Da geht es um Kommunikationsfluss [...] und da geht es auch um ganz persönlichen Kontakt. [...] Wir hören hier ganz viele Sachen sehr früh und die werden hier schon diskutiert, wenn sie anderswo sozusagen noch gar nicht so richtig aus der Tür sind und wir müssen einfach versuchen, als Bundesland, so nahe wie möglich dran zu bleiben und das ist im Wesentlichen Netzwerkarbeit. Da muss man persönliche Kontakte knüpfen, sich mit den Leuten zusammensetzen, ein bisschen reden, auch ganz informell und damit ein passant auch Sachen in Erfahrung bringen, aber auch Sachen unterbringen. [...] Und dann machen wir hier meist etwas Inhaltliches zusammen, und immer besser auch mit einem Essen, dann flutscht das besser, was wir zu vermitteln haben, und so gibt es dann ein Gegenseitigkeitsverhältnis. Und so werde ich dann da und dort wiederum eingeladen. Und das ist gut für uns, denn ich werde dann sozusagen als Experte eingeladen und so spielt unser Land letztendlich auch eine Rolle, die ihm als großem Bundesland zukommt“ (Interview vom 22.06.2005).

Insgesamt verfügen die Mitarbeiter der Landesvertretungen durch die vielfältigen Informations- und Arbeitskontakte über einen guten Einblick in die jeweiligen politischen Planungs- und Entscheidungsprozesse im Bund, über den sie ihre jeweilige Landesregierung laufend unterrichten.

4. Stimmführung, Vertretung und Koordination im Bundesrat

Durch den seiner Struktur nach „exe cutiven“ Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit (Art. 50 GG; Ismayr 2008: 389ff.). Obwohl der Bundesrat – verfassungsrechtlich gesehen – keine gleichberechtigte Kammer eines einheitlichen Gesetzgebungsorgans darstellt, ist er mit einem Initiativrecht bei Gesetzen und Verordnungen, einem Vetorecht bei Verfassungsänderungen, einer großen Zahl von zustimmungspflichtigen Gesetzen und bei mehr als einem Drittel der zahlreichen Rechtsvorschriften des Bundes sowie einem Einspruchsrecht bei allen anderen Bundesgesetzen ausgestattet. Damit ist der Bundesrat maßgeblich in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess der Bundesrepublik eingebunden und kommt von seiner Funktion einem parlamentarischen Gremium nahe (Ismayr 2009: 525ff.; Beyme 2004: 340).

Die Arbeit des Bundesrates wird hauptsächlich in den 16 ständigen Ausschüssen geleistet, die in ihrer fachlichen Struktur weitgehend mit den Bundesministerien korrespondieren (Ismayr 2009: 526). Alle notwendigen Unterlagen zur Vorbereitung der Sitzungen²⁰ stellt der Bundesrat den Ländern über die Landesvertretungen zur weiteren Verteilung so früh wie möglich²¹ zur Verfügung (§§ 15 und 38 GOBRat).

Entscheidungen des Bundesrates werden im Plenum in der Regel mit der absoluten Mehrheit der derzeit 69 Stimmen der 16 Bundesländer gefällt, wobei die Stimmen je Land einheitlich abzugeben sind (Art. 51 GG). Stimmenthaltungen wirken dabei wie Gegenstimmen. Dieses Entscheidungssystem erfordert für eine effektive gemeinsame Länderinteressenvertretung eine Koordinierung zwischen den unterschiedlichen Interessen der Ressorts im jeweiligen Land, zwischen den unterschiedlichen Interessen der einzelnen Länder

²⁰ So vor allem die Tagesordnungen für die Ausschusssitzungen und das Plenum, Vorlagen zu Gesetzen und Verordnungen (Drucksachen), Protokolle der Ausschusssitzungen und des Plenums usw.

²¹ Bis zur Einführung elektronischer Dokumente wurden alle Drucksachen des Bundestages und des Bundesrates zeitnah über die Poststellen der Landesvertretungen an die Bundesländer verteilt.

und zwischen den unterschiedlichen Interessen von Bund und Ländern – zugleich jeweils überformt durch die unterschiedlichen Interessen zwischen den einzelnen Koalitionspartnern bzw. zwischen Regierungsmehrheit und Opposition auf Landes- und Bundesebene (Laufer/Münch 1998: 186ff.; Leunig 2004; Stüwe 2004). Koordinierung bedeutet im Kern die Beschaffung der notwendigen Stimmenmehrheit zu einer Entscheidungsvorlage. Entscheidungen können dabei als „koordiniert“ gelten, wenn unter den beteiligten Akteuren Vereinbarungen getroffen wurden, die antizipierte negative Folgen von Entscheidungen bis zu einem bestimmten Grad vermeiden, verringern oder ausgleichen helfen (Lindblom 1965: 227).

Mit dem wachsenden politischen Gewicht des Bundesrates haben die parteipolitische Orientierung und die Blockbildung stark zugenommen (Ismayr 2009: 526). Parteipolitische Koordinierungen erfolgen seit 1969 auf verschiedenen Ebenen und durch unterschiedliche Akteure²² in, hauptsächlich nach sogenannten A- und B-Ländern²³ getrennten, regelmäßigen formalen Koordinierungsrunden. FDP, Bündnis90/Grüne bzw. Die Linke koordinieren je nach Koalitionsbeteiligung ebenfalls, allerdings eher ad hoc denn in formellen Sitzungsrunden (Leonardy 2002: 184; Lembruch 1998; König/Bräuninger 1998). Demokratietheoretisch problematisch wird das parteipolitische Koordinierungsgeschehen dann, wenn das Abstimmungsverhalten der Bundesratsmitglieder sich weniger an sachpolitischen Fragen der Landespolitik, als vielmehr an sach- oder machtpolitischen Fragen der Bundespolitik orientiert (Ismayr 2008: 408f.; Lehmburck 2000; Sturm 2003: 62f.).

Um den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess des Bundesrates angesichts der Vielzahl von Entscheidungsvorlagen und vor dem Hintergrund der beschriebenen Koordinierungsnotwendigkeiten bearbeitbar zu halten, folgt die Behandlung der Vorlagen im Bundesrat einem 3-Wochen-Zyklus von Ausschusswoche, Koordinierungswoche und Plenarwoche, der jeweils am letzten Freitag der Plenarwoche mit der Plenarsitzung seinen Abschluss findet (vgl. Reuter 2007: 376ff.).

4.1 Ausschusswoche

Die Arbeit der 16 Bundesrатаusschüsse und ihrer Unterausschüsse ist nach annähernd gleichem Muster organisiert. Obgleich sich der Bundesrat aus den Mitgliedern der Regierungen der Länder zusammensetzt, wird das Ausschussgeschehen hauptsächlich von den Referenten der Landesvertretungen bzw. durch aus dem jeweiligen Bundesland anreisende Referenten der Landesministerien²⁴ als „Beauftragte“ (Art. 52 Abs. 4 GG; § 11 Abs. 2 GO-BRat) bestimmt.²⁵

²² Vor den Ausschusssitzungen i. d. R. durch die Referenten, vor den Sitzungen zum Ständigen Beirat i. d. R. durch die Bevollmächtigten bzw. Dienststellenleiter. Zu den Teilnehmern der formalen Koordinierungsrunden vgl. Fn. 36 u. 37.

²³ Vgl. zu Einzelheiten Abschnitt 4.1-4.3. Die Unterscheidung in A- und B-Länder wurde erstmals von Bundeskanzler Helmut Schmidt in der Aussprache im Plenum des Bundesrates am 12.03.1976 angewandt (vgl. Plenarprotokoll der 432. Sitzung S. 101ff.; vgl. zum Sprachgebrauch Lehmburck 1998 sowie König/Bräuninger 1998). Bei Regierungskoalitionen bemisst sich die A- bzw. B-Zugehörigkeit des Ressorts nach der politischen Farbe des jeweiligen Ministers und nicht nach der Mehrheit der Landesregierung (Leonardy 2002: 182).

²⁴ Sog. Reisereferenten, die oft über vielfältige Informationskontakte verfügen und wichtige Koordinierungsaufgaben wahrnehmen (vgl. Ismayr 2008: 399; Oberthür 1989: 394).

²⁵ Die ordentlichen bzw. stellvertretenden Mitglieder des Bundesrates nehmen als ordentliche bzw. stellvertretende Ausschussmitglieder nur im Ausnahmefall bzw. im Fall der sog. politischen Ausschüsse (Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten, Ausschuss für Verteidigung) an den Ausschusssitzungen teil (Art. 51 Abs. 1 GG; Reuter 2007: 281, 346). Eine Ausnahme stellt der Finanzausschuss dar, der

Nahezu jeder Sitzung der Bundesratsausschüsse sind entsprechende politische Vorbesprechungen, hauptsächlich getrennt nach A- und B-Ländern, vorgeschaltet, in denen unmittelbar vor der Ausschusssitzung bereits erste Absprachen einer gemeinsamen parteipolitischen Linie anhand der Tagesordnung erfolgen können.²⁶

In den Ausschüssen ist zu jeder Vorlage ein Votum der Länder zu erarbeiten, das als Abstimmungsgrundlage für die Plenarsitzung dient. Zu diesem Zweck erstellen die Referenten für jeden Ausschuss ein Arbeitsdokument, in dem entsprechend der Tagesordnung die wesentlichen Inhalte der Vorlagen zusammengefasst, die Position des Landes verdeutlicht sowie mögliche Verhandlungsspielräume verzeichnet werden. Die Voten in diesem Dokument sind Ergebnis vorheriger Abstimmungen und werden dem Referenten in der Regel vom jeweiligen Landesministerium vorgegeben. Um uneinheitliches Abstimmungsverhalten innerhalb des Landes möglichst zu vermeiden, versuchen die Fach- und Koordinierungsreferenten bereits vor den Ausschusssitzungen die Haltungen der anderen betroffenen Fachressorts im Land festzustellen und ggf. aufeinander abzustimmen (Reuter 2007: 377). Trotzdem ist unterschiedliches landesinternes Abstimmungsverhalten zu einer Ausschussvorlage in den unterschiedlichen Ausschüssen häufig nicht zu vermeiden. Dies kann seine Ursache in fachlichen oder politischen Positionsunterschieden, aber auch im Kommunikationsverhalten zwischen den Ressorts haben.

Während der Ausschusssitzung werden die Positionen der Länder Punkt für Punkt bekanntgegeben und auf Mehrheitsfähigkeit überprüft.²⁷ Zu diesem Zweck verzeichnet jedes Ausschussmitglied neben den eigenen auch die jeweiligen Voten der anderen Länder und ergänzt sie mit Informationen zu Positionsunterschieden und gegebenenfalls Verhandlungsmöglichkeiten. Die Ergebnisse der Ausschusssitzung leiten die Referenten im Anschluss an die Ausschusssitzung dem eigenen Ressort und dem Koordinationsreferenten der Landesvertretung zu. Im Laufe der Ausschusswoche treffen nun jeweils die von den Referenten übermittelten Ergebnisse aus den Bundesratsausschüssen in den Landesvertretungen sowie in den heimatlichen Ressorts ein, so dass bereits erste Koordinierungen auf Arbeitsebene innerhalb der Länder erfolgen können.

„Meine Arbeit als Koordinator beginnt eigentlich am Dienstagmittag der Ausschussswoche, wenn die vorläufige Tagesordnung vom Bundesrat vorgelegt wird.²⁸ Aus dieser Tagesordnung heraus fertigen wir ein landesinternes Koordinierungspapier; eine kommentierte Tagesordnung, in der in komprimierter Form alle relevanten Schlüsselinformationen aufbereitet sind. Der Kern dieses Papiers sind kurze Angaben zu Art und Inhalt der einzelnen Tagesordnungspunkte, also, ist das erster

²⁶ immer in Ministerbesetzung tagt, dem aber unmittelbar ein in Beamtenbesetzung tagender, vorbereitender Unterausschuss vorgeschaltet ist (vgl. Reuter 2007: 624f.). In Beamtenbesetzung tagende Ausschüsse werden von einem „amtierenden Vorsitzenden“ geleitet, der entweder Bediensteter des Vorsitzlandes oder dienstältester bzw. ranghöchster Beamter des Ausschusses ist (Reuter 2007: 350f.).

²⁷ Der Agrar- und der Rechtsausschuss kennen solche regelmäßigen Vorbesprechungen nicht.

²⁸ Während das Plenum seine Beschlüsse mit absoluter Mehrheit seiner Stimmen fasst, stimmen die Ausschüsse, deren Entscheidungen nur vorbereitenden Charakter und rechtlich keine Außenwirkung haben, durch Handaufheben mit einfacher Mehrheit ab. Jedes Land verfügt dabei über eine Stimme (§ 42 Abs. 2 u. 3 GOBRat). Das konkrete Abstimmungsverfahren in den Ausschüssen ist durch die Geschäftsordnung nicht festgelegt worden. Üblich ist es, zuerst die Ja-, dann die Nein-Stimmen und zuletzt die Stimmehaltungen in der Form von Verhältniszahlen, also z. B. 12:2:2, zu verzeichnen (Reuter 2007: 636f.).

²⁹ In der Praxis wird 17 Tage vor der Plenarsitzung ein erster Tagesordnungsentwurf auf weißem Papier („Weiße Tagesordnung“) ausgegeben, dem 10 Tage vor der Plenarsitzung eine „Gelbe Tagesordnung“ folgt. Nachträge können jedoch erforderlichenfalls bis zum Beginn der Plenarsitzung verteilt werden (Reuter 2007: 389f.).

Durchgang, zweiter Durchgang, Zustimmungsgesetz, Einspruchsgesetz usw., sodann die Ausschussergebnisse in Kurzform, auch gewisse Einschätzungen und Anmerkungen und das voraussichtliche Votum unseres Landes, das wir letztlich aus dem Verhalten der Landesressorts oder aus den Ergebnissen der Ausschusssitzungen interpretieren. Dieses Papier begleitet uns dann durch den gesamten Durchgang und wird um alle weiteren Entwicklungen bis zur Pressekonferenz am Vortag der Bundesratsplenary fortgeschrieben. Die Leitidee ist, in komprimierter Form alle Schlüsselinformationen aufzubereiten und für alle beteiligten Akteure unseres Landes verfügbar zu halten, so dass jeder Beteiligte für jeden Punkt über den gleichen Informationsstand verfügen kann“ (Interview vom 21.06.2005).

Am Freitagnachmittag der Ausschuswoche²⁹ verfügt der verantwortliche Koordinierungsreferent in der Landesvertretung nun über eine vorläufige³⁰ Übersicht über die Voten der einzelnen Ausschüsse je Vorlage, und damit je Tagesordnungspunkt einerseits über die Positionen der einzelnen Landesressorts und andererseits über die Positionen der einzelnen Bundesländer. Auf diese Weise können die regelmäßig tagenden Runden innerhalb der Ressorts und gegebenenfalls die gewöhnlich am Beginn jeder Woche tagenden Staatssekretärsrunden der Länder in die Suche nach Lösungswegen für die Harmonisierung unterschiedlichen Abstimmungsverhaltens eingebunden werden. Die Landeskabinette werden sich jedoch in der Regel erst in der Mitte der Plenarwoche mit dem eigenständigen Tagesordnungspunkt Bundesrat beschäftigen.

Unstrittige Vorlagen zwischen den Ländern werden im Ergebnis der Koordinierungsschritte gegebenenfalls in eine sogenannte Grüne Drucksache aufgenommen, über die aus Gründen der Sitzungsökonomie im Plenum in einer Sammelabstimmung entschieden wird (Reuter 2007: 513f.). Für alle offenen, unklaren oder strittigen Punkte muss nun innerhalb der Länder und teilweise auch zwischen den Ländern spätestens bis zur Plenarsitzung eine Koordinierung versucht werden.

4.2 Zwischen- bzw. Koordinierungswoche

Am Mittwoch der Koordinierungswoche liegen den Landesvertretungen aus dem Sekretariat des Bundesrates alle Ergebnisse der Bundesratsausschüsse als Empfehlungsdrucksachen vor,³¹ die die Grundlage der weiteren Koordinierungen und Entscheidungen bilden.³² Uneinheitliches Abstimmungsverhalten innerhalb eines Landes wird nach den Ausschusssitzungen gewöhnlich auf Beamtebene, häufig unter Federführung der Staatskanzlei oder der Landesvertretung, schrittweise einem Ausgleich zugeführt. Nur hochpolitische Angelegenheiten, Fälle von grundsätzlicher oder für das Land weitreichender Bedeutung sowie Angelegenheiten, die zwischen den einzelnen Ministerien streitig geblieben sind, werden im Landeskabinett entschieden (Reuter 2007: 377). Kann auch das Landeskabinett bzw. der Ministerpräsident keine Entscheidung herbeiführen, hat sich das Land in diesem Punkt in der Plenarabstimmung der Stimme zu enthalten (Art. 51 Abs. 3 GG).

²⁹ Am Freitagvormittag tagt der EU-Ausschuss, der eine gewisse thematische Querschnittsfunktion besitzt.

³⁰ Erst am Mittwoch der Koordinierungswoche liegen die Protokolle der Bundesratsausschüsse als Drucksachen vor.

³¹ Sog. Strichdrucksachen.

³² In der Praxis wird auch verzeichnet, wenn in einem Ausschuss eine Ausschussempfehlung nicht zu stande gekommen ist (Reuter 2007: 647).

„Das Verfahren [...] ist von dem Bestreben geprägt, möglichst viel auf möglichst niedriger Ebene zu verhandeln. Auch deshalb nehmen wir Abstand von großen Runden, weil die sich häufig auch dadurch auszeichnen, dass zur Vorbereitung etwa Vermerke an die Hausspitze geschrieben und abgesegnet werden müssen und dadurch die Positionen eher zementiert werden, als Beweglichkeit herzustellen. [...] Das heißt, die Beamten versuchen so viel wie möglich auf der Beamtenebene zu bereinigen. Was die nicht bereinigen können, wird an die Staatssekretärsebene abgegeben, die das im Rahmen der Staatssekretärsbesprechung am Montag der Plenarwoche versuchen. Wenn dort keine Einigung erzielt werden kann, dann muss sich das Kabinett damit beschäftigen. Und die Punkte, die letztendlich ins Kabinett gehen, sind dann wirklich auch sehr knifflig“ (Interview vom 21.06.2005).

Bei den Bemühungen um eine landesinterne Koordinierung werden auch die Konfliktlinienkonstellationen zwischen den Bundesländern in die Überlegungen und Entscheidungen der Akteure einbezogen.

„Es ist ja nicht unbedeutend, ob eine Ziffer, über die man sich im Land erbärmlich streitet, im Bundesrat ohnehin eine Mehrheit hat, oder ob es auf unsere Stimmen in diesem Punkt ankommt. Ganz wichtig sind auch Punkte, wo es um ganz elementare Landesinteressen geht, aber die Ressorts ganz unterschiedlicher Meinung sind. Das ist sehr häufig zum Beispiel bei wirtschaftspolitischen Fragekombinationen der Fall“ (Interview vom 21.06.2005).

Positionsunterschiede werden erst bedeutsam, wenn die erforderlichen Abstimmungsmehrheiten im Bundesratsplenum aufgrund dieser Differenzen in Gefahr geraten. In der Tat lässt sich mit der Zunahme von Regierungskoalitionen auf Länderebene seit einigen Jahren auch eine Zunahme der Zahl der Stimmen verzeichnen, die weder den A-Ländern noch den B-Ländern zugerechnet werden können. Enthalten sich diese Länder der Stimme,³³ wird zwar einerseits ein Einspruch des Bundesrates gegen Bundesgesetze erschwert, andererseits wird bei Zustimmungsgesetzen ein „Veto“³⁴ des Bundesrates aber auch wahrscheinlicher. Die Stimmen dieser „neutralen“ Länder können daher bei Mehrheitsentscheidungen für das Ergebnis der Bundesratsplenarsitzung ausschlaggebend sein und erfordern einen unter Umständen hohen Koordinierungsaufwand (Benz 2004).

Für die Koordinierung innerhalb der politischen Lager zeichnet jeweils ein Bundesland federführend zuständig.³⁵ Deren Bundesratskoordinatoren sind daher zusätzlich für die Koordinierung auch einer einheitlichen „parteipolitischen“ Linie verantwortlich. Sofern die kleineren Parteien in mehreren Landesregierungen an der Regierung beteiligt sind, finden auch hier eigenständige Koordinierungsrunden statt, um eine einheitliche Linie sicherzustellen. Alles in allem herrscht bei ihnen aber eine weniger strikt organisierte Koordinierung vor als bei den A- bzw. B-Ländern (Leonardy 2002: 184f.).

³³ Koalitionsverträge verpflichten die Partner bei politisch wichtigen bzw. umstrittenen Themen i. d. R. zu einer Enthaltung bei den Abstimmungen im Bundesrat.

³⁴ Da der Bundesrat immer mit positiver Mehrheit abstimmt, handelt es sich bei einem Veto auf der Grundlage entsprechender Enthaltungen eher um ein abstimmungstechnisch verursachtes, denn positionsdifferenzbestimmtes Veto.

³⁵ Der Koordinierungsvorsitz der A-Länder lag lange Zeit in der Verantwortung von Niedersachsen und wurde dann Nordrhein-Westfalen übergegeben. Seit 2005 ist Bremen zuständiges Koordinierungsland der A-Seite. Auf der B-Seite obliegt die Koordinierung Baden-Württemberg. „Es gab früher aber auch mal Überlegungen, das an den am längsten dienenden Bevollmächtigten zu knüpfen. Aber dabei ist auch immer zu bedenken, ob das auch personell und von der Ausstattung her geleistet werden kann“ (Interview vom 21.06.2005).

A-Länder und B-Länder koordinieren dabei durchaus unterschiedlich. Während im Bereich der A-Länder neben den Gesprächsrunden im Vorfeld der Bundesratssitzungen eher formalisierte Koordinierungssitzungen mit weitreichenden Akteurskonstellationen in Zusammenhang mit einem steuernden Koordinationspapier im Mittelpunkt stehen,³⁶ wird im Bereich der B-Länder aufgrund der größeren Vielzahl von Interessenunterschieden eher anlassbezogen und vermittels Telefonschaltkonferenzen koordiniert³⁷ (Leonardy 2002: 184).

In der Mitte der Koordinierungswoche findet in den Staatskanzleien die landesinterne Koordinierungssitzung statt, an der alle zentral mit der Bundesratskoordinierung befassten Mitarbeiter des Landes teilnehmen. Unterschiedlich nach Land sind dies in der Hauptsache Vertreter der Staatskanzlei, jeweils Vertreter der einzelnen Ressorts, Vertreter der Landesvertretung sowie unter Umständen zusätzlich auch die Koordinierungs- bzw. Spiegelreferenten aus den Ressorts des jeweiligen Koalitionspartners. In dieser Sitzung wird der Tagesordnungspunkt „Bundesrat“ für die Sitzung des Landeskabinetts in der Plenarwoche vorbereitet. Auf der Grundlage der endgültigen Bundesratstagesordnung können noch einmal landesinterne Positionsdifferenzen einer Lösung zugeführt werden. Offen bleiben nur Problemfelder, die ausschließlich auf Staatssekretärs- oder Kabinetts Ebene zu klären sind. Auf der Grundlage der landesinternen Koordinierungen kann nun unter Federführung des Bundesratssekretariats zwischen den Ländern die vorläufige Grüne Drucksache der für das vereinfachte Abstimmungsverfahren vorgesehenen Tagesordnungspunkte erstellt werden (Reuter 2007: 436).

³⁶ Im Bereich der A-Länder fertigt das verantwortliche Koordinierungsland (aktuell Bremen) aus den Ergebnissen der Bundesrатаusschüsse ein den Prozess begleitendes Koordinationspapier. Dieses Papier wird als Vorankündigung auf Basis der Referenteninformationen am Donnerstagabend der Ausschuswoche an alle A-Länder mit Informationen und Abstimmungsempfehlungen sowie der Einladung, weitere offene Punkte zu benennen, versendet. Die Bundesratskoordinatorin der Landesvertretungen bereitet auf Basis dieser Informationen und unter Hinzuziehung von Informationen aus den Arbeitsgruppen der SPD-Bundestagsfraktion, jeweils unter Berücksichtigung der inzwischen eingetretenen Veränderungen, die am Mittwoch der Ausschuss- und der Plenarwoche tagenden A-Länder-Runden vor. Teilnehmer dieser Runde sind die Bevollmächtigten der SPD-geführten Bundesländer, ggf. die Dienststellenleiter/Bundesratskoordinatoren der Landesvertretungen, der Erste Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion, der Leiter der Bund/Länder-Koordinierungsstelle der SPD-Bundestagsfraktion und ein Vertreter der Bundesgeschäftsstelle der SPD. Von 1998 bis 2005 nahm darüber hinaus auch der Chef des Bundeskanzleramtes teil (vgl. Leonardy 2002: 184). „Die Krönung war dann regelmäßig auf A-Seite in der Plenarwoche ein Abendessen des Kanzlers mit den Ministerpräsidenten, derzeit [2005, KHS] auf Einladung von Ministerpräsident Beck in der Landesvertretung Rheinland-Pfalz, früher, noch zu Clements Zeiten, fand das durch Nordrhein-Westfalen in der Landesvertretung statt. Dort werden die Bundesratspunkte noch einmal behandelt, die im A-Lager noch streitig vorhanden sind. Wenn das abgearbeitet ist, dann wird auch über andere Themen auf der politischen Ebene gesprochen und sonstige Punkte, z. B. über Punkte, die auf den MPKs [Ministerpräsidentenkonferenzen, KHS] einmal/zweimal im Jahr abgearbeitet werden müssen. Es gibt am Rande der MPKs ja immer auch Zusammentreffen mit dem Kanzler, und dafür gibt es dann Vorbereichungen. So dass dieses Kanzlerabendessen zumindest auf A-Seite immer ein bedeutsames politisches Treffen war“ (Interview vom 21.06.2005).

³⁷ Die B-Länder-Koordinierung wird von der Landesvertretung Baden-Württembergs betreut. Hier trifft sich jeweils am Donnerstag der Plenarwoche die B-Länder-Runde in politischer Besetzung. Teilnehmer sind die Bevollmächtigten der CDU/CSU-regierten Länder, seit 2005 der für Bundesrats- und Länderratangelegenheiten zuständige Staatsminister im Bundeskanzleramt, sowie der Erste Parlamentarische Geschäftsführer der CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Insgesamt ist die Koordinierung auf höchster Ebene in Zeiten der Großen Koalition wesentlich auf die Koalitionsräumen verlagert (vgl. Leonardy 2002: 184). „Auf der B-Seite sah das [bis 2005, KHS] anders aus, da ist das bislang zumeist ein Frühstück gewesen, morgens in aller Herrgottsfrühe, halb acht bei Frau Merkel im Büro. Vor der Bundesratsplenarsitzung wurden dann dort auch noch gewisse Kurfestlegungen auf Ministerpräsidentenebene kurz vor der Sitzung vorgenommen“ (Interview vom 21.06.2005).

4.3 Plenarwoche

Die Plenarwoche bezieht ihre Bezeichnung von der am Freitag aller drei bis vier Wochen stattfindenden Plenarsitzung des Bundesrates. Während der Plenarwoche setzt sich die Koordinierungsarbeit bis zum Beginn der Plenarsitzung – und in einigen Fällen am Rande der Plenarsitzung – fort. Stand in der Zwischen- bzw. Koordinierungswoche vor allem die landesinterne Koordinierung im Mittelpunkt, vollzieht sich nun der Übergang zur länderübergreifenden bzw. Bund-Länder-Koordinierung.

Nach der Festlegung der Abstimmungslinien in den Landeskabinetten erfolgt am Mittwochmittag die Vorbesprechung zum Ständigen Beirat³⁸, in der unter Teilnahme der Koordinierungsreferenten der Länder und der Sekretäre des Bundesrates die Sitzung des Bundesrates vorbereitet wird. Hierzu wird vor allem der Meinungsstand zu den einzelnen Vorlagen abgeklärt (Probeabstimmungen), werden Ankündigungen von Landesanträgen und Wortmeldungen, die Reihenfolge, Teilung bzw. Zusammenfassung von Tagesordnungspunkten und Abstimmungen durchgeführt (Reuter 2007: 377f.). Am Ende dieses sogenannten Beamtenbeirats, bei dem die Sitzordnung abweichend von der sonstigen alphabetischen Anordnung in der Reihenfolge des Stimmengewichts der Länder erfolgt, scheint nun zum ersten Mal eine offizielle A-B-Länder-Konfliktlinie durch, deren Elemente nun bei Bedarf im Ergebnis weiterer Koordinierungssitzungen der A- und der B-Länder auf hoher politischer Ebene noch koordiniert werden können.

Am Mittwoch und Donnerstag der Plenarwoche finden weitere Treffen statt, deren Zeitpunkt und Zusammensetzung je nach Zugehörigkeit zum Lager von Regierungsmehrheit oder Opposition auf Bundesebene variiert. Neben einer festen sogenannten Brezelrunde am Donnerstagabend in der bayerischen Landesvertretung, während der die letzten Koordinierungen der B-Linie im Lichte der Landes- und Bundeskabinettentscheidungen erfolgen, koordinierte die A-Seite neben regelmäßigen Mittwochrunden bis zum Regierungswechsel 2005 in der Regel beim sogenannten Kanzlerabendessen am Donnerstagabend, während die B-Seite in der Regel während eines sogenannten Merkelfrühstücks am Freitagmorgen³⁹ letzte Koordinierungsbemühungen unternahm. In Zeiten der Großen Koalition wird die Koordinierung von vornherein durch die Koalitionsgremien und personelle Kooptierungen determiniert. So nimmt an den Sitzungen des Ständigen Beirats insbesondere für die Länder mit Großer Koalition neben den Bevollmächtigten auch ein Vertreter des jeweils kleineren Koalitionspartners⁴⁰ teil. Dies vertieft den Kommunikationsfluss und unterstützt Koordinierungsmöglichkeiten.

In den Plenarsitzungen des Bundesrates sitzen die Bundesratskoordinatoren der Landesvertretungen üblicherweise schräg hinter dem Stimmführer des Landes, „um aufzupassen, dass der das auch alles richtig macht und um auch zur Verfügung zu stehen. Und gleichzeitig, um die Ergebnisse gleich mitzuschreiben“ (Interview vom 21.06.2005).

Im Anschluss an die Bundesratssitzung wird ein Ergebnisbericht für die Staatskanzlei verfertigt, der noch vor Beschlussprotokollen und Stenografischem Bericht die Hauptergebnisse der Sitzung übermittelt. Weitere Auswertungen, beispielsweise über Erfolg oder Nickerfolg von Koordinierungsbemühungen, werden in der Regel nicht vorgenommen.

„Die Koordinierungsunterlage bleibt bei mir und meinen Mitarbeitern hier vor Ort in der Landesvertretung, weil da ja auch meine Einschätzungen zu Koordinierungen

³⁸ Sog. Beamtenbeirat bzw. „Kleiner Bundesrat“.

³⁹ Ein Vertreter dieser Runde unterrichtet die nicht anwesenden Akteure (bspw. beamtete Bevollmächtigte) unmittelbar vor Beginn der Plenarsitzung im Plenarsaal des Bundesrates über die Ergebnisse dieser Runde.

⁴⁰ I. d. R. in der Funktion des (stellvertretenden) Dienststellenleiters.

zwischen den Ressorts drin stehen, die ich denen nicht so allgemein zur Kenntnis geben möchte. Dann fühlen sich einige vielleicht ungleich behandelt. Zudem soll die Koordinierungsunterlage ja ein zeitnahe Instrument sein, das auch für neue Verhandlungswege offen sein soll, so muss dann nicht jeder auch alle Optionen kennen, die wir für möglich halten“ (Interview vom 21.06.2005).

5. Zusammenfassung

Mit den Vertretungen der Länder beim Bund verfügt das deutsche Regierungssystem über historisch gewachsene politische Institutionen mit vielfältigen Funktionen. Ihre institutio-nelle Leitidee ist die Vertretung der Interessen der einzelnen Länder beim Bund. Organisatorisch steht jeder Vertretung in der Regel ein Bevollmächtigter des Landes beim Bund vor, der in hohem Maße das Vertrauen des Regierungschefs besitzt. Neben der Stimmführung und Vertretung im Bundesrat gehört die Beobachtung aller für das Land wichtigen politi-schen Vorgänge in Berlin zu den Hauptaufgaben des Personals der Landesvertretungen. Der Bevollmächtigte bzw. der Dienststellenleiter sowie ein Stab von – mitunter abgeordne-ten – Fachbeamten aus den heimatlichen Ressorts, die entweder ihren Dienstort in der Lan-desvertretung in Berlin innehaben oder als sogenannte Reisereferenten zu den Sitzungen nach Berlin reisen, besuchen themen- und hierarchieabhängig die Sitzungen von Bundesrat und Bundestag und unterhalten Kontakte zu Bundesministerien, Bundesregierung sowie deutschen und internationalen politischen Institutionen wie den Lobbyvertretern oder den Botschaften anderer Staaten. Dabei agieren die Mitarbeiter nicht nur als „Horchposten“, sondern schalten sich auch aktiv in politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse im Interesse ihres Landes ein. Auf vielfältigen hauseigenen Veranstaltungen können themati-sch klug gewählte Vorträge oder Expertenrunden zusätzlich der Verdeutlichung landesei-gener Interessen dienen und bieten Raum für Hintergrundgespräche und Diskussionsansät-ze. Ob bayerisches Oktoberfest oder erzgebirgischer Weihnachtsmarkt in Berlin – im Mit-telpunkt der Veranstaltungen der Landesvertretungen steht das Werben und Handeln für die Interessen des eigenen Landes.

Literaturverzeichnis

- Bauer, Michael W. (1996): Die Verbindungsbüros der deutschen Länder bei der Europäischen Union in Brüssel, in: Verwaltungsrundschau 42 (12), S. 417-420.
- Benz, Artur (2004): Abstimmungsverfahren im Bundesrat, in: Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kommissionsdrucksache 0086, S. 1-5.
- Beyme, Klaus von (2004): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 10. Aufl., München.
- Burgsmüller, Christian (2003): Die deutschen Länderbüros in Brüssel – verfassungswidrige Nebenaußenpo-litik oder zeitgemäße Ausprägung des Föderalismus? Univ. Diss. Aachen.
- Easton, David (1965): A Framework for Political Analysis, Englewood Cliffs.
- Fechtner, Detlef (1992): Die Länderbüros in Brüssel, in: Verwaltungsrundschau (38), S. 157-159.
- Göhler, Gerhard (1994): Politische Institutionen und ihr Kontext: Begriffliche und konzeptionelle Überle-gungen zur Theorie politischer Institutionen, in: Göhler, Gerhard (Hrsg.): Die Eigenart der Instituti-onen: Zum Profil politischer Institutionentheorie, Baden-Baden, S. 19-46.
- Große Hüttmann, Martin (2006): Diplomatie mit Lokalkolorit: Die Vertretungen der deutschen Länder in Brüssel und ihre Aufgaben im EU-Entscheidungsprozess, in: Jahrbuch des Föderalismus, Band 7, Ba-den-Baden, S. 595-605.

- Große Hüttmann, Martin (2007): Die Koordination der deutschen Europapolitik, in: In: Aus Politik und Zeitgeschichte 57 (10), S. 39-45.
- Heidemann, Fred J. (2008): Sachsens Vertretungen: Von den Kurfürstlich-Sächsischen Gesandtschaften zur Vertretung des Freistaats Sachsen beim Bund, Dresden.
- Horn, Joachim (1986): Nordrhein-Westfalen und der Bundesrat: Die Anfänge der Landesvertretung in Bonn, Band 1, Köln.
- Ismayr, Wolfgang (2001): Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 2., überarb. Aufl., Opladen.
- Ismayr, Wolfgang (2008): Gesetzgebung im politischen System Deutschlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Gesetzgebung in Westeuropa: EU-Staaten und Europäische Union, S. 383-429.
- Ismayr, Wolfgang (2009): Das politische System Deutschlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, 4. akt. u. überarb. Aufl., Wiesbaden, S. 515-565.
- Karbierschke, Thomas-Michael (1970): Die Bevollmächtigten der Länder beim Bund als Element föderativer Verfassungsordnung, Saarbrücken.
- Keuchel, Eva Maria/Hessische Landesvertretung Berlin (Hrsg.) (2002): Die Landesvertretung für Hessen in Berlin: Geschichte, Gegenwart, Zukunft, Berlin.
- König, Thomas/Bräuninger, Thomas (1998): A-, B- und C-Länder: Zur Verwendung des Arguments „Sprachgebrauch und benötigte Kategorie“, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 29 (2), S. 350-352.
- Laufer, Heinz/Wirth, Jutta (1974): Die Landesvertretungen in der Bundesrepublik Deutschland: Eine politologische Studie über Organisationsstruktur, Funktionen und Arbeitsweise der Landesvertretungen in Bonn, München.
- Laufer, Heinz/Münch, Ursula (1998): Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Lehmbruch, Gerhard (1998): „A-Länder und B-Länder“: Eine Anmerkung zum Sprachgebrauch, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 29 (2), S. 348-350.
- Lehmbruch, Gerhard (2000): Parteienwettbewerb im Bundesstaat, 3. Aufl., Wiesbaden.
- Leonardy, Uwe (2002): Parteien im Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland: Scharniere zwischen Staat und Politik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 33 (1), S. 180-195.
- Leunig, Sven (2004): Länder- versus Parteinteressen im Bundesrat: Realer Dualismus oder fiktive Differenzierung?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/51, S. 33-38.
- Lindblom, Charles Edward (1965): The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment, New York u. a.
- LRH BW (2003): Denkschrift 2003 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 2001, Stuttgart.
- LRH SH (2008): Bemerkungen 2008 des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 2006, Kiel.
- Oberthür, Karl (1989): Ausschussarbeit aus Sicht des Sekretariats, in: Hrbek, Rudolf (Hrsg.): Miterlebt – Mitgestaltet, Stuttgart, S. 386-404.
- Oschatz, Georg-Berndt (2003): Von Bonn nach Berlin: Der Bundesrat und die Länder in der deutschen Bundeshauptstadt, in: Jahrbuch des Föderalismus, Bd. 4, S. 103-118.
- Patzelt, Werner J. (2007): Institutionalität und Geschichtlichkeit in evolutionstheoretischer Perspektive, in: Patzelt, Werner J. (Hrsg.): Evolutorischer Institutionalismus: Theorie und exemplarische Studien zu Evolution, Institutionalität und Geschichtlichkeit, Würzburg, S. 287-374.
- Rehberg, Karl-Siegbert (1994): Institutionen als symbolische Ordnungen: Leitfragen einer Theorie und Analyse institutioneller Mechanismen (TAIM), in: Göhler, Gerhard (Hrsg.): Die Eigenart der Institutionen: Zum Profil politischer Institutionentheorie, Baden-Baden, S. 47-84.
- Reuter, Konrad (2007): Praxishandbuch Bundesrat: Verfassungsrechtliche Grundlagen, Kommentar zur Geschäftsordnung, Praxis des Bundesrates, 2. neu bearb. Aufl., Heidelberg.
- Schmidt-Meinecke, Stefan (1987): Bundesländer und Europäische Gemeinschaft –Entwicklung und Stand der Länderbeteiligung im Europäischen Einigungsprozess. Speyerer Forschungsberichte 59, Speyer.
- Scholl, Udo (1982): Der Bundesrat in der deutschen Verfassungsentwicklung: Reichsverfassung von 1871 und Grundgesetz, Berlin.
- Schreckenbach, Hans-Joachim (1956): Innerdeutsche Gesandtschaften 1867-1945, Berlin.
- Sturm, Roland (2003): Föderalismus in Deutschland, München.
- Stüwe, Klaus (2004): Konflikt und Konsens im Bundesrat: Eine Bilanz (1949-2004), in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/51, S. 25-32.
- Westerath, Heribert (1989): Die Landesvertretungen und der Bundesrat, in: Hrbek, Rudolf (Hrsg.), Miterlebt – Mitgestaltet. Der Bundesrat im Rückblick, Stuttgart, S. 337-347.

- Zeller, Wolfgang (1985): Die Geschichte der Landesvertretung Baden-Württemberg in Bonn und ihrer Vorfächer (1619-1985), München
- Ziegler, Heide (2000): Die Bremer Landesvertretung in Bonn: Geschichte und Geschichten 1949-1999, Bremen.
- Zumschlinge, Konrad, (1986): Die Landesvertretungen in Bonn: Geschichte, Struktur, Aufgaben, in: *Die Verwaltung* (19), S. 339-361.
- Zumschlinge, Konrad (1989): Die Informationsbüros der Bundesländer in Brüssel: Zu den verschiedenen Informations- und Mitwirkungsmöglichkeiten der Bundesländer in Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaften, in: *Die Verwaltung* (22), S. 217-236.
- Zumschlinge, Konrad/Sierigk, Annette (1994): Die Auswirkungen der Wiedervereinigung Deutschlands und der Integration Europas auf die Vertretungen der deutschen Länder in Bonn, Berlin und Brüssel, in: *Die Verwaltung* (27), S. 525-545.

Governance im Bundesstaat: Föderale und unitarische Tendenzen in der Landespolitik am Beispiel der Kopftuchfrage

1. Einleitung

Die Rückübertragung von Gesetzgebungskompetenzen als Teil der ersten Stufe der Föderalismusreform zielt darauf, den Landesparlamenten eigenständigen Spielraum zu gewähren und die Verflechtung von Bund und Ländern zu verringern, indem den beiden Ebenen klare Zuständigkeiten zugewiesen werden. Damit bietet sich die Chance, dem lange diagnostizierten „Machtverlust der Landesparlamente“ (Eicher 1988) entgegenzuwirken. Auf diese Weise könnten auch zwei der Vorteile, die föderale Ordnungen attestiert werden, wieder mehr zur Geltung kommen: zum einen die Möglichkeit, regional unterschiedliche und an die spezifische Situation angepasste Regelungen zu treffen, und zum anderen die Chance, durch den Wettbewerb zwischen den Ländern zu der bestmöglichen Regelung zu kommen.

Eine solche positive Wirkung der Föderalismusreform setzt jedoch nicht nur voraus, dass Politikfelder übertragen werden, die sich für landesspezifische Lösungsansätze eignen, die zu regeln die Länder also materiell (aus ökonomischer Perspektive) in der Lage sind und in denen keine starke Zentralisierungstendenz besteht (Scharpf 2006: 321f.). Bedingung wäre auch, dass die neu gewonnenen landespolitischen Handlungsspielräume realiter genutzt werden. Treten an Stelle von Bundesgesetzen Mustergesetzentwürfe oder ähnliche Vorlagen, die auf eine intensive horizontale Kooperation der Landesregierungen zurückgehen und dazu einladen, parlamentarische Beratungen kurz zu halten und auf den Sachverständ und anderer zu vertrauen, so können sich die vermeintlichen Vorteile der Kompetenztrennung schnell in Luft auflösen. Das Problem mangelnder Transparenz und nicht klar zurechenbarer Verantwortlichkeiten wird dann nicht beseitigt, sondern lediglich auf eine andere Ebene verlagert. Anstelle eines wiedererstarkten „Landesparlamentarismus“, in dem die 16 Landtage eine eigenständige Rolle spielen, bliebe es beim Exekutivföderalismus und beim (unechten) „Länderparlamentarismus“, wie er im Bundesrat zum Ausdruck kommt (Thayesen 2004: 538f.). Mit der Föderalismusreform stellt sich folglich mehr denn je die Frage, unter welchen Bedingungen Entscheidungen der Landesebene nach föderalen, das heißt nach landespolitischen Gesichtspunkten getroffen werden, und wann unitarische Tendenzen überwiegen.¹

Untersuchungen nicht nur zum deutschen Föderalismus zeigen, dass Zentralisierung und Unitarisierung² nicht nur von der nationalen Regierung betrieben werden, die sich da-

¹ Mit föderal und Föderalisierung bezeichne ich eine Ausrichtung an den Gegebenheiten der subnationalen Ebene, das heißt die gegenläufige Entwicklung zur Unitarisierung.

² Zentralisierung beschreibt die Konzentration von Zuständigkeiten bei der übergeordneten (nationalen) Ebene. Unitarisierung bezeichnet alle Faktoren und Entwicklungen, die zu einer bundesweiten Vereinheitlichung führen, ohne dass damit notwendigerweise eine Kompetenzverlagerung verbunden sein

bei auf die ihr qua Verfassung zukommenden Kompetenzen stützt oder von für sie günstigen Bedingungen – wie zum Beispiel einer im Vergleich zu den Gliedstaaten sehr viel besseren Finanzausstattung – Gebrauch macht. Unitarisierung wird auch von den Gliedstaaten selbst befördert, sei es durch (freiwillige) Kompetenzabtretung an die nationale Ebene oder durch horizontale Kooperation. Gerade angesichts des hohen Verflechtungsgrades des deutschen Bundesstaates und seiner über lange Zeit unbestritten überwiegend unitarischen Ausrichtung (Hesse 1962; Abromeit 1992)³ ist davon auszugehen, dass sowohl von den institutionellen Rahmenbedingungen als auch von der Akteurskonstellation weiterhin eine gewisse unitarisierende Wirkung ausgeht.

Für eine vergleichende Analyse unitarischer und föderaler Tendenzen in der Landespolitik bedarf es daher eines Analyserahmens, der zunächst die institutionellen Rahmenbedingungen beider Ebenen auf ihr unitarisierendes Potenzial hin analysiert. Darüber hinaus muss dieser dazu geeignet sein, die Akteure aller Ebenen und deren Interaktionen systematisch zu erfassen. Ein solcher aus der institutionalistischen Governance-Forschung entwickelter Analyserahmen soll im Folgenden vorgestellt werden. In einem zweiten Schritt wird dieser Ansatz auf eine konkrete *Policy* angewandt, nämlich die Entscheidungsprozesse der 16 Bundesländer zur Frage der Zulassung religiöser Symbole im öffentlichen Dienst, die durch das sogenannte Kopftuchurteil des Bundesverfassungsgerichts ausgelöst wurden. Abschließend werden daraus erste Schlüsse in Bezug auf die Wirkung der Föderalismusreform I gezogen.

2. Governance im Bundesstaat: ein Analyseansatz

Auch nach mehr als 15 Jahren des Gebrauchs von Governance in der politischen wie in der wissenschaftlichen Debatte kann der Begriff wegen seiner Vieldeutigkeit nach wie vor mit recht als „confusing term“ bezeichnet werden (Pierre/Peters 2000: 14). Daher sollen im Folgenden zunächst die Kerngedanken von Governance als analytischer Ansatz vorgestellt werden, bevor dieser auf die hier im Zentrum stehende Frage nach unitarischen und föderalen Tendenzen in der Landespolitik angewandt wird.

2.1 Der analytische Governance-Ansatz

Die Verbreitung von Governance als Konzept der Forschung zum Regieren ist Ergebnis eines „doppelten Prozesses der Veränderung der Realität und der Wahrnehmung bzw. Interpretation dieser Realität“ (Benz 2004a: 13; zur Vieldeutigkeit des Konzepts vgl. Blumenthal 2005). Governance ist in seiner Entstehung eng mit dem Wandel staatlicher Tätigkeit von hierarchischer Steuerung durch verbindliche Regelung hin zu kooperativen Formen verbunden und beinhaltet daher ursprünglich nicht nur einen Problemlösungs-, sondern auch einen Anti-Staats-Bias (Benz 2004a: 13; Blumenthal 2005: 1151). Weiterentwicklungen eines analytischen Begriffs von Governance versuchen, die impliziten Annahmen eines fundamentalen Wandels von Staatlichkeit aufzugeben bzw. transparent zu machen, soweit

muss. Unitarisierung kann auch Ergebnis horizontaler Kooperation der subnationalen Ebene sein (Münch 1999: 4).

³ Erst in jüngster Zeit ist mit Charlie Jefferys „Sinatra-Doktrin“ eine Neubewertung des deutschen Bundesstaates erfolgt, die die seit der deutschen Einheit gewachsene sozio-ökonomische Heterogenität der Länder in den Vordergrund stellt und von einem Regionalisierungstrend ausgeht (Jeffery 1999, 2005).

diese für den speziellen Analysegegenstand relevant sind. Den Kern eines solchen Begriffs von Governance hat Benz (2004a: 25) wie folgt zusammengefasst:

1. Governance bedeutet Steuerung und Koordinieren (oder auch Regieren) mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen (in der Regel kollektiven) Akteuren.
2. Steuerung und Koordination beruhen auf institutionalisierten Regelsystemen, welche das Handeln der Akteure lenken sollen, wobei in der Regel Kombinationen aus unterschiedlichen Regelsystemen (Markt, Hierarchie, Mehrheitsregel, Verhandlungsregeln) vorliegen.
3. Governance umfasst auch Interaktionsmuster und Modi kollektiven Handelns, welche sich im Rahmen von Institutionen ergeben (Netzwerke, Koalitionen, Vertragsbeziehungen, wechselseitige Anpassung im Wettbewerb).
4. Prozesse des Steuerns bzw. Koordinierens sowie Interaktionsmuster [...] überschreiten in aller Regel Organisationsgrenzen, insbesondere aber auch die Grenzen von Staat und Gesellschaft, die in der politischen Praxis fließend geworden sind.

Governance als analytische Perspektive zielt also „darauf, Strukturen, Mechanismen und Wirkungen der Bewältigung von Interdependenz zwischen individuellen, kollektiven oder korporativen Akteuren zu beleuchten“ (Benz et al. 2007b: 18). Mit diesem Ansatz lassen sich Prozesse des Regierens in allen Phasen sowie das Handeln von Akteuren in institutionellen Kontexten analysieren.⁴ In Anlehnung an Überlegungen des akteurzentrierten Institutionalismus werden dabei systematisch verschiedene Governance-Mechanismen unterschieden (Hierarchie, Mehrheitsentscheidung, Netzwerk, Verhandlung, Wettbewerb).

Die folgenden Merkmale dienen dabei der Differenzierung (Benz 2006: 30ff.): Zunächst wird betrachtet, welcher Koordinationsmechanismus zwischen den Akteuren zugrunde liegt. Handelt es sich um wechselseitige Anpassung, wie zum Beispiel beim Mechanismus des Wettbewerbs, oder um wechselseitigen Einfluss der Akteure aufeinander, wie bei der Verhandlung? Als zweites wird die Akteursstruktur daraufhin analysiert, ob sie variabel ist, wie bei der Mehrheitsentscheidung, oder relativ fixiert, wie bei der Hierarchie. Ferner wird analysiert, ob die Machtverteilung als symmetrisch oder asymmetrisch charakterisiert werden kann. Das dritte Kriterium sind die institutionellen Rahmenbedingungen. Dieses ist von besonderer Bedeutung, da einige Governance-Mechanismen nur auftreten können, wenn bestimmte institutionelle Rahmenbedingungen erfüllt sind. So setzt der Governance-Mechanismus der Hierarchie voraus, dass eine entsprechende formale Entscheidungskompetenz bzw. hierarchische Ordnung vorliegt.

Governance-Mechanismen treten in der politischen Realität selten einzeln auf, sondern politische Prozesse sind gekennzeichnet durch eine Mischung verschiedener Governance-Mechanismen. Als prägnantes Beispiel kann hier das von Fritz W. Scharpf beschriebene Phänomen des „Verhandelns im Schatten der Hierarchie“ angeführt werden, also die Tatsache, dass auch staatliche Akteure, die zu einseitiger Entscheidung befugt sind, mit betroffenen gesellschaftlichen Akteuren verhandeln (Scharpf 2000: 323). Eine solche Kombination von Governance-Mechanismen wird als Governance-Regime bezeichnet (Lange/Schimank 2004: 23). Diese lassen sich nach den enthaltenen Governance-Mechanismen und ihrem Verhältnis zueinander (hierarchisch oder gleichrangig, wechselseitig ergänzend oder konfligierend) unterscheiden. Welche Governance-Mechanismen zum Einsatz kommen (können) und auf welche Weise diese in Governance-Regimen zusammenwirken, hängt wiederum wesentlich von dem institutionellen Rahmen ab, in dem Akteure sich be-

⁴ Vgl. dazu u. a. Benz (2006), der den Governance-Ansatz auf die internen Prozesse in Verwaltungen anwendet, und den Beitrag von Blumenthal (2008a) zur Regierungsführung in Hamburg.

wegen. Im Rahmen der analytischen Governance-Forschung ist darauf verzichtet worden, sämtliche denkbaren Governance-Mechanismen und Governance-Regime abstrakt umfassend zu analysieren. Vielmehr werden diese ausgehend von den grundlegenden Überlegungen dem jeweiligen Untersuchungsgegenstand angemessen beschrieben (Lange/Schimank 2004: 23; Benz 2006: 31).⁵

Trotz der beschriebenen zentralen Bedeutung von Institutionen für den analytischen Governance-Ansatz verzichtet dieser auf eine eindeutige theoretische Festlegung des Begriffs der Institution. Damit bleibt die Governance-Perspektive bewusst offen für verschiedene theoretische Erweiterungen (Benz et al. 2007b: 16). Um die Relevanz des institutionellen Rahmens besser in den Blick nehmen zu können, wird hier ein erweiterter Institutionenbegriff zugrunde gelegt, der Gedanken des soziologischen und des historischen Neoinstitutionalismus aufgreift.⁶

Ausgangspunkt für diese theoretische Anreicherung der Governance-Perspektive ist die Überlegung, dass Akteure in ihren Vorstellungen und Interessen vom institutionellen Kontext beeinflusst werden (Immergut 1998: 10). Daher stehen Governance-Mechanismen nicht zur freien Disposition der Akteure, sondern bilden sich in Wechselwirkung zwischen institutionellem Kontext und Akteurshandeln heraus. Denn nicht nur werden Akteure durch Institutionen geprägt, Institutionen werden auch durch das Handeln von Akteuren formiert, erhalten oder verändert, so dass eine stete wechselseitige Einwirkung von Institutionen und Akteuren stattfindet (Thelen/Steinmo 1992: 10; Peters 2000: 11). Darüber hinaus beeinflussen Institutionen auch die Problemwahrnehmung der Akteure und durch materielle Festlegungen die Vorstellungen über mögliche Problemlösungsansätze (Thelen 1999: 371). Institutionen sind dem hier zugrunde gelegten Verständnis nach „the norms, cognitive frames, and meaning systems that guide human action as well as the cultural scripts and schema diffused through organizational environments, serving symbolic and ceremonial purposes rather than just utilitarian ones“ (Schmidt 2006: 107; vgl. auch Hall/Taylor 1996: 947).

2.2 Anwendung des Governance-Ansatzes auf die Landesgesetzgebung

Für die hier gestellte Frage nach unitarischen und föderalen Tendenzen in der Landesgesetzgebung lassen sich die folgenden Mechanismen aus den theoretischen Überlegungen ableiten (siehe Tabelle 1). Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich hierbei um einen Fall von Mehrebenen-Governance handelt, bei der neben der Bundes- auch die europäische Ebene zu berücksichtigen ist. Dabei werden sowohl die formellen Kompetenzzuweisungen und Verfahrensschritte im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses berücksichtigt als auch die vielfältigen informellen Einigungsverfahren vorrangig innerhalb der Regierungsmehrheit und im Einzelfall auch zwischen Regierungsmehrheit und Opposition sowie die Rolle, die Gerichte und insbesondere die Verfassungsgerichtsbarkeit spielen können.

Hierarchie setzt voraus, dass der sie einsetzende Akteur über die entsprechend institutionell abgesicherte Entscheidungskompetenz verfügt und dem anderen Akteur nur die Möglichkeit der Anpassung lässt.⁷ Steht der übergeordneten Ebene der Governance-

⁵ Eine etwas ausführlichere Darstellung der grundlegenden Governance-Mechanismen findet sich erstmals in den Beiträgen des kürzlich erschienenen Governance-Handbuchs (Benz et al. 2007b).

⁶ Zu den Beiträgen, die die verschiedenen Richtungen des Neoinstitutionalismus zur Governance-Forschung leisten, vgl. Schimank 2007.

⁷ Auch Hierarchie ist ein Fall wechselseitiger Anpassung, denn selbst für Gerichtsurteile ist es nicht sinnvoll, von einem einseitigen Anpassungsprozess auszugehen. Auch Richter urteilen sehr wohl in Kenntnis der sozialen Umwelt (vgl. Limbach 2002: 321f.; Lhotta 2003a: 144f., 2003b: 59, 64).

Mechanismus der Hierarchie zur Verfügung und setzt sie diesen ein, so herrscht ein starker Vereinheitlichungsdruck.

Die Mehrheitsentscheidung betrachte ich im Kontext des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens einschließlich seiner informellen Vorentscheidungsruunden als Fall des wechselseitigen Einflusses. Zwar haben Mehrheitsentscheidungen für die unterlegene Minderheit faktisch die gleiche Wirkung wie eine hierarchische Entscheidung. Im Gegensatz zur Hierarchie beruht die Mehrheitsentscheidung jedoch auf einem Prozess der Mehrheitsformierung, die trotz institutionalisierter Fraktions- und Parteidisziplin von Fall zu Fall variieren kann. Auch die inhaltlichen Positionen von Mehrheit und Minderheit bilden sich in einem Prozess wechselseitiger Beeinflussung häufig überhaupt erst heraus. Mehrheitsentscheidungen kann weder eindeutig eine unitarisierende noch eine föderale Tendenz zugeschrieben werden.

Tabelle 1: Governance-Mechanismen in der Landesgesetzgebung

	Hierarchie	Mehrheits-entscheidung	Netzwerk	Verhandlung	Wettbewerb
Koordinations-mechanismus	wechselseitige Anpassung	wechselseitiger Einfluss	wechselseitiger Einfluss	wechselseitiger Einfluss	wechselseitige Anpassung
Akteurstruktur	asymmetrische Machtverteilung	asymmetrisch, aber Zugehörigkeit zur Mehrheit oder Minderheit variabel	prinzipiell gleichberechtigt bei unterschiedlicher Resourcenausstattung; exit-Option	prinzipiell gleichberechtigt bei unterschiedlicher Resourcenausstattung; exit-Option	formale Gleichheit, variable Wettbewerbsfähigkeit
institutioneller Rahmen	Zuweisung der Handlungsmöglichkeiten durch EU-Vertrag, Verfassung und Gesetz	formale Festlegung der Mehrheitsregel	verstetigte Interaktion; informelle Normen und Regeln	begünstigende Normen und Rahmen	allg. Rahmen durch Grundgesetz und Wahlgesetze
Handlungs-ebene	innerhalb eines Landes; Ebenen übergreifend	innerhalb eines Landes	innerhalb eines Landes; zwischen Ländern; Ebenen übergreifend	innerhalb eines Landes; zwischen Ländern; Ebenen übergreifend	innerhalb eines Landes; zwischen Ländern; Ebenen übergreifend
Akteure	Exekutive; EU; Gerichte	Regierungsmehrheit und Opposition; Fraktionen; Parteien	Regierungen; Fraktionen; Parteien; private Akteure	Faktionen; Parteien; private Akteure; Bundes- und Landesregierungen	Parteien; Länder

Quelle: Eigene Zusammenstellung (modifiziert nach Blumenthal 2007: 68), entworfen in Anlehnung an Benz (2006: 35) sowie unter Einbeziehung von Lange/Schimank (2004: 22f.).

Netzwerke sind derjenige Governance-Mechanismus, der am ehesten näheren Aufschluss über den Grad der Einbindung der landespolitischen Entscheidungsprozesse in Mehrebenen-Governance geben kann. Netzwerk wird hier verstanden als eine relativ dauerhafte, in der Regel informell institutionalisierte Form der Handlungskoordinierung, die auf Ressourcentausch und auf dem „wechselseitigen Vertrauen der Netzwerkpartner“ (Benz 2006: 32) basiert. In Netzwerken findet durch die kontinuierliche Interaktion der Akteure eine Annäherung der Positionen statt oder zumindest die Entwicklung eines Verständnisses für die Positionen des anderen. Das Bestehen von innerparteilichen Netzwerken zwischen den Ländern, zwischen der Landes- und der Bundesebene sowie beispielsweise über die Abgeordneten des Parlaments auch zur europäischen Ebene begünstigt prinzipiell Tendenzen der

Vereinheitlichung. Darüber hinaus spielen Netzwerke auch in der Zusammenarbeit der Landesregierungen eine wesentliche Rolle, wobei parteipolitische Übereinstimmung eine intensivere Kooperation begünstigt, jedoch keine zwingende Voraussetzung ist.

Verhandlung stellt eine Form der Handlungskoordinierung dar, die auf bestimmten Regeln basiert, die Verlässlichkeit über das Handeln der Akteure herstellen, im Übrigen jedoch wenig institutionalisiert ist und ein Mindestmaß an kooperativer Haltung der Akteure oder ein anders geartetes Interesse an einer gemeinsamen Lösung voraussetzt (Sharpf 2000: 197ff.). Auch Verhandlungen begünstigen einheitliche Lösungen, soweit sie zwischen Ländern oder Ebenen übergreifend stattfinden. Finden in einem Land Verhandlungen zwischen Regierungsmehrheit und Opposition statt, so kann dies eine landesspezifische Problemlösung begünstigen.

Der Governance-Mechanismus des Wettbewerbs wird hier als Fall gegenseitiger Anpassung verstanden. Der bundesweite Wettbewerb der Parteien befördert die Vereinheitlichung, da die Parteien daran interessiert sind, bundesweit einheitlich aufzutreten. Der Wettbewerb zwischen den Ländern begünstigt ebenfalls gleiche Regelungen, zumindest in Ländern mit ähnlicher Problemstruktur, da als erfolgreich bewertete Ansätze zur Problemlösung von anderen Ländern übernommen werden. Eine solche Form der Angleichung bliebe jedoch in Übereinstimmung mit der Vorstellung, dass föderale Kompetenzauflistung und Wettbewerb zwischen den subnationalen Einheiten zur Entdeckung des jeweils besten Lösungsansatzes führen soll.

Im Folgenden sollen nun die Wirkungen der Mehrebenen-Governance für den Fall der Landesgesetzgebung noch etwas näher bestimmt werden. In Anlehnung an Benz (2004b: 135) ist insbesondere danach zu fragen, inwieweit Verbindungen zwischen den Ebenen aus „externen Effekten und Verteilungskonflikten resultieren“, welche Governance-Mechanismen und -Regime innerhalb und zwischen den Ebenen institutionalisiert sind und wie eng die Kopplung der Ebenen ist.

Der erste Punkt verweist dabei in besonderem Maße auf die Notwendigkeit, Untersuchungen von Prozessen der Mehrebenen-Governance politikfeldspezifisch anzulegen. Entscheidungen der Landesgesetzgeber können sowohl direkt als auch indirekt externe Effekte für andere Bundesländer und für die Bundesebene zeitigen. Über das System des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs sind für alle finanziell relevanten Entscheidungen externe Effekte weder für den Bund noch für die anderen Länder auszuschließen. Darüber hinaus können sich externe Effekte aus den Reaktionen privater Akteure auf landespolitische Entscheidungen ergeben. Da zumindest für politische Entscheidungen, die in der alleinigen Kompetenz des Landesgesetzgebers liegen, andere Länder oder der Bund nicht über formal abgesicherte Vetopositionen verfügen, hängt es von den landespolitischen Akteuren ab, ob sie die Fernwirkungen ihrer Entscheidungen berücksichtigen, bestehende Interdependenzen also entscheidungsrelevant werden.

Welche Governance-Regime vorzufinden sind und wie hoch der Grad der Kopplung zwischen den Ebenen ist, hängt sowohl von den institutionellen Rahmenbedingungen als auch von der Akteurskonstellation ab. Für die Wahrnehmung eigener Landeskompotenten durch den Landesgesetzgeber wird durch den formellen institutionellen Rahmen zunächst nur eine geringe institutionelle Kopplung etabliert. Europäische und bundesrechtliche Normen setzen allenfalls eine Grenze für bestimmte Regelungen, formelle Vetorechte andere Akteure werden dadurch zunächst nicht etabliert. Allerdings geht die Wirkung des verfassungsrechtlichen Rahmens in der Interpretation des Bundesverfassungsgerichts über die Festlegung formaler Vetorechte hinaus, denn sie begründet Vorstellungen darüber, welche Normen und Regeln im Zusammenspiel von Bund und Ländern und zwischen den Ländern

gelten sollen.⁸ Damit leistet das Verfassungsgericht einen wesentlichen Beitrag dazu, welche Governance-Regime sich im Verhältnis Bund-Länder sowie im horizontalen Verhältnis der Länder zueinander ausbilden. Mögliche Varianten sind eine Beförderung des Prinzips der Verhandlung oder eine stärkere Akzentuierung des Prinzips des Wettbewerbs. Darüber hinaus setzt das Bundesverfassungsgericht über seine Grundrechtsjudikatur und die Auslegung der Normen zur bundesstaatlichen Kompetenzverteilung Maßstäbe, die entweder Unitarisierung begünstigen und damit die Kopplung der Arenen verstärken oder Vielfalt ausdrücklich zulassen und damit die Unabhängigkeit der Arenen fördern kann.

Auch die Akteurskonstellation kann entweder unitarisierend wirken oder eine weitgehende Unabhängigkeit der Arenen voneinander begünstigen, die Spielraum für landesspezifische Entscheidungen lässt. Die Zuordnung der Akteure zu den Ebenen stellt dabei in einem so hochgradig verflochtenen föderalen System wie der Bundesrepublik ein empirisches wie analytisches Problem dar. Exemplarisch lässt sich dies an der Rolle der Ministerpräsidenten verdeutlichen, die als führende Landespolitiker zumeist den Führungsgremien ihrer Bundesparteiorganisationen angehören und als Mitglieder des Bundesrates über Bundespolitik mitentscheiden. Wesentlicher Faktor für eine von der Akteurskonstellation ausgehende unitarische oder föderale Dynamik ist der Parteienwettbewerb, der sich in vier Dimensionen ausdifferenzieren lässt: den Wettbewerb zwischen den Parteien auf Bundesebene, den Wettbewerb auf Landesebene, „die innerparteiliche Kooperation mit dem Ziel des einheitlichen Auftretens“ und die Konkurrenz der Landespolitiker innerhalb der Parteien (Blumenthal 2008b: 98). Parteien können daher in diesem Kontext nicht als einheitliche kollektive Akteure betrachtet werden, sondern zerfallen in Gruppen von Akteuren mit landes-, und/oder bundespolitischer Orientierung. Je nach Intensität der bundespolitischen Aufmerksamkeit für die bei der Landesgesetzgebung in Frage stehende *Policy* besteht zwischen der landespolitischen Arena und dem bundespolitischen Parteienwettbewerb eine enge oder lose Kopplung (Benz 2004b: 135).

Wendet man den entwickelten Analyserahmen auf einen landespolitischen Entscheidungsprozess an, so sind folgende Untersuchungsschritte erforderlich: Zunächst muss für die europäische und die Bundesebene analysiert werden, inwieweit vom institutionellen Rahmen und der Akteurskonstellation unitarische Tendenzen ausgehen und eine enge Kopplung der Arenen hergestellt wird. In einem weiteren Schritt ist für die Landesebene zu analysieren, inwieweit institutionelle Faktoren eine landesspezifische Bearbeitung der *Policy* begünstigen. Denkbar sind dabei sowohl institutionalisierte kulturelle Traditionen und materielle Festlegungen wie die Grundrechte als auch institutionelle Verfahrensregeln, wie zum Beispiel ein Konsens darüber, bestimmte Fragen nicht als Gegenstand des normalen Parteienwettbewerbs zu behandeln. Mit diesen analytischen Schritten ist die Grundlage für eine systematische Analyse des Entscheidungsprozesses im Land gelegt, die sinnvollerweise als historische Rekonstruktion stattfindet, um die Wirkung der institutionellen und akteurspezifischen Faktoren möglichst genau nachvollziehen zu können. Eine Generalisierung der aus der Rekonstruktion gewonnenen Erkenntnisse, unter welchen Bedingungen sich eher unitarische oder föderale Tendenzen durchsetzen, ist dann insoweit möglich als die „Geltungsbedingungen der gefundenen Erklärungen“ (Scharpf 2002: 228) berücksichtigt werden.

⁸ Zentrales Beispiel ist hier die Judikatur des Bundesverfassungsgerichts zum bundesfreundlichen Verhalten bzw. zum Prinzip der Bundestreue (grundlegend dazu Oeter 1998: 213ff.).

3. Die Bundesländer und das Kopftuch

Die Entscheidungsprozesse in den Bundesländern zur Frage, ob und wie das Tragen religiöser Symbole durch Angehörige des öffentlichen Dienstes geregelt werden soll, wurde durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24.09.2003 (BVerfGE 108: 282) ausgelöst. Diesem vorangegangen waren rechtliche Auseinandersetzungen zwischen einer (angehenden) Lehrerin in Baden-Württemberg, die im Unterricht das islamische Kopftuch tragen wollte, und den Schulbehörden des Landes.⁹ Da die durch das Urteil angestoßenen – zum Teil intensiven, in den ostdeutschen Ländern wegen geringer Problemrelevanz nur sehr kurzen – Diskussions- und Entscheidungsprozesse in einem Zeitraum von drei Jahren abgeschlossen waren, kann man davon ausgehen, dass ansonsten relevante, schwer bestimmbarer Einflussfaktoren wie ein nachhaltiger gesellschaftlicher Wandel, eine tiefgreifende Veränderung der Problemrelevanz oder ein veränderter öffentlicher Erwartungsdruck auf die Länder, zu einer einheitlichen Lösung zu kommen, als Erklärungsgründe für die landespolitischen Entscheidungen keine Rolle spielen. Damit eignet sich dieser Fall in besondere Weise für eine vergleichende Analyse der akteurspezifischen und institutionellen föderalen und unitarischen Einflussfaktoren.

In seinem mit fünf zu drei Stimmen ergangenen Urteil vermied die Senatsmehrheit eine eindeutige Entscheidung in der Sache, wie sie unter anderem das von drei Richtern verfasste Minderheitsvotum als verfassungsrechtlich geboten ansieht.¹⁰ Das Urteil überlässt es dem Landesgesetzgeber, „im öffentlichen Willensbildungsprozess einen für alle zumutbaren Kompromiss zu suchen“, mit dem das „unvermeidliche Spannungsverhältnis zwischen positiver Glaubensfreiheit eines Lehrers [...] und der staatlichen Pflicht zu weltanschaulich-religiöser Neutralität, dem Erziehungsrecht der Eltern sowie der negativen Glaubensfreiheit der Schüler“ gelöst werden kann (BVerfGE 108: 282, 302). Der Landesgesetzgeber habe dabei die „Pflicht zu weltanschaulich-religiöser Neutralität“ und müsse verschiedene Religionen und Weltanschauungen strikt gleich behandeln (BVerfGE 108: 282, 299, 313). Einen je nach Land unterschiedlichen Ausgleich der kollidierenden Grundrechtspositionen hält das Bundesverfassungsgericht dabei ausdrücklich für möglich, „weil bei dem zu findenden Mittelweg auch Schultraditionen, die konfessionelle Zusammensetzung der Bevölkerung und ihre mehr oder weniger starke religiöse Verwurzelung berücksichtigt werden dürfen“ (BVerfGE 108: 282, 303). Das Kopftuchurteil räumt damit den Landesgesetzgebern einen weiten Handlungsspielraum ein und gehört in die Reihe der betont länderfreundlichen Urteile, die das Gericht in der Folge der 1994 verabschiedeten Änderung der in Artikel 72 Absatz 2 GG niedergelegten Voraussetzungen für die Wahrnehmung der konkurrierenden und Rahmengesetzgebung durch den Bund verkündet hat.¹¹ Von den institutionellen Rahmenbedingungen auf Bundesebene ging folglich in diesem Fall kaum eine Unitarisierungstendenz aus.¹²

Auch die Akteurskonstellation auf Bundesebene, der bundespolitische Parteienwettbewerb, entfaltete bei diesem Problem kaum vereinheitlichende Wirkung, da die Positionen nicht parteipolitisch zurechenbar waren, sondern sich in allen Parteien Gegner und Befür-

⁹ Zur Vorgeschichte vgl. umfassend Oestreich 2004: 35ff.

¹⁰ BVerfGE 108: 282, 337. Nach Ansicht der Senatsminderheit standen der Entscheidung, Frau Ludin wegen ihrer Weigerung, ohne Kopftuch zu unterrichten, nicht in den baden-württembergischen Schuldienst aufzunehmen, keine verfassungsrechtlichen Hindernisse entgegen.

¹¹ Weitere Urteile dieser Art sind insbesondere das Urteil zum Ladenschlussgesetz (BVerfGE 111: 10), zum 5. Änderungsgesetz des Hochschulrahmengesetzes (Juniorprofessur; BVerfGE 111: 226) sowie zu Studiengebühren (BVerfGE 112: 226); vgl. auch Roitsch 2005.

¹² Dies gilt auch für die europäische Ebene, da ein auf den Fall passendes Urteil des EuGH bisher nicht vorliegt.

worter eines Kopftuchverbots fanden (Oestreich 2004: 90ff.). Die fehlende Vereinheitlichungstendenz setzte sich auch im Rahmen der horizontalen Kooperation der Bundesländer fort: Die Kultusministerkonferenz befasste sich zwar im Oktober 2003 mit dem Thema, konnte sich aber auf keine einheitliche Empfehlung einigen, sondern schloss sich der Position des Verfassungsgerichts an, dass „die Länder [...] nach landeseigener Tradition und daraus resultierenden Bestimmungen entscheiden müssen“ (KMK 2003).

Da von der Bundesebene kaum und von der europäischen Ebene kein Vereinheitlichungsdruck ausging, ist im Folgenden zu analysieren, welche Faktoren auf der Landesebene identifiziert werden können, die die grundsätzliche Entscheidung für oder gegen eine Regelung sowie die konkrete Ausgestaltung der Regelung erklären können.

Acht der 16 Bundesländer haben bis zum Herbst 2006 eine gesetzliche Regelung verabschiedet (siehe Tabelle 2).¹³ In Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und im Saarland handelt es sich dabei um Klauseln im Schulgesetz, die Lehrkräften das Tragen religiöser Symbole verbieten, wobei das Gesetz jeweils eine Klausel enthält, die christliche und jüdische Symbole ausdrücklich zulässt oder wie im Saarland durch Verweis auf den Erziehungsauftrag auf „Grundlage christlicher und jüdischer Bildungswerte“ eine solche Interpretation nahelegt.¹⁴ Hessen hat eine entsprechende Regelung für den gesamten öffentlichen Dienst beschlossen.¹⁵ In Niedersachsen und Bremen wurden Regelungen verabschiedet, die keine faktische Privilegierung christlicher und jüdischer Symbole enthalten.¹⁶ In beiden Ländern ist strittig, inwieweit die gesetzliche Regelung als generelles Verbot verstanden werden oder eine Prüfung nur im Einzelfall erfolgen soll. Rheinland-Pfalz und Hamburg haben bewusst auf eine gesetzliche Regelung verzichtet, obwohl es in beiden Ländern konkrete Fälle gibt bzw. diese zu erwarten sind. Berlin hat sich als einziges Land für eine konsequent laizistische Lösung entschieden und ein Verbot aller religiösen Symbole verabschiedet, das über den Bereich der Schule hinaus für alle Bereiche des öffentlichen Dienstes gilt, in denen Publikumskontakt stattfindet.¹⁷

Bis auf die Länder Nordrhein-Westfalen und Saarland, in denen unitarische Prägungen dominierenden bzw. partiellen Einfluss haben, sind die Entscheidungsprozesse in allen Ländern von landesspezifischen Faktoren geprägt. Dabei lassen sich vier Faktoren unterscheiden, die jeweils in einigen, aber nicht in allen Länder ausschlaggebend sind: die Problemrelevanz, die materiellen Festlegungen des institutionellen Rahmens, das Governance-Regime und die Akteurskonstellation.

Die geringe Problemrelevanz ist in den neuen Ländern der zentrale Faktor, der dazu führt, dass sich alle Länder gegen eine gesetzliche Regelung entscheiden. Soweit die Frage überhaupt im Landtag aufgegriffen wird, geht dies auf die Initiative oppositioneller Fraktionen zurück.¹⁸

Landesspezifische Prägungen des institutionellen Rahmens, das heißt im Wesentlichen der Ausgestaltung des Verhältnisses von Staat und Kirche und damit des Grades der christ-

¹³ Im Folgenden werden nur die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst. Zur detaillierten Analyse der Entscheidungsprozesse in allen 16 Ländern vgl. Blumenthal 2007.

¹⁴ § 29 Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen; § 38 Schulgesetz Baden-Württemberg; § 57 Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen; § 1 Gesetz zur Ordnung des Schulwesens im Saarland.

¹⁵ Gesetz zur Sicherung der staatlichen Neutralität (BT-Drs. 16/2638).

¹⁶ § 51 (3) Niedersächsisches Schulgesetz; § 59 Bremisches Schulgesetz.

¹⁷ Gesetz zur Schaffung eines Gesetzes zu Artikel 29 Verfassung von Berlin und zur Änderung des Kinderbetreuungsgesetzes (BT-Drs. 15/3249).

¹⁸ In Sachsen (BT-Drs. 2/9405) und in Sachsen-Anhalt (BT-Drs. 4/1223) auf die PDS, in Brandenburg auf die DVU (Plenarprotokoll 3/84 vom 05.11.2003).

lichen Prägung,¹⁹ haben in sieben Ländern maßgeblichen Einfluss auf das Ergebnis des Entscheidungsprozesses, hier ist die institutionelle Kopplung zwischen Bundes- und Landesebene gering: In Bayern und Baden-Württemberg spiegelt sich die starke christliche Prägung des institutionellen Rahmens auch in der Regelung wider. In Niedersachsen und Bremen lässt sich die Entscheidung gegen eine ausdrückliche Ausnahme christlicher Symbole – neben parteipolitischen Faktoren – auch aus der (wesentlich) geringeren christlichen Prägung des institutionellen Rahmens erklären. In Berlin und Hamburg korrespondieren die Entscheidungen für einen laizistischen Weg bzw. eine liberale Handhabung ebenfalls mit den institutionellen Rahmenbedingungen.

In den übrigen Ländern ist die institutionelle Kopplung zwischen Bundes und Landesebene enger, hier wirkt die Vorbildwirkung des Grundgesetzes für die Ausgestaltung des Verhältnisses von Kirche und Staat.²⁰ Schleswig-Holstein stellt in dieser Dimension einen interessanten Fall dar, weil hier neben der landesspezifischen Prägung des institutionellen Rahmens eine besondere Form des unitarischen Einflusses vorliegt: Die Entscheidung der Großen Koalition gegen eine gesetzliche Regelung im September 2006 geht zurück auf ein Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart. Mit diesem Urteil, das in der baden-württembergischen Praxis, das Kopftuch zu verbieten, den Nonnenhabit jedoch zuzulassen, einen Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot erkannte,²¹ gewannen die durch das Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Prinzipien der staatlichen Neutralität und der strikten Gleichbehandlung der Religionen und Weltanschauungen eine viel größere Relevanz als in den Ländern, die bis dahin eine gesetzliche Regelung verabschiedet hatten.

Die Analyse der in den Entscheidungsprozessen auftretenden Governance-Regime bestätigt zunächst einmal die allgemeine These „parliaments matter“. Aktive Parlamente begünstigen landesspezifische Lösungen wie in Niedersachsen, aber auch ein von einer Mehrheitsfraktion dominierter Landtag wie der bayerische kann zu einer landespezifischen Lösung kommen. Ein eindeutiger Zusammenhang zwischen Ausprägung des Governance-Regimes und unitarischer bzw. föderaler Ausrichtung des Entscheidungsprozesses lässt sich dabei nicht feststellen. Sowohl in Niedersachsen als auch im Saarland wurde der Wettbewerb zwischen Regierungsmehrheit und Opposition durch das Prinzip der Verhandlung zwischen beiden Seiten relativiert, mit unterschiedlichem Ergebnis: In Niedersachsen führte die Kooperation dazu, dass der zunächst aus Baden-Württemberg übernommene Entwurf substanzell verändert wurde. Auf diese Weise konnten nicht nur die Wünsche des Koalitionspartners FDP berücksichtigt, sondern auch die Zustimmung der SPD gewonnen werden. Im Saarland hingegen ging die Kooperation zwischen CDU-Mehrheit und SPD-Opposition einher mit einem insgesamt wenig landesspezifisch ausgeprägten Entscheidungsprozess.

Die Akteurskonstellation in den Ländern kann weder eindeutig als föderal noch als unitarisch beschrieben werden: Die CDU erweist sich in den hier analysierten Entscheidungsprozessen als die am stärksten unitarisch geprägte Partei. Mit Ausnahme der CDU in Hamburg vertreten die Landesverbände unabhängig von dem spezifischen institutionellen Rah-

¹⁹ Der Grad der christlichen Prägung des institutionellen Rahmens wird anhand der folgenden Indikatoren festgestellt: Christliche Bezüge in der Verfassung, z. B. in der Präambel, bei den Erziehungszielen, in ausdrücklicher Anerkennung der Rolle der Kirchen; Organisation des Religionsunterrichts durch Kirchen und Religionsgemeinschaften; Staatskirchenverträge; christliche und/oder andere religiöse Bezüge im Schulgesetz. Vgl. dazu ausführlich Blumenthal 2007: 121.

²⁰ In Hessen überlagert diese auch den landesspezifischen institutionellen Rahmen, der Elemente eines Trennsystems enthält.

²¹ Das Verwaltungsgericht Stuttgart entschied am 07.07.2006, dass einer Lehrerin nicht untersagt werden könne, mit Kopftuch zu unterrichten, solange die Verwaltungspraxis des Landes so eindeutig dem Gleichbehandlungsgebot zuwiderlaufe, indem sie den Nonnenhabit zulasse (VG Stuttgart, Aktenzeichen 18 K 3562/05, Urteil vom 07.07.2006).

men eines Landes im Wesentlichen die gleiche Position. Eine Regierungsbeteiligung der CDU hat nur dann keine gesetzliche Regelung der Kopftuchfrage zur Folge, wenn die Problemrelevanz zu gering ist, wie in den neuen Bundesländern, oder die Entscheidung erst nach dem Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart fällt, das dem Problem der Gleichbehandlung der Religionen und der Gefahr, dass jedes Verbot des Kopftuchs faktisch ein Verbot aller religiösen Symbole nach sich ziehen könnte, neue Brisanz verlieh (Schleswig-Holstein). Die für die Position der CDU in den meisten Ländern vergleichsweise geringe Bedeutung des landesspezifischen institutionellen Rahmens zeigt, dass die (bundesweit) gemeinsame weltanschauliche Basis bei der Kopftuchfrage von besonderem Gewicht ist. Dies lässt sich auch daraus erklären, dass die Frage des Verhältnisses von Kirche und Staat eine der Konfliktlinien berührt, die für die Gründung der CDU bzw. des katholischen Zentrums als ihrer Vorläuferpartei wesentlich war.

Ähnlich einheitlich zeigen sich auch die Grünen, die in keinem der Länder einer gesetzlichen Regelung zustimmen. Unterschiede zeigen sich in der Art der Argumentation, hier treten insbesondere der Landesverband Baden-Württemberg mit einer deutlich christlichen Prägung und die laizistische Position des Berliner Landesverbandes hervor. In beiden Ländern stimmt die besondere Ausrichtung der Grünen mit der landesspezifischen Prägung des institutionellen Rahmens überein.

Die SPD ist in der Kopftuchfrage die am stärksten föderale Partei, bei der die Positionierung eines Landesverbands mit dem Grad der christlichen Prägung des institutionellen Rahmens des Landes korrespondiert. Gleichzeitig ist die SPD jedoch diejenige Partei, aus deren Reihen am häufigsten der Wunsch artikuliert wird, dass man zu einer bundeseinheitlichen Regelung kommen möge. Die Vielfalt der Positionen in der SPD und die geringe Wirkung unitarischer Tendenzen kann insofern auch aus der vergleichsweise geringen Relevanz der säkular-religiösen Konfliktlinie für die Partei erklärt werden bzw. zeigt, dass die SPD als Bundespartei diese Konfliktlinie erfolgreich überbrücken kann. Welche der Positionen für oder wider eine gesetzlich Regelung der Kopftuchfrage sich in einem Landesverband durchsetzt, hängt neben dem institutionellen Rahmen auch von der Wettbewerbsskonstellation in dem jeweiligen Land ab: In Koalitionen mit den Grünen kommt es nicht zu einer gesetzlichen Regelung, als Oppositionsfaktion verhält sich die SPD entweder wettbewerbsorientiert (Bayern, Nordrhein-Westfalen) oder kooperativ (Baden-Württemberg, Niedersachsen).

Ein gewisses Maß an föderaler Ausrichtung weist auch die FDP auf: Dem ausgeprägt christlich ausgerichteten Landesverband Baden-Württemberg steht der Berliner Landesverband gegenüber, innerhalb dessen Unterstützung für die laizistische Lösung deutlich wurde. Die Relevanz der Wettbewerbssituation für die Position eines Landesverbandes tritt insbesondere in Nordrhein-Westfalen hervor: Als Oppositionspartei lehnt die FDP eine gesetzliche Regelung ab, in der folgenden Legislaturperiode, nun als Koalitionspartnerin der CDU, änderte sie ihre Position.

In der Zusammenschau der aus theoretischer Perspektive abgeleiteten Einflussfaktoren zeigt sich, dass die fast ausnahmslos föderale Ausrichtung der Entscheidungsprozesse zur Kopftuchfrage auf zwei Besonderheiten dieser *Policy* zurückzuführen ist: Zum einen ist in diesem Fall die Mehrebenen-Governance nur bedingt relevant gewesen. Diese Konstellation kann sich in dem Moment ändern, wenn eines der verabschiedeten Gesetze erneut vor das Bundesverfassungsgericht gelangt und dieses dann auch die materielle Frage näher beantwortet. Auch eine Anrufung des Europäischen Gerichtshofs ist nicht ausgeschlossen und hätte voraussichtlich ebenfalls vereinheitlichende Wirkung. Zum anderen berührt die Kopftuchfrage das Verhältnis von Kirche und Staat sowie die Schulpolitik und damit zwei Felder, die ein besonders hohes Maß an eigenständigen Traditionen aufweisen, die in den Landesverfassungen institutionalisiert sind.

Tabelle 2: Die gesetzlichen Regelungen zum Kopftuch im Überblick

	Ba-Wü	Nieders.	Saarland	Hessen	Bayern	Berlin	Bremen	NRW
Datum der Entscheidung	01.04.2004	28.04.2004	23.06.2004	07.10.2004	11.11.2004	20.01.2005	24.06.2005	31.05.2006
Gesetz mit/ohne Ausnahme für christl./abendl. Symbole	mit	ohne	(mit)	mit	mit	ohne	(mit)	mit
Geltung über die Schule hinaus	nein	nein	nein	ja	nein	ja	nein	nein
Gibt es Referendarinnen oder Lehrerinnen, die mit Kopftuch unterrichten wollen?	ja	ja	nein	ja	nein	ja	ja	ja
Das Gesetz wurde verabschiedet mit den Stimmen von Oppositionsfraktionen	CDU, FDP, SPD SPD, Grüne	CDU, FDP, SPD SPD, Grüne	CDU, SPD SPD	CDU SPD, FDP, Grüne	CSU SPD, Grüne	SPD, PDS CDU, FDP, Grüne	CDU, SPD Grüne	CDU, FDP SPD, Grüne
Relevanz des landesspezifischen institutionellen Rahmens	hoch	hoch	mittel	gering	hoch	hoch	hoch	gering
Gesamtbewertung	föderal	föderal	föderal/ unitarisch	föderal	föderal	föderal	föderal	unitarisch

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

4. Ausblick

Welche Schlussfolgerungen lassen sich nun aus der Analyse des Kopftuch-Falls für die Wirkung der ersten Stufe der Föderalismusreform ziehen? Die Einschätzungen, dass schon die Kommission zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung im Dezember 2004 wesentlich auch am Fehlen einer konsistenten Leitidee gescheitert sei (Benz 2005: 207ff.) und es der Föderalismusreform des Jahres 2006 an inhaltlich konsistenten Kriterien für die Rückübertragung von Kompetenzen an die Länder gemangelt habe (Reutter 2006: 1258), gibt Anlass zur Skepsis, ob für die Rückübertragung an die Länder *Policies* ausgewählt worden sind, in denen Voraussetzungen für eine landesspezifische Bearbeitung gegeben sind. Wie die Analyse gezeigt hat, ist insbesondere ein landesspezifischer institutioneller Rahmen ein wesentlicher Schutz vor unitarischen Einflüssen und ein Fundament für aktive Politikbearbeitung durch die Landtage. Auch eine landesspezifische Konstellation des Parteienwettbewerbs, die durch die Ausdifferenzierung des deutschen Parteiensystems wahrscheinlicher geworden ist, kann föderale Tendenzen befördern, eignet sich jedoch wegen ihres häufig vorübergehenden Charakters nicht als Ausgangspunkt für eine festgelegte Kompetenzverteilung.

Die bisherige Behandlung einiger der rückübertragenen Kompetenzen zeigt ein gemischtes Bild: Im Bereich des Ladenschlussgesetzes wurden unterschiedliche Regelungen verabschiedet und zeigt hier sich ansatzweise ein Wettbewerb zwischen den Ländern, bei dem die Einschätzung, was „die beste“ Lösung ist, sicher eine sehr unterschiedliche ist. Auch beim Nichtraucherschutz fällt der Ausgleich der Interessen zwischen Rauchern und Nichtrauchern im Detail unterschiedlich aus. In beiden Fällen treffen die unterschiedlichen Regelungen auf Erwartungen in der Bevölkerung nach Übersichtlichkeit, das heißt Einheit-

lichkeit. Das dritte Feld, in dem die Länder Gesetzgebungskompetenz neu gewonnen haben, der Strafvollzug, zeigt das vielleicht für die Zukunft des deutschen Föderalismus typische gemischte Bild aus horizontaler Kooperation und eigenständigen Regelungen einzelner Länder. Inwieweit dies zur einem Wettbewerb um die beste Lösung führt und erfolgreiche Konzepte von anderen Ländern übernommen werden, bleibt abzuwarten.

Angesichts des bescheidenen Umfangs der an die Länder übertragenen Kompetenzen sowie der Persistenz unitarischer Erwartungen der Bevölkerung und der Medien werden föderale Eigenständigkeit und Stärkung des landespolitischen Prozesses mit dem Ergebnis, dass sich die Sichtbarkeit politischer Verantwortung und die Transparenz politischer Entscheidungen erhöhen, auf die wenigen Bereiche eigenständiger und selbstbewusster Kompetenzwahrnehmung durch die Landesparlamente begrenzt bleiben.

Literaturverzeichnis

- Abromeit, Heidrun (1992): Der verkappte Einheitsstaat, Opladen.
- Benz, Arthur (2004a): Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept, in: ders. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 11-28.
- Benz, Arthur (2004b): Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen, in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 125-146.
- Benz, Arthur (2005): Kein Ausweg aus der Politikverflechtung? – Warum die Bundesstaatskommission scheiterte, aber nicht scheitern musste, in: Politische Vierteljahresschrift 46 (2), S. 204-214.
- Benz, Arthur (2006): Eigendynamiken von Governance in der Verwaltung, in: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): Politik und Verwaltung (PVS-Sonderheft 37), Wiesbaden, S. 29-49.
- Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.) (2007a): Handbuch Governance, Wiesbaden.
- Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (2007b): Einleitung, in: Benz/Lütz/Schimank/Simonis (Hrsg.) (2007a), S. 9-24.
- Blumenthal, Julia von (2005): Governance – eine kritische Zwischenbilanz, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 15 (4), S. 1149-1180.
- Blumenthal, Julia von (2007): Wie hältst Du es mit dem Kopftuch? Governance im Bundesstaat zwischen Unitarisierung und Föderalisierung. Habilitationsschrift im Fach Politikwissenschaft, Helmut-Schmidt-Universität, Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Hamburg.
- Blumenthal, Julia von (2008a): Richtlinienkompetenz und Governance: Regierungsführung in Hamburg 2001-2006, in: Holtmann, Everhard/Patzelt, Werner J. (Hrsg.): Regierungsführung – Führen Regierungen tatsächlich?, Wiesbaden.
- Blumenthal, Julia von (2008b): Zwischen Unitarisierung und föderaler Vielfalt: Parteienwettbewerb im Bundesstaat seit der Deutschen Einheit, in: Jesse, Eckhard/Sandschneider, Eberhard (Hrsg.): Neues Deutschland: Eine Bilanz der deutschen Wiedervereinigung, Baden-Baden, S. 83-105.
- Eicher, Hermann (1988): Der Machtverlust der Landesparlamente, Berlin.
- Hall, Peter A./Taylor, Rosemarie C. R. (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms, in: Political Studies 44 (5), S. 936-957.
- Hesse, Konrad (1962): Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe.
- Immergut, Ellen (1998): The Theoretical Core of the New Institutionalism, in: Politics and Society 26 (1), S. 5-34.
- Jeffery, Charlie (1999): From Cooperative Federalism to a ‚Sinatra Doctrine‘ of the Länder?, in: Jeffery, Charlie (Hrsg.): Recasting German Federalism: The Legacies of Reunification, London, S. 329-342.
- Jeffery, Charlie (2005): Federalism: The New Territorialism, in: Green, Simon/Paterson, William E. (Hrsg.): Governance in Contemporary Germany, Cambridge, S. 78-93.
- KMK 2003: 303. Plenarsitzung am 9./10. Oktober 2003, Pressemitteilung, Bonn, 10.10.2003 (www.kmk.org/aktuell/pm031010.htm#2, letzter Zugriff: 16.12.2007).
- Lange, Stefan/Schimank, Uwe (2004): Governance und gesellschaftliche Integration, in: Lange, Stefan/Schimank, Uwe (Hrsg.): Governance und gesellschaftliche Integration, Wiesbaden, S. 9-44.

- Lhotta, Roland (2003a): Das Bundesverfassungsgericht als politischer Akteur: Plädoyer für eine neo-institutionalistische Ergänzung der Forschung, in: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft 9 (3), S. 142-154.
- Lhotta, Roland (2003b): Verfassungsgerichtsbarkeit im Bundesstaat: Überlegungen zu einer neoinstitutionalistischen Ergänzung der Forschung, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2003, Baden-Baden, S. 49-65.
- Limbach, Jutta (2002): Die Integrationskraft des Bundesverfassungsgerichts, in: Vorländer, Hans (Hrsg.): Integration durch Verfassung, Wiesbaden, S. 315-327.
- Münch, Ursula (1999): Entwicklung und Perspektiven des deutschen Föderalismus, in: APuZ B 13, S. 3-11.
- Oestreich, Heide (2004): Der Kopftuchstreit, Frankfurt a. M.
- Oeter, Stefan (1998): Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, Tübingen.
- Peters, B. Guy (2000): Institutional Theory: Problems and Prospects, Institut für Höhere Studien Wien, Reihe Politikwissenschaft Nr. 69.
- Pierre, Jon/Peters, B. Guy (2000): Governance, Politics and the State, Basingstoke.
- Reutter, Werner (2006): Föderalismusreform und Gesetzgebung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 16 (4), S. 1249-1274.
- Roitsch, Jutta (2005): Partikulardifferenz statt Bundesstaat?, in: Vorgänge 44 (2), S. 117-127.
- Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.
- Scharpf, Fritz W. (2002): Kontingente Generalisierung in der Politikforschung, in: Mayntz, Renate (Hrsg.): Akteure – Mechanismen – Modelle: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen, Frankfurt a. M./New York, S. 213-235.
- Scharpf, Fritz W. (2006): Recht und Politik in der Reform des deutschen Föderalismus, in: Becker, Michael/Zimmerling, Ruth (Hrsg.): Politik und Recht (PVS-Sonderheft 36), Wiesbaden, S. 306-332.
- Schimank, Uwe (2007): Neoinstitutionalismus, in: Benz/Lütz/Schimank/Simonis (Hrsg.) (2007a), S. 161-175.
- Schmidt, Vivien (2006): Institutionalism, in: Hay, Colin/Lister, Michael/Marsh, David (Hrsg.): The State: Theories and Issues, Basingstoke, S. 98-117.
- ThaySEN, Uwe (2004): Die Konventsbewegung zur Föderalismusreform in Deutschland: ein letztes Hurra der Landesparlamente zum Beginn des 21. Jahrhunderts, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 35 (3), S. 513-538.
- Thelen, Kathleen A. (1999): Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: Annual Review of Political Science 2, S. 369-404.
- Thelen, Kathleen A./Steinmo, Sven (1992): Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen A./Longstreth, Frank (Hrsg.): Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis, Cambridge, S. 1-32.

Reimut Zohlnhöfer

Wirtschaftspolitische Gesetzgebung nach der Föderalismusreform I: Schluss mit dem Reformstau?

1. Einleitung

Bis zum jüngsten Aufschwung wurde die deutsche Wirtschaft etliche Jahre lang als der „kranke Mann Europas“ bezeichnet. Die enttäuschende Performanz bezüglich Arbeitslosigkeit, Wirtschaftswachstum sowie Haushaltsdefizit wurde von vielen Beobachtern mit dem viel beklagten Reformstau in Verbindung gebracht. Dabei wurde argumentiert, dass sowohl die christlich-liberale Koalition unter Helmut Kohl als auch die rot-grüne Regierung unter Gerhard Schröder erhebliche Schwierigkeiten gehabt hätten, ihre Politik durch den Bundesrat zu bringen. Entweder scheiterten Reformen insgesamt, oder es mangelte ihnen an Kohärenz, weil sie von Akteuren geprägt wurden, die unterschiedliche Vorstellungen über die Ursachen der Probleme sowie die notwendigen Lösungen hätten.

Daher lag die Schlussfolgerung nahe, dass sich Regierungen unterschiedlicher parteipolitischer Zusammensetzung aufgrund der Vetoposition des Bundesrates als unfähig erwiesen hätten, die notwendigen Reformen zur Lösung der wirtschaftlichen Probleme der Bundesrepublik durchzusetzen. Das wichtigste Beispiel für dieses Argument war das Scheitern der Steuerreform der Regierung Kohl im von der SPD dominierten Bundesrat im Winter 1997/98 (vgl. Zohlnhöfer 1999). Die Regierung Schröder sah sich allerdings mit ganz ähnlichen Problemen bei etlichen ihrer Reformen konfrontiert und Bundeskanzler Schröder rechtfertigte die Entscheidung für vorgezogene Neuwahlen im Jahr 2005 sogar damit, dass der Handlungsspielraum der rot-grünen Bundesregierung durch die Mehrheit der bürgerlichen Oppositionsparteien im Bundesrat so stark eingeschränkt sei, dass nur Neuwahlen einen Ausweg aus der Blockadesituation bringen könnten (Feldkamp 2006: 20).

Insofern waren die Probleme der verschiedenen Bundesregierungen, ihre Wirtschaftspolitik im Bundesrat durchzusetzen, mitverantwortlich für die Intensivierung der Diskussion um eine Reform des deutschen Föderalismus. Entsprechend erhofften sich die politischen Akteure wie auch eine Vielzahl von journalistischen und wissenschaftlichen Beobachtern von einer Föderalismusreform eine Entflechtung der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung mit dem Ziel, der Bundesregierung wieder das Regieren zu ermöglichen. So wurde die Föderalismusreform als „Mutter aller Reformen“ betrachtet, wie Edmund Stoiber es ausdrückte (zitiert bei Scharpf 2007: 200).

Im Sommer 2006 stimmten Bundestag und Bundesrat dann in der Tat einer Reform des föderalen Systems, und damit der umfangreichsten Reform in der Geschichte des Grundgesetzes (Reutter 2006: 1250; Ismayr 2008: 386), zu, obwohl wichtige Teile der Verfassung noch gar nicht angetastet worden waren, darunter in erster Linie wichtige Teile der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Diese Themen werden in einem zweiten Teil der Reform behandelt, der derzeit diskutiert wird. Nichtsdestotrotz erscheint es lohnend zu überprüfen, ob und in welchem Umfang der erste Teil der Reform zu einer Reduzierung der

Politikverflechtung im Bereich der wirtschafts- und sozialpolitischen Gesetzgebung beige tragen hat. Ich versuche also in diesem Beitrag, die Auswirkungen der Föderalismusreform I auf die Formulierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu beurteilen. Insbesondere werde ich die Frage zu beantworten versuchen, ob die Reform den Handlungsspielraum der Bundesregierung signifikant erweitert hat.

Allerdings ist der Zeitraum seit der Verabschiedung der Reform noch vergleichsweise kurz, wenn man systematische empirische Aussagen über die Wirkungen der Reform treffen möchte. Zusätzlich könnte sich die Situation einer Großen Koalition mit einer breiten eigenen Mehrheit im Bundesrat substantiell vom regulären politischen Prozess unter kleineren Koalitionen unterscheiden – besonders unter Koalitionen, die keine eigene Mehrheit im Bundesrat besitzen.¹ Um die Wirkung der Föderalismusreform I einzuschätzen, werde ich mich deshalb nicht allein auf die empirischen Ergebnisse konzentrieren, die sich aus den Erfahrungen der ersten Monate nach Verabschiedung der Reform gewinnen lassen, sondern ich werde zusätzlich auch kontrafaktisch den Effekt diskutieren, den die Reform auf die Gesetzgebung der rot-grünen Koalition seit 1998 gehabt hätte, wäre die Reform schon in diesem Jahr in Kraft getreten. Dabei werde ich zeigen, dass zumindest die erste Stufe der Reform dem starken Einfluss des Bundesrates auf Schlüsselentscheidungen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik kein Ende gesetzt hat. In einem zweiten Schritt werde ich die Grundannahme hinterfragen, auf der das Argument für eine weitreichende Föderalismusreform basiert. Üblicherweise wird nämlich argumentiert, dass die legislative Politikverflechtung der Grund für den Reformstau in der deutschen Wirtschafts- und Sozialpolitik sei und entsprechend eine Entflechtung die Lösung. Indem ich die Wirtschafts- und Sozialpolitik der rot-grünen Koalition diskutiere, werde ich jedoch zeigen, dass die Politikverflechtung erkennbar nicht das einzige, vermutlich nicht einmal das wichtigste Hindernis für weitreichende, kohärente Reformen in Deutschland ist. Selbst wenn also eine Reform des föderalen Systems helfen könnte, weitreichende, kohärente Reformen zu erleichtern, macht sie diese noch lange nicht wahrscheinlich.

Bevor ich die Wirtschafts- und Sozialpolitik auf der Bundesebene diskutiere, muss jedoch ein Blick auf die Ebene der Länder geworfen werden, da ein Weg zur Beendigung des Reformstaus ja auch darin bestehen können, den Ländern auf diesem Gebiet mehr Entscheidungskompetenzen zu geben. Tatsächlich hatten die Länder ja am Beginn des Reformprozesses für sich das Recht gefordert, ganze „regionale Lebenssachverhalte“ regeln zu können, darunter beispielsweise die aktive Arbeitsmarktpolitik und das Wirtschaftsrecht (Scharpf 2007: 202). Aus verschiedenen Gründen hatten die Länder aber nach Inkrafttreten der Föderalismusreform I trotzdem nur minimal mehr Kompetenzen als vor Verabschie dung der Reform. Das bemerkenswerteste neue Recht der Länder in der Wirtschaftspolitik ist die Zuständigkeit für Spielhallen und Ladenschlusszeiten sowie die Kompetenz, den Satz der Grunderwerbsteuer zu bestimmten (Art. 105 Abs. 2a GG), von der aber bislang nur Berlin Gebrauch gemacht hat. Ein Vertreter der baden-württembergischen Landesregierung brachte die Unzufriedenheit zumindest der großen Bundesländer über diese minimale Kompetenzerweiterung auf den Begriff: „Dafür waren wir nicht angetreten“ (zitiert in Scharpf 2007: 204).²

¹ Zusätzlich haben sowohl die gegenwärtige Große Koalition als auch die Landesregierungen, die stark in den Reformprozess eingebunden waren, einen Anreiz, die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze niedrig zu halten, um den Erfolg der Föderalismusreform zu „beweisen“, die zu den wichtigsten Reformen zählt, die die Große Koalition verabschieden konnte (vgl. zu diesem Argument Höreth 2007: 720).

² Auch die Möglichkeit, von bestimmten bundesgesetzlichen Regelungen abweichen zu können (Art. 72 Abs. 3 GG), hat den Ländern vermutlich kaum größeren Handlungsspielraum beschert, weil die entsprechenden Bereiche eng begrenzt sind.

2. Föderalismusreform und Wirtschaftspolitik

Da die Länder demnach kaum zusätzliche Gesetzgebungskompetenzen erreichen konnten, hätte eine Rückführung der legislativen Politikverflechtung also auf der Bundesebene stattfinden müssen, wenn die Reform denn überhaupt zu einer Entflechtung der Gesetzgebung beitragen sollte, das heißt die Reform hätte zu einer Senkung der Anzahl der zustimmungspflichtigen Gesetze beitragen müssen. Der wichtigste Weg, auf dem dieses Ziel erreicht werden sollte, ist der neue Artikel 84 Absatz 1 GG. Die alte Version des Artikels 84 Absatz 1 GG sah vor, dass diejenigen Gesetze zustimmungspflichtig sind, die die Einrichtung von Behörden oder das Verwaltungsverfahren beim Vollzug von Bundesgesetzen durch die Länder regeln. Es war dieser Absatz, aus dem sich die Zustimmungsbedürftigkeit von Gesetzen am häufigsten herleitete (Dästner 2001: 296) und auf den sich daher die Arbeit der Föderalismuskommission konzentrierte, die die Reform vorbereitete.

Nach der neuen Fassung dieses Absatzes ist die Zustimmung des Bundesrates nicht mehr erforderlich, auch wenn die Bundesregierung das Verwaltungsverfahren regelt, wenn sie zugleich akzeptiert, dass die Länder von den im Gesetz vorgesehenen Verwaltungsverfahren abweichen können (vgl. z. B. Ismayr 2008: 386). Besteht die Bundesregierung jedoch auf einem bundeseinheitlichen Vollzug in allen Ländern, ist die Zustimmung des Bundesrates weiterhin erforderlich. Darüber hinaus hat die Föderalismusreform aber auch einen neuen Zustimmungstatbestand eingeführt. Nach dem neuen Artikel 104a Absatz 4 GG sollen Bundesgesetze, die die Länder als eigene Angelegenheit oder in Bundesauftragsverwaltung ausführen, zustimmungspflichtig sein, wenn sie „Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten begründen.“

Wie werden sich diese Änderungen nun bei der wirtschafts- und sozialpolitischen Gesetzgebung auswirken? In einer Studie des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages diskutieren die Autoren die Auswirkungen, die die Föderalismusreform auf die Gesetzgebung zwischen 1998 und 2005 gehabt hätte, indem sie kontrafaktisch annehmen, die Reform wäre bereits 1998 in Kraft getreten (Georgii/Borhanian 2006). Außerdem gehen die Autoren davon aus, dass die Bundesregierung in allen Fällen das Recht der Länder akzeptiert hätte, beim Gesetzesvollzug von den Regelungen des Bundes abzuweichen. Unter diesen Bedingungen wäre der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze an allen Gesetzen von über 50 Prozent auf ungefähr 25 Prozent gefallen. Allerdings überschätzen diese Ergebnisse mit hoher Wahrscheinlichkeit die Senkung der legislativen Politikverflechtung, weil (Bundes-)Regierungen nicht immer in der Lage oder willens sein werden, auf eine einheitliche Ausführung der Gesetze zu verzichten (Ismayr 2008: 385). Dies gilt umso mehr, als es in vielen Fällen wichtig sein dürfte, den Gesetzesvollzug zu regeln, um die grundlegenden Ziele des Gesetzes überhaupt zu erreichen. Je häufiger jedoch Regierungen auf eine einheitliche Ausführung bestehen (müssen), desto geringer fällt die Senkung der Zustimmungspflicht aus.

Welche Ergebnisse finden wir empirisch? Verwendet man die Daten für das erste Jahr nach der Verabschiedung der Reform, so kann gezeigt werden, dass die Anzahl der zustimmungspflichtigen Gesetze tatsächlich gesunken ist, wenngleich weit weniger als von der Studie des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages erwartet. In der Antwort auf eine Große Anfrage der FDP-Fraktion beziffert die Bundesregierung den Anteil zustimmungspflichtiger Gesetze an allen im Zeitraum zwischen dem 01.09.2006, also dem Tag des Inkrafttretens der Föderalismusreform I, und dem 31.08.2007 verkündigten Gesetzen auf 44,2 Prozent (N=147). Diesen Angaben zufolge hätte der Anteil zustimmungsbedürftiger

Gesetze ohne die Reform erheblich höher, nämlich bei 59,2 Prozent gelegen (BT-Drs. 16/8688: 2, 42).

Zu sehr ähnlichen Ergebnissen kommt Horst Risse (2007: 709) in einer Studie, die den Anteil zustimmungspflichtiger Gesetze an allen Gesetzesvorlagen, mit denen sich der Bundesrat zwischen September 2006 und September 2007 beschäftigte, analysiert. Risse kommt zu dem Ergebnis, dass 42,7 Prozent dieser Vorlagen die Zustimmung der Zweiten Kammer benötigten (N=166),³ im Vergleich zu einer Quote zustimmungspflichtiger Gesetze von 56,8 Prozent zwischen dem Beginn der 16. Legislaturperiode und dem Inkrafttreten der Föderalismusreform I.⁴

Diese Ergebnisse lassen sich auch für einen längeren Beobachtungszeitraum bestätigen. Eine eigene Auswertung aller 258 zwischen dem Inkrafttreten der Reform am 01.09.2006 und dem 30.06.2008 im Bundesgesetzblatt verkündeten Gesetze ergab eine Quote zustimmungsbedürftiger Gesetze an allen Gesetzen von 40,7 Prozent.

Ein Problem der bislang angeführten Zahlen, gleich ob kontrafaktisch oder empirisch, besteht allerdings darin, dass sie von Routineentscheidungen geprägt sein könnten, die häufig unstrittig sind. Betrachtet man etwa die 22 Gesetze, bei denen nach den Daten der Bundesregierung im ersten Jahr nach Inkrafttreten der Föderalismusreform I die Zustimmungspflicht entfallen ist, fällt vor allem auf, dass der Bundesrat zu keinem einzigen dieser Vorhaben den Vermittlungsausschuss angerufen hat.⁵ Auch im Bundestag hielt sich die Konfliktintensität in Grenzen: So wurden drei dieser Gesetze einstimmig verabschiedet, bei fünf weiteren gab es immerhin keine Gegenstimmen und gegen weitere fünf dieser Gesetze stimmte nur die Linke. Das heißt, dass bei mehr als der Hälfte (13 von 22) der Gesetze, bei denen die Zustimmungspflicht durch die Föderalismusreform I entfallen ist, zwischen den etablierten Parteien schlicht kein Dissens bestand, während nur in zwei Fällen alle Opposi-

³ Die Differenzen in den Anteilen zustimmungspflichtiger Gesetze zwischen der Studie von Risse und der Auswertung der Bundesregierung sind einerseits auf den abweichenden Untersuchungszeitraum zurückzuführen; Risse betrachtet 13, die Bundesregierung nur zwölf Monate. Andererseits ist zu beachten, dass Risse alle Gesetzentwürfe analysiert, mit denen der Bundesrat befasst war, nachdem der Bundestag sie verabschiedete, während die Bundesregierung nur solche Gesetzesentwürfe betrachtet, die Rechtskraft erlangten.

⁴ Dagegen gelangt Marcus Höreth (2007: 727) in einer Untersuchung der verkündeten Gesetze seit Inkrafttreten der Föderalismusreform I bis einschließlich August 2007 zu deutlich anderen Ergebnissen. Ihm zufolge sinkt der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze nur von 50 % zwischen dem Beginn der 16. Legislaturperiode und dem Inkrafttreten der Reform auf 47,4 % in den ersten zwölf Monaten nach der Reform (N=133). Höreth (2007: 730) argumentiert außerdem, dass der Anteil zustimmungspflichtiger Gesetze ohne die Reform zwischen September 2006 und August 2007 nicht viel anders ausgefallen wäre; seinen Berechnungen nach hätte dieser Anteil zwischen 50,4 % und 52,6 % gelegen. Höreths Ergebnisse sind insofern überraschend, als er die gleiche Abgrenzung der Grundgesamtheit und den gleichen Untersuchungszeitraum wie die Bundesregierung zugrunde legt und doch zu deutlich anderen Ergebnissen gelangt. Schaut man etwas genauer hin, zeigt sich allerdings, dass die Gesamtzahl der seit der Reform verabschiedeten Gesetze bei Höreth um 14 Fälle geringer ist als bei der Auswertung der Bundesregierung. Von diesen 14 von der Bundesregierung zusätzlich berücksichtigten Fällen bedurften aber nur zwei der Zustimmung des Bundesrates. Die unterschiedliche Zahl untersuchter Gesetze ist darauf zurückzuführen, dass Höreth anders als die Bundesregierung zwei Gesetze nicht berücksichtigt hat, die vor dem 01.09.2006 von Bundestag und Bundesrat abschließend beraten worden waren. Allerdings waren diese beiden Gesetze zustimmungspflichtig. Warum die anderen zwölf Fälle, die sämtlich nicht-zustimmungsbedürftig waren, von Höreth nicht berücksichtigt worden sind, ist unklar. Für die Überlassung seiner Auswertung bin ich Marcus Höreth zu Dank verpflichtet.

⁵ Die folgenden Ausführungen basieren auf einer eigenen Auswertung. Dazu wurden mit Hilfe der Dokumentation „Stand der Gesetzgebung“ (GESTA) (online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/gesta/16/Sachregister.pdf>) die Gesetzgebungsprozesse bei den Gesetzen untersucht, bei denen laut Bundesregierung die Zustimmungspflicht wegen der Föderalismusreform I entfallen ist (vgl. BT-Drs. 16/8688: Anlage 1).

tionsparteien gegen die Vorlage stimmten (ebenfalls zwei Mal stimmte übrigens auch die Unionsfraktion nicht geschlossen für die Gesetze). Darüber hinaus gehörten die Materien, die mit den entsprechenden Entwürfen geregelt werden sollten, sicherlich nicht zu den zentralen Reformprojekten der Legislaturperiode. Das wird bereits daran deutlich, dass über ein Viertel der Vorlagen (6 von 22) ohne Aussprache angenommen wurde,⁶ während es lediglich bei einem dieser Projekte, nämlich beim Vertragsarztrechtsänderungsgesetz, zu einer namentlichen Abstimmung kam, die als Indiz für eine überdurchschnittlich hohe Konfliktintensität interpretiert werden kann. Das bedeutet, dass die schiere Zahl der nicht mehr zustimmungsbedürftigen Gesetze die Vergrößerung des Handlungsspielraums der Bundesregierung mit hoher Wahrscheinlichkeit überschätzt.

Bis jetzt blieb die Analyse auf über die Politikfelder hinweg aggregierte Daten beschränkt. Wie aber sehen die Ergebnisse aus, wenn wir spezifisch die Wirtschafts- und Sozialpolitik betrachten? Ein Ergebnis sticht dabei besonders heraus: Die Zustimmungserfordernis im Bereich der Finanzpolitik wurde durch die Föderalismusreform (bzw. ihren ersten Teil) kaum reduziert (Burkhart/Manow 2006: 9). Dies überrascht allerdings nicht, wurden doch die Finanzbeziehungen im ersten Teil der Reform fast gar nicht behandelt. Tatsächlich benötigten im ersten Jahr nach dem Inkrafttreten der Reform über die Hälfte aller Gesetze im Bereich der Finanzpolitik noch immer die Zustimmung des Bundesrates (Risse 2007: 712; Höreth 2007: 731). Überraschender ist, dass im ersten Jahr nach Inkrafttreten der Reform auch über 50 Prozent der Gesetze in den Bereichen der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik noch der Zustimmung des Bundesrates bedurften (Höreth 2007: 731). Dieser Befund ist nicht zuletzt deshalb erstaunlich, weil auf der Basis der kontrafaktischen Analyse von Burkhart und Manow (2006) erwartet werden konnte, dass nach dem Inkrafttreten der Reform wirtschafts- und sozialpolitische Reformen außerhalb der Finanzpolitik die Zustimmung des Bundesrates zu einem deutlich geringeren Ausmaß benötigen würden als vorher – zumindest dann, wenn die Bundesregierung tatsächlich bereit wäre, Abweichungen beim Gesetzesvollzug zu akzeptieren.

Die vorstehende Diskussion zeigt, dass sich aus der Betrachtung der bisher existierenden Daten zwar bereits einige Trends ableiten lassen, dass die daraus zu gewinnenden Erkenntnisse jedoch noch wenig verallgemeinerbar sind. Das gilt vor allem, weil der Untersuchungszeitraum seit Inkrafttreten der Föderalismusreform für empirische Analysen noch vergleichsweise kurz ist und die Daten daher durch Zufälligkeiten verzerrt sein könnten. Daneben könnte die Konstellation einer Großen Koalition systematisch andere Muster produzieren, als sie unter kleinen Koalitionen herrschen. Schließlich sind schlicht noch nicht genügend wichtige Reformen seit dem Inkrafttreten der Föderalismusreform I verabschiedet worden, um endgültige Aussagen über ihre Effekte zu treffen.

Deshalb werde ich im Folgenden Schlüsselentscheidungen der rot-grünen Koalition zwischen 1998 und 2005 in den Bereichen der Finanz-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik näher betrachten. Nach Klaus von Beyme (1998) zeichnen sich Schlüsselentscheidungen durch drei Kriterien aus: (1) durch den innovativen Charakter der Gesetze; (2) durch die öffentliche Aufmerksamkeit des Themas in den Medien sowie in der Gesellschaft als Ganzes; und (3) durch eine hohe Konfliktintensität. Bei Anwendung dieser Kriterien komme ich für die Wirtschafts- und Sozialpolitik der rot-grünen Bundesregierungen auf 23 Schlüsselentscheidungen (siehe Tabelle 1 und 2). Bei der Finanzpolitik betrachte ich den Solidarpakt II, die Steuerreformen von 1999 und 2000, die ökologische Steuerreform, die jährlichen Haushaltsgesetze, das Sparpaket von 1999 sowie die angestrebte Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage im Jahr 2003. In der Arbeitsmarktpolitik analysiere ich die Neurege-

⁶ „Bei den ohne Debatte beschlossenen Gesetzen handelt es sich meist um spezielle Anpassungsgesetze von marginaler Bedeutung und um Vertragsgesetze“ (Ismayr 2008: 403).

lung der geringfügigen Beschäftigung, die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes, das Job-Aktiv-Gesetz, die vier Hartz-Reformen sowie das Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt. Relevante sozialpolitische Reformen sind das „Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte“, das einige sozialpolitische Kürzungen der Vorgängerregierung zurücknahm, die Einführung der Riester-Rente, die Rentenreform mit der Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors sowie die zwei Gesundheitsreformen. Als Grundlage für die Beurteilung der Zustimmungspflichtigkeit eines Gesetzes vor und nach der Reform habe ich die Daten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages verwendet, die, wie schon angesprochen, die Senkung der Zustimmungspflichtigkeit tendenziell überschätzen.

Tabelle 1: Wirtschafts- und sozialpolitische Schlüsselentscheidungen in der 14. Legislaturperiode (1998-2002) und Zustimmungspflichtigkeit vor und nach der Föderalismusreform I

Reform	Zustimmungspflichtig	
	vor der Reform	nach der Reform
Ökologische Steuerreform	Nein	Nein
Steuerreform 1999	Ja	Ja
Steuerreform 2000	Ja	Ja
Haushaltsgesetz	Nein	Nein
Haushaltssanierungsgesetz 2000	Nein	Nein
Gesetz zur Änderung des Wohngeldgesetzes und anderer Gesetze (inhaltlich zum Haushaltssanierungsgesetz gehörend)	Ja	Ja
Solidarpakt II	Ja	Ja
Geringfügige Beschäftigung	Ja	Ja
Job-Aktiv-Gesetz	Nein	Nein
Reform des Betriebsverfassungsgesetzes	Nein	Nein
Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte	Ja	Ja
Altersvermögensgesetz (Riester-Rente)	Ja	Ja
Altersvermögensergänzungsgesetz	Nein	Nein
Gesundheitsreformgesetz 2000	Ja	Nein

Quelle für die Zustimmungspflicht vor und nach der Reform: Georgii/Borhanian 2006.

Das erste wichtige, wenn auch wahrscheinlich nicht besonders überraschende Ergebnis ist, dass die Bundesregierung für keine der 23 Schlüsselentscheidungen die Gesetzgebungs-kompetenz verloren hat. Sie wäre also immer noch in der Lage, in allen diesen Bereichen Gesetze zu erlassen. Aber wie hat sich der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze verändert?

Von den 23 wirtschafts- und sozialpolitischen Schlüsselreformen der rot-grünen Regierung bedurften elf auch vor der Reform keiner Zustimmung des Bundesrates, ein Anteil zu-stimmungsfreier Gesetze (47,8 %), der nahe an der Quote von zustimmungsfreien Gesetzen zwischen 1998 und 2005 insgesamt liegt (14. WP: 45,2 %; 15. WP: 49,4 %). In diesen Fällen wird auch zukünftig keine Zustimmung des Bundesrates erforderlich sein (vgl. Tabelle 1 und 2). Von den übrigen zwölf Schlüsselentscheidungen, die vor der Reform zustimmungspflichtig waren, werden auch nach der Reform noch zehn der Zustimmung des Bun-desrates bedürfen. Das gilt für die Steuerreformen, aber auch für die zwei Hartz-Gesetze, die auch vor der Reform der Zustimmung bedurften, für die Einführung der Riester-Rente und die Regelung der geringfügigen Beschäftigung. Sämtliche dieser Reformen waren ur-sprünglich zustimmungspflichtig und sie wären es immer noch, wenn sie heute zur Verab-

schiedung anstünden. Die einzigen wirtschafts- und sozialpolitischen Schlüsselentscheidungen der rot-grünen Koalition, die ursprünglich zustimmungspflichtig waren, nun aber ohne Zustimmung verabschiedet werden könnten, sind die beiden Gesundheitsreformen.⁷ So lange also Gesundheitsreformen keine steuerlichen Fragen berühren, könnte die Föderalismusreform I eine Verabschiedung solcher Reformen erleichtert haben. Dennoch: Als es darauf ankam und die Große Koalition sich im Herbst 2006 (also nach dem Inkrafttreten der Föderalismusreform I) mit einer Gesundheitsreform befasste, stellte sich das Gesetz wiederum als zustimmungspflichtig heraus! In den meisten anderen Gebieten hat es die Föderalismusreform I für die Bundesregierungen ohnehin nicht viel leichter gemacht, ihre favorisierten wirtschafts- und sozialpolitischen Reformen durch den Bundesrat zu bekommen.

Tabelle 2: Wirtschafts- und sozialpolitische Schlüsselentscheidungen in der 15. Legislaturperiode (2002-2005) und Zustimmungspflichtigkeit vor und nach der Föderalismusreform I

Reform	Zustimmungspflichtig	
	vor der Reform	vor der Reform
Haushaltsgesetz	Nein	Nein
Steuervergünstigungsabbaugesetz	Ja	Ja
Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz I)	Nein (Ja laut BRat)	Nein
Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz II)	Ja	Ja
Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz III)	Nein	Nein
Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV)	Ja	Ja
Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt	Nein	Nein
Rentenversicherungsnachhaltigkeitsgesetz	Nein	Nein
GKV-Modernisierungsgesetz	Ja	Nein

Quelle für die Zustimmungspflicht vor und nach der Reform: Georgii/Borhanian 2006.

Die Aussichten, dass die Föderalismusreform I tatsächlich zu einer Entflechtung bei der Gesetzgebung beigetragen hat, sind also nicht besonders viel versprechend. Es ist zumindest nicht sicher, dass die Zahl wichtiger Reformen, denen der Bundesrat zustimmen muss, durch die Reform deutlich reduziert werden wird. Aber dies ist nicht der einzige Grund, warum ich daran zweifle, dass die Föderalismusreform I künftig den Weg für kohärente und weitreichende wirtschafts- und sozialpolitische Reformen frei machen wird. Selbst wenn die Reform im Sinne einer Politikenflechtung ein größerer Erfolg werden würde als hier erwartet, würden die Willensbildungsprozesse in der deutschen Wirtschafts- und Sozialpolitik ein kohärentes „Durchregieren“ weiterhin sehr schwer machen.

3. Hindernisse kohärenter wirtschafts- und sozialpolitischer Reformen in der Bundesrepublik

Vielfach wird angenommen, dass der seit den 1990er Jahren diagnostizierte Reformstau – verstanden als Unfähigkeit von Regierungen, kohärente oder weitreichende wirtschafts-

⁷ Rechnerisch ist der Anteil der Zustimmungsgesetze unter den betrachteten Schlüsselentscheidungen damit von 52,2 % auf 43,5 % gesunken – eine Reduzierung von Zustimmungsgesetzen in der Größenordnung, wie sie auch die Bundesregierung auf der Basis der verabschiedeten Gesetze des ersten Jahres seit Inkrafttreten der Reform ausweist.

und sozialpolitische Reformen zu verabschieden – in erster Linie durch die Politikverflechtung verursacht wurde, weshalb also eine Reform des föderalen Systems die Lösung für das Problem des Reformstaus sein müsste. Eine nähere Betrachtung der politischen Prozesse sowohl in der Wirtschafts- als auch in der Sozialpolitik zeigt jedoch gerade, dass diese Annahme nicht korrekt ist.

Nimmt man wiederum die Schlüsselentscheidungen der rot-grünen Koalition in der Wirtschafts- und Sozialpolitik als Beispiel, wird deutlich, dass der Einfluss des Bundesrates die Inkohärenz der Reformen der Regierung Schröder aus mindestens drei Gründen nicht vollständig erklären kann (vgl. zum Folgenden Zohlnhöfer 2004): Erstens war die Regierung Schröder relativ erfolgreich darin, den Bundesrat zu umgehen und so die wichtigsten Teile ihrer Reformen durchzusetzen. Das galt zumindest solange, wie die Regierungen „gemischter“ Länder im Bundesrat den Ausschlag gaben, das heißt solange die Regierungen solcher Länder ausschlaggebend waren, die von Koalitionen regiert werden, deren einer Partner zur Regierungskoalition auf Bundesebene gehört, während der andere auf Bundesebene in der Opposition ist. Bei der Steuerreform 2000 etwa kam es zwar auch zu weiteren inhaltlichen Zugeständnissen an die rheinland-pfälzischen Liberalen, etwa in der Frage des Spitzensteuersatzes, doch die Zustimmung der Länder Berlin, Brandenburg, Bremen und Mecklenburg-Vorpommern wurde vor allem durch finanzielle Anreize ohne direkten Bezug zur Steuerreform, etwa die Zusage zur Unterstützung beim Länderfinanzausgleich (Bremen) oder durch Gelder für die Museumsinsel (Berlin) und Verkehrsprojekte (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern), im wahrsten Sinne des Wortes erkauf. In ähnlicher Weise wurde auch der zustimmungspflichtige Teil der Riester-Rentenreform durchgesetzt, nicht zuletzt indem Berlin und Brandenburg den Zuschlag für die neue Behörde, die die Riester-Rente verwalten sollte, und damit die Aussicht auf etwa 1.000 neue Arbeitsplätze erhielten. Solche „Kaufstrategien“ erlaubten es der rot-grünen Regierung, die im Bundesrat entscheidenden „gemischt“ regierten Bundesländer zur Zustimmung zu bewegen, ohne zusätzliche inhaltliche Konzessionen machen zu müssen.

Zweitens hat der Bundesrat in einer bemerkenswerten Anzahl von Fällen Reformen nicht abgeschwächt, sondern eher weiterreichende Reformen ermöglicht. Ein Beispiel ist der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer, den die Bundesregierung ursprünglich lediglich auf 45 Prozent reduzieren wollte und der schließlich auf Druck des Bundesrates auf 42 Prozent gesenkt wurde. Ebenso hätten viele der Reformen der „Agenda 2010“ der zweiten Regierung Schröder ohne die christlich-liberale Mehrheit im Bundesrat nicht verabschiedet werden können, weil die SPD-Fraktion im Bundestag teilweise nicht bereit war, in die von der Regierung gewünschte liberale Richtung zu gehen. Die zweite rot-grüne Gesundheitsreform und vor allem die vier Hartz-Reformen sind Beispiele für Gesetze, in denen die Bundesratsmehrheit weiterreichende Veränderungen durchsetzte, als sie von den Koalitionsparteien alleine verabschiedet worden wären (für Details vgl. Zohlnhöfer/Egle 2007: 14f.).

Drittens schließlich erstreckt sich das inkohärente Reformmuster nicht nur auf die zustimmungspflichtige Gesetzgebung. In weiten Teilen der Arbeitsmarktgeseztgebung, der Renten- und Gesundheitspolitik sowie bei der Ökosteuerreform besaß der Bundesrat kein Vetorecht. Dennoch blieben auch in diesen Bereichen kohärente Reformen aus.

Was ist also dann die Ursache für den Reformstau? Meine Untersuchungen zu den Willensbildungsprozessen der Regierungen Kohl und Schröder deuten darauf hin, dass der Wettbewerb um Wählerstimmen der Schlüssel zum Verständnis der deutschen Wirtschafts- und Sozialpolitik ist. Weitreichende Reformen sind für Regierungsparteien in fast allen Ländern wahlpolitisch riskant, weil sie nicht intendierte Nebeneffekte haben können, die im Voraus kaum abgeschätzt werden können, und weil sie den Wählern Kosten der Umstellung auf die neue Regelung auferlegen, die tendenziell mit der Reichweite der Reform zunehmen. Da die Kosten einer Reform (im Gegensatz zu ihrem Nutzen) unmittelbar ersichtlich

sind, könnte sie die Wiederwahl einer Regierung selbst dann gefährden, wenn der Nutzen langfristig die Kosten übersteigt.

In der Bundesrepublik sind diese Probleme aus zwei Gründen allerdings noch gravierender als in den meisten anderen Ländern: Erstens führen die vielen Landtagswahlen eine mehr oder weniger permanente Wahlkampfsituation herbei, zumal die Ergebnisse der Landtagswahlen ja wiederum die Zusammensetzung des Bundesrates beeinflussen. Zweitens ist der Wettbewerb um Wählerstimmen im deutschen Parteiensystem mit seinen drei Sozialstaatsparteien besonders intensiv und jede Oppositionspartei kann und wird glaubhaft gelten machen, dass sie von jeder unpopulären Maßnahme, die die Regierung vorschlägt, absehen würde. Deshalb spielt der Parteienwettbewerb im politischen Prozess der Bundesrepublik eine besonders wichtige – und reformhemmende – Rolle.

Das belegt nicht zuletzt die Wirtschafts- und Sozialpolitik der rot-grünen Koalition. So erlebte zum Beispiel die SPD im Herbst 1999 spektakuläre Niederlagen bei einer Reihe von Landtagswahlen, die zumindest teilweise eine Folge der Ankündigung des Eichelschen Sparpakets waren, das eine Reihe von Kürzungen im Sozialbereich beinhaltete (Broughton 2000). Aus diesen Ergebnissen zog die SPD den Schluss, keine weitreichenden Reformen mehr zu verabschieden, wenn diese nicht als einzige machbare Lösung für ein Problem angesehen wurden, dessen Fortbestand den zukünftigen Wahlerfolg der Regierungsparteien ebenfalls gefährden würde. Als lehrbuchartiges Beispiel dieses mäßigenden oder sogar lähmenden Einflusses des Wettbewerbs um Wählerstimmen auf die wirtschaftspolitischen Reformen der rot-grünen Regierung lässt sich der Willensbildungsprozess zur ökologischen Steuerreform und den Arbeitsmarktreformen der ersten Regierung Schröder betrachten – beides Bereiche, in denen die große Mehrzahl der Reformen nicht der Zustimmung des Bundesrates bedurfte.

Über die Durchsetzung der ökologischen Steuerreform beispielsweise herrschte prinzipiell hohe Übereinstimmung in der Regierung (vgl. zum Folgenden Raschke 2001: 217ff.). Allerdings war das Ausmaß der Erhöhung von Energiesteuern zwischen den beiden Koalitionspartnern umstritten. Die Grünen hatten sich in ihrem Wahlprogramm im Frühjahr 1998 für eine massive Erhöhung der Mineralölsteuer ausgesprochen. Die Benzinpreise sollten in einem ersten Schritt um 50 Pfennig sowie in den folgenden zehn Jahren um circa drei DM auf insgesamt fünf DM steigen. Dieser Vorschlag war in der Öffentlichkeit extrem unpopulär und verursachte einen tiefen Fall der Grünen in den Meinungsumfragen. Weil die Benzinpreise als potentiell wichtiges Thema für viele SPD-Wähler betrachtet wurden, versprach Gerhard Schröder, dass er keine Erhöhung der Mineralölsteuer um mehr als sechs Pfennig pro Liter je Reformstufe akzeptieren würde. Dieses Versprechen, das Schröder im Wahlkampf sowie während des Reformprozesses etliche Male wiederholte, beschränkte den Handlungsspielraum der Koalition höchst wirksam. Ein Anstieg der Mineralölsteuer um mehr als sechs Pfennig hätte das Ansehen des Kanzlers in der Öffentlichkeit schwer beschädigt – was sicherlich nicht im Interesse beider Koalitionspartner war. Da jedoch die jährlichen Steuererhöhungen aufgrund des Parteienwettbewerbs auf sechs Pfennig pro Liter begrenzt waren, reichten die Einnahmen nicht aus, um die Rentenversicherungsbeiträge signifikant senken zu können und somit das zentrale beschäftigungspolitische Ziel der Reform zu erreichen – und das ganz ohne, dass der Bundesrat hier Einfluss hätte nehmen können.

Der Reformprozess im Bereich der Arbeitsmarktpolitik war ebenfalls deutlich durch die Logik des Parteienwettbewerbs geprägt (vgl. zum Folgenden Blancke/Schmid 2003). Nach der Einlösung der Wahlversprechen bezüglich der Rücknahme einiger unpopulärer Maßnahmen aus der Kohl-Ära sowie der – eher missglückten und daher zunehmend unpopulären – Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung und der Scheinselbständigkeit hielt sich die rot-grüne Koalition mit weiteren Maßnahmen zunächst zurück. Erst Ende

2001 kam es mit dem Job-Aktiv-Gesetz wieder zu nennenswerter Gesetzgebungsaktivität, und der bemerkenswerteste arbeitsmarktpolitische Reformvorschlag, nämlich das Konzept der Hartz-Kommission, das der Bundeskanzler „eins zu eins“ umzusetzen versprach, wurde erst wenige Wochen vor der Bundestagswahl 2002 präsentiert.

Warum verlor die rot-grüne Koalition in einem für die SPD sehr wichtigen Politikfeld so viel Zeit? Die einfach Antwort lautet: Bis zum Sommer 2001 schien sich die wirtschaftliche Lage in der Bundesrepublik deutlich zu verbessern und die Arbeitslosigkeit sank. Im Oktober 2000 lag die Arbeitslosigkeit bei etwas über 3,6 Millionen, also nahe an dem Niveau von 3,5 Millionen, das Schröder für das Jahr 2002 als Ziel seiner Regierung vorgegeben hatte. Aus Sicht der Regierung schien diese Entwicklung weitreichende und umstrittene Reformen unnötig zu machen. Ab 2001 flachte die Konjunktur allerdings ab und die Arbeitslosigkeit begann wieder zu steigen, und es wurde deutlich, dass der Bundeskanzler nicht in der Lage sein würde, sein Wahlversprechen bezüglich der Zahl der Arbeitslosen zu halten. Die schlechte Arbeitsmarktleistung bedrohte also die Wiederwahl der Regierungsparteien und die Koalition musste ihre Fähigkeit und ihren Willen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit beweisen, wenn sie die nächste Wahl gewinnen wollte. Daher wurde im letzten Jahr der Legislaturperiode eine Reihe von Arbeitsmarktreformenten verabschiedet, vor allem das Job-Aktiv-Gesetz. Von noch größerer Bedeutung waren die Vorschläge der Hartz-Kommission, die nur wenige Wochen vor der Bundestagswahl präsentiert wurden und so den Wählern die arbeitsmarktpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesregierung vor Augen führen sollten.

Die „Agenda 2010“ kann ähnlich erklärt werden. Unmittelbar nach der Bundestagswahl 2002 stürzte die SPD in den Umfragen ab und erlitt erdrutschartige Niederlagen bei den Landtagswahlen in Hessen und Niedersachsen im Februar 2003. Der Hauptgrund für dieses Wahldebakel bestand darin, dass die Wähler die SPD als inkompotent zur Lösung der Wirtschafts- und Beschäftigungsprobleme wahrnahmen. Daher wurde es erneut notwendig, die Reformfähigkeit und Reformwilligkeit der Koalition unter Beweis zu stellen. Insofern kann gefolgert werden, dass die Koalition nur dann bereit war, weitreichende und kontroverse Arbeitsmarktreformenten zu verabschieden, wenn sich die Arbeitsmarktlage so stark verschlechterte, dass die Wiederwahl der Regierung bedroht war. Dass die Bundesregierung für lange Zeit gar keine Reformen initiierte, hat also nichts mit dem Föderalismus und der Zustimmungspflichtigkeit von Gesetzen zu tun.

4. Fazit

Die Reform des föderalen Systems der Bundesrepublik hat, so lassen sich die Ergebnisse des ersten Teils dieses Beitrags zusammenfassen, einerseits den Handlungsspielraum der Länder in der Wirtschafts- und Sozialpolitik kaum erhöht, während sie andererseits die legislative Politikverflechtung auf der Bundesebene zumindest außerhalb der Finanzpolitik ein wenig reduziert hat. Dieser Anstieg der Handlungsfähigkeit der Bundesregierung ist jedoch begrenzt. Wirtschafts- und sozialpolitische Schlüsselentscheidungen werden auch zukünftig noch mit hoher Wahrscheinlichkeit die Zustimmung des Bundesrates benötigen. Selbst bei Vorlagen, bei denen die neue Abweichungsoption des Artikel 84 Absatz 1 GG greifen würde, ist außerdem nicht sicher, dass die Regierung davon Gebrauch machen wird, da diese Option das Risiko birgt, dass das Gesetz seine Ziele verfehlt, wenn einige (oder sogar eine Mehrheit der) Länder es nicht auf die von der Bundesregierung gewünschte Art ausführen – ganz davon abgesehen, dass es nicht immer ohne Weiteres möglich sein wird, die materiellen von den verfahrensrechtlichen Regelungen zu trennen (Burkhart/

Manow 2006: 15). Die Wahrscheinlichkeit solcher Probleme bei der Gesetzesausführung könnte jedoch in Fällen kontroverser Gesetzgebung sowie bei Schlüsselentscheidungen überdurchschnittlich sein. Wenn die Bundesregierung also befürchtet, dass die Länder eine Reform über den Vollzug aushebeln, wird sie wahrscheinlich eine einheitliche Ausführung sicherstellen wollen, was wiederum die Zustimmung des Bundesrates nötig macht.⁸ Zudem ist vergleichsweise unsicher, wie sich der neue Artikel 104a Absatz 4 GG auf die Zustimmungspflichtigkeit von Gesetzen auswirken wird. Scharpf (2007: 201; vgl. auch Höreth 2007: 732) befürchtet aufgrund dieser Neuerung sogar, dass die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze durch die Reform insgesamt eher steigen als sinken wird.⁹ Es ist also zumindest unwahrscheinlich, dass die Föderalismusreform die legislative Politikverflechtung drastisch reduziert hat.

Doch selbst wenn die Reform die Notwendigkeit einer Zustimmung des Bundesrates in einem höheren Ausmaß senken würde als hier angenommen, wird der Dauerwahlkampf, dem sich Regierungen in der Bundesrepublik ausgesetzt sehen, auch weiterhin kohärente und weitreichende Reformen erschweren. Ich erwarte deshalb nicht, dass sich die wirtschafts- und sozialpolitischen Willensbildungsprozesse in der Bundesrepublik in naher Zukunft grundlegend ändern werden.

Literaturverzeichnis

- Beyme, Klaus von (1998): Interest Groups in Parliamentary Decisions in the German Bundestag, in: Government and Opposition 33 (1), S. 38-55.
- Blancke, Susanne/Schmid, Josef (2003): Bilanz der Bundesregierung Schröder in der Arbeitsmarktpolitik 1998-2002: Ansätze zu einer doppelten Wende, in: Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Das rot-grüne Projekt: Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Wiesbaden, S. 215-238.
- Broughton, David (2000): The First Six Länder Elections of 1999: Initial Electoral Consequences and Political Fallout of the Neue Mitte in Action, in: German Politics 9 (2), S. 51-70.
- Burkhart, Simone/Manow, Philip (2006): Was bringt die Föderalismusreform? Wahrscheinliche Effekte der geänderten Zustimmungspflicht, Köln (Max-Planck-Institut für Gesellschaftsstudien, Working Paper 06/6).
- Dästner, Christian (2001): Zur Entwicklung der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen seit 1949, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 32 (2), S. 290-309.
- Feldkamp, Michael F. (2006): Chronik der Vertrauensfrage des Bundeskanzlers am 1. Juli 2005 und der Auflösung des Deutschen Bundestages am 21. Juli 2005, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 37 (1), S. 19-28.

⁸ Zwischen September 2006 und September 2007 bestand die Bundesregierung nur 18 mal auf einer einheitlichen Umsetzung (von insgesamt 166 Gesetzesentwürfen). 14 dieser 18 Fälle betrafen internationale Verträge und die Umsetzung europäischen Sekundärrechts, die anderen Fälle waren meist umweltpolitische Angelegenheiten (vgl. Risse 2007: 711). Bis jetzt scheint die Regierung also bereit zu sein, Abweichungen der Länder im Rahmen der Gesetzesausführung zu erlauben. Auf der anderen Seite scheinen die Länder von ihrem Abweichungsrecht bisher noch keinen Gebrauch gemacht zu haben (BT-Drs. 16/8688: 4). Es ist jedoch unklar, ob dieser Trend anhalten wird, wenn eine Bundesregierung nicht mehr auf die parteipolitisch abgesicherte Kooperation aller Länder zählen kann.

⁹ Nach den Daten der Bundesregierung löste der neue Art. 104a Abs. 4 GG im ersten Jahr nach Inkrafttreten der Reform in sieben Fällen (= 10,7 % aller Zustimmungsgesetze) die Zustimmungsbedürftigkeit aus, davon lediglich in vier Fällen als alleiniger Auslöser für die Zustimmungsbedürftigkeit. In keinem Fall wäre das entsprechende Gesetz nach Einschätzung der Bundesregierung vor der Reform zustimmungsfrei gewesen (eigene Auswertung nach BT-Drs. 16/8688).

- Georgii, Harald/Borhanian, Sarab (2006): Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform: Wie hätte sich der Anteil der Zustimmungsgesetze verändert, wenn die vorgeschlagene Reform bereits 1998 in Kraft gewesen wäre? Berlin: Deutscher Bundestag.
- Höreth, Marcus (2007): Zur Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen: Eine kritische Bilanz nach einem Jahr Föderalismusreform I, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 38 (4), S. 712-733.
- Ismayr, Wolfgang (2008): Gesetzgebung im politischen System Deutschlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Gesetzgebung in Westeuropa: EU-Staaten und Europäische Union, Wiesbaden, S. 383-429.
- Raschke, Joachim (2001): Die Zukunft der Grünen: „So kann man nicht regieren“, Frankfurt/New York.
- Reutter, Werner (2006): Föderalismusreform und Gesetzgebung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 16 (4), S. 1249-1274.
- Risse, Horst (2007): Zur Entwicklung der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform 2006, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 38 (4), S. 707-712.
- Scharpf, Fritz W. (2007): Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform, in: Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Ende des rot-grünen Projektes: Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, Wiesbaden, S. 197-214.
- Zohlnhöfer, Reimut (1999): Die große Steuerreform 1998/99: Ein Lehrstück für Politikentwicklung bei Parteiwettbewerb im Bundesstaat, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 30 (2), S. 326-345.
- Zohlnhöfer, Reimut (2004): Die Wirtschaftspolitik der rot-grünen Koalition: Ende des Reformstaus?, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 14 (2), S. 381-402.
- Zohlnhöfer, Reimut/Egle, Christoph, 2007: Der Episode zweiter Teil – ein Überblick über die 15. Legislaturperiode, in: Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Ende des rot-grünen Projektes: Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, Wiesbaden, S. 11-25.

Dietrich Herrmann

Politikwissenschaftliche Forschung zum Bundesverfassungsgericht*

1. Einleitung

Die Verfassungsgerichtsbarkeit spielte als Gegenstand der politikwissenschaftlichen Forschung in Deutschland traditionell nur eine marginale Rolle. Ein Grund hierfür ist zweifellos die disziplinäre Abschottung zwischen Rechtswissenschaft und Politikwissenschaft, die aus der Tradition der deutschen Staatsrechtslehre und den vor allem quantitativ bescheidenen Anfängen der Politikwissenschaft in Deutschland herrührt und mit den Grenzen der Studiengänge und der Fakultäten eher verstärkt wurde. Forschung über das Prinzip Verfassungsgerichtsbarkeit und über die Institution Bundesverfassungsgericht blieb über lange Zeit im Wesentlichen eine Domäne der Rechtswissenschaft (zu dieser Problematik umfassend Beyme 2001; Ooyen/Möllers 2006b).

Es hat den Anschein, als sei in der Vergangenheit die Verfassungsgerichtsbarkeit von Politikwissenschaftlern mit großer Zurückhaltung derjenigen behandelt worden, die vor der Institution mangels empfundener eigener fachlicher Zuständigkeit ein hohes Maß an Ehrfurcht haben. Für die Verfassungsgerichtsbarkeit galten – so steht es in deutscher Rechtstradition (die Politikwissenschaft ist bekanntlich jünger) – stets die Juristen, insbesondere die Staatsrechtslehrer als Deuter in Hauptzuständigkeit. Dass diese, wie einer ihrer prominenten Vertreter treffend der eigenen Zunft ins Stammbuch schreibt, sich lange überwiegend im Bundesverfassungsgerichtspositivismus ergeben haben,¹ qualifiziert sie keineswegs mehr als alleinige Deuter, ragen doch zumindest die Entscheidungen der Verfassungsgerichtsbarkeit in die Sphäre des Politischen und, so kann argumentiert werden, sind auch die ureigenen Mechanismen der Verfassungsgerichtsbarkeit offen für die politikwissenschaftliche Analyse.

Insofern haben sich Politikwissenschaftler in den vergangenen Jahren bemüht, sich dem Phänomen „Verfassungsgerichtsbarkeit“ auf eigene Weise zu nähern; gleichzeitig sind auch Staatsrechtler offener für sozialwissenschaftliche Fragestellungen. Die klassische Dichotomie zwischen Politik und Recht scheint am Wanken. Ein Beispiel für die Vielfalt politikwissenschaftlicher Forschung ist eine jüngst erschienene Ansammlung von Einzelbeiträgen in „Das Bundesverfassungsgericht im politischen System“ (Ooyen/Möllers 2006a).

* Dieser Beitrag entstand im Kontext des Dresdner Sonderforschungsbereichs 537 „Institutionalität und Geschichtlichkeit“. Den SFB-Kollegen, insbesondere Hans Vorländer als Leiter des Projekts „Verfassung als institutionelle Ordnung des Politischen“, sei für die stimulierende Atmosphäre und mancherlei Anregung gedankt.

¹ Klassisch: Schlink (1989); etwas hoffnungsvoller jüngst Schlink (2007) – Freilich sind auch Politikwissenschaftler nicht frei von dieser Seuche.

Von dem Versuch einer adäquaten Synthese oder Gesamtdarstellung des Bundesverfassungsgerichts aus politikwissenschaftlicher Sicht sind wir jedoch noch weit entfernt.

Im Folgenden wird versucht, einige wichtige Felder zu umreißen, die bisher von der politikwissenschaftlichen Forschung zum Bundesverfassungsgericht bearbeitet wurden, sowie einige eigene Überlegungen vorzustellen, wo weitere Arbeit geleistet werden könnte.

2. Macht

Die Judikative – und damit auch das Verfassungsgericht – verfügt im Gegensatz zu Exekutive oder Legislative über „neither sword nor purse“ (Hamilton, Federalist Papers 78), ihre Macht ist insofern „en quelque façon nulle“ (Montesquieu 1964: 588 [L. XI, ch. VI]). Eine konkrete Erzwingungs- oder Kontrollmacht hat die Verfassungsgerichtsbarkeit nicht, sie kann aber insofern als mächtig gelten, als ihre Entscheidungen in der Regel befolgt werden.² Ihre Macht könnte somit als *Deutungsmacht* (Hans Vorländer) charakterisiert werden, die „als eine spezifische Form von Macht verstanden werden [kann], die sich auf symbolische und kommunikative Geltungsressourcen stützt und die sich in der Durchsetzung von Leitideen und Geltungsansprüchen manifestiert“ (Vorländer 2006b: 17). Das analytische Unterscheidungskriterium für die Deutungsmacht ist jedoch, dass „sie im Unterschied zu Verfügungs- oder Kontrollmacht weitgehend auf ihre symbolischen Sinnressourcen angewiesen ist und nur zu einem geringen Anteil auf alternative Machtressourcen zurückgreifen kann“ (Schulz 2006: 69).

In der öffentlichen Debatte ist von der Macht des Verfassungsgerichts eigentlich nur die Rede, wenn es sich um (vermeintlichen) Missbrauch von Macht handelt,³ oder – aus der Perspektive des Gerichts selbst –, wenn es – nicht selten defensiv – versucht, seine eigene Macht klein zu reden, vielleicht ließe sich sogar sagen: seine Macht, jedenfalls den als illegitim verstandenen Machtgebrauch zu „verschleiern“. Der Schleier, hinter dem sich das Verfassungsgericht mit seiner Macht verbirgt, ist in diesem Fall die Verfassung, der Verfassungstext. Das Verfassungsgericht bestreitet den oft gemachten Vorwurf, es mache Politik oder überschreite seine Kompetenzen; es behauptet hingegen, lediglich die Verfassung zu interpretieren sowie im Rahmen und nach den Vorgaben der Verfassung zu handeln.⁴ Jutta Limbach, die an die Spitze des Bundesverfassungsgerichts berufene Rechtssoziologin, geht offener mit dem Machtbegriff um als ihr Vorgänger Benda, sie erkennt das Bundesverfassungsgericht wohl „als politischen Machtfaktor“, umschreibt aber die Macht des Verfas-

² Mit Verweis auf den unvermeidlichen Max Weber: Brodocz (2006b: 96).

³ So schon am 12.12.1952, als das Bulletin der Bundesregierung vor dem Hintergrund einer ungeliebten Entscheidung verlautbarte: Mit dem Beschluss sei „das Bundesverfassungsgericht sowohl über die Bestimmungen des Grundgesetzes wie auch über die des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes hinausgegangen, indem es aus eigener Machtvollkommenheit Recht setzte“ (vgl. Herrmann 2006: 161f.); sowie 1995 die Allensbacher Demoskopin Renate Köcher, die hinter dem „vordergründigen Streit“ um das Kreuz, um die Grenzen der Meinungsfreiheit oder die Einschätzung der Gefahren von Drogen einen anderen Konflikt erkannte. Dahinter stehe die „Auseinandersetzung um die Macht, über die Werteverordnung des Grundgesetzes und die Beibehaltung der Gewaltenteilung, in der das Bundesverfassungsgericht Hüter, nicht Herrscher der Verfassung“ sei (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.10.1995: 5). Vgl. hierzu auch Schneider (1999); Reissenberger (1997).

⁴ Geradezu paradigmatisch für dieses Gegenüber der klassische Wortwechsel zwischen Ernst Benda und Helmut Schmidt, dokumentiert in Schreiber (1979: 121f., 125f., 134f.).

sungsgerichts lediglich durch die vom Grundgesetz zugewiesenen Kompetenzen (Limbach 1999a)⁵.

Die Ausübung seiner Macht ist für das Verfassungsgericht solange unproblematisch, wie die von ihm vorgelegten Deutungsangebote in der „offenen Gesellschaft der Verfassungsinterpreten“ (Häberle 1975, 2006b) plausibel nachvollzogen werden können. Anders jedoch, wenn seitens der Fachöffentlichkeit – wie etwa im Fall des „Halbteilungsgrundsatzes“ (BVerfGE 93, 121; dazu u. a. Wieland 1998) – oder der breiten Öffentlichkeit – man denke an „Soldaten sind Mörder“ (BVerfGE 93, 266) oder Kruzifix (BVerfGE 93, 1) – die Angebote auf Widerstand stoßen, sich als unpraktikabel erweisen – hier seien die Entscheidungen zur Parteienfinanzierung erwähnt – oder die politischen Gewalten dauerhaft und mit hinreichend großen Mehrheiten eine andere Lösung präferieren – hier ist die Regelung des Schwangerschaftsabbruchs das paradigmatische Beispiel (BVerfGE 88, 203). In solchen Fällen kann das Bundesverfassungsgericht eine frühere Entscheidung korrigieren oder modifizieren (meist in völlig, zumindest aber weitgehend neuer personeller Besetzung); siehe Parteienfinanzierung (BVerfGE 85, 264) und „Halbteilungsgrundsatz“ (BVerfGE 115, 97).

Es kommt allerdings vor, dass das Gericht selbst bei heftiger Kritik von außen seine Linie nicht ändert, sei es aus Mangel an Gelegenheit, weil keine „passende“ Klage das Gericht erreicht, sei es, weil die Mehrheit der Senatsmitglieder nach wie vor von der Richtigkeit der Rechtsprechung überzeugt ist. In einer solchen Situation kann es einen ähnlich gelagerten Fall auf der engsten möglichen argumentativen Grundlage entscheiden, indem es besondere Spezifika eines Einzelfalls für entscheidungsrelevant (und somit praktisch nicht übertragbar auf künftige Fälle) erklärt. Es kann auch, wie im Fall LER, der das Potenzial zu einer für das Gericht unangenehmen kritischen Rezeption hatte, faktisch einen Vergleich anregen (BVerfGE 104, 305; vgl. Lhotta 2002). Ein solcher Vergleichsvorschlag setzt aber die tatsächliche Zustimmung aller Beteiligten voraus, will das Gericht nicht Gefahr laufen, seine Autorität zu verlieren. Vergleich, Vermittlung, Mediation müssen daher die Ausnahme bleiben, nicht zuletzt, weil Vergleichsvorschläge rechtsdogmatisch problematisch und im Übrigen vom Bundesverfassungsgerichtsgesetz nicht vorgesehen sind.

Für Beobachter nicht weniger überraschend als der Ausgang der LER-Kontroverse vor dem Ersten Senat war das Urteil des Zweiten Senats im Kopftuchstreit 2003 (BVerfGE 108, 282): Formal gab das Gericht der Klägerin Recht, weil das Land Baden-Württemberg es unterlassen hatte, seine Kopftuchregelung auf der Basis eines Gesetzes vorzunehmen – eine *juristisch* spitzfindige und wenig überzeugende Argumentation. *Politisch* spielte das Gericht den Ball erfolgreich zurück in die Öffentlichkeit und in die Politik und nahm sich selbst zunächst aus der Schusslinie. Es konnte damit hoffen, dass der Konflikt entweder von anderen Akteuren einer Lösung zugeführt werden oder dass über die Zeit der Konflikt aus dem Rampenlicht rücken würde. In jedem Fall hatte es erreicht, dass nun – regional mit unterschiedlichen Akzenten – große öffentliche Debatten über die Kopftuchfrage einsetzen, ohne dass das Gericht selbst für eine der Streitparteien zum Buhmann wurde.

Eine große Bedeutung gerade im Konzept der Deutungsmacht hat die *Geltungsdimension*: Inwieweit kann den Deutungsangeboten des Verfassungsgerichts Geltung verschafft werden? Das Verfassungsgericht selbst kann es nicht; es ist auf die Implementation seiner Entscheidungen durch andere Akteure angewiesen. In aller Regel sind dies Regierungen (durch exekutives Handeln/Änderung bzw. Entwicklung von Verwaltungspraxis), Parla-

⁵ Eine konkrete Auseinandersetzung mit den Vorwürfen des Machtmisbrauchs oder der Kompetenzüberschreitung unterlässt die seinerzeitige Gerichtspräsidentin. Ein Beitrag von Limbachs Nachfolger an der Spitze des Zweiten Senats bestätigt den mittlerweile gelasseneren Umgang der Verfassungsrichter mit den Begriffen „Politik“ und „Macht“ (Hassemer 2008).

mente (durch Gesetzgebung und Mittelbewilligung), vor allem aber Gerichte. Die Implementation der Verfassungsgerichtsentscheidungen ist, wie unter anderem Gawron und Rogowski in etlichen Studien gezeigt haben, alles andere als ein Automatismus; vielmehr hängt die Implementation von einer hochkomplexen Gemengelage ab, die sich aus dem Verhältnis zwischen den einzelnen Akteuren ergibt, und dieses Verhältnis ist oftmals bestimmt auch von inneren – vom Verhältnis zum Bundesverfassungsgericht unabhängigen – Interessenlagen der jeweiligen Akteure.⁶

Wir finden erstaunlich wenig Literatur über den kritischen Fall, dass – ja gibt es denn so etwas? – Entscheidungen des Verfassungsgerichts nicht befolgt werden. Der Fall des Oberlandesgerichts Naumburg, das wiederholt Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts wie schon zuvor des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte geradezu offensiv ignoriert hatte – und dies bis dato immer noch tut –, ist da nur ein besonders eklatanter Fall.⁷

Häufiger anzutreffen ist eine andere Variante: Das Ausweichen oder Umgehen von Entscheidungen oder Entscheidungstenor. Prominentestes Beispiel ist der Kruzifix-Beschluss von 1995, in Folge dessen der Freistaat Bayern nicht die inkriminierte Bayerische Volksschulordnung, sondern das Bayerische Erziehungs- und Unterrichtsgesetz ergänzte, darin die Regel zum Anbringen des Kruzifixes bekräftigte und lediglich mit einer problematischen Widerspruchsmöglichkeit versah. Damit folgte der Freistaat Bayern dem Anschein nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, inhaltlich bekräftigte er die vom Bundesverfassungsgericht kassierte Norm und verließ damit gegen den Tenor der Entscheidung (Detterbeck 1996). Die auf eine Popularklage folgende Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs billigte das effektive Ausweichen des bayerischen Gesetzgebers.⁸ Eine gegen die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs gerichtete Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht wurde nicht zur Entscheidung angenommen;⁹ somit hat das Bundesverfassungsgericht nach der kritischen Rezeption in der Öffentlichkeit zunächst darauf verzichtet, dem Kruzifix-Beschluss Geltung zu verschaffen.

Die Kruzifix-Fälle sind eine gute Illustration für eine weitere spannende Frage: Inwiefern sind Entscheidungen aus Karlsruhe tatsächlich das „Letzte Wort“ – ganz im Sinne des abgewandelten Spruches „Karlsruhe locuta, causa finita“?¹⁰ Zwar mag der einzelne Fall seinen Abschluss gefunden haben, aber eine Streitfrage bleibt ungeachtet einer Verfassungsgerichtsentscheidung in der öffentlichen Diskussion – im konkreten Fall die Frage der Zulässigkeit staatlicher Regelungen zum Anbringen von Kruzifixen in Schulen oder allgemeiner der staatlichen Neutralität in religiösen Fragen sogar ausgelöst durch einen Beschluss aus Karlsruhe.¹¹

⁶ Nun zusammengefasst in Gawron/Rogowski (2007).

⁷ Hierzu zuletzt Lamprecht (2007). Ähnliche Scharfmützel hatte das BVerfG bereits mit dem OVG Münster und dem OLG Bamberg zu bestehen.

⁸ BayVerfGH, Entscheidung vom 01.08.1997 – Vf. 6 – VII – 96 (NJW 1997, 3157), insb. Abschnitt C; Czermak (1998).

⁹ Es ist bemerkenswert, dass die zuständige Kammer des Ersten Senats mehrheitlich mit Dissidenten des Kruzifix-Beschlusses (Seidl und Haas) besetzt war, was Spekulationen erlaubt, ob die Kammer mit einer anderen personellen Besetzung anders entschieden hätte (I BvR 1604/97 vom 27.10.1997, www.bverfg.de/entscheidungen/rk19971027_1bvr160497.html, letzter Zugriff: 25.03.2008).

¹⁰ So schrieb Gerd Roellecke 2001 zum 50-jährigen Bestehen des Bundesverfassungsgerichts eine Serie in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (15.09.2001 et pass.) unter dem Titel „Karlsruhe hat gesprochen“; vgl. auch Roellecke (2001).

¹¹ Treffend auch die Kommentare zum Kopftuchurteil: Jörn Ipsen (2003) – „Karlsruhe locuta, causa non finita – Das BVerfG im so genannten ‚Kopftuch-Streit‘“; und Patrick Bahners (2003) – „Karlsruhe hat gesprochen, und man weiß kaum mehr als vorher“.

Fehlentscheidungen¹² des Gerichts müssen korrigiert werden können, die Rechtsordnung muss „an wechselnde soziale Anforderungen und veränderte Ordnungsvorstellungen“ angepasst werden können,¹³ somit bleiben verfassungsrechtliche Fragen immer Gegenstand auch der *politischen* Diskussion in der „offenen Gesellschaft der Verfassungsinterpreten“ (Häberle 1975); Verfassungsinterpretation ist gerade dann ein Dialog der Gewalten und der Akteure im politischen Gemeinwesen; die Auseinandersetzung über verfassungsrechtliche Fragen und Entscheidungen des Verfassungsgerichts wird dann zur „Verfassung als Dialog“.¹⁴

Besondere Formen der Tenorierung von Verfassungsgerichtsentscheidungen laden re-gelrecht zu diesem Dialog ein: teilweise Nichtigkeit, Verfassungswidrigkeit ohne Nichtigkeit, Appellentscheidungen, Fristsetzungen, „verfassungskonforme Auslegung“¹⁵ bieten den Adressaten – gleich ob Regierungen, Verwaltungen, Parlamente oder Gerichte – wiederum eigenen Handlungsspielraum und schützen das Verfassungsgericht vor der Notwendigkeit, Gesetze oder Praktiken rundweg zu kassieren. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive wäre interessant, wie diese Akteure mit dem ihnen gebotenen Handlungsspielraum umgehen – empirische Studien dazu könnten uns mehr über Macht und Autorität des Gerichts zeigen, insbesondere hinsichtlich der kritischen Frage nach der Geltung von Verfassungsgerichtsentscheidungen.

Auch dann bleibt das Letztentscheidungsrecht des Verfassungsgerichts für den konkreten Fall unangetastet; es erscheint jedoch zweifelhaft, ob man tatsächlich von Suprematie der Verfassungsgerichtsbarkeit sprechen kann.¹⁶ Die Macht des Verfassungsgerichts ist jedenfalls begrenzt – Gesetzgeber, Exekutive, Gerichte haben Möglichkeiten, einzelne Entscheidungen des Verfassungsgerichts zu unterlaufen, ohne dass das Verfassungsgericht unmittelbar eingreifen kann. Im ganz normalen Zyklus haben Bundestag und Bundesrat über ihre Wahlfunktion die Möglichkeit, angesichts der begrenzten Amtszeit der Richter innerhalb weniger Jahre die Mehrheit der Richterschaft auszutauschen und damit erforderlichenfalls Richtungswechsel zu befördern. Zudem könnte der Gesetzgeber Kompetenzen des Verfassungsgerichts einfachgesetzlich beschneiden oder über das Haushaltrecht das Gericht bei der effektiven Ausübung seiner Tätigkeit behindern. Schließlich kann der Verfassungsgesetzgeber Entscheidungen des Verfassungsgerichts korrigieren und könnte die grundgesetzlichen Regelungen zur Verfassungsgerichtsbarkeit verändern.

Die Tatsache, dass bislang trotz einzelner Drohungen 1952/53, 1977/78 und 1995/96 keine der hier skizzierten Möglichkeiten ernsthaft in Erwägung gezogen wurde, spricht weniger gegen die Wirksamkeit dieses Begrenzungspotenzials als vielmehr für die Klugheit der Richter, sich der Grenzen der eigenen Institution bewusst zu sein. Die Macht des Verfassungsgerichts beruht somit neben dem über Jahre erfolgreicher Rechtsprechung aufge-

¹² Als „Fehlentscheidungen“ können Entscheidungen gelten, über deren Fehlerhaftigkeit in der Öffentlichkeit und der juristischen Fachöffentlichkeit ein hinreichend breiter Konsens besteht.

¹³ Der Erste Senat hat mit seiner Entscheidung vom 06.10.1987 (BVerfGE 77, 84 Arbeitnehmerüberlassung, dort insb. S. 103-105) das zuvor geltende Normwiederholungsverbot verworfen. Damit wird das Recht des Gesetzgebers festgestellt, trotz vorangegangener normverwerfender verfassungsgerichtlicher Entscheidungen inhaltsgleiche oder -ähnliche Normen beschließen zu können; vgl. dazu Korioth (1991).

¹⁴ Vgl. hierzu aus amerikanischer Perspektive, die allerdings *mutatis mutandis* durchaus auf Deutschland zu übertragen ist: Fisher (1988); Paschal (1991).

¹⁵ Zu diesen Tenorierungsmöglichkeiten und den *politischen* Implikationen gibt es praktisch keine politikwissenschaftliche Literatur. Aus der juristischen Literatur hier nur Benda/Klein (2001: 515-533).

¹⁶ Schon der „Schöpfer“ des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes und langjährige Richter des Zweiten Senats, Willi Geiger (1952), hat von der Suprematie des Bundesverfassungsgerichts gesprochen; seine Kollegen Friesenhahn (1954: 159) und Leibholz (1963: 75) haben ihm mit dem Hinweis auf den grundsätzlichen Unterschied zwischen Recht und Politik widersprochen.

bauten Vertrauensbonus auf der plausibel nachvollziehbaren Übereinstimmung der Entscheidungen mit der Verfassung,¹⁷ oder genauer gesagt: mit dem was die Rechtsgemeinschaft unter der Verfassung oder den durch die Verfassung verkörperten politischen Ordnungsvorstellungen versteht. Dieses Vertrauen ist jedoch ein knappes und temporäres Gut, das der Festigung und in gewissen Zeitabständen der Auffrischung bedarf, umgekehrt aber, wie die Krise 1995/96 angedeutet hat, recht kurzfristig schwinden kann.

Grundlegend scheint mir zu sein, dass die Entwicklung der spezifischen Macht des Verfassungsgerichts zum einen immer wieder auf dem Bezug auf die Verfassung als Ganzes, zum anderen aber immer auch auf den Text beruht. Die Institution Verfassungsgericht bezieht sich auf die Verfassung als Ganzes, als Symbol; das einzelne Urteil auf den Text. Die Macht beruht somit auf der Überzeugungskraft der Verfassungsauslegung durch das Gericht. Im Streitfall bedarf es der nach den Regeln juristischer Textanalyse rational strukturierten und begründeten Entscheidung (Alexy 1996).

Das Vertrauen der Bevölkerung in die Institution Verfassungsgericht und seine Rechtsprechung ist zwar ein wichtiger Indikator für die Autorität des Verfassungsgerichts und die Bereitschaft, den Entscheidungen des Gerichts Folge zu leisten,¹⁸ zentral ist jedoch die Folgebereitschaft derjenigen, die über die Mittel zur Umsetzung von Verfassungsgerichtentscheidungen verfügen, das heißt Akteure in entsprechenden exekutiven, legislativen und untergeordneten judikativen Funktionen.

Eine ganz neue Ebene ist die Verfassungsrechtsprechung im transnationalen Bereich, und hier vor allem beim Europäischen Gerichtshof in Luxemburg und beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg. Das Bundesverfassungsgericht hat sich mit seinen „Solange“-Entscheidungen (BVerfGE 37, 271; BVerfGE 73, 339; vgl. Lhotta/Ketelhut 2006) zunächst abwehrend, dann vorsichtig affirmativ zur Möglichkeit transnationaler Verfassungsrechtsprechung verhalten. Die Existenz zunächst neben-, nicht übereinander angeordneter Institutionen mit verfassungsrechtsprechender Kompetenz macht die bereits formulierte plurale Konstellation nun überdeutlich – der dialogische Charakter von Verfassungsinterpretation rückt in den Vordergrund, trotz der Existenz vermeintlich höchst richterlicher Verfassungsrechtsprechung. Das Nebeneinander hat durchaus in doppeltem Sinne „Wettbewerbs“-Charakter: Einerseits besteht zwischen nationaler und transnationaler Verfassungsrechtsprechung ein klassisches Konkurrenzverhältnis, andererseits verstärken beide gemeinsam die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung.

Die vorwiegend von Ernst-Wolfgang Böckenförde geäußerte Sorge, der parlamentarische Gesetzgebungsstaat könne sich vor dem Hintergrund ausufernder Grundrechtsinterpretation des Bundesverfassungsgerichts zum verfassungsgerichtlichen Jurisdiktionsstaat wandeln,¹⁹ entpuppt sich vor dem Hintergrund der hier skizzierten Grenzen der Macht des Bundesverfassungsgerichts als weitgehend grundlos: Selbstbewusste Parlamente, Regierungen,

¹⁷ Treffend die Aussage Ernst Bendas 1976: „Die Autorität des Gerichts lebt im Grunde allein von der Überzeugungskraft seiner juristischen Argumente, die es wiederum nur aus der Verfassung ableiten kann. Wenn politische Macht als die Fähigkeit definiert wird, auch gegen Widerstand anderer den eigenen Willen durchzusetzen, dann ist dies Gericht ohne jede politische Macht. So erscheint es als eine besonders reizvolle Spielart der Idee der Gewaltenteilung, dass das Grundgesetz der schwächsten aller Gewalten das letzte Wort in der Auslegung unserer Verfassung anvertraut hat“ (Benda 1977: 5). Vgl. auch Vorländer (2005b, 2006b); Herrmann (2006).

¹⁸ Dazu inzwischen klassisch Roman Herzogs (1993: 164) Aussage, das Vertrauen des Bürgers sei „letztlich das einzige Kapital dieser Institution“; zu Vertrauen vgl. auch Vorländer (2001); Vorländer/Schaal (2002); Brodocz (2006b).

¹⁹ Zuerst erwähnt in Böckenförde (1981); ausgeführt in Böckenförde (1991). Dazu auch Vorländer (2000); kritisch dagegen u. a. Mehring (1995); Hans H. Klein (2006b). – In der Kopftuchentscheidung sieht Böckenförde eine Wendung gegen die Entwicklung zum Jurisdiktionsstaat (vgl. Protokoll 2004: 63).

Instanzgerichte sowie kritische Fachwelt und Öffentlichkeit können eine Überdehnung der Kompetenzen durch das Gericht wie in der Vergangenheit verhindern.

Steht man nun vor der Pflicht, das häufig gebrauchte (und gelegentlich missbrauchte) Diktum des amerikanischen *Supreme Court*-Richters Charles Evans Hughes „We live under a constitution, but the judges say what it is“ zu übertragen, so kommt man vor dem Hintergrund des oben Gesagten nicht an einer Übersetzung: „Die Richter sprechen aus, was die Verfassung ist“²⁰ vorbei – sie bestimmen also nicht aus eigener, von dritten Akteuren unbeschränkten Machtvollkommenheit, sondern sie sind vielleicht so etwas wie Notare des kollektiven Verfassungsverständnisses ihrer Zeit.

3. Die politische Institution Verfassungsgericht im Akteursvieleck des politischen Gemeinwesens

Auf der Akteursebene steht das Bundesverfassungsgericht in Konkurrenz um die Deutung der Verfassung zu anderen Akteuren im politischen Gemeinwesen. Zwar wird dem Verfassungsgericht die Kompetenz zur Verfassungsinterpretation durch das Grundgesetz zugeschrieben, gleichwohl ist die Anerkennung dieser Kompetenz in der Praxis alles andere als selbstverständlich. Insofern muss sich das Gericht immer wieder gegenüber anderen Akteuren behaupten, wobei es mit zunehmender Dauer von der bereits aufgebauten Autorität zehren kann (Herrmann 2006; Vorländer 2002). Als konkurrierende Akteure können in erster Linie genannt werden: die Regierung, der Bundestag – sowohl Regierungsmehrheit als auch Opposition, die Länder, die Instanz- oder Fachgerichtsbarkeiten²¹, die Fachöffentlichkeit und die weitere Öffentlichkeit.²² Mit diesen Akteuren steht das Verfassungsgericht nicht nur in Konkurrenz; das Verhalten dieser Akteure bestimmt auch die Macht des Verfassungsgerichts und deren Grenzen.

Es muss an dieser Stelle nicht erörtert werden, inwieweit im Einzelnen strategische Überlegungen das Verhalten der Akteure bestimmen (Ganghof/Manow 2005, darin insb. Vanberg 2005b). Es ist wichtig festzustellen, dass nicht nur für die politisch weniger brillanten Fälle, sondern gerade auch in den politisch kontroversen Fällen die Position der Fachöffentlichkeit, aber auch der Instanzgerichtsbarkeit eine nicht unbedeutende Rolle spielt. Die Fachöffentlichkeit vor allem der Staatsrechtslehrer befindet in Beiträgen einschlägiger Fachjournale, gelegentlich aber auch in ganzseitigen Beiträgen etwa für die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, über die Plausibilität der Argumentation einer Verfassungsgerichtsentscheidung, gewissermaßen stellvertretend für die Öffentlichkeit. Die Fachöffentlichkeit hat sich allerdings in den letzten Jahrzehnten im Großen und Ganzen vorwiegend affirmativ zum Verfassungsgericht als Institution und zu den Entscheidungen im Einzelnen verhalten.²³ Sind sich jedoch wiederum alle wesentlichen im engeren Sinne politi-

²⁰ Dies wird dann deckungsgleich mit Montesquieus Diktum von den Richtern als „bouche de la loi“.

²¹ Der Terminus „Fachgerichtsbarkeit“ als Sammelbezeichnung für die ordentliche, Verwaltungs-, Sozial-, Arbeits- und Finanzgerichtsbarkeit geht offenbar auf das Verfassungsgericht zurück und wird von den so Bezeichneten ob des despektierlichen Klangs ungern verwendet; vgl. auch Zuck (2007: 1036).

²² Man könnte hier selbstverständlich eine wesentlich feinere Ausdifferenzierung vornehmen, sind doch die hier aufgeführten Akteure in ihrem Verhalten und in ihren Einstellungen gegenüber dem Verfassungsgericht in sich alles andere als homogen.

²³ Was in einzelnen Fällen heftige Kritik – man denke an die Entscheidungen zum Kruzifix und zur Vermögensteuer – nicht ausschließt. Zur Gesamtproblematik vgl. Schlink (1989); Jestaedt (2002).

Es wäre beispielsweise zu untersuchen, inwieweit es durch die weite Verbreitung der ehemaligen Mitarbeiter des Bundesverfassungsgerichts, sei es in den Rängen der Politik, sei es aber vor allem unter

schen Akteure einig, stellt sich das Verfassungsgericht der Politik kaum in den Weg, selbst wenn es für entsprechende Entscheidungen mit heftiger Kritik aus der Fachöffentlichkeit rechnen muss.²⁴

In der bisherigen rechts- und politikwissenschaftlichen Literatur steht vor allem das Gegenüber von Verfassungsgericht und Gesetzgeber im Vordergrund.²⁵ So berechtigt dieser Fokus *prima facie* vor dem Hintergrund der Konflikte in den 1970er Jahren und angesichts der Tatsache sein mag, dass es oftmals die Erklärung der Verfassungswidrigkeit von Gesetzen durch das BVerfG ist, die Anlass für Konflikte in der Öffentlichkeit bietet, so verhüllt die Fokussierung auf den Gesetzgeber als Counterpart des Verfassungsgerichts eine oftmals komplexere Konfliktlage. So kann erstens exekutives Handeln auf dem Prüfstand stehen, auch wenn es nominell um Gesetze ging (vgl. etwa die hochkontroverse Auseinandersetzung um den Grundlagenvertrag 1973); es geht zweitens um Konflikte auf der föderalen Ebene (Bund-Länder-Streitigkeiten, am prominentesten sicherlich Deutschland-Fernsehen 1961, jüngst aber auch Juniorprofessur und Studiengebührenverbot 2004/05); drittens um Konflikte mit der Instanzgerichtsbarkeit²⁶ (vgl. etwa zuletzt die Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Senaten des Bundesfinanzhofs und dem Bundesverfassungsgericht über den „Halbteilungsgrundsatz“²⁷); viertens um Konflikte mit der breiten Öffentlichkeit (insbesondere „Soldaten sind Mörder“, Kruzifix 1995²⁸).

Einen Dualismus Verfassungsgericht-Gesetzgeber zu erkennen, greift also zu kurz. Immerhin ist in einigen Studien vor dem Hintergrund unseres deutschen *parlamentarischen* Regierungssystems der Konflikt des Verfassungsgerichts mit der „politischen Führung“ thematisiert (Häußler 1994), in anderen die besondere Rolle der Opposition hervorgehoben worden (Stüwe 1997, 2006). Doch scheint es weniger ein Spannungsdreieck (Hönnige 2007) als ein Spannungsvieleck zu sein. Deutlich wird dies vor allem daran, welche Rolle dritte, vierte und fünfte Akteure in einem Konflikt zwischen vordergründig zwei Konfliktpartnern spielen. Im paradigmatischen Konflikt zwischen dem Bundesverfassungsgericht und der von der Bundestagsmehrheit getragenen Bundesregierung kommt es darauf an, wie sich die weiteren Akteure verhalten.

den Verfassungsrechtler, so etwas wie eine „Beifhemmung“ gibt, also ein Zögern, die Institution, für die man selbst einmal gearbeitet, zu kritisieren. Ebenso ist vorstellbar (wenn auch sicherlich schwer zu belegen), dass diejenigen Verfassungsrechtler in ihrer Kritik zurückhaltend sind, die selbst als Prozessvertreter vor dem Gericht auftreten. Umgekehrt finden sich oftmals Staats- und Verfassungsrechtler geschmeichelt, wenn ihnen die Ehre zuteil wird, vom Bundesverfassungsgericht in einer wichtigen Entscheidung zitiert zu werden.

²⁴ Zu denken ist hier insbesondere an die beiden Entscheidungen zur Bundestagsauflösung 1983 und 2005; hierzu u. a. Schneider (2006). Anders dagegen die (von einer Minderheit) bestimmte Entscheidung zur Einstellung des NPD-Verbotsverfahrens BVerfGE 107, 339 (18.03.2003).

²⁵ Vgl. u. a. Benda (1979b); Landfried (1984); Gusy (1985); Badura/Scholz (1998); Ossenbühl (2001); Steiner (2001).

²⁶ Vgl. hierzu u. a. Gawron/Rogowski (2007: 91-126; Kap. 4: Bundesverfassungsgericht und Justizsystem); Alexy et al. (2002).

²⁷ Hierzu Wieland (2000) m. w. N. – Die Kontroverse um Haftverschonungen ist zwar vordergründig eine Auseinandersetzung zwischen BVerfG und den Landgerichten oder Oberlandesgerichten, die aber vor dem Hintergrund enormer Personalengpässe in der Gerichtsbarkeit steht, die wiederum trotz aller vermeintlichen Einsparungs- und „Modernisierungs“-Potenziale ein Konflikt über die Finanzausstattung durch Justiz- und Finanzministerien sowie Länderparlamente ist, wozu womöglich noch deutlichere Worte des Bundesverfassungsgerichts erforderlich wären. Vgl. Jahn (2006).

²⁸ Auch wenn es sich bei letzterem Konflikt vor allem um die regionale (bayerische) Öffentlichkeit handelt. BVerfG 1 BvR 1423/92 25.08.1994; NJW 1994, 2943f. bzw. BVerfGE 93, 266 sowie BVerfGE 93, 1.

²⁹ Hier scheint mir auch die Lücke bei der ansonsten spannenden Konzeptualisierung Alec Stone Sweets zu sein, der von einer *triadic dispute resolution* spricht, für die die Reputation der Neutralität der rich-

So stießen die Attacken der Adenauer-Regierung auf das Bundesverfassungsgericht 1952/53 auf erhebliche Vorbehalte und Kritik nicht nur bei der Opposition, sondern auch bei der Fachöffentlichkeit, den Ländern und selbst in den Regierungsfraktionen. In der Auseinandersetzung um die Deutschland-Fernsehen GmbH 1961 waren nicht nur die SPD-Opposition und die SPD-geführten Bundesländer, sondern auch CDU-Ministerpräsidenten und offenbar auch Teile der Regierungsmehrheit im Bundestag froh, als das Bundesverfassungsgericht Adenauers Plänen für ein Regierungsfernsehen einen Riegel vorschob (Herrmann 2006: 166; Baring 1969: 251-261; Laufer 1968: 447-465).

Umgekehrt erfassste die Kritik an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in den 1970er Jahren so breite Kreise, dass das Verfassungsgericht zunehmend in die Defensive geriet und mit dem Mitbestimmungsurteil am 01.03.1979 eine Kehrtwende vollzog, indem es ein zentrales Reformprojekt der sozial-liberalen Koalition trotz mancher Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit passieren ließ und in der Argumentation die bis dahin dominierende Wertordnungstheorie relativierte (BVerfGE 50, 290; vgl. u. a. Chryssoginos 1987: 156). Im Konflikt mit den Oberen Bundesgerichten Mitte der 1950er Jahre konnte sich das Bundesverfassungsgericht durchsetzen, da sich die politischen Gewalten und die Fachöffentlichkeit auf seine Seite schlugen (Herrmann 2006: 167; Brodocz 2006a: 177, 191). In solchen *erwarteten* Konflikt-Konstellationen kann das Gericht versuchen, strategisch zu agieren.

Allerdings ist das Gericht in jüngerer Vergangenheit *unvermutet* in die Kritik geraten: Die Beschlüsse zu „Soldaten sind Mörder“ und Kruzifix, viel mehr aber noch das Agieren des Gerichts im Vorfeld der Beschlüsse illustrieren eine gewisse Blauäugigkeit, war das Gericht offenbar völlig überrascht von der Kritik, andernfalls hätten relativ wenige handwerkliche Dinge den öffentlichen Protest wenn nicht vermeiden, so doch zumindest erheblich vermindern können.³⁰

Ein Verstärker-Faktor in der politischen Auseinandersetzung über Verfassungsgerichtsentscheidungen kann ein Sondervotum aus dem Senat selbst sein. In den 1970er Jahren boten insbesondere die Sondervoten bei den Entscheidungen zum Grundlagenvertrag³¹ und zum Schwangerschaftsabbruch zusätzliche Munition für die Kritiker der Entscheidungen.

In der Folge des Vetospieler-Ansatzes von George Tsebelis gibt es Untersuchungen, inwieweit sich das Bundesverfassungsgericht zu einem Vetospieler entwickelt hat, der Regierungshandeln wirkungsvoll ausbremszt.³² Strohmeier etwa kommt zu dem Ergebnis, dass das Bundesverfassungsgericht von seiner spezifischen Legitimationsgrundlage abweiche, da es in diversen Bereichen eine Kontrolldichte entwickelt habe, die die Grenze zur politischen Gestaltung überschreite. Zudem habe es sich in verschiedenen Urteilen bewusst nicht nur auf die Entscheidung des konkret vorliegenden Falls beschränkt, sondern sehr viel weiter ausgeholt. Schließlich habe das Gericht seine im Grundgesetz und im Bundesverfas-

tenden Institution Voraussetzung ist – diese Reputation kann nur von weiteren, an den konkreten Konflikten nicht unmittelbar beteiligten Akteuren innerhalb des Geltungsbereichs des Regelwerks Verfassung kommen. Es ist gerade der *diffuse public support*, der ein Verfassungsgericht auch über kontrovers rezipierte Entscheidungen trägt. Vgl. auch Vanberg (2000); Stone Sweet (2000: 12-18).

³⁰ Zu denken wäre hier vor allem an eine mündliche Verhandlung, an eine erheblich enger gefasste Begründung sowie inhaltlich korrekte Leitsätze.

³¹ Nur bei den Entscheidungen über eine einstweilige Anordnung sowie über die Befangenheit des Richters Rottmann; in der Hauptsache-Entscheidung fand der Senat in einer Kraftanstrengung zu einer gemeinsamen, zwar juristisch wenig überzeugenden, dafür aber politisch befriedenden Linie, womit sich das Gericht weitgehend aus der Schusslinie manövrierte.

³² Tsebelis (1995); Strohmeier (2005, darin insb. S. 129-166). Wesentlich differenzierter, und somit im Ergebnis praktisch entgegengesetzt Helms (2003) sowie bereits Wewer (1991).

sungsgerichtsgesetz festgelegten Kompetenzen sukzessive selbst ausgeweitet (Strohmeier 2005: 161f.).

Unberücksichtigt bleiben bei dieser wie anderen Darstellungen die vielfältigen Möglichkeiten der anderen Akteure im politischen Gemeinwesen, vermeintlichen oder tatsächlichen Missbrauch oder „Ausdehnung der Vetomacht“ zu beschränken. Beispielsweise ist die Ausweitung der Kompetenzen des Verfassungsgerichts nur durch implizite, gelegentlich sogar explizite Billigung durch die politischen Gewalten möglich. Die öffentliche und fachöffentliche Kritik hat in bestimmten kritischen Phasen (1977-79; 1995/96) ihre Wirkung auf das Bundesverfassungsgericht nicht verfehlt, und das Verfassungsgericht hat im Kern keine wesentlichen Reformansätze dauerhaft und prinzipiell verhindern können, wenn diese von einer hinreichend breiten Unterstützung getragen waren. Somit haben die politischen Gewalten bislang keine Veranlassung gesehen, zu den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln zu greifen, einzelne Verfassungsgerichtsentscheidungen durch Grundgesetzänderungen zu kassieren oder das Verfassungsgericht über den Haushalt oder durch eine Korrektur des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes in seiner Wirkmächtigkeit zu beschränken.³³

Arend Lijpharts (1999: 216-231) Behandlung von Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit im politischen System ist irreführend. Schon die Arbeit mit einem Index für die Flexibilität und Rigidität von Verfassungen kann nicht wirklich überzeugen; auch seine Messungen der relativen Stärke der richterlichen Normenkontrolle bleiben unzureichend, da sie die Geltungsdimension völlig außer Acht lassen: Nicht umgesetzte Verfassungsgerichtsentscheidungen bleiben ebenso ausgeblendet wie die feinen Abstufungen in den Richtersprüchen (Tenorierungen, verfassungskonforme Auslegung, teilweise verfassungswidrig usw.). Eine vergleichende Messung der Verfassungsstaatlichkeit, wie sie Lijphart offenbar im Sinn hat, müsste die Verwurzelung von Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit in der politischen Kultur, die Bezugnahme auf die Verfassung, die durch sie gesetzten Grenzen und vom Verfassungsgericht vorgenommenen Interpretationen und Konkretisierungen berücksichtigen.

Ein in jüngerer Zeit immer wieder zu beobachtendes Phänomen ist die Zurückhaltung des Gesetzgebers und der Exekutive, wenn politische Detailfragen mit verfassungsrechtlichen Problemen behaftet scheinen. Zu peinlich ist eine Niederlage in Karlsruhe, zu unangenehm erscheint es, unpopuläre oder gegen Interessen nahestehender Lobbygruppen gehende Entscheidungen selbst treffen zu müssen, zu unbequem, ohne Rückfrage in Karlsruhe selbst eine Position zu einer diffizilen Sachfrage zu entwickeln. Klaus von Beyme hat treffend die Folgen für den Gesetzgebungsprozess dargestellt:

[D]ie Verzögerung von Entscheidungen im Hinblick auf anhängige Entscheidungen in Karlsruhe, weitere Mediatisierung der Urteilskraft der Abgeordneten, weil immer mehr Experten auch noch zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit im Vorfeld herangezogen werden müssen, der Einfluss der Ministerien wird gestärkt, die Expertisen zu den Urteilen und Prognosen über künftige Urteile erstellen, so dass die Karlsruher-Astrologie den politischen Gestaltungswillen lahmt, die Parteien versuchen, ihren Spielraum zu erweitern, indem sie umso kühner die Urteile in ihrem Sinne interpretieren und Versatzstücke aus den tragenden Gründen – aber auch aus den *obiter dicta* – der Urteile im politischen Parteienkampf einsetzen (Beyme 1997: 311; vgl. schon früher Jekewitz 1980).

³³ Dass dies mehr als eine theoretische Überlegung ist, zeigen Beispiele aus den USA: Mehrfach wurden dort *Supreme Court*-Entscheidungen durch Verfassungsänderungen korrigiert; mehrfach wurde aus politischen Erwägungen die Zahl der Richter verändert; 1802 strich der Kongress dem *Supreme Court* zwei Sitzungsperioden.

Neigte das Verfassungsgericht in der Vergangenheit gelegentlich dazu, umgefragt umfassende Vorgaben in seine Entscheidungen zu packen,³⁴ neigen umgekehrt Gesetzgeber und Exekutive dazu, unangenehme Fragen in Karlsruhe entscheiden zu lassen. Das Gericht hat in der jüngeren Vergangenheit der Versuchung widerstanden, dem Gesetzgeber präzise Regelungsentwürfe vorzugeben.³⁵ Das Gericht tut im eigenen institutionellen Interesse gut daran, Zurückhaltung zu üben und nicht an der Selbstentmachtung der Politik mitzuwirken (Hassemer 2008: insb. 9f.). Der damit potenziell verbundene Zugewinn an Gestaltungsmacht würde das Gericht unnötig der Kritik aussetzen und damit seine Autorität aufs Spiel setzen.

Die institutionentheoretischen Ansätze in der sozialwissenschaftlichen Forschung über Verfassungsgerichtsbarkeit, die das Verfassungsgericht als politischen Akteur begreifen und die institutionellen Mechanismen rund um diesen Akteur analysieren, erfreuen sich einer gewissen Konjunktur (Lhotta 2003; vgl. Brodocz 2003; Vanberg 2005a); weitere Publikationen sind angekündigt (Lembcke 2008; Brodocz 2007).

4. Der politische Prozess im Verfassungsgericht

Über Abläufe innerhalb des Gerichts ist wenig bekannt – Analysen aus politikwissenschaftlicher Perspektive existieren praktisch nicht. Selbst für Juristen, die oftmals als Rechtsvertreter in Verfassungsbeschwerdeverfahren tätig waren, erscheinen die Abläufe innerhalb des Gerichts intransparent.³⁶ „Enthüllungen“ unter anderem durch ehemalige Mitarbeiter des Gerichts, wie sie für den amerikanischen *Supreme Court* die Bücher „The Brethren“, „Closed Chambers“ sowie zuletzt „Supreme Conflict“ (Woodward/Armstrong 1979; Lazarus 1998; Greenburg 2007) mit sich brachten, sind indes nicht zu erwarten.

Für den Verlauf eines Verfahrens spielt der Berichterstatter (mit seinen ihm zuarbeitenden wissenschaftlichen Mitarbeitern) eine wichtige, wenn nicht sogar zentrale Rolle (Zuck 2006: 284). Die Zuständigkeit ergibt sich aus dem jährlich vom Plenum aller 16 Richter festgelegten Geschäftsverteilungsplan; die Zuteilung auf die Senate entscheidet im Konfliktfall der Sechser-Ausschuss aus Richtern beider Senate. Der Berichterstatter, der im Idealfall einen für den Fall relevanten fachlichen Hintergrund hat, und sein „Dezernat“ bereiten das Material auf und machen Entwürfe für die Senats- bzw. Kammerberatungen. Im „Alltagsgeschäft“ der Verfassungsbeschwerden ist daher der Einfluss des jeweiligen Berichterstatters und seiner Mitarbeiter kaum zu überschätzen, müssen doch die sechs Kammern gegenwärtig knapp 6.000 Verfassungsbeschwerden jährlich bewältigen; eine intensive Befassung jedes der drei Kammermitglieder mit jedem Fall ist praktisch ausgeschlossen. Aber auch in Senatsverfahren können die Berichtersteller deutliche Akzente setzen, insbesondere dann, wenn sie in ihrem Fachgebiet als Experten anerkannt sind. Der Berichterstatter stand bislang zumeist in der Anonymität seines Senats bzw. seiner Kammer, nur in wenigen Fällen wurde sein Name öffentlich bekannt. Allerdings ist hier ein vorsichtiger Wandel erkennbar; es ist noch nicht abzusehen mit welchen Folgen.

³⁴ Klassisch das Diätenurteil BVerfGE 40, 296 (05.11.1975). Hierzu u. a. Menzel (2000).

³⁵ Z. B. BVerfGE 101, 158 – Finanzausgleich III (11.11.1999); BVerfGE 108, 282 – Kopftuch Ludin (24.09.2003). Ausnahmen, bei denen die Handschrift des Berichterstatters deutlich zu erkennen ist, bestätigen die Regel: BVerfGE 99, 216 – Familienlastenausgleich II (10.11.1998).

³⁶ So bspw. immer wieder Rüdiger Zuck (zuletzt 2006).

Die Analyseansätze, die bei Untersuchungen über die internen Abläufe im amerikanischen *Supreme Court* angewendet werden,³⁷ sind nur sehr bedingt auf den Fall Bundesverfassungsgericht übertragbar: Erstens übernimmt der *Supreme Court* vergleichsweise wenige Verfahren – waren es in Spitzenzeiten um die 150, so sind es in den letzten Jahren stets weniger als 90 Fälle –, das Bundesverfassungsgericht ist hingegen allein auf Grund der schieren Masse an Verfassungsbeschwerden zu mehr Arbeitsteilung gezwungen. Zweitens hat in der amerikanischen Tradition das Votum des einzelnen Richters stets eine größere Rolle gespielt als in Deutschland, wo die Gerichte als Einheit erschienen und der einzelne Richter eher in der Anonymität blieb. So berichten aktuelle wie ehemalige Bundesverfassungsrichter übereinstimmend darüber, dass Senatsberatungen stets vom Bemühen der Richter um ein gemeinsames Votum getragen sind, so dass auch dann, wenn ein Sondervotum unvermeidlich erscheint, dennoch genau geprüft wird, welche Aspekte der Dissenter in das Votum des Senats übernommen werden können. Paradoxerweise bereiten die Berichterstatter selbst dann, wenn sie in der Minderheit sind, das Senatsvotum vor. Anders als im amerikanischen Fall, wo es vor allem seit den 1940er Jahren zu den meisten Entscheidungen abweichende Voten gibt (Epstein/Segal/Spaeth 2001), bleiben die Sondervoten beim Bundesverfassungsgericht eher eine Ausnahme; nicht zuletzt die Arbeitsbelastung zwingt die Richter zu sparsamem Umgang mit diesem Mittel.

Hinsichtlich der Abläufe in den Senaten sind wir auf einzelne Aussagen von (meist ehemaligen) Richtern in Aufsätzen, Vorträgen und Interviews angewiesen, um erahnen zu können, welche Rolle etwa der Berichterstatter spielt oder inwieweit politikerfahrene Richter auf die möglichen Folgen einer Entscheidung auf den politischen Prozess achten, ob langjährige Bundesrichter besonders die Praxis in den Gerichten im Auge haben oder Staatsrechtsprofessoren auf die Dogmatik achten. Sachliche, auch weltanschauliche Konflikte gehören gewissermaßen zum Geschäft, doch bedarf es offenbar immer wieder ausgleichender Charaktere unter den Richtern, um zu für alle oder mindestens eine solide Mehrheit tragbaren Lösungen zu kommen und um bestehende Konflikte nicht allzu sehr nach außen zu tragen. Öffentlich sichtbare Zuspitzungen wie in den 1970er Jahren, als sich Richter gelegentlich über Sondervoten, Zeitungsinterviews und Leserbriefe befehdeten oder ein Richter bei der Urteilsverkündung beim Verlesen eines Sondervotums durch eine Kollegin den Verhandlungssaal demonstrativ verließ, sind heute kaum mehr vorstellbar, jedoch nicht völlig auszuschließen.³⁸

Das Verfassungsgericht ist sicherlich nur schwer als kollektiver Akteur verstehbar – zu unterschiedlich sind die Einzelakteure. Es widerspricht freilich deutscher (Rechts-)Tradition, aus gemeinsamen Entscheidungen eines Gerichts die Rolle des einzelnen Richters herauszudestillieren. Schon die vom Gericht mitgetragene Neuerung, die Veröffentlichung von Sondervoten zuzulassen, war zum Zeitpunkt ihrer Einführung 1970 nicht zuletzt deshalb umstritten, weil damit die Idee von der Gerichtsentscheidung als kollektivem, rein vernunft- und rechtsgebundenem Entschluss ins Wanken geraten musste, trat doch nun das Individuum des einzelnen Richters sichtbarer in Erscheinung. Freilich haben sich mit der Einführung der Sondervoten weder die Hoffnungen der Verfechter noch die Befürchtungen der

³⁷ Exemplarisch – nicht repräsentativ – seien genannt: Segal/Spaeth (1993); Clayton/Gillman (1999); Epstein/Martin et al. (2007).

³⁸ Gemeint sind vor allem die Auseinandersetzung um den Grundlagenvertrag 1973 und um den Schwangerschaftsabbruch 1975. – Angesichts der Eskalation im Verfahren um den Grundlagenvertrag mit Sondervoten zu Befangenheitsanträgen und Anträgen auf einstweilige Anordnung ist es nach wie vor erstaunlich, wie sich, wenn auch handwerklich hölzern, der Senat auf eine gemeinsame Linie verständigen konnte und damit den Frieden zumindest nach außen hin wieder herstellte. – Eine zeitgeschichtliche wie politikwissenschaftliche Aufarbeitung gerade dieses Falls steht aus, trotz Grigoleit (2006).

Gegner erfüllt: Nach einer gewissen Eingewöhnungszeit sind die Sondervoten zu einer meist unspektakulären Spezialregelung geworden, von der die Öffentlichkeit nur selten Notiz nimmt.

Die Liebhaber quantitativer Untersuchungen, die über den *U.S. Supreme Court* und seine Richter mit einer Vielzahl von Erhebungen über ihr Abstimmungs- und Votenverhalten erhellende Erkenntnisse beitragen konnten,³⁹ haben dennoch wenig Freude an dem neuen Instrument, entziehen sich die Sondervoten beim Bundesverfassungsgericht doch weitgehend einer quantitativen Untersuchung: Abstimmungsergebnisse werden nicht immer bekannt gegeben, und auch bei der Abgabe von Sondervoten bleibt oftmals unklar, wie das Abstimmungsergebnis ist.⁴⁰

Somit harrt etwa eine oft geäußerte Vermutung der Widerlegung oder Bestätigung, dass nämlich in kontroversen Fällen, in denen in der Öffentlichkeit die Fronten relativ klar entlang der Grenzen politischer Parteien oder Lager verlaufen, die Richter ganz überwiegend ihrer Herkunft (gemessen an der parteipolitischen Herkunft des Vorschlags) entsprechend abstimmen, obwohl dies von allen Akteuren immer wieder bestritten wird. Einen „Beweis“ hierfür zu bringen, dürfte schwer sein; eine Plausibilisierung sollte indes auch über den Einzelfall hinaus möglich sein (Bryde 1998: 496; Landfried 2006: 234–236).⁴¹

Die Mitarbeiter des Gerichts waren bislang ebenfalls nur eher beiläufig Gegenstand sozialwissenschaftlicher Forschung. Die – gegenwärtig 65 – Assistenten der Richter spielen im Alltag eine zentrale Rolle, nicht nur bei der Bearbeitung und Abwicklung der vielen Tausend Verfassungsbeschwerden, sondern auch bei der Vorbereitung der Senatsentscheidungen. Der Stuttgarter Rechtsanwalt Rüdiger Zuck, selbst vielfach in Verfassungsbeschwerden als Rechtsvertreter involviert, kritisiert unter anderem, dass die meisten Mitarbeiter zwar Erfahrungen aus dem einfachen Recht *oder* aus dem Verfassungsrecht mitbrächten, selten aber beides. Seine Hauptkritik, die von etlichen Autoren geteilt wird, gilt allerdings dem Umstand, dass die anonym tätigen Mitarbeiter im Alltag oftmals an Stelle der Richter entscheiden, auch wenn das Votum letztlich die Unterschrift der Richter trägt. Dies ist aus prinzipiellen Gründen problematisch, haben doch die Mitarbeiter selbst keinerlei Legitimation für ihre Tätigkeit (Zuck 2006). Ehemalige Mitarbeiter des Gerichts übernehmen oft wichtige Führungspositionen in Politik, Verwaltung, Justiz und Wissenschaft – so kann die derzeitige Justizministerin ebenso auf Erfahrungen in Karlsruhe verweisen wie Richter in den oberen Bundesgerichten und im Bundesverfassungsgericht selbst (Böttcher 1984).⁴²

³⁹ Paradigmatisch hierfür die 4. Auflage einer erst 1994 erstmals erschienen Datensammlung zum *Supreme Court* (Epstein/Segal et al. 2007).

⁴⁰ Dies ist dann der Fall, wenn beispielsweise ein Sondervotum von zwei Richtern unterschrieben ist, womit offen bleibt, ob möglicherweise ein dritter ebenfalls ablehnender Richter das Sondervotum nicht unterschrieben hat, sei es, weil er Teile der Argumentation des Sondervotums oder dessen Stil nicht teilt, sei es – auch dafür gibt es Hinweise –, dass ein Richter aus strategischen Gründen auf die Unterschrift unter ein Sondervotum verzichtet, weil er sich Kollegen aus der Mehrheit des Gerichts für einen (oder mehrere) künftige Fälle gewogen halten will. Kritisch zur Tendenz, die Abstimmungsergebnisse nicht mehr so oft bekannt zu geben, Lietzmann (2006: 281).

⁴¹ Ein erster Versuch hierzu – mit negativem Ergebnis – ist unternommen worden von Jäger (1987), allerdings bezieht der Autor *alle* Fälle mit ein, in denen es Sondervoten gab und beschränkt sich nicht auf die in der Öffentlichkeit diskutierten, kontroversen Fälle. Dass Richter gelegentlich anders abstimmen, als von den politischen Kräften erwartet, widerspricht keineswegs der These (Voigt 2006: 76).

⁴² Eine Aktualisierung dieser wie anderer Studien zu den ehemaligen Mitarbeitern – Harald Klein (1984); Kohl (1984); Löbbecke (1984); Wieland (2002) – könnte möglicherweise neue Erkenntnisse über Netzwerkstrukturen bei der Rekrutierung von Richtern und Mitarbeitern erbringen; vgl. zuletzt auch Kerscher (2007).

5. Richterwahl

Beim Auswahlverfahren für die Richter des Bundesverfassungsgerichts hat es etliche Male erhebliche Konflikte um die Besetzung gegeben; es ist davon auszugehen, dass bei anderer Besetzung durchaus einige wichtige Entscheidungen anders ausgegangen wären. Insofern ist es erstaunlich, dass diese Verfahren an der Schnittstelle der Sphären von Recht und Politik nicht mehr als bisher geschehen Gegenstand zeitgeschichtlicher wie politikwissenschaftlicher Analyse waren. Der gründlichen Analyse von Donald Kommers von 1976 ist bisher keine in vergleichbarer Tiefe mehr gefolgt.⁴³

Die Kritikpunkte am Wahlverfahren sind – zumeist von Juristen – häufig vorgebracht worden; die Kritiker des Wahlverfahrens für die Bundesverfassungsrichter lassen sich dabei in zwei distinkte Lager einteilen, je nach dem Idealbild, das sie von der Verfassungsgerichtsbarkeit haben (Kischel 2005: Rn. 53f., S. 1261f.). Das gegenwärtige Verfahren scheint noch eher in der Mitte zu liegen.

Die einen Kritiker stören sich vor allem an dem ihrer Ansicht nach zu großen Einfluss der politischen Parteien und fordern Komponenten wie Kooptation von Richtern oder die Rekrutierung aus Richtern der oberen Bundesgerichte (Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht, Bundessozialgericht, Bundesarbeitsgericht, Bundesfinanzhof) – somit letztlich eine Schwächung der Komponente, die eine – wenn auch indirekte – demokratische Legitimation des Verfassungsgerichts mit sich bringt (Bettermann 1996). Ihr Bild von der Verfassungsgerichtsbarkeit ist gekennzeichnet durch die „Furcht vor einer Politisierung des Verfassungsgerichts“. Vor allem beim Bürger könne so „das Bild eines parteipolitisch dominierten Gerichts hervorgerufen werden“ (Kischel 2005: Rn. 32, S. 1249).

Die Verfechter größerer Transparenz, die zum Beispiel mittels einer Wahl der Richter vom Plenum des Bundestages (anstatt des speziellen Wahlmännerausschusses) und Anhörungen der Kandidaten erreicht werden soll, erhoffen sich demgegenüber eine gestärkte demokratische Legitimation, die für das Verfassungsgericht mit seiner Kompetenz in einem demokratischen Gemeinwesen erforderlich sei.⁴⁴ Dem Grundsatz „alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ (Art. 20 GG) folgend, liegt ihrer Position ein Bild von der Verfassungsgerichtsbarkeit zu Grunde, die einer möglichst unmittelbaren Legitimation durch die Bürger bedarf.⁴⁵ Für dieses Bild reicht eine allgemeine Legitimation nicht aus, wie sie etwa von Böckenförde (1999), Roellecke (2005: Rn. 22, S. 1210) oder Grimm (1976) für hinreichend erklärt wird (vgl. auch Majer 1992 m. w. N.). Kritisch wird gegenüber den Reformbestrebungen in dieser Richtung gerade vor dem Hintergrund amerikanischer Erfahrungen angemerkt, ein Mehr an Öffentlichkeit werde mit einem Mehr an Politisierung und Ideologisierung erkauft (Kischel 2005: Rn. 45, S. 1256).

Landfried hebt zu Recht auf die von Verfassungsrichtern immer wieder genannte Vielfalt der Erfahrungshintergründe ab, hat aber in ihrer Übersicht, die Erfahrungen der Richter in der Rechtsprechung, in der Verwaltung, in der Wissenschaft oder in der Anwaltschaft auflistet, die Erfahrung als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Bundesverfassungsgericht nicht genannt. Immerhin fünf derzeitige Richter bringen diese, wie etliche Richterkollegen in Gesprächen betonen, wichtige Erfahrung mit, wissen sie doch vom ersten Tage, wie das

⁴³ Kommers (1976: 128-159); Wesel (2004: insb. 100-107); vgl. Landfried (2006: 235).

⁴⁴ Exemplarisch Preuß (1988). In dieser Richtung zuletzt auch Landfried (2006) m. w. N.

⁴⁵ Preuß (1988: 391) mit Verweis auf Leibholz (1957: 129): „[Die Verfassungsrichter] sind in Wahrheit, und zwar in ihrer Eigenschaft als Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts, ebenso wie die Mitglieder der Bundesregierung, des Bundestages, des Bundesrates in Wirklichkeit Repräsentanten, die ihre Legitimität über das Parlament und den in demselben organisierten Parteien letzten Endes vom Volke herleiten.“

Gericht funktioniert (Landfried 2006 m. w. N.). Zudem scheint, wie Insider bestätigen, das Netzwerk ehemaliger Hiwis durchaus bei der Auswahl neuer Richter von Belang zu sein. Jedenfalls gehören die informellen Verbindungen, die oftmals zur Nominierung von Richtern führen, zu den bedeutenden und unterschätzten Aspekten des Auswahlverfahrens.⁴⁶

In Zukunft könnte das derzeit bestehende „Gleichgewicht“ bei der Nominierung von Richtern – je vier Richter pro Senat werden mit Zustimmung der jeweils anderen Seite von SPD und CDU/CSU bzw. einem kleineren Koalitionspartner vorgeschlagen – aus dem Lot geraten, sollten die beiden großen Parteien ihre Zweidrittelmehrheit im Wahlausschuss verlieren.

6. Das Verfassungsgericht und die Öffentlichkeit

Das Verfassungsgericht unterscheidet sich von den anderen Akteuren im politischen System auch durch sein anderes Verhältnis zu Öffentlichkeit. Die Richter stehen nicht in der Öffentlichkeit zur Wahl, eine Wiederwahl ist (seit 1970) nicht möglich, somit entfällt ein wesentlicher Grund, an die Öffentlichkeit zu treten. Das Dilemma für das Gericht und die einzelnen Richter besteht darin, dass jegliche Wahrnehmung des Bundesverfassungsgerichts als einer in *politischen* Streit verwickelten Institution seinem Ansehen schadet. Gera-de die 1970er Jahre, als sich Richter über Sondervoten wie auch über Medieninterviews und Leserbriefe befehdeten, als Beschlüsse zur Befangenheit eines Richters nicht frei vom Ruch der Parteilichkeit waren, als Richterwahlen öffentliche Kontroversen auslösten, haben die Richter gelehrt, zurückhaltend in der Öffentlichkeit zu agieren.⁴⁷

Dennoch kann – dies haben nicht zuletzt die Turbulenzen 1995/96 gezeigt – das Gericht auf eine Kommunikation mit der Öffentlichkeit nicht verzichten, gerade auch jenseits der in Rechtssprache abgefassten Pressemitteilungen des Gerichts (Lamprecht 1998). Angesichts fehlender Zwangsmittel ist es zur Akzeptanz und Umsetzung seiner Entscheidungen auf die Unterstützung der Öffentlichkeit angewiesen. Generalisierte Unterstützung für die Institution Bundesverfassungsgericht (*diffuse support*) muss dabei von der Unterstützung für eine konkrete Entscheidung (*specific support*) analytisch geschieden werden.

Die Kritik, die das Verfassungsgericht erfährt, ist grob in drei Kategorien einzuteilen: Erstens die „handwerkliche“ Kritik aus der Fachöffentlichkeit, zweitens die inhaltliche Kritik an Entscheidungen und drittens der Vorwurf, das Verfassungsgericht als Institution überschreite seine Kompetenzen. Die Kritik des ersten Typs bleibt im Regelfall ein Diskurs in der Fachöffentlichkeit und hat mit der Geltungsdimension wenig zu tun, im Gegenteil: In mehreren Fällen haben sogar handwerklich problematische Lösungen erst die Akzeptanz von Entscheidungen wenn nicht ermöglicht, so doch zumindest befördert.⁴⁸ Der zweite Typ von Kritik, das Gericht habe einen Fall inhaltlich falsch entschieden, bietet zwar hinreichend Diskussionsstoff und führt gelegentlich nach gewissen Zeitabständen zu Korrekturen der Rechtsprechung durch das Gericht selbst,⁴⁹ ist aber ebenfalls – für sich genommen –

⁴⁶ Zur Richterwahl m. E. treffend die mittlere Position Hans H. Kleins (2006c), der lediglich anregt, die Wahl des Präsidenten und Vizepräsidenten des BVerfG in die Hand der Richter zu geben.

⁴⁷ Die kritischen Reaktionen gegenüber einzelnen Ausnahmen von dieser Zurückhaltung können als Bestätigung gesehen werden: H.-J. Papier in BILD am Sonntag, 30.1.2005; W. Hassemer in Der Spiegel, 31.01.2005; vgl. dazu Fromme (2005); Prantl (2005); Vorländer (2005a).

⁴⁸ Vgl. etwa die in Fachkreisen häufig kritisierte Hauptsache-Entscheidung im Verfahren über den Grundlagenvertrag 1973, die Entscheidungen über die Auflösung des Bundestags 1983 und 2005, den Vermittlungsvorschlag im LER-Verfahren 2002 oder das Kopftuchurteil 2003.

⁴⁹ Vgl. etwa Parteienfinanzierung, Schwangerschaftsabbruch oder Vermögensteuer.

nicht weiter problematisch, sofern diese Kritik innerhalb eines Zeitraums nicht zu häufig auftritt.

Besonders wenn das Verfassungsgericht in einem kürzeren Zeitraum in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit eine Serie von problematischen Entscheidungen trifft, kann es der Kritik des dritten Typs ausgesetzt sein: Auf den Vorwurf, das Gericht übe illegitim Macht aus, reagiert das Gericht verständlicherweise empfindlich und nervös – folgt aus dem Vorwurf doch, dass Entscheidungen, die aus illegitimer Wahrnehmung von Macht oder *judicial activism* beruhen, nicht Folge geleistet bzw. dieser Machtanmaßung entgegen getreten werden müsse.⁵⁰ Besonders in diesen Situationen, wenn der *diffuse support* zu schwinden droht, ist das Gericht in der öffentlichen Diskussion auf die Unterstützung unbeteiligter Dritter angewiesen, und muss selbst darauf bedacht sein, aufkommenden Vorwürfen wie „Ersatzgesetzgeber“ und ähnliches den Boden zu entziehen.⁵¹

Die Außendarstellung des Gerichts darf nicht zu sehr von dem Idealbild abweichen, das die Bürger von ihm haben. In einer repräsentativen Umfrage, die im Oktober/November 2004 durchgeführt wurde, zeigte sich, dass für das Vertrauen der Bürger in die Institution „Verfassungsgericht“ – und damit für deren Autorität – bestimmte Leitideen und deren Ausfüllung wichtig sind. Aus einer großen Anzahl von möglichen Leitideen waren es vor allem die Leitideen „Gesetze überprüfen“, „für Gerechtigkeit sorgen“ und „Ziele und Werte des Grundgesetzes verwirklichen“, die von den Bürgern als wichtige Prinzipien des Bundesverfassungsgerichts erkannt wurden. Zwischen der Relevanz dieser Leitideen und dem Vertrauen der Bürger in die Institution besteht ein signifikanter Zusammenhang. Noch bedeutender als die Relevanz der Leitideen ist die Performanz der Institution hinsichtlich dieser Leitideen, das heißt inwieweit es in den Augen der Bürger dem Verfassungsgericht gelingt, Gesetze zu überprüfen, für Gerechtigkeit zu sorgen und Ziele und Werte des Grundgesetzes zu verwirklichen (Vorländer/Brodocz 2006: 265; vgl. Patzelt 2005). Die Umfrage zeigt für das Verfassungsgericht – jedenfalls für 2004 – recht hohe Werte an.

In der gleichen Umfrage wird dem Verfassungsgericht von den Bürgern attestiert, es lasse sich bei seinen Entscheidungen vom Gemeinwohl leiten und nicht von den Interessen einiger durchsetzungsfähiger Gruppen, bemühe sich um gerechte Entscheidungen, erziele mit seinen Entscheidungen auch die gewünschten Wirkungen, arbeite mit Sachverstand und gekonnt, trage Meinungsverschiedenheiten sachlich aus und setze nicht Parteiinteressen an die erste Stelle (Vorländer/Brodocz 2006: 267f.). Insgesamt ergibt dies das Bild vom Bundesverfassungsgericht als einer Institution, die Probleme allein anhand eines Rechtsmaßstabes entscheidet⁵² und sich damit eben distinkтив unterscheidet von einer unmittelbar demokratisch legitimierten Institution wie etwa dem Bundestag (vgl. auch die Ergebnisse derselben Umfrage zum Bundestag bei Patzelt 2005).

In der Folge der Krise 1995/96 stellte das Gericht seine Öffentlichkeitsarbeit um, bestellte eine medienerfahrene Juristin als Pressesprecherin, veranstaltete bei passenden Gelegenheiten Bürgerfeste sowie jährlich einen sogenannten Tag der offenen Tür (Brodocz/Schäller 2006). Ungleich wichtiger als die direkte Pressearbeit ist die Lobbyarbeit dritter Akteure für das Verfassungsgericht. Das Gericht kann in strittigen Fragen kaum Anwalt der eigenen Institution oder Interpret der eigenen Entscheidungen sein – andernfalls

⁵⁰ 1952f., 1977/78, 1995/96.

⁵¹ Diese und andere massive Kritik an der Institution Bundesverfassungsgericht wurden 1977/78 erhoben vor dem Hintergrund etlicher Entscheidungen des Gerichts, die Reformwerke der sozial-liberalen Koalition stoppte. Gerichtspräsident Benda versuchte mit einer detaillierten Analyse zu zeigen, dass die Beantwortung der Gesetze keine politischen Hintergründe hatte (Benda 1979a).

⁵² Zum Bild der Verfassungsgerichtsbarkeit s. Kischel (2005: Rn. 53, S. 1261). Kischel folgt hier Böckenförde (1999); demgegenüber bspw. Preuß (1988), der im Verfassungsgericht ein eher politisches Organ sieht.

gefährdete es die Reputation der über politischem Streit stehenden Institution. So bedarf das Bundesverfassungsgericht der Unterstützung durch dritte Akteure. In der Praxis sind es vor allem Staatsrechtler (darunter nicht selten ehemalige wissenschaftliche Mitarbeiter des Gerichts), ehemalige Verfassungsrichter sowie der Institution wohl gesonnene Journalisten, die öffentlich Partei ergreifen für die Institution Verfassungsgericht.⁵³

Eine herausgehobene Stellung für die Außenwirkung des Bundesverfassungsgerichts haben die meist langjährigen Korrespondenten der überregionalen Medien, die sich in der Justizpressekonferenz (JPK) zusammengeschlossen haben. Journalisten wie Friedrich-Karl Fromme, Rolf Lamprecht, Ursula Knapp, Helmut Kerscher, Karl-Dieter Möller oder Reinhard Müller verfügten bzw. verfügen, so blitzt es gelegentlich durch, zumeist nicht nur über eine juristische Ausbildung, sondern vor allem über eine intime Kenntnis der Strukturen, der Personen und der Abläufe im Verfassungsgericht. Wollen sie ihre besondere Stellung, ihre Informationsquellen und ihre Kontakte zum Gericht nicht aufs Spiel setzen, dürfen sie ihre Kenntnisse nur sparsam verbreiten; die Loyalität gegenüber Leserschaft und Redaktion verpflichtet sie umgekehrt zu einem Rest an kritischer Distanz gegenüber dem Verfassungsgericht. Die Zeiten, als das Gericht offensichtlich aus Verärgerung gegenüber Indiskretionen, die den Journalisten der JPK zugeordnet wurden, die Journalisten mit Arbeitser schwernissen bestrafte,⁵⁴ sind vorbei – längst leben die Institution und die über sie berichtenden Journalisten in einer Art für beide Seiten vorteilhafter Symbiose.

Eine wichtige Ressource für das Bundesverfassungsgericht ist die Einrichtung der Verfassungsbeschwerde, die den Bürgern als letztes Hilfsmittel gegen tatsächliche oder vermeintliche Grundrechtsverstöße zur Verfügung steht. Dabei ist es wohl kein Zufall, dass erfolgreiche Verfassungsbeschwerden in den Pressemitteilungen des Gerichts breiten Raum einnehmen, die ganz überwiegende Mehrheit der erfolglosen Beschwerden dabei in der anonymen Masse in der Darstellung der Jahresstatistik verschwindet. Wenn in einem Magazin über ein menschliches Schicksal berichtet wird, bei dem das Verfassungsgericht einen Jungen vor der (als unrechtmäßig dargestellten) Einweisung in die Psychiatrie rettet, dann ist dies bessere Publicity für das Gericht als manche überzeugende und intellektuell brillante Urteilsbegründung (Rückert 2007). Aber auch besonders populäre und lange nachwirkende Entscheidungen wie das Volkszählungsurteil von 1983 stärken das Image des Gerichts als Bürgergericht.⁵⁵

Vor dem Hintergrund der enormen Belastung des Gerichts durch die Verfassungsbeschwerden schlägt Zuck vor, eine Entlastungsinstanz einzurichten, die bei Einstimmigkeit die Nichtzulassung von Verfassungsbeschwerden beschließen kann. Das Hindernis für Zucks Vorschläge, die in Variationen auch von anderen gemacht werden, ist jedoch nicht, dass es an Fürsprechern mangelt. Es wird dabei außer Acht gelassen, welche Bedeutung die Institution der Verfassungsbeschwerde für den Nimbus des Bürgergerichts und somit für die Autorität des Bundesverfassungsgerichts insgesamt hat. Würde das Verfassungsgericht einer solchen Reform zustimmen, beraubte es sich des Nimbus (Zuck 2006).

Ein relativ neuer und – wie mir scheint – vielversprechender Ansatz ist es, die Bedeutung von Prozeduren und Ritualen in der Verfassungsgeschichte stärker in den Blick zu

⁵³ Gerade in der Krise 1995/96 erfuhr das Bundesverfassungsgericht großen Zuspruch, nicht zuletzt von früheren heftigen Kritikern wie dem ehemaligen Spiegel-Korrespondenten Rolf Lamprecht (siehe etwa Lamprecht 1996).

⁵⁴ Die Tendenz der Entscheidung zum Schwangerschaftsabbruch wurde schon vor der offiziellen Verkündung des Urteils bekannt; am Tag der Verkündung erhielten die Journalisten den Urteilstext erst mit mehrstündiger Verspätung (Kühnert 1975; Fromme 1984: 420f.).

⁵⁵ Einstweilige Anordnung BVerfGE 64, 67 (13.04.1983), Hauptsacheverfahren BVerfGE 65, 1 (15.12.1983). Den wohl von Peter Häberle geprägten Begriff „Bürgergericht“ hat vor allem Jutta Limbach popularisiert. Siehe u. a. Häberle (1997: 92); Limbach (1999b: 151).

nehmen. Ging es zunächst darum, das Verständnis festlicher Inszenierung vormoderner Verfassungen neu zu fassen (v. a. Stollberg-Rilinger 2003), so kann man auch bei modernen Verfassungen und insbesondere der Verfassungsgerichtsbarkeit Rituale und Verfahren unter einer kulturwissenschaftlichen Perspektive zu betrachten (Vorländer 2006c). Ausgangsthese ist dabei, dass die Leistung der Institutionen zu nicht unwesentlichen Anteilen von der erfolgreichen Symbolisierung der für die Institution charakteristischen Leitideen abhängt. Angewendet auf die Verfassungsgerichtsbarkeit bedeutet dies vor allem, dass das Verfassungsgericht in seinem gesamten Erscheinungsbild gerade auch dann als Institution des Rechts da steht, wenn es in politisch konfliktiven Materien entscheidet. Was unterscheidet aber die Institution des Rechts in ihrem Erscheinungsbild von politischen Institutionen? Es sind spezifische justizförmige Prozeduren, Rituale, auch Inszenierungen, die dieses Erscheinungsbild ausmachen: Zum Kern gehören das gerichtsförmige Verfahren mit Möglichkeiten zur Stellungnahme durch alle Verfahrensbeteiligten, das Ritual der mündlichen Verhandlungen bei großen Senatsentscheidungen, die Entscheidungsbegründung mit einer für das jeweilige Publikum nachvollziehbaren Argumentation, Bindung an den Basis-
text Verfassung, Berechenbarkeit und Kontinuität.⁵⁶

Gleichzeitig gehört dazu der explizite Verzicht auf mit dem Ruch des Politischen verbundene Erscheinungsformen wie zugespitzter, auch polemischer Streit und konfrontative Sprache. Doch kann das Verfassungsgericht sein Erscheinungsbild nicht alleine kontrollieren: Auch der öffentlich ausgetragene Konflikt um die Wiederbesetzung von Richterstellen kann dem Ruf des Gerichts als über dem politischen Streit stehender Institution schaden. „Der heilsame Mythos des unpolitischen Gerichts“ bedürfe, so der Staatsrechtler Uwe Kischel, „um seiner stetigen Verwirklichung willen der Pflege“ (Kischel 2005: Rn. 55, S. 1262f.). Freilich kann es weder Aufgabe der Politischen Wissenschaft sein, sich an dieser Pflege zu beteiligen, noch die Dekonstruktion des benannten Mythos um ihrer selbst willen zu betreiben. Die Politikwissenschaft kann bestenfalls etwaige Mythen, ihre Funktion und die institutionellen Mechanismen identifizieren. Ein solcher neuer Ansatz kann aber einen Beitrag dazu leisten, die bisher zu wenig betrachtete Geltungsdimension stärker in den Blick zu nehmen.

7. Ausblick

Dieser Beitrag hat zu zeigen versucht, wie politikwissenschaftliche Forschung durch eigene Fragestellungen, die sich von klassisch rechtswissenschaftlichen unterscheiden, zentral zum Verständnis der Institution Verfassungsgerichtsbarkeit beigetragen hat und weiter beitragen kann. Das Konzept der Deutungsmacht ermöglicht es, zum einen die nicht auf festen Machtmechanismen beruhende Autorität des Verfassungsgerichts zu charakterisieren und zum anderen den zentralen Aspekt der Geltung in den Blick zu nehmen.

Die selbst postulierte – und von den anderen Akteuren im Geltungsraum der Verfassung akzeptierte – Autorität verschafft dem Verfassungsgericht großen, jedoch nicht unbeschränkten politischen Einfluss: Die Schranke für die Macht des Verfassungsgerichts bleibt das stets prekäre Vertrauen der Bevölkerung und der politischen Akteure in die Institution. Wenn das Vertrauen in die Verfassungsgerichtsbarkeit nachlässt, droht auch die Macht der Institution zu schwinden.

⁵⁶ Zum Dilemma von Kontinuität der Rechtsprechung und Treue zum originalen Verfassungstext vgl. Herrmann (2002).

Zu wenig ist bislang das Mit-, Neben- und gelegentlich auch Gegeneinander der Akteure Verfassungsgericht, Exekutive, Legislative, Gerichtsbarkeit, Fach- und breite Öffentlichkeit an Hand konkreter Streitfälle analysiert worden. Dies eröffnete die Möglichkeit, über den Umgang derjenigen Institutionen, die über die konkrete Kompetenz und Zuständigkeit zur Umsetzung der Entscheidungen aus Karlsruhe verfügen – nämlich Exekutive, Legislative und Judikative auf Bundes- und Landesebene –, mit der Verfassungsrechtsprechung mehr über die Prozesse der Ingeltungsetzung und -haltung der Verfassung zu erfahren. Solche Untersuchungen könnten zudem belegen, dass das Verfassungsgericht in seiner Verfassungsinterpretation keineswegs so frei agiert, wie es gelegentlich den Anschein haben mag. Das „Letzte Wort“ in einem konkreten Streitfall mag beim Verfassungsgericht liegen, die Interpretation der Verfassung in großen gesellschaftlichen Konflikten ist eine gemeinsam, im Dialog zu bewältigende Aufgabe aller Akteure im Gemeinwesen.

Die Untersuchung des politischen Prozesses im Verfassungsgericht bleibt angesichts der verständlichen Zurückhaltung des Gerichts, Außenstehenden Einblick in die Abläufe zu gewähren, problematisch. Nichtsdestotrotz könnten hier weitere Studien unser Verständnis des Verfassungsgerichts als politischem Organ vertiefen.

Ob eine größere Transparenz oder eine stärkere Formalisierung der Richterwahl die immer wiederkehrende, aus unterschiedlichen Richtungen kommende Kritik zum Verstummen bringen kann, darf bezweifelt werden; angesichts des Fehlens konsistenter Alternativen muss bis auf Weiteres mit der für nicht alle befriedigenden gegenwärtigen Lösung gearbeitet werden.

Das Verfassungsgericht selbst lebt von dem Mythos seiner Autorität; will es ihn behalten, kann und darf es nicht ähnlich wie die im engeren Sinne politischen Akteure eine klassische politische Öffentlichkeitsarbeit betreiben. Es ist darauf angewiesen, dass es sich in der Öffentlichkeit und gegenüber den anderen, auch um die Interpretation der Verfassung konkurrierenden Akteure als Institution des Rechts behauptet, das im Wesentlichen frei ist von den Wirnissen der Alltagspolitik.

Literaturverzeichnis

- Alexy, Robert (1996): Theorie der juristischen Argumentation: Die Theorie des rationalen Diskurses als Theorie der juristischen Begründung, Frankfurt a. M.
- Alexy, Robert/Kunig, Philip/Heun, Werner/Hermes, Georg (2002): Verfassungsrecht und einfaches Recht – Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 61, S. 7-220.
- Badura, Peter/Scholz, Rupert (Hrsg.) (1998): Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung: Symposium aus Anlass des 70. Geburtstages von Peter Lerche, München.
- Bahners, Patrick (2003): Kopfsache, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.09.2003, S. 33.
- Baring, Arnulf (1969): Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie: Bonns Beitrag zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, München/Wien.
- Benda, Ernst (1977): Das Bundesverfassungsgericht im Spannungsfeld von Recht und Politik, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 10 (1), S. 1-5.
- Benda, Ernst (1979a): Grundrechtswidrige Gesetze: Ein Beitrag zu den Ursachen verfassungsgerichtlicher Beanstandung, Baden-Baden.
- Benda, Ernst (1979b): Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber im dritten Jahrzehnt des Grundgesetzes, in: Die Öffentliche Verwaltung 32 (13/14), S. 465-470.
- Benda, Ernst/Klein, Eckart (2001): Verfassungsprozessrecht: Ein Lehr- und Handbuch, Heidelberg.
- Bettermann, Karl August (1996): Die Aufgabe: Fachgericht für Verfassungsrecht. Für einen geheimen Staatsrat in Karlsruhe ist kein Platz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.12.1996, S. 13.

- Beyme, Klaus von (1997): Die richterliche Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit: Nach- und Vorwirkungen der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, in: Beyme, Klaus von: Der Gesetzgeber: Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen, S. 300-312.
- Beyme, Klaus von (2001): Das Bundesverfassungsgericht aus der Sicht der Politik- und Gesellschaftswissenschaften, in: Badura, Peter/Dreier, Horst (Hrsg.): Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 1, Tübingen, S. 493-505.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1981): Gesetz und gesetzgebende Gewalt: Von den Anfängen der deutschen Staatsrechtslehre bis zur Höhe des staatrechtlichen Positivismus, Berlin.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1991): Grundrechte als Grundsatznormen: Zur gegenwärtigen Lage der Grundrechtsdogmatik, in: Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Staat, Verfassung, Demokratie: Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt a. M., S. 159-199.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1999): Verfassungsgerichtsbarkeit: Strukturfragen, Organisation, Legitimation, in: Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Staat, Nation, Europa, Frankfurt a. M., S. 157-182.
- Böttcher, Hans-Ernst (1984): Einige sozio-biographische Anmerkungen zur Herkunft und zum Verbleib der Mitglieder des Dritten Senats, in: Umbach (Hrsg.), S. 357-375.
- Brodocz, André (2003): Die symbolische Dimension der Verfassung: Ein Beitrag zur Institutionentheorie, Wiesbaden.
- Brodocz, André (2006a): Balancen der Macht: Über die Deutungsmacht des Bundesverfassungsgerichts in den 50er Jahren, in: Vorländer (Hrsg.), S. 175-204.
- Brodocz, André (2006b): Die souveränen Deuter: Symbolische Voraussetzungen – instrumentelle Rahmenbedingungen – praktische Auswirkungen, in: Vorländer (Hrsg.), S. 95-119.
- Brodocz, André (2007): Die Macht der Judikative. Habilitationschrift MS, Dresden.
- Brodocz, André/Schäller, Steven (2006): Hinter der Blende der Richterbank: Über den Tag der offenen Tür am Bundesverfassungsgericht, in: Vorländer (Hrsg.), S. 235-258.
- Bryde, Brun-Otto (1998): Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Rechtssoziologie, in: Brand, Jürgen/Stempel, Dieter (Hrsg.): Soziologie des Rechts, S. 491-504.
- Chryssogonos, Kostas (1987): Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung: Zur Methode der Verfassungsinterpretation bei der Normenkontrolle, Berlin.
- Clayton, Cornell W./Gillman, Howard (Hrsg.) (1999): Supreme Court Decision-Making: New Institutionalism Approaches, Chicago/London.
- Czermak, Gerhard (1998): Das bayerische Kruzifix-Gesetz und die Entscheidung des BayVerfGH vom 1.8.1997: Religionsverfassungsrecht im Spannungsverhältnis von Bundesrecht, Landesrecht und Verfassungskultur, in: Die Öffentliche Verwaltung 51 (3), S. 107-114.
- Detterbeck, Steffen (1996): Gelten die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts auch in Bayern? – Zur prozessualen Bedeutung der Kruzifix-Entscheidung vom 16.5.1995 und zur Deutung von § 31 I BVerfGG, in: Neue Juristische Wochenschrift 49 (7), S. 426-432.
- Epstein, Lee/Martin, Andrew D./Quinn, Kevin M./Segal, Jeffrey A. (2007): Ideological Drift Among Supreme Court Justices: Who, When, and How Important?, in: Northwestern University Law Review 101 (4), S. 1483-1541.
- Epstein, Lee/Segal, Jeffrey A./Spaeth, Harold J. (2001): The Norm of Consensus on the U.S. Supreme Court, in: American Journal of Political Science 45 (2), S. 362-377.
- Epstein, Lee/Segal, Jeffrey A./Spaeth, Harold J./Walker, Thomas G. (2007): The Supreme Court Compendium: Data, Decisions, and Developments, 4. Aufl., Washington, D.C.
- Fisher, Louis (1988): Constitutional Dialogues: Interpretation as Political Process, Princeton, N.J.
- Friesenhahn, Ernst (1954): Wesen und Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht N.F. 73, S. 129-162.
- Fromme, Friedrich Karl (1984): Bundesverfassungsgericht und Öffentlichkeit, in: Zeidler, Wolfgang (Hrsg.): Festschrift Hans Joachim Faller, München, S. 415-434.
- Fromme, Friedrich Karl (2005): Äußerste Zurückhaltung. Öffentliche Äußerungen von Verfassungsrichtern zu Verfahren sind ungewöhnlich, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 01.02.2005, S. 8.
- Ganghof, Steffen/Manow, Philip (Hrsg.) (2005): Mechanismen der Politik: Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem, Frankfurt a. M.
- Gawron, Thomas/Rogowski, Ralf (2007): Die Wirkung des Bundesverfassungsgerichtes: Rechtssoziologische Analysen, Baden-Baden.
- Geiger, Willi (1952): Einige Probleme der Bundesverfassungsgerichtsbarkeit, in: Die Öffentliche Verwaltung 5 (16), S. 481-487;
- Greenburg, Jan Crawford (2007): Supreme Conflict: The Inside Story of the Struggle for Control of the United States Supreme Court, New York/London.

- Grigoleit, Klaus Joachim (2006): Bundesverfassungsgericht und sozialliberale Koalition unter Willy Brandt: Der Streit um den Grundvertrag in: Ooyen/Möllers (Hrsg.), S. 163-174.
- Grimm, Dieter (1976): Verfassungsgerichtsbarkeit im demokratischen System, in: Juristenzeitung 31 (22), S. 697-703.
- Gusy, Christoph (1985): Parlamentarischer Gesetzgeber und Bundesverfassungsgericht, Berlin.
- Häberle, Peter (1975): Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpretation, in: Juristenzeitung 30 (10), S. 297-305.
- Häberle, Peter (1997): Die Verfassungsbeschwerde im System der bundesdeutschen Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart 45, S. 89-135.
- Häberle, Peter (2006a): Role and Impact of Constitutional Courts in a Comparative Perspective, in: Pernice, Ingolf/Kokott, Juliane/Saunders, Cheryl (Hrsg.): The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective, Baden-Baden, S. 65-77.
- Häberle, Peter (2006b): Verfassungsgerichtsbarkeit in der offenen Gesellschaft, in: Ooyen/Möllers (Hrsg.), S. 35-46.
- Hassemer, Winfried (2008): Politik aus Karlsruhe?, in: Juristenzeitung 63 (1), S. 1-10.
- Häußler, Richard (1994): Der Konflikt zwischen Bundesverfassungsgericht und politischer Führung: Ein Beitrag zu Geschichte und Rechtsstellung des Bundesverfassungsgerichts, Berlin.
- Helms, Ludger (2003): Regieren unter den Bedingungen des institutionellen Pluralismus: ein deutsch-amerikanischer Vergleich, in: Politische Vierteljahrsschrift 44 (1), S. 66-85.
- Herrmann, Dietrich (2002): Der amerikanische Supreme Court und die Prinzipien von *Original Intent* und *Stare Decisis*, in: Müller, Stephan/Schaal, Gary S./Tiersch, Claudia (Hrsg.): Dauer durch Wandel: Institutionelle Ordnungen zwischen Verfestigung und Transformation, Köln/Weimar/Wien, S. 131-144.
- Herrmann, Dietrich (2006): Akte der Selbstdokumentation als Grundstock institutioneller Macht von Verfassungsgerichten, in: Vorländer (Hrsg.), S. 141-173.
- Herzog, Roman (1993): Das Bundesverfassungsgericht im Prozess der deutschen Einigung, in: Burmeister, Joachim et al. (Hrsg.): Germania restituta: Wissenschaftliches Symposium anlässlich des 60. Geburtstags von Klaus Stern, Köln, S. 161-172.
- Hönnige, Christoph (2007): Verfassungsgericht, Regierung und Opposition: Die vergleichende Analyse eines Spannungsdreiecks, Wiesbaden.
- Ipsen, Jörn (2003): Karlsruhe locuta, causa non finita – Das BVerfG im so genannten „Kopftuch-Streit“, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 22 (10), S. 1210-1213.
- Jäger, York (1987): Entscheidungsverhalten und Hintergrundfaktoren der Bundesverfassungsrichter, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 20 (10), S. 360-363.
- Jahn, Matthias (2006): Stürmt Karlsruhe die Bastille? – Das Bundesverfassungsgericht und die überlangen Untersuchungen, in: Neue Juristische Wochenschrift 59 (10), S. 652-654.
- Jekewitz, Jürgen (1980): Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber: Zu den Vorwirkungen von Existenz und Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Bereich der Gesetzgebung, in: Der Staat 19 (4), S. 535-556.
- Jestaedt, Matthias (2002): Verfassungsgerichtspositivismus: Die Ohnmacht des Verfassungsgesetzgebers im verfassungsgerichtlichen Jurisdiktionsstaat, in: Depenheuer, Otto/Heintzen, Markus/Jestaedt, Matthias/Axer, Peter (Hrsg.): Nomos und Ethos: Hommage an Josef Isensee zum 65. Geburtstag von seinen Schülern, Berlin, S. 183-228.
- Kerscher, Helmut (2007): Die Assistenten werden Chefs: Verfassungsgerichts-Mitarbeiter rücken auf hohe Richterposten, in: Süddeutsche Zeitung, 19.12.2007, S. 1.
- Kischel, Uwe (2005): Amt, Unbefangenheit und Wahl der Bundesverfassungsrichter, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band III: Demokratie – Bundesorgane, Heidelberg, S. 1233-1283.
- Klein, Hans H. (2006a): Das Parlament im Verfassungsstaat: Ausgewählte Beiträge, herausgegeben von Marcel Kaufmann und Kyrill-A. Schwarz, Tübingen.
- Klein, Hans H. (2006b): Der demokratische Grundrechtsstaat [1995], in: Klein (2006a), S. 60-77.
- Klein, Hans H. (2006c): Gedanken zur Verfassungsgerichtsbarkeit [1997], in: Klein (2006a), S. 442-444.
- Klein, Harald (1984): Der Dritte Senat am Bundesverfassungsgericht, in: Umbach (Hrsg.), S. 377-386.
- Kohl, Jürgen (1984): Die wissenschaftlichen Mitarbeiter und der Grundsatz des gesetzlichen Richters – oder: ... und die anderen sieht man nicht, in: Umbach (Hrsg.), S. 387-391.
- Kommers, Donald P. (1976): Judicial Politics in West Germany: A Study of the Federal Constitutional Court, Beverly Hills/London.
- Korioth, Steffen (1991): Die Bindungswirkung normverwerfender Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts für den Gesetzgeber, in: Der Staat 30 (4), S. 549-571.

- Kühnert, Hanno (1975): Fristenregelung verhindert, in: Süddeutsche Zeitung, 26.02.1975, S. 1.
- Lamprecht, Rolf (1996): Zur Demontage des Bundesverfassungsgerichts: Beweissicherung und Be-standsauftnahme, Baden-Baden.
- Lamprecht, Rolf (1998): Kooperation und Konfrontation: Über das Verhältnis der Medien zum Bundesverfassungsgericht, in: Guggenberger, Bernd/Würtenberger, Thomas (Hrsg.): Hüter der Verfassung oder Lenker der Politik? Das Bundesverfassungsgericht im Widerstreit, Baden-Baden, S. 282-302.
- Lamprecht, Rolf (2007): Wenn der Rechtsstaat seine Unschuld verliert, in: Neue Juristische Wochenschrift 60 (38), S. 2744-2746.
- Landfried, Christine (1984): Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber: Wirkungen der Verfassungsrechtsprechung auf parlamentarische Willensbildung und soziale Realität, Baden-Baden.
- Landfried, Christine (2006): Die Wahl der Bundesverfassungsrichter und ihre Folgen für die Legitimität der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Ooyen/Möllers (Hrsg.), S. 229-241.
- Laufer, Heinz (1968): Verfassungsgerichtsbarkeit und politischer Prozess: Studien zum Bundesverfassungsgericht der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen.
- Lazarus, Edward (1998): Closed Chambers: The Rise and Fall, and Future of the Modern Supreme Court, New York.
- Leibholz, Gerhard (1957): Bericht des Berichterstatters an das Plenum des Bundesverfassungsgerichts in der sogenannten ‚Statusfrage‘, in: Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart, N. F. 6, S. 120-137.
- Leibholz, Gerhard (1963): Der Status des Bundesverfassungsgerichts, in: Bundesverfassungsgericht (Hrsg.): Das Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, S. 61-86.
- Lembcke, Oliver (2008): Hüter der Verfassung: Eine institutionentheoretische Studie zur Autorität des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen (i. E.).
- Lhotta, Roland (2002): Vermitteln statt Richtern: Das Bundesverfassungsgericht als judizieller Mediator und Agenda-Setter im LER-Verfahren, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 12 (3), S. 1073-1098.
- Lhotta, Roland (2003): Das Bundesverfassungsgericht als politischer Akteur: Plädoyer für eine neo-institutionalistische Ergänzung der Forschung, in: Swiss Political Science Review 9 (3), S. 142-153.
- Lhotta, Roland/Ketelhut, Jörn (2006): Bundesverfassungsgericht und Europäische Integration, in: Ooyen/Möllers (Hrsg.), S. 465-476.
- Lietzmann, Hans J. (2006): Kontingenz und Geheimnis: Die Veröffentlichung der Sondervoten beim Bundesverfassungsgericht, in: Ooyen/Möllers (Hrsg.), S. 269-282.
- Lijphart, Arend (1999): Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven.
- Limbach, Jutta (1999a): Das Bundesverfassungsgericht als politischer Machtfaktor, in: Limbach, Jutta: Im Namen des Volkes: Macht und Verantwortung der Richter, Stuttgart, S. 127-147.
- Limbach, Jutta (1999b): Die Integrationskraft des Bundesverfassungsgerichts, in: Limbach, Jutta: Im Namen des Volkes: Macht und Verantwortung der Richter, Stuttgart, S. 148-164.
- Löbbecke, Bernfried von (1984): Offensichtlich unbegründet? – oder: Über die Arbeit des Dritten Senats, in: Umbach (Hrsg.), S. 395-399.
- Majer, Diemut (1992): Wahlverfahren im Bundestag, in: Umbach, Dieter C./Clemens, Thomas (Hrsg.): Bundesverfassungsgerichtsgesetz: Mitarbeiterkommentar und Handbuch, Heidelberg, § 6, S. 253-276.
- Mehring, Reinhard (1995): Carl Schmitt und die Verfassungslehre unserer Tage, in: Archiv des öffentlichen Rechts 120 (2), S. 177-204.
- Menzel, Jörg (2000): BVerfGE 40, 296 Abgeordnetenräten. Vom Beruf zur Politik zum Berufspolitiker: Das BVerfG zwischen Faktenbeschreibung und Faktenerezeugung, in: Menzel, Jörg (Hrsg.): Verfassungsrechtsprechung: Hundert Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in Retrospektive, Tübingen, S. 260-266.
- Montesquieu, Charles Louis de Secondat de (1964): De l'esprit des lois [1748], in: ders: Œuvres complètes, Paris.
- Ooyen, Robert Chr. van/Möllers, Martin H. W. (Hrsg.) (2006a): Das Bundesverfassungsgericht im politischen System, Wiesbaden.
- Ooyen, Robert Chr. van/Möllers, Martin H. W. (Hrsg.) (2006b): Einführung: Recht gegen Politik – politik- und rechtswissenschaftliche Versäumnisse bei der Erforschung des Bundesverfassungsgerichts, in: Ooyen/Möllers (Hrsg.), S. 9-13.
- Ossenbühl, Fritz (2001): Bundesverfassungsgericht und Gesetzgebung, in: Badura, Peter/Dreier, Horst (Hrsg.): Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 1, Tübingen, S. 33-53.
- Paschal, Richard A. (1991): The Continuing Colloquy: Congress and the Finality of the Supreme Court, in: Journal of Law and Politics 8 (1), S. 143-226.

- Patzelt, Werner J. (2005): Warum verachten die Deutschen ihr Parlament und lieben ihr Verfassungsgericht? Ergebnisse einer vergleichenden demoskopischen Studie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 36 (3), S. 517-538.
- Prantl, Heribert (2005): Dat ham wir uns so nich vorjestellt: Dem Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts steht es nicht zu, Druck auf die Politik zu machen, in: Süddeutsche Zeitung, 01.02.2005, S. 4.
- Preuß, Ulrich K. (1988): Die Wahl der Mitglieder des BVerfG als verfassungsrechtliches und -politisches Problem, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 21 (10), S. 389-395.
- Protokoll der Gemeinsamen Anhörung des Ausschusses für Schule, Jugend und Sport und des Ständigen Ausschusses zu den Gesetzentwürfen zur Änderung des Schulgesetzes. 13. Landtag von Baden-Württemberg, 12.04.2004 (www.landtag-bw.de/aktuelles/scha26p.pdf, letzter Zugriff: 25.03.2008).
- Reissenberger, Michael (1997): Wer bewacht die Wächter? Zur Diskussion um die Rolle des Bundesverfassungsgerichts, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15-16, S. 11-20.
- Roellecke, Gerd (2001): Karlsruhe, in: François, Etienne/Schulze, Hagen (Hrsg.): Deutsche Erinnerungsstätte. Bd. 2, München, S. 549-564.
- Roellecke, Gerd (2005): Aufgaben und Stellung des Bundesverfassungsgerichts im Verfassungsgefüge, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band III: Demokratie – Bundesorgane, 3. Aufl., Heidelberg, S. 1201-1219.
- Rückert, Sabine (2007): Toms Verfassung: Wie das Jugendamt einen 13-Jährigen in die Psychiatrie steckt – und das Bundesverfassungsgericht den Jungen vor seinen Rettern retten muss, in: ZEIT Magazin Leben, Nr. 1 (27.12.2007), S. 20-28.
- Schlink, Bernhard (1989): Die Enthronung der Staatsrechtswissenschaft durch die Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Der Staat 28 (2), S. 161-172.
- Schlink, Bernhard (2007): Abschied von der Dogmatik: Verfassungsrechtsprechung und Verfassungsrechtswissenschaft im Wandel, in: Juristenzeitung 62 (4), S. 157-162.
- Schneider, Hans-Peter (1999): Acht an der Macht! Das BVerfG als „Reparaturbetrieb“ des Parlamentarismus?, in: Neue Juristische Wochenschrift 52 (18), S. 1303-1305.
- Schneider, Hans-Peter (2006): Der Kotau von Karlsruhe: Zur Kapitulation des Bundesverfassungsgerichts vor der Politik, in: Zeitschrift für Politik 53 (1), S. 123-142.
- Schreiber, Norbert (Hrsg.) (1979): Die Zukunft unserer Demokratie: Initiative, Verantwortung, Gemeinsamkeit, München.
- Schulz, Daniel (2006): Theorien der Deutungsmacht: Ein Konzeptualisierungsversuch im Kontext des Rechts, in: Vorländer (Hrsg.), S. 67-93.
- Segal, Jeffrey Allan/Spaeth, Harold J. (Hrsg.) (1993): The Supreme Court and the Attitudinal Model, Cambridge/New York.
- Steiner, Udo (2001): Der Richter als Ersatzgesetzgeber – Richterliche Normenkontrolle – Erfahrungen und Erkenntnisse, in: Neue Juristische Wochenschrift 54 (40), S. 2919-2924.
- Stollberg-Rilinger, Barbara (2003): Verfassung und Fest: Überlegungen zur festlichen Inszenierung vormoderner und moderner Verfassungen, in: Becker, Hans-Jürgen (Hrsg.): Interdependenzen zwischen Verfassung und Kultur, Berlin, S. 7-37.
- Stone Sweet, Alec (2000): Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe, Oxford.
- Strohmeier, Gerd (2005): Vetospieler – Garanten des Gemeinwohls und Ursachen des Reformstaus: Eine theoretische und empirische Analyse mit Fallstudien zu Deutschland und Großbritannien, Baden-Baden.
- Stüwe, Klaus (1997): Die Opposition im Bundestag und das Bundesverfassungsgericht: Das verfassungsgerichtliche Verfahren als Kontrollinstrument der parlamentarischen Minderheit, Baden-Baden.
- Stüwe, Klaus (2006): Bundesverfassungsgericht und Opposition, in: Ooyen/Möllers (Hrsg.), S. 215-228.
- Tsebelis, George (1995): Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: British Journal of Political Science 25 (3), S. 289-325.
- Umbach, Dieter C. (Hrsg.) (1984): Das wahre Verfassungsrecht: Zwischen Lust und Leistung. Gedächtnisschrift für Friedrich Gottlob Nagelmann, Baden-Baden.
- Vanberg, Georg (2000): Establishing Judicial Independence in West Germany, in: Comparative Politics 32 (3), S. 333-353.
- Vanberg, Georg (2005a): The Politics of Constitutional Review in Germany, Cambridge/New York.
- Vanberg, Georg (2005b): Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung: Zum politischen Spielraum des Bundesverfassungsgerichts, in: Ganghof/Manow (Hrsg.), S. 183-213.
- Voigt, Rüdiger (2006): Das Bundesverfassungsgericht in rechtspolitischer Sicht, in: Ooyen/Möllers (Hrsg.), S. 65-85.

- Vorländer, Hans (2000): Die Suprematie der Verfassung: Über das Spannungsverhältnis von Demokratie und Konstitutionalismus, in: Leidhold, Wolfgang (Hrsg.): Politik und Politeia: Formen und Probleme politischer Ordnung. Festgabe für Jürgen Gebhardt zum 65. Geburtstag, Würzburg, S. 373-383.
- Vorländer, Hans (2001): Der Interpret als Souverän: Die Macht des Bundesverfassungsgerichts beruht auf einem Vertrauensvorschuss, der anderen Institutionen fehlt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.04.2001, S. 14.
- Vorländer, Hans (2002): Gründung und Geltung: Die Konstitution der Ordnung und die Legitimität der Konstitution, in: Melville, Gert/Vorländer, Hans (Hrsg.): Geltungsgeschichten, Köln/Wien/Weimar, S. 243-263.
- Vorländer, Hans (2005a): Hinter dem Schleier des Nichtpolitischen: Das unsichtbare Verfassungsgericht, in: Melville, Gert (Hrsg.): Das Sichtbare und das Unsichtbare der Macht: Institutionelle Prozesse in Antike, Mittelalter und Neuzeit, Köln/Weimar/Wien, S. 113-127.
- Vorländer, Hans (2005b): Macht und Ansehen des Bundesverfassungsgerichts, in: Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento – Jahrbuch des italienisch-deutschen historischen Instituts in Trient 31, S. 417-437.
- Vorländer, Hans (Hrsg.) (2006a): Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit, Wiesbaden.
- Vorländer, Hans (2006b): Deutungsmacht – Die Macht der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Vorländer (Hrsg.), S. 9-33.
- Vorländer, Hans (2006c): Die Verfassung als symbolische Ordnung: Perspektiven einer kulturwissenschaftlich-institutionalistischen Verfassungstheorie, in: Becker, Michael/Zimmerling, Ruth (Hrsg.): Politik und Recht (= PVS-Sonderheft 36), S. 229-249.
- Vorländer, Hans/Brodocz, André (2006): Das Vertrauen in das Bundesverfassungsgericht: Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, in: Vorländer (Hrsg.), S. 259-295.
- Vorländer, Hans/Schaal, Gary S. (2002): Integration durch Institutionenvertrauen? Das Bundesverfassungsgericht und die Akzeptanz seiner Rechtsprechung, in: Vorländer, Hans (Hrsg.): Integration durch Verfassung, Wiesbaden, S. 343-374.
- Wesel, Uwe (2004): Der Gang nach Karlsruhe: Das Bundesverfassungsgericht in der Geschichte der Bundesrepublik, München.
- Wewer, Götzrik (1991): Das Bundesverfassungsgericht – eine Gegenregierung? Argumente zur Revision einer überkommenen Denkfigur, in: Leviathan, Sonderheft 12, S. 310-335.
- Wieland, Joachim (1998): Der Vermögensteuerbeschluss – Wende in der Eigentumsrechtsprechung? Zu den denkwürdigen Umständen einer vielbeachteten Entscheidung, in: Guggenberger, Bernd/Würtzenberger, Thomas (Hrsg.): Hüter der Verfassung oder Lenker der Politik? Das Bundesverfassungsgericht im Widerstreit, Baden-Baden, S. 173-188.
- Wieland, Joachim (2000): Zur Bindungswirkung des „Halbteilungsgrundsatzes“ (zugleich Anmerkung zu BFH-Urteil 11.8.1999 XI R 77/97 FG Düsseldorf), in: Juristenzeitung 55 (7), S. 356-359.
- Wieland, Joachim (2002): The Role of Legal Assistants at the German Federal Constitutional Court, in: Rogowski, Ralf/Gawron, Thomas (Hrsg.): Constitutional Courts in Comparison: The U.S. Supreme Court and the German Federal Constitutional Court, New York, S. 197-207.
- Woodward, Bob/Scott Armstrong (1979): The Brethren: Inside the Supreme Court, New York.
- Zuck, Rüdiger (2006): Die Wissenschaftlichen Mitarbeiter des Bundesverfassungsgerichts, in: Ooyen/Möllers (Hrsg.), S. 283-292.
- Zuck, Rüdiger (2007): Bundesverfassungsgericht und Fachgerichtsbarkeit, in: Juristenzeitung 62 (21), S. 1036-1042.

Verfassungsgerichtsentscheidungen:

- BVerfGE 37, 271 – Solange I (29.05.1974).
- BVerfGE 40, 296 – Diätemurteil (05.11.1975)
- BVerfGE 50, 290 – Mitbestimmung (01.03.1979).
- BVerfGE 64, 67 – Volkszählung, Einstweilige Anordnung (13.04.1983)
- BVerfGE 65, 1 – Volkszählung, Haupt Sacheverfahren (15.12.1983).
- BVerfGE 73, 339 – Solange II (22.10.1986).
- BVerfGE 77, 84 – Arbeitnehmerüberlassung (06.10.1987).
- BVerfGE 85, 264 – Parteienfinanzierung II (26.11.1991).
- BVerfGE 88, 203 – Schwangerschaftsabbruch II (28.05.1993).

- BVerfGE 93, 1 – Kruzifix (16.05.1995).
BVerfGE 93, 121 – Einheitswerte II (22.06.1995).
BVerfGE 93, 266 – „Soldaten sind Mörder“ (10.10.1995).
BVerfGE 99, 216 – Familienlastenausgleich II (10.11.1998).
BVerfGE 101, 158 – Finanzausgleich III (11.11.1999).
BVerfGE 104, 305 – „LER“-Schlichtungsvorschlag (11.12.2001).
BVerfGE 107, 339 – Einstellung des NPD-Verbotsverfahrens (18.03.2003).
BVerfGE 108, 282 – Kopftuch Ludin (24.09.2003).
BVerfGE 115, 97 – Halbteilungsgrundsatz (18.01.2006).

Volksgesetze und parlamentarische Konterlegislatur*

1. Einleitung

Demokratie in Deutschland ist heute auf Landesebene „gemischte“ Demokratie in dem Sinne, dass die Grundstruktur der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie ergänzt wird durch direktdemokratische Elemente: die Volksgesetzgebung, aber auch Referendumsformen. Das gleiche gilt nach den Kommunalverfassungsrechten für die Gemeinden (und Kreise). Auf Bundesebene ist eine entsprechende Ergänzung noch nicht gelungen. Aber immerhin hat 2002 bereits eine einfache, arithmetische Mehrheit des Deutschen Bundestages dafür votiert, Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz einzuführen. Dieses Ziel wird erreicht, wenn sich in Bundestag und Bundesrat eine qualifizierte, politisch tragfähige Mehrheit für eine solche Verfassungsreform gebildet hat.

In einer „gemischten“ Demokratie dieser Art gibt es zwei Gesetzgeber. So bestimmt zum Beispiel die Verfassung des Freistaates Sachsen von 1992 im Abschnitt über „Die Grundlagen des Staates“ in Art. 3 Abs. 2 Satz 1: „Die Gesetzgebung steht dem Landtag oder unmittelbar dem Volk zu.“ Und Art. 70 Abs. 2 präzisiert: „Die Gesetze werden vom Landtag oder unmittelbar vom Volk durch Volksentscheid beschlossen.“ Diese beiden Gesetzgeber sind gleichgeordnet, und auch ihre „Produkte“ – das demokratische Gesetz als Ausdruck der für alle verbindlichen Gebote und Verbote – haben gleichen Rang.

Zwischen den beiden Gesetzgebern besteht durchaus eine Spannung. Bei Referenden – also Abstimmungen des Volkes über „von oben“, meist vom Parlament, entworfene Vorlagen – mag es das politische Ideal sein, dass das Volk die Gesetzentwürfe seiner Vertretung bestätigt. Dies geschieht in der Regel; die Parlamente haben dann gute Vorarbeit geleistet. Aber es gibt auch Fälle, in denen die Bürgerinnen und Bürger die ihnen vorgelegten Gesetzentwürfe an den Urnen abgelehnt haben. Es verbleibt dann bei der bisherigen Rechtslage. Umgekehrt bei der Volksgesetzgebung: Sie ist auf eine Korrektur dessen gerichtet, was das Parlament für richtig hält, und will den rechtlichen Status quo „von unten“ ändern. Oft gelingt diese Korrektur nicht, und das kann man, wenn der Versuch trotz fairer Bedingungen scheiterte, als indirekte Bestätigung der Parlamentsposition werten. Doch ihrem politischen Sinn nach ist die Volksgesetzgebung oppositionell.

Wer setzt sich durch, wenn es zum Konflikt zwischen den beiden Gesetzgebern kommt? Da die Verfassungen darauf keine ausdrückliche Antwort geben, muss die Rechtswissenschaft die Lösung finden. Damit ist ein deutsches Problem aufgeworfen. In einer politischen Kultur wie jener der Schweiz, wo ein Volksentscheid „sakrosankt“ ist und wie ein „Gottesurteil“ wirkt, braucht man sich damit nicht zu plagen.

In Deutschland ist nach Verfahrensarten zu differenzieren.

* Wolfgang Ismayr gewidmet, dem Mitstreiter im Kuratorium von „Mehr Demokratie“.

- Wenn das Volk im Referendum eine Vorlage ablehnt, die das Parlament für richtig hält, ist noch niemand darauf gekommen, dass die Volksvertretung sich über dieses negative Votum des Volkes hinwegsetzen könnte. Das Projekt ist dann eben gescheitert – bis auf Wiedervorlage unter veränderten politischen Umständen.
- Wenn das Volk jedoch im Wege der Volksgesetzgebung einen selbstformulierten Entwurf beschlossen hat, den das Parlament für falsch hält, gesteht die herrschende Meinung in der Staatsrechtslehre der Volksvertretung das Recht zu, ein solches Volksgesetz wieder aufzuheben, und zwar gegebenenfalls sofort.

Diese Problematik einer parlamentarischen Konterlegislatur sei hier untersucht.

2. Die praktische Relevanz des Themas

2.1 Der Fall „Rechtschreibreform“ in Schleswig-Holstein 1998/99

Am 27.09.1998 fand in Schleswig-Holstein ein Volksentscheid über die sogenannte Rechtschreibreform statt. Bei einer (durch die gleichzeitig stattfindenden Bundestagswahlen beförderten) hohen Abstimmungsbeteiligung von 76,4 Prozent entfielen 56,4 Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen auf den Gesetzentwurf der Volksinitiative „WIR gegen die Rechtschreibreform“; für die Konkurrenzvorlage des Landtags stimmten nur 29,1 Prozent. Die Mehrheit an den Urnen für den volksbegehrten Entwurf entsprach 41,6 Prozent der Stimberechtigten; das erforderliche Zustimmungsquorum von 25 Prozent wurde damit weit übertroffen (vgl. zum Ganzen Kliegis/Kliegis 1999). Das volksbeschlossene Gesetz trat am 07.01.1999 in Kraft.¹

Im September desselben Jahres beschloss der Landtag, dieses Volksgesetz zu kassieren, was am 30.09.1999 wirksam wurde.² Damit galt das Gesetz nur knappe neun Monate, genau: 266 Tage. Dass die Legislaturperiode zu Ende ging und die Wahl des neuen Landtags am 27.02.2000 bevorstand, spielte für die etablierte Politik keine Rolle (vgl. zum Ganzen Jung 2001: 146-150).

2.2 Der Fall „Wahlrechtsänderung“ in Hamburg 2004-2006

Am 13.06.2004 stimmten die Bürgerinnen und Bürger Hamburgs über eine Änderung des Wahlrechts ab. Die Beteiligung an diesem Volksentscheid war trotz der gleichzeitig stattfindenden Europawahlen mäßig: 34,0 Prozent. Der von einer Volksinitiative „Mehr Bürgerrechte – Ein neues Wahlrecht für Hamburg“ vorgelegte Gesetzentwurf wurde mit 66,7 Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen angenommen; der konkurrierende Gesetzentwurf der Bürgerschaft erhielt mit 53,7 Prozent eine deutlich schwächere Zustimmung. Die Urnenmehrheit für den volksbegehrten Entwurf entsprach 21,2 Prozent der Stimberechtigten; er hatte damit das Zustimmungsquorum von 20 Prozent übertroffen. Die parlamentari-

¹ Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes v. 10.12.1998, SchlHGVOBl. S. 366 i. V. m. Art. 39 Abs. 3 SchlHVerf.

² Vgl. Art. 2 Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes v. 21.09.1999, SchlHGVOBl. S. 263.

sche Konkurrenzvorlage hingegen verfehlte mit 16,2 Prozent das Quorum (vgl. zum Ganzen Fraude 2005: 122-125). Das volksbeschlossene Gesetz trat am 15.07.2004 in Kraft.³

Zwei Jahre und drei Monate später änderte die Bürgerschaft jenes Volkswahlgesetz in den entscheidenden Punkten; die Rücknahme der per Volksgesetzgebung durchgesetzten Regelungen trat am 28.10.2006 in Kraft.⁴ Diese Revision des Volksgesetzes beschloss die Ende Februar 2004, gut drei Monate vor dem Volksentscheid, gewählte Bürgerschaft, deren Mandat bis 2008 reichte. Das Gesetz galt also etwas länger als zwei Jahre und drei Monate, genau: zwei Jahre und 105 Tage; es war freilich nie zur Anwendung gekommen.

Exkurs: Der Fall „Krankenhäuser-Privatisierung“ in Hamburg 2004

Am Wahltag des 29.02.2004 hatten die Wahlberechtigten zugleich über eine Vorlage abgestimmt, die eine Volksinitiative „Gesundheit ist keine Ware“ eingebracht hatte. Bei einer Abstimmungsbeteiligung von 64,9 Prozent lauteten 76,8 Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen auf „Ja“⁵ zu folgendem Text: „Der Senat wird aufgefordert, sicherzustellen, dass die Freie und Hansestadt Hamburg Mehrheitseigentümerin des Landesbetriebs Krankenhäuser (LBK), seiner einzelnen Krankenhäuser und anderen Einrichtungen bleibt.“

Gut vier Monate später beschloss der Senat, den LBK an einen privaten Investor zu verkaufen. Im Dezember stellte das Hamburgische Verfassungsgericht (HmbVerfG) zur staatsrechtlichen Tragweite jener Volks-Aktion fest: „Ein Volksentscheid, der auf eine ‚Aufforderung‘ an den Senat gerichtet ist, entspricht dem parlamentarischen ‚Ersuchen‘. Beides besitzt keine rechtliche Verbindlichkeit für den Senat.“⁶ Die Initiatoren hatten eben kein Volksgesetz zustande gebracht, sondern mit einer sogenannten „anderen Vorlage“ nur erreicht, dass der Senat sich mit dem LBK-Thema noch einmal befassen musste; eine weitergehende Bindung dergestalt, dass er als Frucht seiner Befassung zu einem bestimmten Ergebnis kommen müsste, bestand nicht.

Es bleibt also bei zwei Fällen parlamentarischer Konterlegislatur. Dies mag wenig erscheinen. Auf dem Hintergrund der Tatsache aber, dass es bislang überhaupt nur sechs authentische – das heißt gegen den hartnäckigen Widerstand der Volksvertretungen durchgesetzte – Volksgesetze in Deutschland gab,⁷ erscheint die Quote von einem Drittel der Fälle, in denen das Parlament das Volksgesetz kassierte oder im Wesentlichen wieder rückgängig

³ Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft, des Gesetzes über die Wahl zu den Bezirksversammlungen, des Bezirksverwaltungsgesetzes und des Hamburgischen Meldegesetzes v. 05.07.2004, HmbGVBl. I, S. 313 i. V. m. Art. 54 Satz 1 HmbVerf.

⁴ Vgl. Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft, des Gesetzes über die Wahl zu den Bezirksversammlungen und des Bezirksverwaltungsgesetzes v. 19.10.2006, HmbGVBl I, S. 519 i. V. m. Art. 54 Satz 1 HmbVerf.

⁵ <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/wahl/volksabstimmungen/2004/gesundheit/ergebnis-ve-gesundheit-pdf.property=source.pdf> (letzter Zugriff: 24.11.2006).

⁶ HmbVerfC 2004b: 221 (Leitsatz 2. b.); siehe dazu Bull 2005; Fraude 2005: 128.

⁷ Außer den beiden genannten Fällen sind dies das bayerische Gesetz zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids v. 27.10.1995, BayGVBl. S. 730; das bayerische Gesetz zur Abschaffung des Bayerischen Senates v. 20.02.1998, BayGVBl. S. 42; das hamburgische Gesetz zur Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid v. 06.10.1998, HmbGVBl. S. 207; und das Gesetz zur Erhaltung der kommunal verankerten Sparkassen im Freistaat Sachsen v. 06.02.2002, SächsGVBl. S. 70. Die Fälle, in denen bei Volksentscheiden zwischenzeitlich erzielte Kompromisslösungen angenommen wurden bzw. sich die parlamentarische Konkurrenzvorlage durchsetzte – so in den bayerischen Fällen „Christliche Gemeinschaftsschule“ 1968, „Rundfunkfreiheit“ 1973 und „Abfallrecht“ 1991 –, müssen hier außer Ansatz bleiben, weil dabei die Konfrontation schon im Laufe des Verfahrens der Volksgesetzgebung entschärft wurde.

machte, doch erschreckend. So stellt sich die Frage: Ist dieses Vorgehen der Volksvertretungen rechtlich zulässig bzw. demokratisch hinnehmbar?

3. Darf das Parlament ein vom Volk beschlossenes Gesetz (ohne weiteres) kassieren?

3.1 Der Meinungsstand

Da der Verfasser dieses Problem bereits nach dem ersten „Fall“ erörtert hat (Jung 2001), seien hier nur wichtige neuere Stimmen behandelt.⁸ Weiterhin bejaht die herrschende Meinung die aufgeworfene Frage rundweg: Die Volksvertretung könne ein vom Volk beschlossenes Gesetz jederzeit aufheben. Außer Stimmen in der Literatur sind hier insbesondere neuere Entscheidungen der Verfassungsgerichte in Sachsen (vgl. SächsVerfGH 2002: 338), Hamburg (vgl. HmbVerfG 2004a: 254, 2004b: 239f., 2007: 304) und Berlin (vgl. BerlVerfGH 2005: 65) zu nennen. Von politikwissenschaftlicher Seite wurde die Beachtung einer politischen „Schamfrist“ verlangt, was freilich kaum zur prätendierten normativen Konkretisierung taugt (Decker 2007: 128). Eine Minderheitsmeinung spricht dem Parlament vor einer Neuwahl die Befugnis zur Kassation ab.

3.1.1 Alte Positionen

Zur Begründung – soweit die Vertreter der herrschenden Meinung sich nicht einfach mit apodiktischen Behauptungen begnügen (so Isensee 2002: 80) – werden zunächst die alten Positionen wiederholt. Volks- und Parlamentsgesetze seien gleichrangig, und im Widerspruchsfalle setze sich das jüngere Gesetz durch (*lex-posterior*-Regel, vgl. Isensee 2005: 112, 2006: 310; zuletzt Rux 2008: 88ff., 922ff.; Rossi/Lenski 2008: 418f.). Auf die Gleichrangigkeit stellen insbesondere auch die erwähnten verfassungsgerichtlichen Entscheidungen ab.⁹

Für Sachsen wurde das Argument vorgetragen, bei einer entsprechenden Anwendung des Rechtsgedankens des Art. 73 Abs. 2 SächsVerf.¹⁰ müsse „es jedenfalls in der laufenden Legislaturperiode dem Landtag verwehrt sein“, das Volksgesetz aufzuheben. „Dieses Recht kann nur dem durch eine Landtagswahl neu legitimierten Parlament zustehen“ (Fritz/Musall 2001: 237). Das HmbVerfG hat jüngst gegenteilig entschieden, gerade auch für den anstehenden Fall eines Volkswahlgesetzes. Dieses könne ja Wirkung erst für eine

⁸ Einen Überblick über den Meinungsstand gibt Estel (2006: 283-289); eine gute Abwägung der Positionen findet sich bei Wiegand (2006: 461-464); siehe jüngst Jacobsen (2007).

⁹ Siehe auch HmbVerfG 2003: 253, 2005: 220; ebenso – mit umgekehrter Zielrichtung – HmbVerfG 2006: 349. – Nicht eigentlich hierher gehört Morlok (2007: 35-44), obwohl er, von der Gleichrangigkeit ausgehend, für die jederzeitige Aufheb- bzw. Änderbarkeit eines Volksgesetzes plädiert. Aber Morlok hat die besondere Kategorie der haushaltsrelevanten Volksgesetze im Auge. Dass diese Kraft des parlamentarischen Budgetrechts ebenso kostensenkend geändert werden können, wie es mit ausgabenträchtigen Parlamentsgesetzen geschieht – etwa im Rahmen eines Haushaltstrukturgesetzes –, wird man akzeptieren müssen (vgl. auch SächsVerfGH 2002: 338). Dies gilt aber nicht für Volksgesetze im Allgemeinen („Sachgesetze“), und die beiden hier betrachteten Fälle in Schleswig-Holstein und Hamburg gehören nicht zu jener besonderen Kategorie.

¹⁰ „Ein durch Volksentscheid abgelehnter Volksantrag kann frühestens nach Ablauf der Wahlperiode des Landtages erneut in Gang gesetzt werden.“ – Entsprechend könnte man für Art. 70 Abs. 1 Satz 5 BremLV argumentieren.

nachfolgende Wahl begründen und vermöge „nicht der für die laufende Wahlperiode gewählten Volksvertretung die Legitimation zu nehmen. Daher bleibt die aus der Verfassung folgende Gesetzgebungskompetenz der Bürgerschaft von dem volksbeschlossenen Wahlgesetz unberührt und besteht als solche uneingeschränkt fort“ (HmbVerfG 2007: 304).

Den Gedanken der konkludenten Bindung des Parlaments durch das Verfahren der Volksgesetzgebung (vgl. Jung 2001: 159-162) hat Hartmann aufgegriffen: „Mit der Abstimmung zieht das Volk eine Entscheidung an sich, von der es glaubt, dass das Parlament sie falsch oder fälschlich nicht getroffen hat. Deswegen besteht bei der Abstimmung ein struktureller Gegensatz zwischen Parlament und Volk. Die Idee der Abstimmung, dass in diesem Dissens das Volk das letzte Wort habe, würde unterlaufen, wenn die Regierungsmehrheit zwar hinnehmen müsste, dass das Volk ein Gesetz verabschiedet hat, dann aber die Möglichkeit besäße, dieses Gesetz doch noch zu verhindern.“¹¹ Was Hartmann hier für die Ausfertigungsverweigerung aus Rechtsgründen anführt, gilt erst recht – *a minore ad maius* – für die Aufhebung eines schon in Kraft getretenen Gesetzes bloß deshalb, weil das Parlament auf seiner anderen politischen Meinung beharrt.

Für eine *Clausula rebus sic stantibus* – also das aus den Kommunalverfassungsrechten Thüringens und Bayerns bekannte Erfordernis, dass sich die dem Volksentscheid „zugrunde liegende Sach- oder Rechtslage wesentlich geändert“ haben müsse,¹² um ein Volksgesetz parlamentarisch kassieren zu dürfen – hat sich seit geraumer Zeit keine Stimme mehr erhoben, ja Engelken hat sich ausdrücklich dagegen gewandt: Die Gewählten müssten „notfalls auch ohne eine wesentliche Änderung der Rechts- oder Sachlage“ Sachentscheidungen des Volkes revidieren dürfen (Engelken 2005: 420). Jüngst hat Jacobsen wieder für diese Klausel plädiert, allerdings beschränkt auf die laufende Legislaturperiode (2007: 958ff.).

3.1.2 Neue Argumente

Grundsätzlich bejahten Ramsauer und Heidmann die Frage, ob die Bürgerschaft ein Volksgesetz aufheben könne, da dieses nicht über eine höhere „Geltungskraft“ verfüge als ein Parlamentsgesetz. Allerdings werde der Bürgerschaft „möglicherweise missbräuchliches Handeln“ vorzuwerfen sein, wenn sie ein Volksgesetz „umgehend ohne neue Erkenntnisse bzw. Gründe“ ändern würde (Ramsauer/Heidmann 2003: 485).

Neue Argumente hat der Politikwissenschaftler Decker vorgetragen: Das Vorgehen der Regierungspartei im Hamburger Wahlrechtsfall prangerte er als offensichtliche „Missachtung“ des Volksentscheids an, die einer „Verhöhnung“ des Souveräns gleichkomme. „Aus normativer Sicht“ müssten die Parteien „den Volksbeschluss in allen seinen Teilen akzeptieren“ (Decker 2006c: 1110f.). Rechtlich kommt Decker freilich nicht aus dem Bann des Arguments der Gleichrangigkeit heraus. Seine Einsicht, dass die beiden Verfahrenstypen der Gesetzgebung nicht vollständig „symmetrisch“ sind, dass die Volksgesetzgebung vielmehr strukturell im Nachteil ist und somit „einen höheren Bestandsschutz“ bräuchte als Parlamentsgesetze, führt ihn deshalb nur zu einer verfassungspolitischen Forderung: Man solle bestimmte Schutzfristen vorsehen, innerhalb deren das Parlament auf ein Volksgesetz nicht „zugreifen“ dürfe (Decker 2005: 1130, 2006a: 6, 2006b: 144). „Am unbedenklichsten wäre es, damit bis zum Ablauf der Legislaturperiode zu warten“ (Decker 2007: 128).

Neue Gesichtspunkte hat auch das Urteil des HmbVerfG gebracht, das die Auseinandersetzung um die weitgehende Rücknahme des Volkswahlgesetzes abschloss, und zwar

¹¹ Vgl. Hartmann (2005: 100). – Dem steht Hartmanns (2005: 164) Überzeugung von der Gleichwertigkeit bzw. Gleichrangigkeit von Volks- und Parlamentsgesetzen nicht entgegen.

¹² Vgl. § 17 Abs. 5 Satz 3 ThürGemLkrO; Art. 18a Abs. 13 Satz 2 BayGemO.

mit seinen Ausführungen zum Grundsatz der Organstreue.¹³ Die Verletzung dieses verfassungsrechtlichen Grundsatzes im Gesetzgebungsverfahren der Bürgerschaft hatte Mahrenholz für die antragstellenden Oppositionsfraktionen von SPD und GAL eindrucksvoll gerügt. Dabei stellte er spezifisch auf das revidierte Wahlgesetz ab, das zwar keinen Vorrang vor anderen Gesetzen genieße, aber dessen „besondere demokratische Qualität eines Wahlgesetzes des Volkes zu sorgfältiger Beachtung des Grundsatzes der Organstreue nötig[e]“ (Mahrenholz 2007: 13).

Die Verfassungsrichter votierten gespalten. Die Mehrheit wies den Antrag zurück. Die Bürgerschaft habe sich bei der Novellierung mit dem Volkswahlgesetz angemessen auseinandergesetzt. Die „für die politische Willensbildung im Gesetzgebungsverfahren vorgesehenen Diskussions- und Abstimmungsprozesse sowie, soweit erforderlich, die Erkenntnis- und Beratungsmöglichkeiten in parlamentarischen Fachgremien“ seien im Rahmen sachgerechter Arbeit ausgeschöpft worden. Einer Bewertung der schließlich getroffenen Entscheidung habe das Gericht sich zu enthalten; es sei „auf die Prüfung eines Missbrauchs bzw. die Feststellung schwerer und evidenter Verstöße beschränkt“. Ein „missbräuchliche[s] Hinweggehen über den Volksentscheid“ sei aber nicht festzustellen.¹⁴

Im Gegensatz zu dieser eher formellen Sicht der Organstreuepflicht forderten zwei Richterinnen in ihrer Abweichenden Meinung eine überzeugende inhaltliche Begründung für die so weitgehende Novellierung eines Volksgesetzes. „Eine solche Begründung muss eine andere Qualität haben als die reine Feststellung, dass die politischen Vorstellungen der Bürgerschaftsmehrheit andere sind“ (HmbVerfG 2007: 311), und eben dies vermissten sie. Im Ergebnis stellte sich ihnen die parlamentarische Auseinandersetzung um das neue Wahlrecht „genau so dar, wie dies der Fall gewesen wäre, hätten lediglich Regierungspartei und Opposition über die Umsetzung besserer politischer Ideen gestritten. Damit ist aber der besonderen Bedeutung des Volksentscheids nicht Rechnung getragen worden“ (HmbVerfG 2007: 312).

3.2 Noch einmal: „Es geht nicht um den Rang des Gesetzes, sondern darum, dass die Konfliktlösung der Verfassung geachtet wird.“ (Feuchte)

Die Fixierung auf die Rangfrage leitet fehl. Volks- und Parlamentsgesetze sind gleichrangig. Niemand will eine weitere Ebene in die Normenhierarchie einziehen. Aber damit ist entgegen Isensee und anderen das Problem mitnichten gelöst. Bemerkenswerterweise empfiehlt auch Engelken – selbstverständlich auf der Basis der Gleichrangigkeit –, es „sollte letztlich weniger auf Rangfragen abgestellt werden, sondern auf die Frage der Verantwortung, wie immer in der Demokratie“ – um dann weiter mit dem Topos der angeblich mangelnden Verantwortungsfähigkeit des abstimmenden Volkes zu argumentieren (Engelken 2005: 420).

Wenig Sinn hat auch eine mehr semantische Kontroverse darüber, dass einem Volksgesetz, obwohl gleichen Ranges, doch „eine höherwertige Legitimität“ zukomme (vgl. Decker 2006a: 6, 2007: 128). Deckers Kritik am Verfasser, er würde Volksgesetzen „eine normative Höherwertigkeit“ unterstellen (Decker 2005: 1130, 2006b: 144), ist unberechtigt.

¹³ Dazu hatte das Gericht bereits im LBK-Fall ausgeführt, der Grundsatz der Organstreue verlange, „dass das Parlament nicht leichtfertig über den im Volksentscheid zum Ausdruck gekommenen Willen des Volkes hinweggehen darf, sondern diesen würdigen und danach seine Abwägung vornehmen muss“ (HmbVerfG 2004b: 221 [Leitsatz 2. d.]).

¹⁴ HmbVerfG 2007: 304f. – Der Vorbehalt des „missbräuchlichen Hinweggehen[s] über den Volksentscheid“ erinnert an die Argumentation von Ramsauer/Heidmann (2003: 485).

An der Belegstelle wird derlei mitnichten behauptet, vielmehr heißt es dort lediglich, die Minderheitsmeinung halte „das Problem nicht für eine Rangfrage, sondern stellt auf das Muster der Konfliktlösung ab“ (Jung 2005: 334). Vielleicht meint Decker eine andere Stelle (Jung 2005: 314), an der ich von Arnims Argumentation überzeugend nenne, eine von den Bürgern unmittelbar getroffene Entscheidung sei „demokratisch höherwertig. Direkt-demokratische Entscheidungen haben einen demokratischen Mehrwert“ (Arnim 2000: 191). Entscheidend ist jedenfalls, dass kategoriale Klarheit besteht: Es handelt sich um politikwissenschaftlich-demokratietheoretische Überlegungen – wie Deckers eigene Formulierung –, aber nicht um rechtswissenschaftlich-normenhierarchische Aussagen.¹⁵

Schon gar nicht taugt die *lex-posterior*-Regel. Diese vermag Ordnung zu bringen in Rechtsverhältnisse, die durcheinander geraten sind. Aber sie besagt zur Substanz des Problems, wie sich eventuelle Beschlüsse der volksgewählten Vertretung zum ausdrücklichen Willen des abstimmdenden Volkes verhalten, gar nichts. Hierfür muss man sich zurückbesinnen auf das Konfliktlösungsmuster, das die deutsche Arbeiterbewegung seit den 70er Jahren des 19. Jahrhunderts unter der Losung „direkte Gesetzgebung durch das Volk“ angestrebt hat – nämlich ein „Mittel der Aufsicht, der Prüfung und der Berichtigung“ der parlamentarischen Arbeit (Schoenlank 1893: 34ff.) – und das dem Volksgesetzgebungsverfahren der deutschen Verfassungen seit der Weimarer Zeit zugrunde liegt. Die Anwendung der *lex-posterior*-Regel führt jenen Sinn der direkten Demokratie ad absurdum. Der zu Korrigierende bekommt recht, nur weil er *nach* der Korrektur „Doch“ gesagt hat? Einer solchen Lösung steht die Unrichtigkeit gleichsam „auf der Stirn geschrieben“. Der Volksvertretung – hat Mahrenholz (2007: 6) ausgeführt – „fiele damit verfassungsrechtlich eine Art Legitimierungsfunktion, gar Ratifizierungsfunktion des Volksentscheides zu, die sich entweder in der Hinnahme des Volksgesetzes oder in dessen Abänderung oder Aufhebung äußert“.

Was Feuchte „die Konfliktlösung der Verfassung“ genannt hat (1987: Art. 60 Rdnr. 11), was Hartmann als die „Idee der Abstimmung, dass in diesem Dissens das Volk das letzte Wort habe“, bezeichnete (2005: 100), dafür hat Krause – unter Berufung auf Immanuel Kant – eine geradezu klassische Formulierung gefunden:

Die in Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG anerkannte Volkssouveränität entzieht jeder Entscheidung eines repräsentativen Organs, die von der Willensäußerung des „vereinigten Volkes“ abweicht, die Legitimation. Nachdem das Volk in einem förmlichen, staatlich organisierten Verfahren „vereinigt“ zu Wort gekommen ist, kann ein Organ, das nach dem Prinzip der Volkssouveränität unter dem Anspruch steht, den vereinigten Volkswillen zu repräsentieren, nicht mehr das Recht für sich in Anspruch nehmen, abweichend davon zu entscheiden (Krause 2005, § 35 Rn. 23 [S. 69f.]).

Gewiss hat Krause dies in einem etwas anderen Zusammenhang gesagt: Es ging um die verfassungsrechtliche Unzulässigkeit konsultativer Volksbefragungen, und das Ziel seiner Argumentation war „natürlich“ nicht, die direkte Demokratie zu stärken – dass also zum Beispiel das Volk dezisiv entscheiden solle –, sondern sogar die zaghafte konsultativen Bestrebungen zunichte zu machen. Aber hier greift das Argument *a minore ad maius*: Wenn Krauses Sentenz schon für bloß konsulative Volksbefragungen gilt, dann trifft sie erst recht zu, wenn das Volk im Wege der Volksgesetzgebung verbindlich entschieden hat.

Ergebnis: Nimmt man den Sinn der Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch direktdemokratische Elemente ernst, kann es gar nicht zu einer Situation kommen, in der man auf die *lex-posterior*-Regel zurückgreifen müsste.¹⁶

¹⁵ Vgl. so eingehend wie kritisch jüngst Jacobsen (2007: 954–958).

¹⁶ „Zur Derogation kommt es auf der Grundlage der Ermächtigung zur Rechtsänderung, nicht aufgrund ‚logischer Maximen‘ wie des *lex-posterior*-Satzes“ (Vranes 2005: 397). Eben diese Ermächtigung

4. Normative Regelungen

4.1 Allgemeines

Die Kraft auch des besten Arguments ist nur begrenzt. Dass viele Vertreter der Mehrheitsmeinung sich mit der Argumentation der Minderheit erst gar nicht auseinandersetzen, ist zwar nach der Idee der Wissenschaft unfair, können sich die Betreffenden aber in der Praxis der Wissenschaft ziemlich ungestraft „leisten“. Die Meinung der Mehrheit heißt nicht ohne Hintersinn die „herrschende“ Meinung. Freilich lässt solches Ignorieren daran zweifeln, ob man allein auf dem Wege des Diskurses weiterkommt. Umgekehrt muss die Minderheitsmeinung sich mit dem Einwand auseinandersetzen, eine so weitreichende Konsequenz wie die zeitweise Sperrung eines Sachproblems für den parlamentarischen Gesetzgeber müsse in der Verfassung „ausdrücklich normiert“ sein (HmbVerfG 2004b: 240).

In diesem Zusammenhang ist an die bremische Verfassung von 1920 zu erinnern, die eine parlamentarische Änderungssperre für ein Volksgesetz bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode festlegte;¹⁷ ferner an den parlamentarischen Vorstoß in Hessen 1952, ein Gesetz des Landtags, das ein Volksgesetz ändern oder aufheben will, einem obligatorischen Referendum zu unterwerfen.¹⁸ Der Verfasser hat, daran anknüpfend, für Schleswig-Holstein 2001 vorgeschlagen, dieses obligatorische Referendum wiederum unter eine *Clausula rebus sic stantibus* zu stellen (Jung 2001: 168).

4.2 Der hamburgische Versuch zur „Stärkung“ des Volksentscheids 2005-2007

Am 14.10.2007 fand in Hamburg ein Volksentscheid über einen Gesetzentwurf statt, der unter anderem den Art. 50 Abs. 4 HmbVerf. wie folgt ergänzen wollte:

Ein von der Bürgerschaft beschlossenes Gesetz, durch das ein vom Volk beschlossenes Gesetz aufgehoben oder geändert wird (Änderungsgesetz), tritt nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung in Kraft. Innerhalb dieser Frist können zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten einen Volksentscheid über das Änderungsgesetz verlangen. In diesem Fall tritt das Änderungsgesetz nicht vor Durchführung des Volksentscheids in Kraft. Das Volk entscheidet über das Änderungsgesetz. Abs. 3 Sätze 5, 7 und 9 bis 11 sind sinngemäß anzuwenden.¹⁹

4.2.1 Entstehungsgeschichte

Aus der Entstehungsgeschichte dieses Gesetzentwurfs ist bemerkenswert, dass er keine Reaktion auf die weitgehende Rückgängigmachung des Volkswahlrechts durch die Bürger-

muss aber für den Fall bestritten werden, dass das durch Volksentscheid korrigierte Parlament nicht mehr an innerer Rechtfertigung für eine Konterlegislatur zu „bieten“ hat als seine weiterhin abweichende politische Meinung.

¹⁷ § 8 BremVerf. 1920: „Ein durch Volksentscheid gefasster Beschluss kann durch die sonst für die Frage zuständigen staatlichen Organe erst geändert werden, nachdem inzwischen die Bürgerschaft neu gewählt ist.“

¹⁸ HessLT, 2. Wahlperiode, Drucks. Abt. I Nr. 378 v. 04.03.1952.

¹⁹ Bek. der Volksbegehren 1. „Hamburg stärkt den Volksentscheid – Mehr Demokratie“ und 2. „Rettet den Volksentscheid – Mehr Demokratie“ v. 02.01.2007, Amtl. Anz. S. 1.

schaft 2006 darstellte,²⁰ sondern weiter zurückreichte. Auslöser waren erstens die Ankündigung des Senats vom 15.06.2004, zum Zwecke der Haushaltskonsolidierung unter anderem eine Million Euro durch eine „Verschlankung“ des Verfahrens bei Volksabstimmungen einzusparen,²¹ und zweitens der Verkaufsbeschluss des Senats für den LBK drei Wochen später. Neben der sofortigen Ankündigung einer Verfassungsklage fasste man bald auch ein direktdemokratisches Vorgehen ins Auge.²² Entsprechend dem doppelten Auslöser wurden die Probleme zunächst zusammen angegangen. Bei einem ersten Vorgespräch von vier Protagonisten am 13.10.2004 über anzustrebende Verfassungsänderungen²³ ging es vorrangig um die „Bindungswirkung von Volksentscheiden“, auch wenn diese formal nur als vierter von acht Konsenspunkten aufgeführt war. Man sah dabei zwei Alternativen:

- „I. Alternative: Ein durch Volksentscheid beschlossenes Gesetz darf innerhalb der laufenden Legislaturperiode, jedenfalls aber innerhalb von zwei Jahren nur geändert werden, wenn sich die Sach- und Rechtslage ändert.
- II. Alternative: Wenn die Bürgerschaft ein durch Volksentscheid zustande gekommenes Gesetz ändert, dann kann innerhalb von vier Wochen ein Volksbegehr zu Erhalt des Gesetzes durchgeführt werden. Die Quoren für das Volksbegehr bleiben erhalten. Der Volksentscheid findet im Anschluss an das Volksgehr, spätestens aber 30 Tage nach dem Volksbegehr statt.“²⁴

Der Verfasser, als Experte konsultiert, nahm dazu unter anderem wie folgt Stellung: Die zweite Alternative erscheine „ziemlich unpraktisch“.

Ein solches Volksbegehr zur Herstellung des Status quo ante hätte nur Sinn bei gesenkter (z. B. halbiert) Volksbegehrenshürde. Ansonsten könnte gleich ein neues Volksgesetz beschlossen werden [...] Von daher erscheint es sinnvoller, ein fakultativ-minoritäres Referendum nach Schweizer Art vorzusehen (vgl. Art. 141 BV 1999). Vorschlag: „Ein Gesetz der Bürgerschaft, das ein durch Volksentscheid beschlossenes Gesetz ändert oder aufhebt, wird dem Volk zur Abstimmung vorgelegt, wenn [...] Stimmberchtigte dies innerhalb von 100 Tagen nach der Schlussabstimmung der Bürgerschaft verlangen“.²⁵

Demnächst wurde erst einmal eine direktdemokratische Substruktur geschaffen. SPD, GAL, der DGB, die Gewerkschaften ver.di und GEW, der Mieterverein, die Patriotische Gesellschaft und andere Gruppen schlossen ein „Bündnis gegen die Abschaffung der Volksgesetzgebung“, das am 10.12.2004 die Volksinitiative „Rettet den Volksentscheid“

²⁰ Die ersten „Gerüchte“, dass die CDU das vom Volk beschlossene Wahlrecht revidieren wolle, kamen Anfang Juni 2005 auf; vgl. „Demokratische Alleinherrschaft“, in: taz Hamburg Nr. 7680, 03.06.2005.

– Das förmliche Gesetzgebungsverfahren begann mehr als ein Jahr später.

²¹ Vgl. „Volksabstimmungen – Wirbel um neue Senatspläne“, in: Hamburger Abendblatt, 17.06.2004.

²² Der Verfasser dankt Herrn Dr. Manfred Brandt, Hamburg-Moorburg, für die Überlassung interner Unterlagen.

²³ Protokoll im Besitz des Verfassers. – Teilnehmer waren Wilko Zicht, Wahlrechtsexperte des Internetportals „Wahlrecht.de“; Dr. Manfred Brandt, Mitglied im Landesvorstand von „Mehr Demokratie Hamburg“, Mitinitiator des Volksbegehrens „Mehr Bürgerrechte – Ein neues Wahlrecht für Hamburg“ von 2003; Prof. Dr. Jürgen Kühling, ehemaliger Richter am Bundesverfassungsgericht (1989-2001) und Rechtsanwalt; sowie Gregor Hackmack, Mitglied im Landesvorstand von „Mehr Demokratie Hamburg“.

²⁴ Dies betraf nur die Bindungswirkung von Volksentscheiden über Gesetze, auf die sich hier die Untersuchung konzentriert. Die gleichfalls bedachte Bindungswirkung von Volksentscheiden über andere Vorlagen bleibt außer Betracht.

²⁵ Jung, Otmar: Bemerkungen zu den Plänen, das Volksgesetzgebungsverfahren in Hamburg zu ändern (Stand: 13.10.2004), v. 27.10. 2004, 11 S., Anlage zu ders. an Gregor Hackmack v. 27.10.2004.

startete. Als fünf Tage später das Urteil des HmbVerfG zur LBK-Privatisierung zeigte, dass die Prozess-Strategie nicht weiterführte, wurde die Arbeit an dem direktdemokratischen Projekt intensiviert. Kurz vor einem offenen Treffen des Bündnisses am 20.12.2004 verschickte der Protagonist Dr. Manfred Brandt bereits einen ausformulierten Vorschlag zur Änderung des Art. 50 Abs. 5 HmbVerf.:

Ein Beschluss der Bürgerschaft, der ein durch Volksentscheid beschlossenes Gesetz ändert oder aufhebt oder einer anderen Vorlage widerspricht, wird dem Volk zur Abstimmung vorgelegt, wenn 30.000 Stimmberechtigte dies innerhalb von drei Monaten nach der Abstimmung der Bürgerschaft verlangen. Während dieser drei Monate hat der Beschluss der Bürgerschaft keine Rechtskraft.²⁶

Bei dem Treffen selbst fand die oben erwähnte erste Alternative – bestimmte Bindungsfrist bzw. Flexibilisierungsklausel – keine Zustimmung. Am 05.01.2005 „feilte“ die „Verfassungsänderungs-AG“ weiter an dem Text. Zur abschließenden Formulierung hatte sich Prof. Dr. Jürgen Kühling bereit erklärt; Prof. Dr. Hans Peter Bull stand beratend zur Verfügung.²⁷ Demnächst entschloss sich das Bündnis, sein Projekt in zwei Initiativen zu teilen: Während die Volksinitiative „Rettet den Volksentscheid – Mehr Demokratie“ auf die einfachgesetzliche Wiederherstellung anwendungsfreundlicher Verfahrensregeln bei der Volksgesetzgebung beschränkt wurde, sollte eine neue Initiative „Hamburg stärkt den Volksentscheid – Mehr Demokratie“ sich auf die Verfassungsänderung und dabei vor allem die Verankerung der Bindungswirkung von Volksentscheiden konzentrieren. Am 11.01.2005 startete diese zweite Volksinitiative.

Die erste Verfahrenshürze nahm das Projekt mit Schwung. Am 01.03.2005 reichten die Initiatoren 16.349 Unterstützungs-Unterschriften ein²⁸ – nur 10.000 wären erforderlich gewesen. Dann aber nahm das HmbVerfG das Tempo aus dem Verfahren, als es am 24.08.2005 verfügte, dass alle Fristen für die laufenden Volksinitiativen ruhen sollten, bis das Gericht über den Antrag der Initiatoren auf Gewährung von Vertrauensschutz – Durchführung der Volksbegehren nach den bisherigen Verfahrensregeln vor der Novellierung des Volksabstimmungsgesetzes – entschieden habe. Am 31.03.2006 erging dieses Urteil (HmbVerfG 2006) – der Vertrauensschutz wurde nicht gewährt –, und am 28.09.2006 beantragten die Volksinitiatoren die Durchführung eines Volksbegehrens.

Dieses fand in der Zeit vom 13. Februar bis 5. März 2007 statt. Dabei wurden für das Volksbegehren 99.882 gültige Unterschriften abgegeben²⁹ (8,1 % der Wahlberechtigten). Die erforderliche Unterstützung durch ein Zwanzigstel der Wahlberechtigten wurde damit deutlich übertroffen. Als die Bürgerschaft es ablehnte, ein dem Anliegen des Volksbegehrens entsprechendes Gesetz zu verabschieden, beantragten die Volksinitiatoren die Durchführung eines Volksentscheids. Dabei nutzte der Senat seine Zeitherrschaft in Verbindung mit der Fristenmechanik des Volksgesetzgebungsverfahrens, um den Volksentscheid *nicht* zusammen mit den anstehenden Neuwahlen zur Bürgerschaft stattfinden zu lassen. Diese wurden – relativ spät – für den 24.02.2008 anberaumt; jenen dagegen setzte der Senat zu einem separaten Termin, am 14.10.2007, an.³⁰

²⁶ 30.000 Stimmberechtigte entsprachen 2,47 % der Wahlberechtigten bei der Bürgerschaftswahl am 29.02.2004. Das Prinzip der Privilegierung des Referendumsbegehrens („halbierte Hürde“) und eine deutlich verlängerte Eintragungsfrist waren also bereits übernommen worden.

²⁷ Vgl. Brandt, Manfred: Anmerkungen zur Verfassungsänderung, 05.01.2005, 7 S.

²⁸ Vgl. „Volksinitiative „Hamburg stärkt den Volksentscheid““ (www.mehr-demokratie.de/volksbegehren.html, letzter Zugriff: 14.07.2007).

²⁹ Vgl. HmbBürgerschaft Drs. 18/5959 v. 13.03.2007.

³⁰ Beschluss v. 10.07.2007.

4.2.2 Komparatistische Einordnung

Der volksbegehrte Gesetzentwurf schlug ein spezielles fakultatives Gesetzesreferendum vor. Es war dem schweizerischen fakultativen Referendum nach Art. 141 BV 1999 i. d. F. von 2003 nachempfunden, wich aber zugleich in charakteristischer Weise von dem Vorbild ab. Gemeinsamkeiten: Das Inkrafttreten der referendumsfähigen Norm wird für eine beträchtliche Zeit aufgeschoben, um dem Volk Gelegenheit zum Ergreifen des Referendums zu geben. Ferner ist das Referendumsbegehren privilegiert, insofern – im Vergleich zur Volksgesetzgebung – nur die „halbe Hürde“ zu überwinden ist.³¹ Unterschiede: Das eidgenössische Referendum kann unter anderem gegen alle „Bundesgesetze“ ergriffen werden,³² während das vorgeschlagene Referendum in Hamburg nur für den speziellen Fall eines parlamentarischen Gesetzes zur Aufhebung oder Änderung eines Volksgesetzes vorgesehen war. Und für das schweizerische Gesetzesreferendum gilt die erzdemokratische Abstimmungsregel, dass die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen entscheidet,³³ während der hamburgische Entwurf sich – vermutlich aus pragmatischen Erwägungen – dem deutschen Quorendenken gefügt hatte: Für das Änderungsreferendum sollten die gleichen Quoren gelten wie bei einem Volksentscheid zum Abschluss der Volksgesetzgebung.³⁴

Blieb der hamburgische Vorschlag also deutlich hinter dem direktdemokratischen Kontrollniveau zurück, das die Schweiz mit dem fakultativen Referendum entwickelt hat, so zeigt der Vergleich mit dem aus der Weimarer Reichsverfassung übernommenen fakultativen Gesetzesreferendum in Rheinland-Pfalz,³⁵ wie weit die geplante „Stärkung“ des Volksentscheids über die bisherigen deutschen Standards hinausgehen wollte. Auch dieses Regelwerk betrifft Gesetze schlechthin und privilegiert das Referendumsbegehren.³⁶ Aber letzteres kommt erst dann in Betracht, wenn ein Drittel des Parlaments die Aussetzung der Verkündung eines Gesetzes verlangt hat (zur Praxis Jung 1995: 146-153). Dieses fakultative Gesetzesreferendum ist typologisch also nur das Instrument einer starken parlamentarischen Opposition. Handelt das Parlament einmütig – wie üblich bei Gesetzen in eigener Sache, zum Beispiel zu Status, Diäten und Versorgung – oder regiert eine Große Koalition, der lediglich eine schwache Opposition (unter dem Antragsdritt) gegenübersteht, versagt das Instrument, obwohl gerade dann eine direktdemokratische Kontrolle besonders geboten wäre. Bei beiden Szenarien würde dagegen das hamburgische Modell „greifen“.

Endlich sei, um die Leistung der hamburgischen Initiatoren einzuschätzen, ihr Modell mit dem Entwurf für bundesweite Volksentscheide verglichen, den der Bundesverband Mehr Demokratie 1999 vorgelegt hatte und bis 2006 regelmäßig aktualisierte.³⁷ Dieser

³¹ In der Schweiz 50.000 statt ansonsten 100.000 Stimmberchtigte. Nach dem hamburgischen Entwurf 2,5 % statt ansonsten 5 % der Wahlberechtigten.

³² Vgl. Art. 141 Abs. 1 Einleitungssatz und Bst. a BV.

³³ Vgl. Art. 142 Abs. 1 und 2 BV.

³⁴ Hier schlug der Gesetzentwurf indes zugleich eine Absenkung gegenüber dem geltenden Recht vor, nämlich bei einfachen Gesetzen ein Zustimmungsquorum von 17,5 % der Stimmberchtigten statt bisher 20 % und bei verfassungsändernden Gesetzen von 35 % statt bisher 50 %. Das Erfordernis der internen Qualifizierung bei Verfassungsänderungen durch eine Zweidrittelmehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen sollte bleiben.

³⁵ Vgl. Art. 114 Satz 1, 115 Abs. 1 Satz 1 Verf.RP; Vorbild waren Art. 72 Satz 1, 73 Abs. 2 WRV.

³⁶ Nach Art. 73 Abs. 2 WRV genügte ein Zwanzigstel der Stimmberchtigten statt ansonsten (Art. 73 Abs. 3 Satz 1) ein Zehntel. In Rheinland-Pfalz ist die Unterstützung von 150.000 Stimmberchtigten statt ansonsten 300.000 erforderlich (Art. 115 Abs. 1 Satz 1, 109 Abs. 3 Satz 1 Verf.RP).

³⁷ Abgedruckt in: ZfDD 11 (1999), Nr. 43, S. 9-32; zuletzt: „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Stand: Juni 2006)“ (www.mehr-demokratie.de/fileadmin/md/pdf/bund/gesetzentwuerfe/ge-md-20060610.pdf, letzter Zugriff: 16.07.2007). Der einschlägige Entwurf eines Art. 82a Abs. 4 GG blieb allerdings unverändert.

Entwurf sah zwar ein fakultativ(-minoritäres) Gesetzesreferendum schweizerischen Typs vor, baute also eine Veto position in das generelle parlamentarische Gesetzgebungsverfahren ein, befasste sich aber überhaupt nicht mit dem speziellen Problem der Bindungswirkung von Volksgesetzen – obwohl dazu seit dem Fall „Rechtschreibreform“ in Schleswig-Holstein 1998/99 aller Anlass gegeben war (zur Kritik Wiegand 2006: 537, 539, 546, 549).

4.2.3 Der Ausgang des Volksentscheids

Dem Senat wurden wegen seiner virtuosen Handhabung des politischen Timings „Trickserien“ vorgeworfen,³⁸ an der Legalität seines Handelns besteht indes kein Zweifel. Gewiss war es demokratiepolitisch beklagenswert, als wieder ein Volksentscheid an der Quorenfalle scheiterte. Aber dass jene, die diese Falle aufgebaut hatten, ihre politischen Gegner gegebenenfalls da hineingeraten ließen, überraschte im politischen „Kampf“ nicht wirklich.

Unter Fachleuten besteht Einigkeit, dass die in Hamburg gestellten Anforderungen an eine Verfassungsänderung im Wege der Volksgesetzgebung – eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden plus Zustimmung von 50 Prozent der Stimberechtigten – allenfalls dann erfüllt werden können, wenn gleichzeitig Wahlen stattfinden und der sogenannte Hückepack-Effekt greift (Jung 1999: 887-890). Bei einem isolierten Urnengang – und dies war der erste Volksentscheid in Hamburg, der nicht gemeinsam mit einer Wahl stattfand – ist jene Hürde nicht zu „nehmen“; das Regelwerk der Volksgesetzgebung in Hamburg gehört insoweit zum Bereich der „symbolischen Politik“.

Bei allem berechtigten Lob der „lebhafte[n] Beteiligungskultur“ in der Hansestadt³⁹ und trotz des stolzen Worts von Hamburg als der „Hauptstadt der direkten Demokratie“⁴⁰, sahen das die Verantwortlichen im Grunde genauso. Das jetzige Quorum sei, so Brandt schon Anfang 2005, „– wenn überhaupt – nur in extremen Sonderfällen zu überwinden“⁴¹; die Hürden seien „so hoch gelegt, dass wir nur am Tag einer Wahl die Chance haben, die Verfassung zu verändern“⁴². Folgerichtig überlegte Brandt zunächst, mit dem Volksbegehrten „von vorne anzufangen, um dann für einen neuen Volksentscheid den Termin der nächsten Bundestagswahl zu erreichen“⁴³. Erst nach etwa zwei Wochen hatten die Initiatoren sich dann doch entschlossen, es zu wagen,⁴⁴ und setzten dafür auf „ein Feuerwerk an Ideen und Aktionen“⁴⁵. Es gab unbeschadet der tiefen Skepsis eine politische Unbekannte, nämlich, dass alle Abstimmungsberechtigten bis zum 21. September die vollständigen Briefabstimmungsunterlagen und ein Informationsheft erhalten sollten. „Die Stimmabgabe kann daher zu Hause erfolgen.“⁴⁶ Aber ob das reichte...?

³⁸ Vgl. „Tricksereien bei Volksentscheid beklagt“, in: junge Welt, 16.03.2007; siehe auch „Die Trickser von der CDU“, in: taz Nord Nr. 8236, 27.03.2007.

³⁹ So Claudine Nierth, die Sprecherin des Bundesvorstandes von „Mehr Demokratie“ und selbst Hamburgerin; vgl. Mehr Demokratie e. V., Bundesverband, Presseinformation Nr. 11/05, 01.03.2005. Von einer „direktdemokratische[n] Hochburg“ sprach Fraude (2005: 132).

⁴⁰ Mehr Demokratie e. V.: MD – Info 06/2006, 20.10.2006 (www.mehr-demokratie.de/?RDCT=e03f751ec3167acc53d8, letzter Zugriff: 15.07.2007).

⁴¹ Vgl. Manfred Brandt: Anmerkungen zur Verfassungsänderung, 05.01.2005, S. 3.

⁴² So Brandt, zitiert in „Plebisitz braucht gutes Timing“, in: taz Nord Nr. 8220, 08.03.2007.

⁴³ Vgl. „Volksbegehren: Die CDU lenkt überraschend ein“, in: Hamburger Abendblatt, 27.03.2007.

⁴⁴ Vgl. „Volksbegehren: Verein macht Druck“, in: Hamburger Abendblatt, 11.04.2007.

⁴⁵ Vgl. www.mehr-demokratie.de/893.html?&tx_ttnews%5Btt_news%5D=1030&tx_ttnews%5BbackPid%5D=1749&cHash=f4e30ea7eb (letzter Zugriff: 15.07.2007).

⁴⁶ So der Landesabstimmungsleiter (vgl. http://flh.hamburg.de/stadt/Aktuell/wahl/volksabstimmungen/VE_202007/start.html, letzter Zugriff: 14.07.2007).

Tatsächlich bewahrheiteten sich die skeptischen Prognosen: Beim Volksentscheid am 14.10.2007 scheiterte das Vorhaben an dem Zustimmungsquorum. Der Entwurf des Volksbegehrens „schaffte“ zwar sicher die Zweidrittelmehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen.⁴⁷ Aber die Beteiligung der Stimmhörerinnen und -hörer lag „nur“ bei 39,1 Prozent, und die – maßgebliche – Zustimmung erreichte mit (respektablen⁴⁸) 29,6 Prozent der Stimmberchtigten bei weitem nicht die erforderlichen 50 Prozent.⁴⁹

4.2.4 Würdigung

Die Entstehungsgeschichte des Gesetzentwurfs, der 2007 zum Volksentscheid gestellt wurde, zeugt von Sorgfalt und Expertise. Komparativistisch eingeordnet erscheint sein Konzept als maßvolle und praktikable Problemlösung. Für den Geist dieses Reformprojekts mögen einige Kernsätze aus der Allgemeinen Begründung stehen:

Entscheidungen des Volkes müssen verbindlich sein. Das ist Bedingung für Demokratie. Das gilt nicht nur für Wahlentscheidungen, sondern auch für Volksentscheide. Natürlich müssen auch vom Volk direkt entschiedene Beschlüsse und Gesetze aufgehoben und verändert werden können, wenn sich die Sach- und Rechtslage oder die politischen Einschätzungen und Mehrheitsverhältnisse geändert haben. Aber es verstößt gegen die guten politischen Sitten und zeugt von mangelnder demokratischer Kultur, wenn das Volk eine Sache entschieden hat, aber Regierung und Parlamentsmehrheit diese Entscheidung missachten. Der Hamburger Senat und die Bürgerschaftsmehrheit haben gegen diese demokratischen Grundsätze verstoßen. Deshalb sollen per Volksentscheid die demokratischen Rechte des Volkes in der Hamburger Verfassung auf Dauer gesichert, eindeutiger beschrieben und gestärkt werden. [...] Wenn Entscheidungen des Volkes von der Bürgerschaft aufgehoben oder verändert werden sollen, kann das Volk in einem vereinfachten Verfahren darüber entscheiden, ob es damit einverstanden ist.

Und aus der Erläuterung speziell zu Art. 50 Abs. 4 des Entwurfs:

Im Volk soll das Vertrauen in die nachhaltige Wirkung seiner Entscheidungen befördert und dem weit verbreiteten „Die da oben machen doch was sie wollen“ entgegengewirkt werden. Des weiteren soll damit auch das Bewusstsein für „Volksvertretung“ im besten Sinne des Wortes im Volk und bei seinen Vertretern gestärkt und mehr gegenseitiges Vertrauen geschaffen werden. Ziel ist die Ausbildung einer politischen Kultur, die Abs. 4 [...] überflüssig macht.⁵⁰

⁴⁷ Eine Zweidrittelmehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen wurde bisher relativ oft erreicht, so bei den Volksentscheiden in Schleswig-Holstein 1997 (Buß-und Betttag), Bayern (Senat) und Hamburg (Volksgesetzgebung bzw. Bürgerentscheid) 1998, Sachsen 2001 (Sparkassenorganisation) sowie Hamburg 2004 (Krankenhausprivatisierung). Dies lehrt, dass die entscheidende Stellgröße das Quorum ist.

⁴⁸ Über der Konzentration auf das direktdemokratische Regelwerk darf man den politischen Vergleich nicht vergessen: Die regierende CDU und der von ihr gestellte Senat stützten sich nur auf 32 % der Wahlberechtigten, und die Ja-Stimmen beim Volksentscheid 2007 hätten bei der Bürgerschaftswahl 2004 für die absolute Mehrheit im Parlament gereicht.

⁴⁹ Vgl. Bek. des Senats v. 30.10.2007, Amtl. Anz. S. 2441, und eigene Berechnung.

⁵⁰ www.rettet-den-volksentscheid.de/files/Endfassung-Verfassungsaenderung.pdf (letzter Zugriff: 14.07.2007); wiederabgedruckt 2007 als Anlage 1 zur Bekanntmachung des Volksbegehrens.

Hier spricht eine praktische politische Vernunft demokratisch gesinnter Bürgerinnen und Bürger,⁵¹ welche die „herrschende Meinung“ der Rechtsgelehrten eigentlich beschämen müsste.

Dass dieser Versuch zur „Stärkung“ des Volksentscheids scheiterte, ist kein Grund zur Resignation. Wir müssen aus der im Grunde zur Militärgeschichte gehörenden Sieg-Niederlage-Dichotomie heraus. Die „Erfolge“ eines Volksgesetzgebungsverfahrens können mannigfaltig sein. Unterhalb des maximalen Effekts der Normproduktion ist noch eine Menge Raum für Wirkung und Einfluss. Gerade Hamburg hat bereits einmal gezeigt, wie ein machtvoller Volksentscheid, der jedoch knapp das Quorum verfehlte (Fall „Änderung der Volksgesetzgebung“, 1998), über die erfreulicherweise vorhandene Responsivität des repräsentativ-demokratischen Systems nach einer Weile Reformen zeitigen kann.

Überhaupt entpuppt sich das Wachsen der direkten Demokratie in Deutschland immer mehr als ein großer gesellschaftlicher Lernprozess. Direkte Demokratie ist eben kein Wundermittel, das einem Gemeinwesen verschrieben wird, keine soziale „Pille“, die man „schluckt“, und dann ist alles in Ordnung. Direkte Demokratie setzt ein Umdenken in vielen einzelnen Köpfen voraus und bedeutet ein langes und vielfältiges Unternehmen mit Erfolgen und Fehlschlägen, Erfahrungen und Verbesserungen, das insgesamt durchaus optimistisch stimmt (vgl. Jung 2008).

Von dem hier untersuchten hamburgischen Versuch, eine Bindungswirkung für den Volksentscheid normativ zu verankern, geht ein Zeichen aus, das aufgenommen werden wird. Ob der bereits begonnene neue Anlauf der Initiatoren in Hamburg gelingt, ob Volksinitiativen anderwärts das Gleiche versuchen oder ob einmal parlamentarische Reformkoalitionen einen solchen Schritt wagen, wird die Zukunft zeigen.⁵² Das Problem jedenfalls und seine Lösung stehen weiter auf der politischen Tagesordnung.

5. Ergebnis

Die (noch) herrschende Meinung in der Staatsrechtslehre löst das gestellte Problem nicht durch juristische Auslegungsarbeit, sondern behandelt es kaum kaschiert als Machtfrage. Wenn – nach der unkritisch angewandten *lex-posterior*-Regel – jeweils das letzte Gesetz gelten soll, ist das kleine, professionelle Parlament den an ein langwieriges Volksgesetzgebungsverfahren gebundenen Bürgerinnen und Bürgern geradezu unendlich überlegen. Hinter der verbal konzedierten rechtlichen Gleichrangigkeit der beiden Gesetzgeber wird faktisch ein politisches Machtgefälle installiert, das darauf hinausläuft, den Volksgesetzgeber „auf Null“ zu bringen.

Wenn man nicht einfach die eigene – selbstverständlich jedem unbenommene – verfassungspolitische Position als geltendes Verfassungsrecht ausgibt, sondern sich methodisch kontrolliert um eine juristische Auslegung bemüht, erscheint als bislang überzeugendste Lösung, dass das Parlament ein Volksgesetz während der laufenden Legislaturperiode nicht aufheben darf – es sei denn, dass sich die dem Volksentscheid zugrunde liegende Sach- oder Rechtslage wesentlich geändert hätte. Unabhängig von dieser Auslegungsarbeit wäre aber ein positiver verfassungsrechtlicher Konfliktlösungsmechanismus sinnvoll. Der ham-

⁵¹ Von dem ausgezeichneten Ruf, den „Mehr Demokratie“ in Hamburg genießt, zeugt auch die kurz nach dem Volksentscheid erschienene Festschrift zum zehnjährigen Bestehen des Landesverbandes „Demokratie ist kein Wagnis“; siehe vor allem die Beiträge der externen Gratulanten.

⁵² Vgl. neuestens den schwarz-grünen Koalitionsvertrag in Hamburg v. 17.04.2008, S. 59 (www.hamburg.gruene.de/cms/default/dokbin/229/229457.koalitionsvertrag.pdf, letzter Zugriff: 19.04.2008).

burgische Vorschlag eines speziellen fakultativen Gesetzesreferendums, wie er bei dem Versuch zur Stärkung des Volksentscheids 2005-2007 in der Hansestadt gemacht wurde, erscheint dabei weiterhin als eine gut geeignete Lösung.

Literaturverzeichnis

- Arnim, Hans Herbert von (2000): Vom schönen Schein der Demokratie: Politik ohne Verantwortung – am Volk vorbei, München.
- Bull, Hans Peter (2005): Der Volksentscheid: unverbindlich und folgenlos? Anmerkungen zum Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts im LBK-Streit, in: Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland 8, S. 99-101.
- Decker, Frank (2005): Die Systemverträglichkeit der direkten Demokratie: Dargestellt an der Diskussion um die Einführung von plebisitzären Elementen in das Grundgesetz, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 15, S. 1103-1147.
- Decker, Frank (2006a): Direkte Demokratie im deutschen „Parteienbundesstaat“, in: APuZ B 10, S. 3-10.
- Decker, Frank (2006b): Direktdemokratische Beteiligung auf Bundesebene: Die Diskussion um die Einführung von Plebisziten in das Grundgesetz, in: Hoecker, Beate (Hrsg.): Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest: Eine studienorientierte Einführung, Opladen, S. 133-155.
- Decker, Frank (2006c): Der verhöhte Souverän: Wie die Hamburger CDU das Wahlrecht aushebelt, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 51, S. 1105-1112.
- Decker, Frank (2007): Parlamentarische Demokratie versus Volksgesetzgebung: Der Streit um ein neues Wahlrecht in Hamburg, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 38, S. 118-133.
- „Demokratie ist kein Wagnis“ (2007): 10 Jahre Mehr Demokratie in Hamburg, Festschrift, Hamburg.
- Engelken, Klaas (2005): Kann ein Volksbegehr Sperrwirkung für Gesetzgebung und Regierung haben? – Folgen von Verfassungsänderungen und freiem Unterschriften sammeln – Zugleich Besprechung der Urteile des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 15. Dezember 2003 und 15. Dezember 2004 –, in: Deutsches Verwaltungsblatt 120, S. 415-423.
- Estel, Denise (2006): Bundesstaatsprinzip und direkte Demokratie im Grundgesetz, Baden-Baden.
- Feuchte, Paul (Hrsg.) (1987): Verfassung des Landes Baden-Württemberg: Kommentar, Stuttgart u. a.
- Fraude, Andreas (2005): Direkte Demokratie in Hamburg, in: Kost (Hrsg.), S. 113-132.
- Fritz, Markus/Musall, Peter (2001): Die Volksgesetzgebung im Freistaat Sachsen, in: Sächsische Verwaltungsbücher 9, S. 233-238.
- Hartmann, Bernd J. (2005): Volksgesetzgebung und Grundrechte, Berlin.
- Isensee, Josef (2002): Der antiplebiszitäre Zug des Grundgesetzes – Verfassungsrecht im Widerspruch zum Zeitgeist, in: Akyürek, Metin/Baumgartner, Gerhard/Jahnel, Dietmar/Lienbacher, Georg (Hrsg.): Verfassung in Zeiten des Wandels: Demokratie – Föderalismus – Rechtsstaatlichkeit. Symposium zum 60. Geburtstag von Heinz Schäffer, Wien, S. 53-83.
- Isensee, Josef (2005): Plebisit unter Finanzvorbehalt, in: Grupp, Klaus/Hufeld, Ulrich (Hrsg.): Recht – Kultur – Finanzen: Festschrift für Reinhard Müßnug zum 70. Geburtstag am 26. Oktober 2005, Heidelberg, S. 101-127.
- Isensee, Josef (2006): Verfahrensfragen der Volksgesetzgebung – Überlegungen zum Landesverfassungsrecht, in: Wallerath, Maximilian (Hrsg.): Fiat iustitia: Recht als Aufgabe der Vernunft. Festschrift für Peter Krause zum 70. Geburtstag, Berlin, S. 303-323.
- Jacobsen, Momme (2007): Zur Verbindlichkeit der Volksgesetzgebung, in: Die Öffentliche Verwaltung 60, S. 949-960.
- Jung, Otmar (1995): Wenn der Souverän sich räuspert... Vorwirkungen direktdemokratischer Korrekturmöglichkeiten, dargestellt an Beispielen aus Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 8, S. 107-176.
- Jung, Otmar (1999): Das Quorenproblem beim Volksentscheid: Legitimität und Effizienz beim Abschluss des Verfahrens der Volksgesetzgebung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 9, S. 863-898.
- Jung, Otmar (2001): „Die rebellierende Vertretung“ (H. Nawiasky): Darf das Parlament ein vom Volk beschlossenes Gesetz (ohne weiteres) kassieren? Zum Vorgehen des Schleswig-Holsteinischen Landtags im September 1999 (Fall „Rechtschreibreform“), in: Bovenschulte, Andreas/Grub, Henning/Löhr,

- Franziska Alice/Schwanenflügel, Matthias von/Wietschel, Wiebke (Hrsg.): Demokratie und Selbstverwaltung in Europa: Festschrift für Dian Schefold zum 65. Geburtstag, Baden-Baden, S. 145-168.
- Jung, Otmar (2005): Grundsatzfragen der direkten Demokratie, in: Kost (Hrsg.), S. 312-366.
- Jung, Otmar (2008): Direkte Demokratie. Die Angst der politischen Klasse vor dem Volk: Fortschritte und Rückschritte der letzten 15 Jahren in Deutschland, in: Arnim, Hans Herbert von (Hrsg.): Defizite in Staat und Verwaltung: Vorträge und Diskussionsbeiträge auf der 10. Speyerer Demokratietagung vom 25. bis 26. Oktober 2007 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, (i. E.).
- Kliegis, Brigitte/Kliegis, Ulrich G. (1999): Der Volksentscheid über die Rechtschreibreform in Schleswig-Holstein 1998, in: Heußner, Hermann K./Jung, Otmar (Hrsg.): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksbegehren und Volksentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge, München, S. 287-306.
- Kost, Andreas (Hrsg.) (2005): Direkte Demokratie in den deutschen Ländern: Eine Einführung, Wiesbaden.
- Krause, Peter (2005): Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland III, 3. Aufl., Heidelberg, § 35.
- Mahrenholz, Ernst Gottfried (2007): Zur Änderung des durch Volksbegehren (!) angenommenen Hamburger Wahlrechts in derselben Wahlperiode, in: Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland 10, S. 11-18.
- Morlok, Martin (2007): Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des „Volksbegehrens für eine bessere Familienpolitik“ gem. Art. 82 II LV Thür. Gutachten im Auftrag der Fraktionen der SPD und der Linkspartei/PDS im Landtag des Freistaates Thüringen, Düsseldorf, 05.01.2007 (www.spd-thl.de/dokumente/dok/20070105-gutachten-volksbegehren-familienpolitik.pdf bzw. www.pds-fraktion-thueringen.de/themen/familie/gutachten-morlok.pdf, letzter Zugriff: 11.08.2007).
- Ramsauer, Ulrich/Heidmann, Maren (2003): Ein neues Wahlrecht für Hamburg? Zur aktuellen Diskussion um eine Wahlrechtsreform in der Freien und Hansestadt Hamburg, in: Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland 6, S. 482-485.
- Rossi, Matthias/Lenski, Sophie-Charlotte (2008): Treuepflichten im Nebeneinander von plebisziärer und repräsentativer Demokratie, in: Deutsches Verwaltungsblatt 123, S. 416-425.
- Rux, Johannes (2008): Direkte Demokratie in Deutschland: Rechtsgrundlagen und Rechtswirklichkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Ländern, Baden-Baden.
- Schoenlank, Bruno (1893): in: Kautsky, Karl/Schoenlank, Bruno: Grundsätze und Forderungen der Sozialdemokratie: Erläuterungen zum Erfurter Programm, 2. Aufl., Berlin.
- Vranes, Erich (2005): Lex Superior, Lex Specialis, Lex Posterior – Zur Rechtsnatur der „Konfliktlösungsregeln“, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 65, S. 391-405.
- Wiegand, Hanns-Jürgen (2006): Direktdemokratische Elemente in der deutschen Verfassungsgeschichte, Berlin.

Verfassungsgerichtsentscheidungen

- BerlVerfGH (2005): Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin v. 22.11.2005, in: LVerfGE 16, S. 41-80.
- HmbVerfG (2003): Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts v. 15.12.2003, in: LVerfGE 14, S. 246-254.
- HmbVerfG (2004a): Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts v. 30.11.2004, in: Die Öffentliche Verwaltung 58 (2005), S. 252-255.
- HmbVerfG (2004b): Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts v. 15.12.2004, in: LVerfGE 15, S. 221-244.
- HmbVerfG (2005): Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts v. 22.04.2005, in: LVerfGE 16, S. 207-232.
- HmbVerfG (2006): Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts v. 31.03.2006, in: Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland 9, S. 348-351.
- HmbVerfG (2007): Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts v. 27.04.2007, in: Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland 10, S. 301-312.
- SächsVerfGH (2002): Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen v. 11.07.2002, in: LVerfGE 13, S. 315-339.

Angela Behring

Kommunale Handlungsspielräume in der Kinder- und Jugendpolitik

1. Einleitung

Die Kinder- und Jugendpolitik ist ein Politikfeld, das viele wissenschaftliche Disziplinen streift. Einige „Bindestrichsoziologien“ bieten Ausgangspunkte an wie etwa die Familiensoziologie, die Jugendsoziologie und die Bildungssoziologie. Grundlegender gehen die soziologischen Sozialisationstheorien auf die Thematik ein.¹ Die unmittelbar fachliche Seite wird von den zahlreichen (sozial)pädagogischen Disziplinen vertreten, die sich mit Fragen der Erziehung, Bildung und dessen methodischer, altersgerechter Vermittlung bzw. Intervention befassen (vgl. etwa Otto/Thiersch 2005; Roth 2001; Thole 2005). Ein politikwissenschaftlicher Blick auf die Kinder- und Jugendpolitik hebt vor allem Arbeiten aus einer verwaltungs- und kommunalwissenschaftlichen Perspektive hervor. Diese thematisieren Programme, Zuständigkeiten, AkteurInnen² und die (rechtliche) Einordnung der Kommunen in die unterschiedlichen politischen Ebenen (vgl. etwa Mayntz 1985; Mann/Püttner 2007). Aus einer materiell-rechtlichen Perspektive rücken die Normierungen selbst und deren Auslegungen durch die Rechtswissenschaften und Gerichte in den Fokus.

Kommunalpolitische Entscheidungen in der Kinder- und Jugendpolitik bewegen sich in dem oben umrissenen Feld: Einerseits werden fachwissenschaftliche Anforderungen und Ziele formuliert, die den Hintergrund für eine „angemessene“ Organisation und Erledigung der Aufgaben bilden. Andererseits ergeben sich Gestaltungsfreiraume, die auf der Basis von Zuständigkeiten und Festlegungen der mehr oder weniger weit gefassten Rahmenbedingungen durch die Landes- und Bundesebene bestimmt sind (vgl. Mayntz 1985: 99). Die Kommunen werden dadurch in ein Hin- und Herpendeln zwischen Notwendigkeiten „gedrängt“. Ob dabei in einer Kommune angemessene Problemlösungen gefunden werden, stellt sich meist erst in der Praxis heraus.

Im Folgenden soll ein „Brückenschlag“ in der Kinder- und Jugendpolitik von der Bundes- über die Landesebene hin zur Kommunalpolitik vorgenommen werden. Hierfür wird die Perspektive der kommunalpolitischen EntscheiderInnen eingenommen. Es wird die These vertreten, dass die Kommunen bei ihrer Entscheidungsfindung in einer Zwickmühle von Bundesvorgaben, landespolitischen Ideen und Problemen vor Ort stecken. Die Wahlergebnisse haben die Bedingungen für kommunalpolitisches Agieren in Nordrhein-Westfalen

¹ Zu den Speziellen Soziologien siehe einführend Berger 1988; aktueller und detaillierter etwa Hill/Kopp 2006; Becker 2007; Schäfers/Scherr 2005; Grundmann 2006 und weiterführend Peuckert 2005; Kopp 2007; Hurrelmann 2007; Tillmann 2006.

² Dies sind die wichtigsten Bezüge in der Politikfeldforschung (vgl. Schubert 1991; siehe weiterführend auch Schubert/Bandelow 2003; Schneider/Janning 2006). Die Lokale Politikforschung greift diese Kriterien auf, sofern sie sich lokalen Politikfeldern zuwendet (vgl. etwa Wollmann/Roth 1998; Bogumil/Holtkamp 2006). Zur Entwicklung der Lokalen Politikforschung siehe Heinelt/Wollmann 1991.

(NRW) seit 2004 derart verändert, so die Argumentation, dass in Städten und Gemeinden vermehrt ohne Ratsmehrheit „regiert“ werden muss.

Inhaltlich wird in diesem Aufsatz die Kinder- und Jugendpolitik³ auf ein in den Fokus der Öffentlichkeit geratenes Thema, die Kinderbetreuung eingegrenzt. Zur Veranschaulichung wird auf das Bundesland NRW und für die lokale Politik auf die Stadt Köln zurückgegriffen. Zunächst wird die institutionelle Struktur der Kommunen skizziert und auf die Entwicklung der Kommunalverfassung in NRW bezogen (Abschnitt 2). In einem zweiten Schritt werden die Zuständigkeiten und die wesentlichen gesetzlichen Grundlagen der Kinder- und Jugendpolitik beschrieben (Abschnitt 3). Zwei lokale Themen aus der Kinder- und Jugendpolitik veranschaulichen den kommunalpolitischen Prozess, seine inhaltlichen und institutionellen Restriktionen (Abschnitt 4). Ein – zugegebenermaßen gewagter – Blick in die Zukunft rundet die Bedingungen und Spielräume kommunalpolitischen Handelns ab (Abschnitt 5).

2. Kommunale Problemlösung oder Vollzug der Vorgaben?

Grundsätzlich erwartet „man“ von KommunalpolitikerInnen, die vor Ort bestehenden Probleme zu lösen. Diese *bottom up*-Perspektive rückt die sozialen, städtebaulichen, verkehrlichen, umwelt- und klimatischen Probleme in den Blick. KommunalpolitikerInnen müssen die örtlichen Probleme und ihre Positionierungen in der juristischen Sprache reformulieren. Sie sollten die ihnen offen stehenden Handlungsspielräume „treffen“. Ansonsten verpuffen die durch die Kommunalparlamente angestrebten Änderungen. Über die Verwaltungshierarchie sind die Kommunen als letzte Instanz in den Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik Deutschland eingebunden. Als (Gebiets-)Körperschaften des öffentlichen Rechts sind die Kommunen Teil der mittelbaren Landesverwaltung. Die Verwaltungsorganisation legt Zuständigkeiten von Bund und Ländern und über Auftragsangelegenheiten und Weisungsaufgaben auch die der Kommunen sowie deren Handlungs- und Umsetzungsspielräume fest. Dabei interpretieren die Länder die vom Bund eingefügten Spielräume weiter. In der Regel steuern diese Art Vorgaben die kommunale Umsetzung in eine (politisch) bevorzugte Richtung. Die Unterscheidung von freiwilligen Aufgaben und Pflichtaufgaben hebt die *Selbstverwaltung* der Kommunen im Rahmen bestehender bundes- und landesgesetzlicher Regelungen und damit eine *top down*-Perspektive hervor (vgl. Mayntz 1985: 98 ff.; Bocklet 1989: 14).⁴

Sowohl die *bottom up*- als auch die *top down*-Perspektive erlangen erst im Kontext der „politischen Systeme“ der Kommunen ihre Bedeutung. Die Kommunen erhalten ihre Struktur durch die Gemeindeverfassung. Hinlänglich werden Gemeindeverfassungstypen der Bundesländer unterschieden. Sie gliedern sich in die duale süddeutsche Ratsverfassung, die norddeutsche Ratsverfassung und die Magistratsverfassung (Ismayr 2003c: 554f.; Knemeyer 1994: 83ff.).⁵ Die zentralen Unterschiede lassen sich hinsichtlich der Kompetenzverteilung

³ Wertvolle Hinweise vor allem zu inhaltlichen Aspekten der Kinder- und Jugendpolitik verdanke ich Stefan Peil.

⁴ Praktisch wird die kommunale Selbstverwaltung, die nach Art. 28 Abs. 2 GG die Zuständigkeit der Kommunen für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfasst, von der Praxis und in der Folge auch von der Wissenschaft vor dem Hintergrund der Vielzahl der den Kommunen auferlegten Aufgaben in Frage gestellt.

⁵ Die Magistratsverfassung ist in Hessen und in den Städten Schleswig-Holsteins eingesetzt. Diese (ältere) Systematik erfasst nicht die neuen Bundesländer, für die in der Regel zunächst eigene Kategorien entworfen wurden. In einigen Werken finden sich auch vier oder fünf Gemeindeverfassungstypen, die

lung (dualistisch vs. monistisch), des Leitungsprinzips der Verwaltung (monokratisch vs. kollegial) und der Wahl von Bürgermeister und Verwaltungschef (direkt vs. durch Rat) festhalten (vgl. etwa Gabriel/Kunz/Ahlstich 1999). Mittlerweile zieht die Entwicklung der Kommunalverfassungen Annäherungen zwischen den Bundesländern nach sich. Diese bestätigt die angekündigte Prognose einer allgemeinen Tendenz zur dualen süddeutschen Ratsverfassung (vgl. Rudzio 2006: 340f.; Gabriel/Kunz/Ahlstich 1999: 343). Diese Entwicklung wurde auch in NRW vollzogen. Im Jahr 1999 ist die Direktwahl des (Ober-)Bürgermeisters erstmals praktiziert worden, womit die bisher geltende norddeutsche Ratsverfassung de facto außer Kraft gesetzt wurde. Seitdem führt der (Ober-)Bürgermeister für fünf Jahre die Verwaltung⁶ und ist gleichzeitig die politische Spitze einer Stadt bzw. Gemeinde. Als Vorsitzender des Rates und des Hauptausschusses ist der (Ober-)Bürgermeister jeweils stimmberechtigt.

Trotz der politischen Strukturen, die neben dem Kommunalparlament und seinen Ausschüssen, ein diffiziles Parteiensystem genauso vorsehen wie die Dualität zwischen Parlament und Verwaltung, wird der politische Prozess in den Kommunen erst in der jüngeren lokalen Politikforschung als *politischer* Prozess wahrgenommen und beschrieben. Die Literatur ordnete die Kommunen als sachbezogene, unpolitische Ebene ein. Ihnen wurde und wird auch heute noch attestiert, dass es eine geringere Bedeutung der Parteien gäbe, gemeinsame Entscheidungen zum Wohle der Gemeinde fraktionsübergreifend überproportional häufig getroffen würden und dass keine parteizebezogenen Konfliktlinien, insbesondere ideologischer Natur vorhanden seien (vgl. Rudzio 2006: 334ff.; Holtmann 2001: 406ff.). Diese Sichtweise schreibt der kommunalen Ebene die *Funktionen* von Minderheitsregierungen⁷ zu, ohne dass diese praktiziert worden sein müssen. Was ändert sich bei der Einordnung der Kommunen und im politischen Alltagsgeschäft, wenn in den Kommunen nun tatsächlich vermehrt Minderheitenbündnisse auftauchen?

Das Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande NRW vom Juli 1999 hob die Fünfprozentürde für die Wahl im September 1999 auf. Die Auswirkungen dieser Regelung sind daher erst bei der Kommunalwahl 2004 gänzlich zum Tragen gekommen. In Köln sind 2004 erstmals die rechtspopulistische Bürgerbewegung „Pro Köln e.V.“ mit vier Sitzen in Fraktionsstärke (Stimmenanteil: 4,7 %), das Kölner Bürger Bündnis mit zwei Sitzen (1,7 %) und die Gruppierung „Gemeinsam gegen Sozialraub“ mit einem Sitz (0,6 %)⁸ im Rat vertreten. Bereits 1999 konnten die PDS und die Republikaner in den Rat einziehen. 2004 erreichten sie drei Sitze (3 %) bzw. einen Sitz (0,9 %). Die CDU erhielt 29 Sitze (32,7 %), die SPD 28 Sitze (31 %), die Grünen behielten ihre 15 Sitze (16,6 %) und die FDP legte auf 7 Sitze (7,4 %) zu.⁹

Das Wahlergebnis bricht die klassischen Mitte-links- und Mitte-rechts-Blöcke der Parteien und damit auch die klassischen Koalitionsmöglichkeiten auf. Für eine Mehrheit müssen mindestens 46 von den 90 Sitzen im Rat erreicht werden. Dies war unmittelbar nach der Wahl nur mit einer Großen Koalition möglich, die die vor der Wahl gut anderthalb Jahre bestehende schwarz-grüne Koalition ablöste. Nach knapp einem Jahr zerbrach die Große

⁶ z. T. auch modifiziert wurden (vgl. etwa Rudzio 2006: 341f.; Naßmacher/Naßmacher 2007: 201ff.; siehe auch Kost/Wehling 2003).

⁷ Eine Reform der Gemeindeordnung NRW in der 2. Jahreshälfte 2007 verlängert u. a. ab der Wahlperiode 2009 die Amtszeit des (Ober-)Bürgermeisters auf 6 Jahre.

⁸ Siehe zur Minderheitsregierung auf nationalstaatlicher Ebene beispielsweise Steffani 1991; Ismayr 2009b. Weiterführend siehe Holtmann 2000; Müller 2004.

⁹ Der Einzelvertreter von „Gemeinsam gegen Sozialraub“ hat sich zwischenzeitlich mit der PDS zur Fraktion „Die Linke“ zusammengeschlossen.

⁹ Die Gewinne bzw. Verluste im Vergleich zu 1999 in Prozentpunkten für die einzelnen Listen lauten: CDU: -12,5; SPD: +0,7; Grüne: +0,9; FDP: +3,3; PDS: +0,9; Republikaner: -0,3.

Koalition, so dass die Suche nach Mehrheiten erneut begann. Da rechnerisch nur noch eine mehrheitsfähige Koalition aus drei Parteien möglich war, aber nicht realisiert werden konnte, bildete sich ein Minderheitenbündnis aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen mit zusammen 43 Sitzen. Das „Kernbündnis“ muss fortan nach weiteren drei Stimmen suchen, um eine Mehrheit im Rat zu erzielen. Wenn dies nicht geschieht, überlassen die Ratsfraktionen die Steuerung der Verwaltungsspitze, sprich dem Oberbürgermeister (OB) und seinen Dezernenten.¹⁰

Aus parteipolitischen Erwägungen ist das nicht wünschenswert. Ist eine Fraktion an der „Verantwortung“ beteiligt, können sachpolitische Positionen eingebracht und eher gegen andere Fraktionen durchgesetzt werden. Es liegt auf der Hand, dass der politische Prozess in der Kommune anstrengender wird, wenn Minderheitenbündnisse agieren. In der Summe heißt das: Das, was in den Kommunen politisch „gemacht werden konnte“¹¹, „muss nun gemacht werden“, um sich parteipolitisch in der Gemeinde oder Stadt zu profilieren. Minderheitenbündnisse etablieren und stabilisieren also die Suche nach Mehrheiten – zumindest für eine Wahlperiode.

3. Themen und Zuständigkeiten in der Kinder- und Jugendpolitik

Dieser Abschnitt beschreibt das Feld, in dem sich kommunale Kinder- und JugendpolitikerInnen inhaltlich-materiell bewegen müssen. Zur Begrenzung der Materie wird hauptsächlich auf die Kinderbetreuung in Kindertageseinrichtungen (Kitas) eingegangen. Das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG), das als Buch VIII ins Sozialgesetzbuch integriert wurde, strukturiert die Kinder- und Jugendpolitik in der Bundesrepublik Deutschland.¹² Es lassen sich drei Schwerpunkte staatlicher Kinder- und Jugendpolitik identifizieren: Erstens beratende und betreuende Angebote, die pädagogische Zielrichtungen mithilfe eines einflussnehmenden Konzepts in einer Kindertagesstätte einschließen; zweitens offene pädagogische Angebote in Jugendzentren oder als Streetworker (offene und mobile Jugendarbeit); und drittens erzieherische Hilfen, die von einer familienpädagogischen Unterstützung bis zur Heimunterbringung und zum Sorgerechtsentzug reichen.

In allen drei Bereichen hat der Sozialraum an Bedeutung gewonnen.¹³ Über den Sozialraum werden Bedarfe spezifiziert (erzieherische Hilfen), sozialpädagogische Angebote koordiniert (Netzwerke, Abstimmung offener Hilfen), Unterstützung und Zusammenwirken der Sozialraumakteure hergestellt sowie (zusätzliche) auf den Sozialraum zugeschnittene Angebote in der Kita bereitgestellt.¹⁴ KommunalpolitikerInnen definieren dabei nur eingeschränkt die angesprochenen Lebensbereiche. In welcher Weise und über welche Inhalte KommunalpolitikerInnen entscheiden, bestimmt aber ihr Alltagsgeschäft.

Zur Veranschaulichung ist es angebracht, zunächst außen vor zu lassen, mit welchen Mehrheitsverhältnissen im Rat einer Kommune Entscheidungen herbeigeführt werden. Im Vordergrund stehen zunächst also die bundes- und landesgesetzlichen Bestimmungen. Die

¹⁰ Zu den weiteren institutionellen Details siehe etwa Naßmacher/Naßmacher 2007: 208ff.; weiterführend auch Knirsch 2003.

¹¹ Nach Lesart der Fachliteratur wurde in den Kommunalparlamenten schon immer nach einem größtmöglichen Konsens für deren Entscheidungen gesucht.

¹² Für detaillierte Ausführungen zu den Aufgaben und Instrumenten des KJHG siehe Greese 1998, weiterführend der Kommentar zum KJHG von Münder 2006.

¹³ Sozialräumliche und systemische Betrachtungen (der Familien) stehen heute im Gegensatz zu älteren Betrachtungen, die individualistisch und defizitorientiert an die „Fälle“ herangegangen sind.

¹⁴ In NRW wird die Kita damit zum Familienzentrum.

Bezüge zur Stadt Köln und dessen Minderheitenbündnis werden in Abschnitt 4 wieder aufgegriffen.

Im Dezember 2004 wurden auf Bundesebene einige Anpassungen an bestehende Entwicklungen in der Kinderbetreuung vorgenommen, vor allem im Hinblick auf den Ausbau der Kinderbetreuung zwischen null und sechs Jahren.¹⁵ Diese sind durch das Tagesbetreuungsausbau Gesetz (TAG) und das Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK) verabschiedet worden. Durch das TAG soll ein stufenweiser, bedarfsgerechter Ausbau der Kinderbetreuung erfolgen (§ 24, § 24a TAG). Die Qualität der Betreuung in den Kindertageseinrichtungen soll durch eine verstärkte Förderung verbessert (§ 22 TAG) und der Ausbau der Tagespflege zu einer gleichrangigen Alternative (§ 23 TAG) sichergestellt werden. Das KICK ergänzt die Zielsetzungen des TAG und präzisiert es in einigen Bereichen. Praktisch modifiziert das KICK einige Abschnitte des KJHG. Im Einzelnen wurden die Maßnahmen und Abläufe im Falle der Kindeswohlgefährdung für die Arbeit der Jugendämter präziser gefasst, die Beratungs- und Zusammenarbeitspflichten im Kontext der Kinderbetreuung erweitert, die Tagespflege durch Ausbildungs- und Vermittlungspflicht der Jugendämter professionalisiert sowie die Kostenbeteiligungen der Eltern und die Berichtspflichten erweitert.¹⁶

In NRW legt das Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder NRW (GTK) weitere Randprinzipien und weitreichende Konkretisierungen für die Betreuungseinrichtungen fest. Damit bleibt auch ein weitgehender Einfluss des Landes auf die kommunale Umsetzung erhalten. Dass dieser Einfluss tatsächlich genutzt wird, zeigt das im Oktober 2007 verabschiedete Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz – KiBiz). Das KiBiz löst das GTK zum neuen Kindergartenjahr (01.08.2008) ab.

Inhaltlich beschäftigt sich das KiBiz mit der Aufwertung der Tagespflege (mit 18.000 statt bisher 10.000 Tagespflegeplätzen gleichberechtigt neben den Einrichtungen), mit dem Ausbau der Betreuungsangebote für unter Dreijährige (U3-Betreuung) auf 20 Prozent der unter dreijährigen Kinder bis 2010 (entspricht 70.000 Plätze), mit einer Orientierung der Betreuungszeiten am unterschiedlichen Bedarf der Familien (aufgrund der Erhebungen der örtlichen Jugendämter), mit der gesetzlichen Verankerung der Familienzentren und mit einer Pauschalierung des Finanzierungssystems. Darüber hinaus sollen die Sprachförderung als gesetzliche Pflichtaufgabe der Kindertageseinrichtungen aufgenommen und die pädagogische Qualität in den Tageseinrichtungen sichergestellt werden.

Die neu gebildeten Gruppentypen sind durch das Alter der Kinder, die Gruppenstärke für die entsprechende Altersgruppe und das notwendige Personal bestimmt. Die Neuerungen bestehen für die einzelnen Gruppentypen in der Reduzierung des Personals, in der Festlegung von Gruppenzeiten (25, 35, 45 Stunden/Woche), in der Begrenzung der Gruppenstärke auf 10 Kinder für unter Dreijährige und einer Mindestbuchungszeit von 20 Stunden pro Woche. Die Landeszuschüsse werden fortan nach Pauschalen pro Kind gezahlt, die das Land den Kommunen differenziert für die Gruppenformen I-III (zwei Jahre bis zur Einschulung, unter drei Jahren, drei Jahre und älter) in Abhängigkeit von den belegten Betreuungsstunden gewährt. Für die Betreuung von behinderten Kindern (in integrativen Grup-

¹⁵ Zwischenzeitlich, im Dezember 2008, hat der Bund mit dem Kinderförderungsgesetz (KiföG) die Einführung eines Rechtsanspruches auf U3-Betreuung für Kinder von 1-3 Jahren, und in besonderen Fällen auch vor Vollendung des ersten Lebensjahres, ab dem Jahr 2013 eingeführt und die finanzielle Unterstützung eines entsprechenden Ausbaus der Kitas beschlossen.

¹⁶ Die Inobhutnahme wurde mit Kriterien belegt, Kitas sollen mit Eltern, Tagespflegepersonen, Schulen sowie kinder- und familienbezogenen Institutionen und Initiativen zusammenarbeiten, Beratungspflichten für die Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflege wurden eingeführt sowie konkrete Merkmale bei den Hilfen zur Erziehung und der Eingliederungshilfe (für psychisch Kranke bzw. Fälle des § 35a KJHG).

pen) erhalten die Kommunen nur in der Gruppenform III b) (35 Stunden/Woche) die 3,5-fache Kindpauschale. Zudem werden durch das KiBiz die Elternbeiträge auf 19 Prozent der Betriebskosten festgesetzt.

Die gesamte Bildungspolitik – von der Grundschule bis zur Universität – könnte sicherlich auch als Teil der Kinder- und Jugendpolitik aufgefasst werden. Hinlänglich wird jene vor allem wegen der getrennten Zuständigkeit als eigener Politikbereich behandelt. Grundlegend sind die Länder für die Bildungspolitik (Lehrpläne und Personal – Schulgesetz) zuständig. Die Kommunen als Schulträger sind hingegen für die bauliche Unterhaltung und Bereitstellung der Schulgebäude, der Sport- und Schwimmstätten verantwortlich. Zusätzlich sind nicht-pädagogisches Personal, Sachausstattung, Schultransport bzw. Fahrtkosten für alle Schulformen, wenn definierte Entfernung zur Schule überschritten werden (in NRW heute über das Schülerticket geregelt), und ein Teil der Lernmittel bereitzustellen.

Trotz Trennung der Politikbereiche finden sich seit der durch die Pisa-Studien festgestellten bundesdeutschen Bildungsmisere zunehmend Überschneidungen. Als Beispiele sollen die in der Grundschule angebotenen Betreuungsangebote am Nachmittag erwähnt werden. In NRW im Jahr 2005 als Offene Ganztagsgrundschule (OGS) eingeführt, ersetzen sie mittlerweile fast flächendeckend die Betreuung im Hort.¹⁷ Umgekehrt werden auch die Kindertagesstätten als Orte der Wissensvermittlung eingestuft. In der Kita wird vorschulischer Sprachunterricht gegeben und dort finden die Erhebungen für die (schulischen) Sprachstandstests statt. Eine Ausdehnung auf weitere Felder der Kinder- und Jugendpolitik wie etwa der erzieherischen Hilfen und der beratenden Angebote von Erziehungsberatungsstellen etc. wird durch den Ausbau der Kitas zu Familienzentren deutlich vorangebracht. Die bestehende Trennung zeigt sich am ehesten noch bei der funktionalen Trennung von Schule und Schulsozialarbeit. Die Schulsozialarbeit ist vorwiegend an Haupt- und Förderschulen eingesetzt, um die LehrerInnen bei der Bewältigung der ausufernden Probleme zu unterstützen.¹⁸ Auch an der Hauptschule wird inzwischen ein Nachmittagsangebot aufgebaut. Nach dem Projekt „13 plus“ mit einer Nachmittagsbetreuung an Förderschulen und weiterführenden Schulen wird nun der Unterricht bis 15 Uhr in der „erweiterten“ Hauptschule vor allem in sportiven und künstlerischen Fächern angeboten.

Zusammenfassend kann festhalten gehalten werden, dass die Politikbereiche Betreuung und Bildung (noch) klare Grenzen bilden. Die kurzen Ausflüge deuten schon an, dass der Bildungsbegriff nicht mehr nur für die Einrichtungen nach dem KJHG umfassender verstanden wird: Bildung heißt heute die Entwicklung und Entfaltung kultureller, instrumenteller, sozialer und personaler Kompetenzen, die eine Aneignung der Umgebung, der Umwelt und der subjektiven Welt ermöglichen, egal ob sie materiell-dinglich oder wertorientiert ausgeprägt ist (vgl. BMFSFJ 2005: 29ff.). Bildung wird damit umfassend in die Alltagswelt von Kindern und Jugendlichen jeglichen Alters gebracht. Und – das ist neu – sukzessive auch in allen Regieeinrichtungen umgesetzt. Nachfolgend wird am Beispiel der Stadt Köln ein Einblick in den kommunalpolitischen Prozess¹⁹ gegeben. Inhaltliche Bezugspunkte bilden die Elternbeiträge, die Regelung der Öffnungszeiten und die Gruppenzu-

¹⁷ In NRW dürfen 10 % der Horte bis zu drei Jahre weitergeführt werden, wenn die Kriterien „Sozialer Brennpunkt“ oder „Besonderer Förderbedarf“ zutreffen. Häufig trifft dies „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“, die aus dem Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ gefördert werden. Die Entscheidung, ob und welche Horte in den Stadtteilen weiter bestehen, liegt beim JHA und dem Rat.

¹⁸ Beispielsweise seien hier Stören im Unterricht, Gewaltanwendung und damit ein absinkendes Lernniveau genannt. Ziele sind ein geordneter Unterricht und die Förderung des Lerneinsatzes der SchülerInnen.

¹⁹ Siehe ausführlich zum kommunalpolitischen Prozess Naßmacher/Naßmacher 2007: 237ff.; Reiser 2006: 33ff.

sammensetzungen in den Kitas. Aufgegriffen werden dabei auch politische Bezugspunkte, die um das rot-grüne Minderheitenbündnis und dessen Suche nach Mehrheiten kreisen.

4. Treiber oder Getriebene? Kommunen im Spannungsfeld zwischen Bundesvorgaben, neuen Ideen aus der Landeshauptstadt und den Problemen vor Ort²⁰

In den Kommunen wird der kontinuierlich gestiegene Bedarf an Kinderbetreuung sichtbar. Dieser manifestiert sich auch in der von den Jugendämtern durchzuführenden Kindertagesstättenbedarfsplanung (§ 10 GTK). Letztere erfasst die unter Dreijährigen genauso wie den Zeitraum der Betreuung. Die Kommunen sind für die Bereitstellung der Kindertageseinrichtungen inklusive Personal verantwortlich. Dabei überkreuzen sich Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben.²¹ So sind die Kommunen seit 1999 verpflichtet, alle angemeldeten Ansprüche auf einen Kindergartenplatz zu realisieren. Mithin besteht ein Rechtsanspruch auf einen Platz für die Drei- bis Sechsjährigen, der notfalls eingeklagt werden kann. Bei der *Betreuung von Null- bis Dreijährigen* sind die Jugendämter lediglich verpflichtet, für den *Ausbau* der U3-Betreuung zu sorgen und ein *bedarfsgerechtes Angebot*, vor allem für berufstätige und in Ausbildung befindliche Eltern zu schaffen (§ 24 III TAG). Erst ab 2013 greift der generelle Rechtsanspruch für eine Betreuung der Ein- bis Dreijährigen nach dem KiföG. Eine freiwillige Aufgabe ist es etwa, Sprachunterricht für Kinder mit Migrationshintergrund zusammen mit deren Müttern in einer Kita durchzuführen.

Die Länder beteiligen sich an der Finanzierung und legen die Bedingungen für den Betrieb der Kindertageseinrichtungen fest. Die Handlungsspielräume der Kommunen liegen in der konkreten Gestaltung der Beitragstabellen für alle Kinderbetreuungsformen (Elternbeiträge), die Gestaltung der Gruppenangebote, die Ausgestaltung der räumlichen Voraussetzung und der Außenanlagen im Rahmen der landeseigenen Bestimmungen.²² Der zentrale politische Ort für solche Entscheidungen ist der Jugendhilfeausschuss (JHA). Das KJHG schreibt fest, dass die Aufgaben des Jugendamtes von dem JHA und der Verwaltung des Jugendamtes wahrgenommen werden (§ 70 I SGB VIII).

Entgegen dem alltäglichen Verständnis besteht das Jugendamt also aus einem politischen Organ, dem JHA, und der Verwaltung, die die kommunalen Jugendämter stellen. Dem wird durch eine Reihe von Eigenarten des JHA Rechnung getragen. Die Wahl der stimmberechtigten Ausschussmitglieder erfolgt nicht ausschließlich bei der Kommunalwahl, sondern auch durch den Rat. Dies sind VertreterInnen der Verbände und „erfahrene Personen“ aus der Jugendhilfe. Erstere besetzen zu 40 Prozent den JHA, letztere können von den Ratsfraktionen vorgeschlagen werden und besetzen gemeinsam mit den Ratsmitgliedern 60 Prozent der Plätze im JHA. Darüber hinaus regelt das Landesrecht die zugehörigen beratenden Mitglieder. Die (kommunale) Jugendamtsleitung ist Mitglied im JHA und in NRW explizit mit einem Rederecht ausgestattet. In Köln setzt sich der JHA aus neun

²⁰ Der Untersuchungszeitraum bezieht sich im Wesentlichen auf die Rechtslage bis Ende 2007, also vor Einführung der Neuregelungen durch das Kinderbildungsgesetz in NRW (KiBiz) und das Kinderförderungsgesetz des Bundes (KiföG).

²¹ Siehe zur Unterscheidung der kommunalen Aufgaben und deren konkreter Ausgestaltung etwa Naßmacher/Naßmacher 2007: 110ff.

²² Neben den Ausführungsgesetzen zum GTK und den Anordnungen des Landesministeriums existiert noch die Betriebskostenverordnung. Kommunen dürfen die Regelungen nicht unterschreiten, aber sie können sie „überschreiten“, etwa indem sie Niedrigenergiehäuser, größere Räume als nötig, bessere Ausstattung mit Spielgeräten oder Möbeln finanzieren.

stimmberchtigten Mitgliedern der Ratsfraktionen, inklusive zwei erfahrenen Personen aus der Jugendhilfe, und aus sechs stimmberchtigten Mitgliedern der wirkenden und anerkannten Träger der freien Jugendhilfe zusammen. Zudem gibt es 49 beratende Mitglieder im JHA.²³

Der JHA kann innerhalb der verabschiedeten Haushaltsansätze eigenständig über Zu- schüsse entscheiden, Kriterien, also Richtlinien für die Vergabe von Geldern erlassen und in die Aufgaben der Jugendverwaltung eingreifen. Überdies muss er zum Haushaltsentwurf und zur Bestellung des/der Jugendamtsleiters/in gehört werden. Der JHA wählt seine/n Vorsitzende/n selbst, während die anderen Ausschussvorsitzenden vom Rat gemäß Proporz gewählt werden. Damit ist der JHA im kommunalen Setting der Ausschüsse ein besonderer Ausschuss. Institutionell findet hier ein Bruch statt.

Für KommunalpolitikerInnen gesellt sich hier Chance neben Restriktion. Die Chancen bestehen darin, sachpolitische Koalitionen mit VerbandsvertreterInnen zu schmieden und sich dabei punktuell mögliche KooperationspartnerInnen auszusuchen. So existiert eine größere Unabhängigkeit von den Ratsfraktionen. Restriktiv erscheint, dass die Verbände nun mal Verbände sind, die über fachliche Kriterien hinaus auch als Interessenorganisation auftreten und sich dementsprechend ebenso politisch positionieren. Folglich kann im JHA eine Vervielfältigung der Positionen stattfinden. Minderheitenbündnisse können nun neue „KooperationspartnerInnen“ gewinnen oder interfraktionell zusammenarbeiten, um eine „politische“ Position gegen Organisationsinteressen durchzusetzen. Ihnen bietet sich zudem die Gelegenheit, über den JHA ihre Position in eine allgemeine, mit mehr Gewicht ausgestattete Position zu transformieren. Denn ein JHA-Beschluss erlangt je nach Entscheidungsgegenstand entweder direkte Geltung oder stellt das Ausschussvotum für eine Ratsentscheidung dar. Damit werden die Entscheidung im Rat und die neuerliche Suche nach einer Mehrheit für das Minderheitenbündnis tendenziell einfacher.

4.1 Elternbeiträge für Kindertageseinrichtungen (Kitas)

Bis zum April 2006 hat das Land eine Elternbeteiligung von *kalkulatorisch* 19 Prozent an den Betriebskosten der Kita angesetzt. Wenn die Elternbeiträge die 19 Prozent Kostenbeteiligung in einer Kommune nicht erreichten, wurde vom Land die Hälfte der Differenz zwischen den faktisch gezahlten Elternbeiträgen und den fiktiv angenommen Elternbeiträgen von 19 Prozent erstattet. Die übrigen 50 Prozent haben die Kommunen (aus dem allgemeinen Haushalt) getragen. Eine Neuregelung des Landes NRW sah anschließend eine Deckelung der Zuschüsse auf die Betriebskosten und die Abschaffung der Erstattungen zu den übrig gebliebenen Kosten aufgrund fehlender Elternbeiträge vor.²⁴ Später legte das Landesministerium per schriftlicher Anweisung fest, dass alle Kommunen, die sich im Haushaltssicherungsverfahren (§ 75 GO NRW) befinden, eine Erhöhung der Elternbeiträge vornehmen müssen.²⁵ Da in NRW sehr viele Kommunen mit den Restriktionen der Haushaltssicherung leben müssen, betraf das eine ganze Reihe Kommunen. Die Übrigen hatten die

²³ Davon sind neun sachkundige EinwohnerInnen, zwei beratende Mitglieder von Fraktionen und Gruppen sowie 38 Mitglieder der Jugendhilfe.

²⁴ Konkret wurden die Zuschüsse des Landes zu den Betriebskosten im Mai 2006 bei 30,5 % eingefroren (§ 18 III GTK) und ein Fixbetrag an der Basisverrechnungsgröße, den Gruppen, abgezogen (§ 18b GTK). Der dritte Anteil, der Eigenanteil der Träger an der Finanzierung, wurde nicht verändert.

²⁵ Die Kommunen hatten natürlich die „Wahl“, trotzdem die Defizite über ihren Haushalt abzudecken, setzten sich allerdings der Gefahr aus, den Haushalt durch die aufsichtführende Genehmigungsbehörde, die Bezirksregierung, nicht genehmigt zu bekommen. Zum Haushaltssicherungsverfahren siehe Holtkamp 2000.

Wahl, eine Erhöhung der Elternbeiträge vorzunehmen oder die Mittel aus dem eigenen Haushalt aufzubringen.

Auch die Stadt Köln gehörte zu den Kommunen, die sich aufgrund ihrer langjährigen Haushaltsdefizite im Haushaltssicherungsverfahren befand.²⁶ Wie sind die KommunalpolitikerInnen in Köln mit dieser Situation umgegangen? Welchen Schwierigkeiten musste sich das Minderheitenbündnis, also das rot-grüne Kernbündnis stellen? Und welche Lösungen konnten mit welchen Mehrheiten erzielt werden?

In einer Millionenstadt wie Köln betrug die Differenz dieser Regelungen im Jahr 2006 rund zehn Millionen Euro. Faktisch lag der Anteil der Elternbeiträge in Köln lediglich bei elf Prozent an der Finanzierung der Kindertageseinrichtungen. Die rot-grünen Fraktionen des Kölner Rates entschieden sich aus haushaltspolitischen Gründen bereits vor der Veröffentlichung der Neuregelung, eine Überarbeitung der Beitragstabelle vorzunehmen. Eckpunkte für eine neue Beitragssatzung waren bereits im JHA verabschiedet worden. Die Verwaltung wurde beauftragt, die Eckpunkte in einer Verwaltungsvorlage für die nächste Ausschusssitzung zu konkretisieren. Diese sollte dann im Rat beraten werden. Hier wie an dernorts wurde die Strategie gewählt, eine Aufsplittung der Einkommensstufen vorzunehmen, wie bisher auch Geringverdiener gar nicht bis kaum zu belasten und Eltern mit höheren Einkommen stärker in die Pflicht zu nehmen. Die Gleichbehandlung der Geschwisterkinder sollte mit einem Beitrag für das zweite Kind ab einem Bruttoeinkommen von 43.000 Euro eingeführt werden – egal ob OGS oder Kita genutzt werden.²⁷

Nach Bekanntwerden der neuen Elternbeitragssatzungen brachen in den Kommunen Stürme der Entrüstung der sogenannten Besserverdienenden los, die die Erhöhung der Elternbeiträge für ihre Einkommensgruppe als ungerechtfertigt und unseriös darstellten. Sie bemängelten, dass sie als „LeistungsträgerInnen der Gesellschaft“ und Eltern bestraft würden, weil beide arbeiten und sich deshalb um eine Betreuung für ihr Kind kümmern müssen. Da die Kitas keine arbeitszeitfreundlichen Betreuungszeiten anbieten, seien sie auf eine Zusatzbetreuung nach Kita-Schluss in der Regel ab 16.30/17.00 Uhr angewiesen. Summa summarum koste dies bis zu 200 Euro monatlich zusätzlich zu den für die Kita zu entrichtenden Elternbeitrag. Die Beschwerden führten in Köln zu einer öffentlichen Debatte über die Elternbeiträge und wie die Kitas zu finanzieren seien. Im Ergebnis ist die Beitragssatzung noch einmal überarbeitet worden. Es wurden die ursprünglich anvisierten Erhöhungen zurückgenommen und geringere Anpassungen bei den Elternbeiträgen vorgenommen.

Die KommunalpolitikerInnen der jeweiligen Fraktionen entwickelten ihre eigenen Vorstellungen, wie die Stadt mit dieser „Mehrausgabe“ umzugehen habe. Die CDU überraschte in der Diskussion mit einem gänzlich neuen Vorschlag. Sie wollte die Grundsteuer B erhöhen, um die Defizite zu decken und eine möglichst weitgehende Beitragsfreiheit für die Nutzung von Kita und OGS zu erreichen. Die FDP schloss sich zunächst dieser Idee an. Diese „unechte“ steuerfinanzierte Kinderbetreuung neigt oberflächlich betrachtet zu einer Belastung der höheren Einkommensgruppen („Grundbesitzer, Eigentumsbesitzer“), führt relational aber zu einer stärkeren Belastung der geringeren Einkommen, da mit Mietsteige-

²⁶ Für Köln bedeutete dies, dass das strukturelle Defizit, das jahresbezogene Saldo der Einnahmen und Ausgaben, bis einschließlich zum Jahr 2007 abgebaut werden musste, um anschließend die Altfehlbeiträge, also die über die Jahre aufgelaufenen Schulden, abzutragen. Durch die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) zum 01.01.2008 kommt es zunächst zu positiven Verschiebungen, da die materiellen Werte der Kommunen – etwa der Wert der Gebäude und des Inventars – berücksichtigt werden. Auch wenn die Geschäfte gemäß kaufmännischer Buchführung grundsätzlich abgerechnet werden, gibt es eine Haushaltssicherung. Im Eigenkapital sind Ausgleichsrücklagen anzusetzen, die für eine unausgeglichene Ergebnisrechnung (der nächsten Jahre) eingesetzt werden dürfen.

²⁷ Diese „systemübergreifende“ Beitragsgestaltung erlaubt das GTK seit 2006 (§ 17 III GTK).

rungen beispielsweise der städtischen Wohnungsbaugenossenschaft GAG zu rechnen gewesen wäre.

Das „Kernbündnis“ von SPD und Grünen nahm die in den Diskussionen von den BürgerInnen vorgebrachten kritischen Punkte auf, rechnete die Beitragstabellen neu durch und entwickelte ein Übergangsmodell: Der SPD-Vorschlag einer Freistellung weiterer Geringverdiener bis zu einem Bruttoeinkommen von 19.000 Euro wurde zurückgenommen; die Beitragsfreiheit ab dem zweiten Kind in einem systemübergreifenden Modus von OGS und Kita blieb erhalten; die sechs Beitragsstufen blieben bestehen, das heißt die höheren Beiträge ab einem Einkommen von 60.000 Euro sind zurückgenommen worden; und die Beitragserhöhung in allen Beitragsstufen wurde von ursprünglich generell 10 auf 5 Prozent gesenkt. Die grundlegenden Vorstellungen von SPD und Grünen von sozialer Gerechtigkeit, der faktischen Tragbarkeit der Beiträge durch die Eltern und die zwischenzeitlich wieder aufgegriffene grüne Position einer steuerfinanzierten Kinderbetreuung durch das Land sollten erhalten bleiben: Die Elternbeitragssatzung wurde als Übergangslösung ausgestaltet, die neuen, langfristigen Konzepte weichen sollte.

Im Laufe der Diskussion näherte sich die FDP dem Kernbündnis-Vorschlag an. In der Ratssitzung im Juni 2006 wurden mit einer Mehrheit von SPD, Grüne, FDP und OB (CDU) die „Anpassungen“ der Verwaltungsvorlage an die Elternbeschwerden verabschiedet. Im Zuge der Gruppenänderungen und Stundenkontingentierungen aufgrund des KiBiz wurden Anfang 2008 die Elternbeiträge erneut angepasst. Generell zeichnete sich auch in Köln ein Weg ab, der den Eltern keine Beitragserhöhungen auferlegt. In Köln sind zusammen mit weiteren Maßnahmen wie ein warmes Essen für alle Kinder, Beitragsfreiheit für Köln-Pass-Inhaber und eine Beitragssystematik, die vielen Kindern eine 45 Stunden-Betreuung ermöglicht, zusätzliche Ausgaben von 4,24 Millionen Euro nötig, die das Kernbündnis für Bildung und Kinderbetreuung bereitstellte.

Dieses Vorgehen hat das Ziel der schwarz-gelben Landesregierung, die Einnahmen aus den Elternbeiträgen erheblich zu steigern, „umschifft“. Die Intention der Landesregierung, Eltern hohe Preise für eine ihnen unattraktiv erscheinende Betreuung abzuverlangen, drängt Eltern geradezu, private Einrichtungen etwa als Elterninitiative selbst zu betreiben oder ihre Kinder privaten Einrichtungen anzufidieren, die ihren Bedürfnissen gerecht werden. In diesem Sinne verfolgte die Landesregierung eine Privatisierung der Kinderbetreuung, die sie in einer Langfristperspektive weiterhin mit dem KiBiz zu erreichen trachtet.

4.2 Flexibilisierung der Kindertageseinrichtungen: Öffnungszeiten und Gruppengestaltung

Die Organisation einer Kita hängt sehr stark mit der Gestaltung der Gruppen und der Öffnungszeiten zusammen. In einer Einrichtung können sowohl Kindergarten- als auch Kindertagesstättengruppen untergebracht sein. Es können auch integrative Gruppen gebildet werden, in denen Kinder ohne Behinderung und Kinder mit Behinderung zusammen betreut werden. Gruppengröße und Anzahl der BetreuerInnen variiert entsprechend. Das minimale Personal umfasst eine Fachkraft (i. d. R. eine ErzieherIn) plus eine Ergänzungskraft für eine Gruppe. Die Elternbeiträge werden über das Jugendamt verrechnet. Eine Teilung von Plätzen ist in der Regel nicht vorgesehen.²⁸ Auch das Alter der Kinder prägt eine Gruppe. Man unterscheidet Kindergartengruppen bis maximal 25 Kinder und Kindertagesstättengruppen

²⁸ Im Gegensatz zum KiBiz ist eine Teilung von Plätzen nach dem TAG noch möglich, wird jedoch vor allem wegen der Finanzierung und Abrechnungswege der Einrichtungen in NRW so gut wie nicht praktiziert.

mit bis zu 20 Kindern jeweils im Alter von drei bis sechs Jahren mit dem minimalen Personal, kleine altersgemischte Gruppen von 15 Kindern im Alter von vier Monaten bis sechs Jahren mit zwei Fachkräften und einer Ergänzungskraft sowie integrative Gruppen mit Fachkraft, Ergänzungskraft und je nach Bedarf weiteren Fachkräften.²⁹

Die Kinder dürfen nach den Regelungen des TAG nicht länger als zehn Stunden in der Einrichtung sein, dürfen frühestens um 7.00 Uhr kommen und müssen spätestens bis 18.00 Uhr³⁰ aus der Einrichtung abgeholt werden. Das heißt jedoch nicht, dass die einzelnen Kinder von 7.00 Uhr bis 18.00 Uhr betreut werden. In der Regel schließen die Kitas auch in Köln zwischen 16.00 und 17.00 Uhr. Die Verwaltung fertigt regelmäßig Mitteilungen über die Öffnungszeiten, die Anzahl der Gruppen und die Art der Gruppen der einzelnen Kitas zur Information der KommunalpolitikerInnen an. Die Öffnungszeiten definieren sich durch die in einer Kita betreuten Gruppen. Kindergartenkinder müssen über Mittag abgeholt werden, Kindertagesstättenkinder verbleiben über die Mittagszeit in der Einrichtung. Durch so genannte Blocköffnungszeiten, die durchgehend von 7.00 Uhr bis 14.00 Uhr angeboten werden, können die Kindergartengruppen in den Einrichtungen flexibilisiert werden. Allerdings gehen diese wieder zu Lasten der Nachmittagsbetreuung, da diese bei Blocköffnungszeiten automatisch entfällt (§ 9 GTK). Damit sind Plätze und Anwesenheitszeiten auf die Regelöffnungsdauer von 7 Stunden pro Tag bei Kindergartengruppen bzw. 8,5 Stunden pro Tag bei Kindertagesstättengruppen beschränkt und auf insgesamt mindestens 35 Stunden pro Woche budgetiert.³¹

Die Stadt Köln ist den neuen Anforderungen an den Ausbau der Kinderbetreuung durch Aufstellen eines „Masterplans Erziehung, Bildung und Betreuung“ nachgekommen. In Köln wird der Ausbau der Betreuungsplätze auf 20 Prozent der Kinder unter drei Jahren bis zum Jahr 2010 erfolgen. Die Verwaltungsvorlage wurde durch die parlamentarischen Gremien zwar mit Nachfragen, aber ohne Änderungen beschlossen.

Die Bedingungen für die Organisation der Kindertageseinrichtungen widersprechen den vor Ort artikulierten Bedarfen der Eltern. Es werden Forderungen nach flexiblen Öffnungszeiten formuliert, die eine Anpassung an die Lebenssituationen von berufstätigen Eltern beinhalten. Praktisch sind keine geteilten Plätze vergeben worden, auch wenn sich Eltern freiwillig einen Platz mit einem anderen Elternpaar teilen wollten. Ähnliche Widersprüche manifestieren sich, wenn man sich auf die Frage der U3-Betreuung bezieht. Eltern wünschen sich überwiegend eine einrichtungsbezogene U3-Betreuung. Faktisch wurde die Kindertagespflege („Tagesmütter“) ausgebaut, anstatt zunächst verstärkt eine U3-Betreuung in kleinen altersgemischten Gruppen oder/und in Krabbelgruppen anzusiedeln.

Die Finanzierungsregelungen verhinderten auch, dass Einrichtungsplätze etwa an Unternehmen verkauft wurden. Damit sind Unternehmen gezwungen (gewesen), „eigene“ Kitas zu unterhalten, die diesen (berechtigerweise) aufgrund der Zuschüsse, Eigenanteile und Kosten als unrentabel oder zu aufwendig erscheinen, oder sich aus der Betreuungsfrage herauszuhalten. Entscheiden sich Unternehmen doch, eine Kita zu eröffnen, sind auch sie ge-

²⁹ Für die weiteren Details siehe die „Vereinbarung über die Eignungsvoraussetzungen der in Tageseinrichtungen für Kinder tätigen Fachkräfte“. Krabbelstuben bestehen aus acht Kindern und Krippen aus sechs Kindern. Um Versorgungsgespässen vorzubeugen („bei dringendem Bedarf“), dürfen die Gruppenstärken befristet um bis zu fünf Kinder überschritten werden (Kindergarten, Kindertagesstätte) (§ 3 BKVO).

³⁰ Dies sind die „Regelzeiten“. Wenn darüber hinaus betreut werden soll, muss eine Genehmigung durch den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, i. d. R. das Jugendamt, eingeholt werden (Moskal/Foerster 2004: 106).

³¹ Durch die neue Gruppenstruktur des KiBiz haben sich auch hier einige Verschiebungen ergeben, wie beispielsweise durch den Wegfall der kleinen altersgemischten Gruppen zugunsten von Gruppen im Alter von 2-6 Jahren (siehe auch Abschnitt 3).

zwungen, die rechtlich festgesetzten pädagogischen Bedingungen (Verweildauer in der Einrichtung, maximale Gruppengröße, Kontinuität durch Beibehaltung der Gruppenmitglieder und regelmäßige Betreuungszeiten) einzuhalten, auch wenn die Praxis, also die Eltern, abweichende Aufenthaltsvorstellungen haben. Im Extremfall verlieren die Unternehmen die Betriebserlaubnis für die Kita und die Einrichtung wird geschlossen.³² Die Gewährung geringerer Zuschüsse hinderte die Kommunen wiederum – zumindest in Zeiten schlechter Finanzlage –, Kooperationen mit Unternehmen in „gemeinsamen“ Einrichtungen einzugehen, auch wenn diese formal möglich sind. Stattdessen bildeten sich vermehrt gemeinnützige Vereine, die auch im großen Maßstab aufgegebene Einrichtungen, insbesondere die der Kirchen, übernehmen. Die Stadt Köln überträgt so seit Ende 2007 mit Zustimmung des JHA ehemalige kirchliche Einrichtungen einem großen, privaten Träger. Dieser plant, zwanzig Kitas auf dem Gebiet der Stadt Köln zu betreiben.

4.3 Einordnung der Ergebnisse

Wie die beiden Beispiele zeigen, haben die Kommunen Entscheidungsspielräume, auch solche die ihnen im Rahmen von Pflichtaufgaben zuteil werden. Es ist ebenfalls sichtbar geworden, dass in der Kinder- und Jugendpolitik freiwillige Aufgaben nie völlig losgelöst von bundespolitischen Entscheidungen und landespolitischen Vorgaben zu sehen sind. Sofern KommunalpolitikerInnen die ihnen zugeschriebene Orientierung an der Sache zum „Wohle der Stadt“ verfolgen, können sie schnell in eine Sackgasse geraten, wenn die Spielräume zu eng und grundsätzliche Entscheidungen an anderer Stelle getroffen werden.

Dies wird in der Verknüpfung der oben dargestellten Themen – Elternbeiträge und Flexibilisierung von Öffnungszeiten und Gruppenvariationen – deutlich. Die starre Handhabung von Gruppen und Öffnungszeiten und den darauf aufgebauten Finanzierungszuschüssen des Landes erschweren bis verhindern es, eine dem vorhandenen Bedarf entsprechende Flexibilisierung von Gruppen, Aufenthalten der Kinder in der Kita und Alterszusammensetzung in den Gruppen umzusetzen. Die Landesregierung trägt so den von ihr formulierten pädagogischen Zielen Rechnung. Dass zwischenzeitlich in der Fachwelt Erneuerungen diskutiert wurden, wie etwa der pädagogische Wert inhomogener Altersgruppen, hat die Landesregierung nicht wahrgenommen. Ihre fachlichen Interpretationen, die sehr häufig das Kindeswohl spezifizieren, ergänzte die Landesregierung mit ihren Regelungen zur Finanzierung der Kitas. Die erhebliche Kürzung der Investitionskosten führte dazu, dass in den Jahren 2004 bis 2006 vor allem alte Anträge auf neue Einrichtungen gefördert wurden.³³

In Kombination mit der bedarfsorientierten Förderung der Betriebskosten ergab sich folgende Situation: Konnte ein Bedarf an einer Einrichtung nicht nachgewiesen werden oder fehlen die Investitionszuschüsse des Landes, wurden in der Folge die Betriebskostenzuschüsse nicht gewährt (§ 18 VI GTK). Insofern spiegelt die häufig mangelhafte Betreuungssituation vor Ort die Bundesvorgaben (Anspruch auf Kindergartenplatz, bedarfsorientierter Ausbau der Betreuung für unter Dreijährige) und den zunehmenden Rückzug der Länder aus der Finanzierung der Betreuungseinrichtungen bei gleichzeitig gestiegenem Be-

³² Auch Unternehmen, die keinerlei öffentliche Zuschüsse in Anspruch nehmen (wollen), unterliegen den Bedingungen und der Fachaufsicht durch das Landesjugendamt (LJHA). Das LJHA mahnt Unternehmen bei Verstößen natürlich erst an und führt vor einer Schließung Gespräche. Die Regelungen für die „Tageseinrichtungsplätze für Betriebe“ legte § 20 GTK fest.

³³ Das GTK ist hierfür nicht geändert worden. § 18 VI und § 13 V GTK sahen eine Verfügbarkeit von Landesmitteln vor. Erst im Jahr 2006 sind wieder neue Einrichtungen gefördert worden, weil in den Jahren zuvor bereits bestehende Verbindlichkeiten die Mittel gebunden hatten.

darf an Kinderbetreuung wider. Die Betreuungssituation vor Ort ist damit auch ein Spiegelbild der politisch gesetzten Restriktionen.

Diese materiell-rechtlichen Restriktionen definieren den „inhaltlichen“ Handlungsspielraum der KommunalpolitikerInnen. Die Mehrheitsverhältnisse im Rat hingegen definieren die (kommunal)politischen Restriktionen. Anhand des Entscheidungsprozesses zu den Elternbeiträgen ist deutlich geworden, wie das Kölner „Kernbündnis“, nach dem rot-grünen Abstimmungsprozess, flexibel mit seiner Vorlage umgehen musste, um eine Entscheidung herbeizuführen. Beigetragen hat dazu der Protest der Politikadressaten genauso wie die in der örtlichen Presse publizierten neuen Ideen der anderen Fraktionen. Deren Vorschläge erwiesen sich haushaltspolitisch als nicht tragbar und wirkten so nicht integrierend. Eine praktikable Lösung ist indes von Rot-Grün auf Basis der finanziellen Auswirkungen für die unterschiedlichen Einkommensgruppen erarbeitet worden. Offenbar auch für die FDP und den OB plausibel genug, um für diese Lösung zu stimmen. In allen Phasen trat das rot-grüne Kernbündnis als eigenständiger Akteur auf, der die jeweilige Mehrheit organisierte. Zunächst agierte es als Initiator, dann als Schlichter und zum Schluss als Lösungsgeber. Der Wille, im Rahmen eines Minderheitenbündnisses eine einheitliche Linie zu verfolgen, vereinfachte die strategische Umsetzung seiner Positionen. Bemerkenswert dabei ist, dass die verabschiedete Regelung trotz der Modifikationen primäre parteibezogene Vorstellungen beinhaltete.

Dies führt direkt zu dem zweiten, hartnäckig bestehenden Vorurteil gegenüber Kommunalpolitik: Ist Kommunalpolitik unvereinbar mit Parteipolitik (vgl. Holtmann 2001: 408; Rudzio 2006: 334)? Die kommunalpolitische Praxis zeigt: Kommunalpolitik braucht Parteipolitik und Parteipolitik braucht Kommunalpolitik. Sicherlich werden gemeinsame Entscheidungen zum Wohle der Städte und Gemeinden relativ häufig auch fraktionsübergreifend getroffen. Diesen geht allerdings die Formulierung von Positionen voraus, bevor Verhandlungen und umfangreiche Abstimmungsprozesse zwischen den Fraktionen sowie zwischen den Fraktionen und der Verwaltung erfolgen.³⁴ Dabei bringen die Fraktionen Positionen ein, die ihren Grundwerten und ihrer WählerInnenklientel entsprechen. Derlei ideologisch fundierte Positionen bilden auch in den Kommunen Konfliktlinien, die über Parteizugehörigkeiten identifizierbar werden. Fragmentierte Parteiensysteme unterstützen und erzwingen zugleich kooperative Entscheidungsverfahren, insbesondere dann, wenn sich keine klaren Mehrheiten in den Kommunalparlamenten (mehr) finden.

5. Netzwerke und Kooperation als zukünftige kommunale Handlungsstrukturen?

In Fall der Kinderbetreuung werden Schranken und Grenzen durch die öffentliche Hand selbst gesetzt. Einerseits hält diese das Platzangebot in den Kitas durch restriktive Regelungen und Auflagen für die Betreuungsreinrichtungen begrenzt, andererseits findet eine weitgehende Verschiebung der Finanzierung vom Bund auf die Länder und von den Ländern auf die Kommunen statt. In der Konsequenz sehen sich viele Kommunen – vor allem aufgrund ihrer desolaten Haushaltslage – genötigt, sich auf das Notwendige an Betreuung zu beschränken. Erfüllt wird dabei der Kindergartenplatzanspruch (Betreuung von drei bis

³⁴ Dieser konkurrenzdemokratische Politikstil ergänzt in parlamentarischen Systemen immer den konsolidanzdemokratischen, der mittlerweile auch in der parlamentarisierten Kommunalpolitik Eingang gefunden hätte (vgl. Holtmann 2001: 421).

sechs Jahren), der Ausbau der U3-Betreuung wurde zunächst verstärkt über Tagespflege „abgearbeitet“.³⁵

Das Modell der indirekten Steuerung³⁶ funktioniert in diesem Themenfeld also über Angebotsgrenzen. Die aufgezeigten Zusammenhänge verdeutlichen, dass eine indirekte Steuerung durch die Bereitstellung von Angebotsstrukturen ein bestimmtes Verhalten der Masse der Bevölkerung „erzwingt“.³⁷ Die Konsequenzen in der Betreuung wurden oben vereinfacht dargestellt. Aus der Umsetzungsperspektive bleibt letztlich die Frage, welche politische Ebene sich mit den Folgen beschäftigen muss. Politisch-organisatorisch sind in erster Linie sicher die Kommunen „betroffen“, die im Spannungsfeld von Finanzierung – sozialen Folgen – Steuerungsabsichten Prioritäten für ihr Problem- und Bedürfnissetting vor Ort zu setzen haben.

Müssen KommunalpolitikerInnen unter den Bedingungen unklarer Mehrheitsverhältnisse agieren, sind sie auf das Herstellen von Mehrheiten, auch wenn diese mit jeweils anderen Fraktionen und Einzelvertretern zustande kommen, angewiesen. Wie wir gesehen haben, sorgen in solchen Konstellationen Minderheitenbündnisse für eine (erste) Strukturierung bei der Mehrheitsfindung und erleichtern die Abstimmungsprozesse zur Herstellung von wechselnden Mehrheiten. Insofern ergeben sich letztere dann nicht als Ergebnisse laufender fraktionsinterner Diskussionen und parlamentarischer Abstimmungsprozesse, sondern lösen *a priori* ein gezieltes Suchen nach Mehrheiten aus. Ausschüsse können dabei eine wichtige Funktion übernehmen, da die Mehrheitsverhältnisse des Rates nicht immer greifen, nicht alle Entscheidungen im Rat verabschiedet werden und Ausschussvoten durch den Rat auch übernommen werden. Dazu sind unter Umständen Kompromisse und Kooperationen einzugehen, die im Vorfeld fraktionsintern eingegrenzt werden können.

Die obigen Beispiele zeigen auch, dass die ehrenamtlichen KommunalpolitikerInnen trotz ihres Informationsrückstandes gegenüber der Verwaltung ihre Entscheidungskompetenzen als Ratsmitglieder wahrnehmen. Die Kommunalverwaltung bestimmt viel, aber bei weitem nicht alles. Einflussreicher sind die Landes- und Bundesvorgaben, die die Kommunalverwaltungen schon mal ins „Rotieren“ bringen können – sofern es sich um Soll-Vorschriften handelt. KommunalpolitikerInnen treiben die Verwaltung hingegen an, wenn sie Kann-Vorschriften umsetzen wollen, obwohl die Verwaltung eine beharrliche Abneigung gegen diese Maßnahmen zeigt. Die Suche nach Rechtslücken, also ungeregelten oder nicht klar geregelten Handlungsweisen ermöglicht Gestaltung.

Für die Durchsetzung politischer Ziele sind dann wechselnde Mehrheiten durchaus hilfreich: Politik einer Couleur kann bedingungslos eine Grundvorstellung durchsetzen und damit in kürzester Zeit aufgebaute Strukturen und Priorisierungen zerstören oder festigen. Wechselnde Mehrheiten bieten gerade die Chance im gemeinsamen politischen Austarieren „was geht“ die parteibezogenen primären Vorstellungen einzubauen – egal welch parteipolitischer Couleur. Die Differenzen sind immer gut sichtbar: das konservative Ideal der (Klein-)Familie, die sozialdemokratische Vorstellung der Förderung bildungsferner Schichten und die grüne Offensive für eine Qualität in der Betreuung. Wechselnde Mehrheiten bieten dann für jede Fraktion die Chance, flexibel auf die Entwicklungen vor Ort zu reagieren.

³⁵ Mit dem Ausbau der institutionellen Betreuung der unter Dreijährigen ist zwar ebenfalls begonnen worden – wobei in NRW die Einführung der neuen Gruppenstruktur des KiBiz für die Gruppe der Zwei- bis Sechsjährigen zu Hilfe kam –, wird aber erst seit der Einführung des KiföGs massiv geplant und umgesetzt. Auch nach den Neuregelungen behält die Tagespflege eine eigenständige Rolle, so dass beide, Kita und Tagespflege, den Rechtsanspruch der unter Dreijährigen ab 2013 abdecken.

³⁶ Vgl. zum Begriff Prittitz 1994: 70f. und Schuppert 1989: 73ff.; siehe weiterführend auch Görilitz 1995.

³⁷ Die Studien von Michel Foucault zeichnen ein solches Vorgehen staatlicher und anderer Akteure in der Historie unter dem Aspekt gesellschaftlicher Macht nach (vgl. etwa Foucault 1983).

ren, entsprechend sinnvolle Maßnahmen umzusetzen und die eigene Klientel zu befriedigen.

Dabei ergibt sich BürgerInnennähe vor Ort nicht automatisch durch das Vorhandensein politischer Strukturen. Verstärkte Berücksichtigung von BürgerInneninteressen muss von KommunalpolitikerInnen bewusst hergestellt werden. Hierzu werden vermehrt Netzwerke gebildet, die diverse lokale Akteure – neben Verwaltung und Politik, BürgerInnen, InstitutionenvertreterInnen und VertreterInnen der örtlichen Unternehmen – einbinden. Diese netzwerkartigen Runden erarbeiten (kleine) Projekte, geben sich und ihrer Kommune (neue) Zielsetzungen auf. Sie agieren also projektbezogen kooperativ in der Regel mit kommunalpolitischer und verwaltungsseitiger Unterstützung. Als Beispiel für die Kinderbetreuung sei das „Lokale Bündnis für Familien“ genannt, das unter der Überschrift „Familienfreundlichkeit vor Ort“ insbesondere verschiedene Fragen der Kinderbetreuung in den Familienbündnissen bundesrepublikanischer Städte und Gemeinden bearbeitet. Fachwissenschaftlich interpretiert, steuert örtliche Politik und Verwaltung mit Hilfe von Netzwerken die Kommune im Hinblick auf kooperatives Entscheiden. Verwaltung und Politik übernehmen hier moderierende und strukturierende Funktionen. Dieser als *governance* bezeichnete Ansatz belegt die *top down*-Perspektive mit Steuerungsabsichten, die die Entwicklung einer Kommune als Ganzes lenken (sollen).³⁸

So sehr die einzelnen Aktivitäten vor Ort, auch in Kooperation mit (ziivil)gesellschaftlichen Akteuren ein Engagement in der Kommune dokumentieren und erfolgreich ergänzende Angebote etwa in der Kinderbetreuung aufbauen können – die grundlegenden Dilemmata, die sich aufgrund favorisierter Betreuungsideale ergeben, können auch sie nicht beseitigen. Die von der Bundes- und Landespolitik gesetzten Handlungsspielräume erscheinen auf der kommunale Ebene weiterhin als politisch gesetzte Restriktionen. Da bleibt nur, Druck von unten auszuüben, und sei es mithilfe neu geschaffener Netzwerke, um in der Betreuungsfrage parteipolitisch erzeugte Richtungswechsel auf Landes- und Bundesebene zu initiieren.

Literaturverzeichnis

- Becker, Rolf (Hrsg.) (2007): Lehrbuch der Bildungssoziologie, Wiesbaden.
- Benz, Arthur (Hrsg.) (2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden.
- Benz, Arthur (2006): Eigendynamiken von Governance in der Verwaltung, in: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): Politik und Verwaltung (=PVS-Sonderheft 37), Wiesbaden, S. 29-49.
- Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (2007): Handbuch Governance, Wiesbaden.
- Berger, Peter L./Berger, Brigitte (1988): Wir und die Gesellschaft, Reinbek.
- BKVO – Verordnung zur Regelung der Gruppenstärken und über die Betriebskosten nach dem Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (Betriebskostenverordnung) vom 11.03.1994 (Änderungen siehe dort).
- BMFSFJ 2005 – Unterrichtung durch die Bundesregierung: Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe – 12. Kinder- und Jugendbericht –, BT-Drs. 15/6014 vom 10.10.2005.
- Bocklet, Reinhold (1989): Die kommunalen Ebenen in Bayern: Kommunalordnungen und Wahlen, 3. Aufl., München.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2006): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, Wiesbaden.
- Foucault, Michel (1983): Der Wille zum Wissen, Frankfurt a. M.
- Gabriel, Oscar W./Kunz, Volker/Ahlstich, Katja (1999): Die kommunale Selbstverwaltung, in: Gabriel, Oscar W./Holtmann, Everhard (Hrsg.): Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., München u. a., S. 338-354.

³⁸ Zum Konzept des *governance* siehe Benz 2004; weiterführend Benz 2006 und Benz et al. 2007.

- Görlitz, Axel (1995): Politische Steuerung, Opladen.
- Greese, Dieter (1998): Kommunale Kinder- und Jugendpolitik, in: Wollmann/Roth (Hrsg.), S. 717-731.
- Grundmann, Matthias (2006): Sozialisation, Konstanz.
- GTK – Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder vom 29.10.1991, zuletzt geändert 21.12.2006, GV. NRW S. 631.
- Heinelt, Hubert/Wollmann, Hellmut (1991): Brennpunkt Stadt, Basel u. a.
- Hill, Paul B./Kopp, Johannes (2006): Familiensoziologie, 4. Aufl., Wiesbaden.
- Holtkamp, Lars (2000): Kommunale Haushaltspolitik in NRW, Opladen.
- Holtmann, Everhard (2000): Politiklexikon, 3. Aufl., München u. a.
- Holtmann, Everhard (2001): Parteien und Wählergruppen in der Kommunalpolitik, in: Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hrsg.): Parteidemokratie in Deutschland, 2. Aufl., Bonn, S. 406-427.
- Hurrelmann, Klaus (2007): Lebensphase Jugend, 9. Aufl., Weinheim/München.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2009a): Die politischen Systeme Westeuropas. 4., akt. u. überarb. Aufl., Opladen.
- Ismayr, Wolfgang (2009b): Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich, in: Ismayr (Hrsg.) 2009a, S. 9-64.
- Ismayr, Wolfgang (2009c): Das politische System Deutschlands, in: Ismayr (Hrsg.) 2009a, S. 515-565.
- KiBiZ – Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz) – Viertes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes – SGB VIII - vom 30.10.2007, GV. NRW S. 462.
- KICK – Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgegesetz) vom 27.12.2004, BGBl. I, S. 3852.
- KiföG – Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz) vom 10.12.2008, BGBl. I, S. 2403.
- Knemeyer, Franz-Ludwig (1994): Die Kommunalverfassungen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Roth, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalpolitik, Opladen, S. 81-94.
- Knirsch, Hanspeter (2003): Kommunalpolitik von A bis Z, 3. Aufl., Düsseldorf.
- Kopp, Johannes (2007): Bildungssoziologie, Wiesbaden.
- Kost, Andreas/Wehling, Hans-Georg (2003): Kommunalpolitik in deutschen Ländern, Wiesbaden.
- Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hrsg.) (2007): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Bd. 1: Grundlagen und Kommunalverfassungen, 3. Aufl., Berlin u. a.
- Mayntz, Renate (1985): Soziologie der öffentlichen Verwaltung, 3. Aufl., Heidelberg.
- Mayntz, Renate (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1, Baden-Baden, S. 89-110.
- Moskal, Erna/Foerster, Sibrand 2004: Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder in Nordrhein-Westfalen – Kommentar, 18. Aufl., Stuttgart.
- Müller, Wolfgang C. (2004): Koalitionstheorien, in: Helms, Ludger/Jun, Uwe (Hrsg.): Politische Theorie und Regierungstheorie, Frankfurt a. M./New York, S. 267-301.
- Münder, Johannes (2006): Frankfurter Kommentar zum SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe, 5. Aufl., Weinheim u. a.
- Naßmacher, Hiltrud/Naßmacher, Karl-Heinz (2007): Kommunalpolitik in Deutschland, 2. Aufl., Wiesbaden.
- Otto, Hans-Uwe/Thiersch, Hans (2005): Handbuch Sozialarbeit Sozialpädagogik, 3. Aufl., München/Basel.
- Peuckert, Rüdiger (2005): Familienformen im sozialen Wandel, 6. Aufl., Wiesbaden.
- Prittitz, Volker von (1994): Politikanalyse, Opladen.
- Reiser, Marion (2006): Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik, Wiesbaden.
- Roth, Leo (2001): Pädagogik, 2. Aufl., München.
- Rudzio, Wolfgang (2006): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 7. Aufl., Wiesbaden.
- Schäfers, Bernhard/Scherr, Albert (2005): Jugendsoziologie, 8. Aufl., Wiesbaden.
- Schneider, Volker/Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse, Wiesbaden.
- Schubert, Klaus (1991): Politikfeldanalyse, Opladen.
- Schubert, Klaus/Bandelow Nils C. (Hrsg.) (2003): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München u. a.
- Schuppert, Gunnar Folke (1989): Markt, Staat, Dritter Sektor – oder noch mehr? Sektorspezifische Steuerungsprobleme ausdifferenzierter Staatlichkeit, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 3, Baden-Baden, S. 47-87.

- Steffani, Winfried (1991): Regierungsmehrheit und Opposition, in: ders. (Hrsg.): Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG, Opladen, S. 11-35.
- TAG – Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (Tagesbetreuungsausbau Gesetz) vom 27.12.2004, BGBI. I, S. 3852.
- Thole, Werner (Hrsg.) (2005): Grundriss Soziale Arbeit, 2. Aufl., Wiesbaden.
- Tillmann, Klaus-Jürgen (2006): Sozialisationstheorien, 14. Aufl., Reinbek.
- Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (1998): Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden, 2., völlig überarb. u. akt. Aufl., Opladen.

Teil III

Analyse und Vergleich europäischer Regierungssysteme

Jürgen Hartmann

Much Ado about Nothing? Zur Verpackungsehrlichkeit des europäischen Verfassungsprojekts

1. Einleitung

Seit dem Oktober 2004 bewegt das Verfassungsthema die Politik der Europäischen Union. Nach langer, mühevoller Vorbereitung durch einen Verfassungskonvent hatten sich die europäischen Institutionen auf einen Entwurf verständigt, der – je nach nationaler Verfassungslage oder politischem Kalkül – der Ratifizierung durch die Völker und Parlamente der Mitgliedstaaten harrte. Der Ratifizierungsprozess geriet dramatisch ins Stocken, als der Verfassungsentwurf Mitte 2005 recht unerwartet die Zustimmung des französischen und des niederländischen Volkes verfehlte. Die größten Schwierigkeiten mit der Ratifizierung waren eigentlich eher von Dänemark, Großbritannien, Polen und der Tschechischen Republik erwartet worden – also von zwei Altmitgliedern der Union, in denen die Widerstände gegen die Vertiefung des Integrationsprozesses von jeher besonders stark ausgeprägt sind, und von zwei ostmitteleuropäischen Neumitgliedern, deren Regierungen sich schwer damit tun, weitere Teile ihrer mit dem Ende des Kalten Krieges erst wieder gewonnenen Souveränität an die europäischen Institutionen abzugeben. Dennoch wurde der Ratifizierungsprozess ostentativ weiterbetrieben. Im ersten Halbjahr 2007 gab es intensive Bemühungen, den Ratifizierungsprozess in Frankreich und in den Niederlanden noch einmal anzukurbeln und die Zustimmung zum Verfassungsentwurf in London, Prag und Warschau schmackhaft zu machen. Das Ergebnis dieser Bemühungen war der Reformvertrag von Lissabon. Im Sommer 2008 scheiterte auch dieser Vertragsentwurf. Das in Irland für die Vertragsratifizierung vorgeschriebene Referendum verfehlte die erforderliche Mehrheit. Das Schicksal des Reformvertrags ist offen.

Die näheren Umstände und der historische Kontext, der die Akteure in den Staaten der Union und im Brüsseler Politikbetrieb selbst dazu bewog, der Union eine förmliche Verfassung zu geben, sollen in den folgenden Überlegungen nicht interessieren. Hier geht es vielmehr darum, die Strukturmerkmale der Europäischen Union zu verdeutlichen. Dafür ist es ohne Belang, ob und wann der aktuelle Reformvertragsentwurf oder ein anderer in Kraft tritt. Der Verfassungsvertrag wie auch der Reformvertrag werden im Folgenden gleichermaßen als europäisches Verfassungsprojekt erörtert.

Die Europäische Union, so der Ausgangspunkt dieser Betrachtung, ist ein hybrides Gebilde. Sie verkörpert europäische Staatlichkeit und eine dicht gewirkte und regional konzentrierte Form internationaler Regime. Die vertrauten und politikwissenschaftlich bewährten Konzepte des Staates und des internationalen Regimes verdeutlichen zum einen die Statik der Europäischen Union, und sie erlauben zum anderen ein Urteil, ob ein Reformprojekt wie die europäische Verfassung – oder der Reformvertrag – die Erwartung eines politischen Neuanfangs einlösen könnte.

2. Der Status quo: Die Union auf dem Stand des Nizzaer Vertrages

In Simon Hix' Standardwerk über die Europäische Union heißt es, die Union bilde ein politisches System und besitze ein spezifisches Regierungssystem, sie stelle aber keinen Staat dar (Hix 2005: 2ff.). Der scheinbare Widerspruch dieser Aussage löst sich rasch auf, wenn man bedenkt, dass der Begriff *state* im Englischen die organisierte Staatsgewalt in Gestalt von Bürokratien und Beamten betont, wohingegen mit *government* das umfassendere Regierungssystem einschließlich Parlament und politischer Führung bezeichnet wird. Hix' Unterscheidung hilft also nicht wirklich weiter. Eigentlich sagt er nur, dass die Union die typischen Institutionen des modernen Verfassungsstaates besitzt, dass es aber keine europäischen Polizisten, Soldaten, Katasterbeamten, keine europäischen Sozialämter und Steuerbehörden gibt. Die Union überlässt das Verwalten ihrer Rechtsordnung den Mitgliedstaaten. Wenn auch nicht in diesem Umfang, so lässt sich Ähnliches übrigens auch in Deutschland beobachten, wo weitestgehend die Länder das Recht des Bundes anwenden.

Die Dinge liegen alles in allem zu kompliziert, als dass die Union leichthin als Staat oder Nicht-Staat oder als politisches System charakterisiert werden könnte. Mit Blick auf die Minimalkompetenzen des idealtypischen Bundesstaates nimmt sich Europa im Verhältnis zu seinen Staaten recht schwach aus. Im Bereich des europäischen Binnenmarktes und der angelagerten Politikfelder (Umwelt, Verbraucher) hat die Europäische Union mehr Biss als in der Außenpolitik, in der inneren Sicherheit und in der Vereinheitlichung der Bildungsstandards.

Aus diesen Gründen tun sich bekannte Europawissenschaftler schwer, mit den üblichen Begriffen zu hantieren. Sie ziehen es vor, nicht etwa vom Regierungssystem (*government*), sondern vom „Regieren“ (*governance*) in der Union (Wallace/Wallace/Pollack 2005: 9) zu sprechen oder noch spezifischer gar vom „Regieren im europäischen Mehrebenensystem“ (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003: 14ff., 18ff.; Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004: 170ff.).

Werfen wir zunächst einen kurzen Blick auf den Ist-Zustand der Europäischen Union, um die Tragweite des Verfassungsprojekts zu beurteilen. Die aktuellen Europäischen Verträge, im Einzelnen der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft und der Vertrag über die Europäische Union, stellen die gültige materielle Verfassung der Union dar. Gegenstand des Gemeinschaftsvertrages sind der Gemeinsame Binnenmarkt und die Europäische Währungsunion, Gegenstand des Unionsvertrages ist die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in der Außen-, Sicherheits-, Innen- und Justizpolitik (zum Nizzaer Vertrag: Läuffer 2002).

Verfassungen konstituieren Regierungssysteme. Politische Systeme hingegen bilden die Gesellschaft in den politischen Raum ab. Sie schließen neben dem Regierungssystem also Wertewelten, Organisationskulturen, Wählerverhalten und Medienkultur ein, also Phänomene, die in freien Gesellschaften der Gestaltung durch politische Regelwerke überhaupt nicht zugänglich sind. Im Folgenden soll ausschließlich vom Regierungssystem und nicht vom politischen System der Europäischen Union die Rede sein.

2.1 Der europäische Staat

Nach den staatssoziologischen Kriterien Georg Jellineks bildet die Europäische Union einen Staat (Jellinek 1976: 394, 406f.). Sie besitzt ein klar umrissenes Gebiet und definiert den Status des europäischen Bürgers, sie weist also ein europäisches Staatsvolk aus. Die Union besitzt sogar eine sozusagen „mitgenutzte“ Staatsgewalt in Gestalt der Staatsverwaltungen und Gerichte der Mitgliedstaaten, die das Recht der Union anwenden.

Die Regularien des gemeinsamen europäischen Binnenmarktes gelten – mit Ausnahmen für die Arbeitnehmer- und die Dienstleistungsfreiheit – in allen Staaten der Union gleichermaßen. Das Gleiche gilt für den Agrarmarkt und für die regionalen Ausgleichs- und Förderprogramme, die aus den Mitteln der Union finanziert werden. Dieser europäische „Wirtschaftsstaat“ hat ferner eine Ministerialbürokratie in Gestalt der Europäischen Kommission. Seine politische Führung ist allerdings komplexer strukturiert als die der Nationalstaaten, die der Union angehören. Die Regierungsfunktion verteilt sich in der EU auf die Europäische Kommission, auf den Rat der EU und auf den Europäischen Rat. Beim Rat der Union handelt es sich um eine als Regierungskammer ausgestaltete Vertretungskörperschaft der Mitgliedstaaten. In Gestalt des Europäischen Parlaments besitzt die Union ferner eine demokratisch legitimierte Volksvertretung. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) schließlich befindet in bundesgerichtstypischer Weise über den Grenzverlauf zwischen europäischem und nationalem Recht.

Dieser demokratisch und gewaltenteilig strukturierte Wirtschaftsstaat bildet institutional und politikinhaltlich den Kern der Europäischen Union.

2.2 *Europäische Regime*

Die europäische Währungspolitik, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union sowie ihre Justiz- und Innenpolitik vollziehen sich im Modus einer institutionalisierten Zusammenarbeit der mitgliedstaatlichen Regierungen. Die Kommission, das Parlament und der Rat der EU sind an der Gestaltung dieser Politikbereiche lediglich marginal oder überhaupt nicht beteiligt. An der Währungsunion beteiligen sich knapp die Hälfte der Mitgliedstaaten. In den Bereichen der Justiz- und Innenpolitik halten sich einige Regierungen von der Zusammenarbeit fern.

In der politikwissenschaftlichen Teildisziplin der internationalen Beziehungen hat sich für diese Art der Zusammenarbeit der Begriff des internationalen Regimes eingebürgert (Bieling 2005: 101; Hartmann 2001a: 54ff., 2001b: 26ff.; Zangl 2003). Diese europäischen Regime zeichnen sich vor anderen internationalen Regimen durch ihre besondere Regelidie und die Intensität ihrer Zusammenarbeit aus (Breckinridge 1997: 181ff.).

2.3 *Mehrheitsabstimmung und Einstimmigkeit im Rat der EU*

Das Europäische Parlament fasst Beschlüsse mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Der Rat der EU hingegen entscheidet nach dem geltenden Vertrag von Nizza nach einer komplizierteren Mehrheitsformel: Die Stimmen der Regierungen sind unterschiedlich gewichtet, um den unterschiedlichen Bevölkerungsgrößen Rechnung zu tragen. Ein Beschluss verlangt 73 Prozent dieser gewichteten Stimmen. Darüber hinaus muss die absolute Mehrheit der mitgliedstaatlichen Regierungen zustimmen, bei derzeit 27 Mitgliedstaaten also mindestens 14 Regierungen. Auf Verlangen einer Regierung muss zusätzlich festgestellt werden, ob die zustimmenden Regierungen 62 Prozent der Unionsbevölkerung repräsentieren. Das Parlament darf in bestimmten Angelegenheiten nicht mitentscheiden, sondern lediglich Stellung nehmen. In Angelegenheiten der Außen- und Sicherheits- sowie der Justiz- und Innenpolitik verlangen Beschlüsse in aller Regel noch die Zustimmung jeder Regierung, die sich an diesen Politikbereichen beteiligt.

Der Rat der EU – als gesetzgebende Regierungskammer – und der aus ihm abgeleitete Europäische Rat – als Richtlinien gebendes Gremium – bilden die einzigen institutionellen Klammern zwischen dem europäischen Wirtschaftsstaat und den europäischen Regimen.

Der Rat der EU arbeitet hauptsächlich als ein in seiner Zusammensetzung nach Politikbereichen wechselndes Fachministerorgan. Seine Beschlüsse werden als „Gemeinsamer Standpunkt“ der Regierungen deklariert. Der Europäische Rat setzt sich aus den Regierungschefs der Mitgliedstaaten und dem Präsidenten der Europäischen Kommission zusammen; Frankreich ist auch mit seinem Präsidenten vertreten. Beschlüsse des Europäischen Rates haben keine rechtliche, aber eine immense politische Bindungskraft. Sie werden als „Schlussfolgerungen“ formuliert.

Seit dem Maastrichter Vertrag kommt es bei der Fortschreibung der Verträge stets aufs Neue zu Auseinandersetzungen über das Stimmengewicht der im Rat vertretenen Regierungen und über die erforderlichen Quoren. Das Maastrichter Unionsprojekt war noch mit zehn Mitgliedstaaten gestartet. Die letzte Revision der Europäischen Verträge im Vertrag von Nizza war auf eine Union von 27 Mitgliedstaaten ausgelegt – eine Marke, die Anfang 2007 mit der Aufnahme Bulgariens und Rumäniens erreicht wurde.

3. Der Entwurf für eine europäische Verfassung

Betrachten wir nun kurz die Eckpunkte des Verfassungsprojekts (Text und Kommentierung des Entwurfs für die Verfassung für Europa bei Läufer 2005).

3.1 Von den Europäischen Verträgen zur Vertragsverfassung

Die europäische Verfassung sollte die Europäischen Verträge ablösen. Damit wären die vertraglichen Grundlagen der Union in einem Dokument zusammengefasst, sie wären neu systematisiert und überschaubarer gemacht worden. Der erste Teil des Verfassungsentwurfs konstituiert das europäische Regierungssystem, er umfasst überschaubare 41 Artikel. Er kommt im Amtsblatt der Europäischen Union mit 29 Druckseiten aus. Der zweite Teil führt in 14 Artikeln und auf 14 Druckseiten die Grundrechte der Unionsbürger auf. Er basiert auf dem Text der im Jahr 2000 beschlossenen Europäischen Charta der Grundrechte, die bisher noch keine Rechtsverbindlichkeit hat. Der dritte Teil des Verfassungsentwurfs paraphrasiert in über 400 Artikeln die jetzt noch über den Unions- und den Gemeinschaftsvertrag gestreuten komplizierten Bestimmungen über den Binnenmarkt, das Währungsregime, den Agrarmarkt, den Außenhandel und die Justiz- und die Außenpolitik. Die Beschreibung der Politikbereiche konsumiert allein knapp 148 Druckseiten (Amtsblatt der Europäischen Union, 16.12.2004). Hinzu kommen über 260 Seiten Protokolle und Anhänge. Das Gesamtkonvolut von beinahe 500 Seiten erschlägt jene schlanken Institutionen- und Grundrechtekapitel des Verfassungsentwurfs, die tatsächlich den Zuschnitt klassischer Verfassungstexte besitzen.

3.2 Institutionelle Brücke zwischen europäischem Staat und außenpolitischem Regime

Der Verfassungsentwurf wahrt die Differenz zwischen dem europäischen Wirtschaftsstaat und den europäischen Regimen. Mit der Aufwertung des Hohen Beauftragten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zum europäischen Außenminister wird eine zusätzliche Klammer zwischen dem europäischen Staat und dem außenpolitischen Regime der Union konstruiert. Dieser Außenminister soll weiterhin im Auftrag des Rates, also der

Regierungen tätig sein, gleichzeitig aber der Kommission angehören. In dieser letztgenannten Eigenschaft hätte seine Ernennung – wie die der übrigen Kommissare – der Zustimmung des Europäischen Parlaments bedurft.

3.3 Aufwertung der Präsidentschaft im Europäischen Rat

Der Präsident des Europäischen Rates amtiert für eine Periode von zweieinhalb Jahren – nicht mehr, wie bisher, für lediglich sechs Monate. Ferner wird die Präsidentschaft des Europäischen Rates von der Präsidentschaft des Rates der EU, der künftig wieder Ministerrat heißen soll, abgekoppelt: Sie ist nicht mehr an die Regierungschef fungtion eines Mitgliedstaates gebunden. Im Vorsitz des Rates der EU lösen sich die Regierungen der Mitgliedstaaten wie bisher alle sechs Monate ab.

3.4 Kompetenzordnung und Stärkung des Parlaments

Europäische Rechtsakte heißen nicht mehr Verordnungen oder Richtlinien, sondern in Anlehnung an innerstaatliche Rechtsordnungen europäische Gesetze. Die Kompetenzen der Union werden erstmals in einem Katalog aufgeführt. Dabei wird zwischen der ausschließlichen Zuständigkeit der Union und den geteilten Zuständigkeiten der Union und der Mitgliedstaaten unterschieden. Die Ersteren werden in europäischen Gesetzen wahrgenommen. Die Letztgenannten werden in europäischen Rahmengesetzen ausgeschöpft, die der näheren Ausgestaltung durch die Mitgliedstaaten bedürfen.

Die Verfassung dehnt die Mitentscheidungsbefugnisse des Europäischen Parlaments auf sämtliche Gegenstände des europäischen Wirtschaftsstaates aus. Der Rat der EU verliert damit die letzten bescheidenen Alleinentscheidungsprivilegien im europäischen Rechtssetzungsprozess. Bei der Berufung des Kommissionspräsidenten soll der Europäische Rat die Ergebnisse der letzten Wahl zum Europäischen Parlament berücksichtigen. Es bleibt aber beim bisherigen Bestellungsverfahren.

3.5 Doppelte Mehrheit

Für die Abstimmungen im Europäischen Rat und im Rat der EU wird eine neue Mehrheitsformel eingeführt. Beschlüsse werden mit einer Mehrheit von 55 Prozent der Zahl der mitgliedstaatlichen Regierungen gefasst, bei derzeit 27 Mitgliedstaaten also mindestens 15 Regierungen. Wirksam werden Beschlüsse aber nur dann, wenn die zustimmenden Regierungen 65 Prozent der Unionsbevölkerung repräsentieren. Jede Regierungsstimme wird also entsprechend dem Bevölkerungsgewicht ihres Staates gewichtet. Diese doppelte Mehrheit wird auch für die europäischen Regime zur Regel.

3.6 Verbindliche Grundrechte

Die Charta der Grundrechte der Unionsbürger wird in allen Staaten der Union verbindlich. Die dort verbürgten Rechte können von jedem Unionsbürger eingeklagt werden.

3.7 Erweiterung der integrierten Politikbereiche

Die Justiz- und Innenpolitik, bisher als europäisches Regime definiert, soll in den integrierten Politikbereich überführt werden. Entscheidungen im so genannten Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts werden – mit nach wie vor bestehenden Ausnahmen – von den Organen der Union getroffen. Sie binden alle Mitgliedstaaten gleichermaßen.

3.8 Staatszeremonielles Zubehör

Die Union erhält staatliche Symbole wie Flagge und Hymne.

4. Second best: Ein neuer Änderungsvertrag als Verfassungsersatz

Der Verfassungsentwurf wurde aufgegeben, weil er in Frankreich und den Niederlanden am Volksvotum scheiterte. Wegen britischer und polnischer Widerstände ließen sich die europäischen Staats- und Regierungschefs im Juni 2007 in dramatischen Verhandlungen auf eine Reihe von Abstrichen am ursprünglichen Vorhaben ein.

4.1 Neuer Vertrag, keine Verfassung

Die Bezeichnung Verfassung entfällt. Ein schlichter Änderungsvertragsentwurf, der im Juni 2007 vorläufig als Änderungsvertrag, später als Reformvertrag bezeichnet wurde, ist im Dezember 2007 als Vertrag von Lissabon von einer Regierungskonferenz verabschiedet worden. Die Regierungskonferenz ist das von den Europäischen Verträgen vorgeschriebene Organ für die Beratung von Vertragsänderungen. Institutionell ist sie mit dem Rat der EU identisch, der in der Besetzung mit den Staats- und Regierungschefs beschließt. Künftig soll die Aufgabe der Regierungskonferenz von dem im Teilnehmerkreis identischen Europäischen Rat wahrgenommen werden. Der Vertrag von Lissabon arbeitet – mit wenigen Ausnahmen – die vom Vertragsentwurf vorgesehenen Neuerungen in die existierenden Verträge ein. An Komplexität steht er dem Verfassungsvertrag nicht nach. Das Vertragswerk spart mit insgesamt 493 Seiten gerade sieben Seiten gegenüber dem Verfassungsentwurf ein.

Der bisherige „Vertrag über die Europäische Union“ bleibt unter dieser Bezeichnung erhalten. Der „Vertrag über die Europäische Gemeinschaft“ wird in „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ umbenannt. Der neue Unionsvertrag entspricht weitgehend dem ersten Teil des Verfassungsentwurfs, der Vertrag über die Arbeitsweise dem umfangreichen und hochdetaillierten dritten Teil des Verfassungsentwurfs. Der ältere Begriff der Europäischen Gemeinschaft wird durchgängig von der Bezeichnung Europäische Union abgelöst (Amtsblatt der Europäischen Union, 17.12.2007).

4.2 Ratspräsidentschaft

Wie im Verfassungsentwurf vorgesehen, wird das Amt eines Präsidenten für den Europäischen Rat eingeführt. Die Umbenennung des Rates der EU in Ministerrat wird fallengelassen.

4.3 Statusminderung des Beauftragten für die Außenpolitik

Die Aufwertung des Ratsbeauftragten für die Außenpolitik und seine Integration in die Europäische Kommission bleibt, die Bezeichnung als europäischer Außenminister entfällt.

4.4 Verzögerte Einführung der doppelten Mehrheit in Ratsabstimmungen

Die neue Version einer doppelten Mehrheit wird eingeführt. Sie soll aufgrund polnischer Widerstände aber erst nach einer Übergangsfrist im Jahr 2014 wirksam werden. Bis dahin wird weiterhin nach den Nizzaer Regularien abgestimmt.

4.5 Eingeschränkte Geltung der Grundrechtecharta

Die Charta der Grundrechte wird rechtsverbindlich. Aber im Unterschied zum zweiten Teil des Verfassungsentwurfs wird ihr Text nicht mehr in den Unionsvertrag übernommen. Der neue Vertrag verweist lediglich auf sie. Für Großbritannien gilt die Ausnahme, dass die Rechtsgarantien der Charta dort nicht eingeklagt werden können.

4.6 Erweiterung der integrierten Politikbereiche

Es bleibt beim Transfer der Justiz- und Innenpolitik in die von den Europäischen Organen mit Mehrheit zu beschließenden Politikbereiche.

4.7 Keine europäischen Gesetze

Förmliche europäische Gesetze wird es nicht geben. Die wichtigsten europäischen Rechtsnormen werden weiterhin Verordnungen und Richtlinien heißen.

4.8 Weiterhin nüchterne Außenrepräsentation

Zeremonielle Staatsattribute wie Flagge und Hymen entfallen.

5. Bilanz: Auch unter der Verfassung wäre die Union die Gleiche geblieben

Wäre die Europaverfassung in Kraft getreten, so hätte sich weder an den Grundlagen der in Brüssel betriebenen Politik noch an der Politik der Mitgliedstaaten Wesentliches geändert.

5.1. Die Union – ein Konsensbetrieb

Mit dem Verfassungsprojekt hätten die Staats- und Regierungschefs nichts von ihrer maßgeblichen Gestaltungsmacht im Rat der EU und im Europäischen Rat preisgegeben. Ob nun

die Mehrheitsquoren des Nizzaer Vertrages, ob die neue doppelte Mehrheit nun 2009 verbindlich geworden wäre oder 2014 – dies alles relativiert sich beim Blick auf die eingespielte Entscheidungspraxis im Rat der EU. Kampfabstimmungen sind rare Ausnahmen, die Suche nach dem Konsens aller Beteiligten ist die Regel.

Man blicke auf die europäischen Konsensdemokratien, um die Bedeutung der Verfassungs- oder Vertragsformalien abzuschätzen. Die Schweiz wird traditionell von supergroßen politischen Bündnissen regiert. Parlamentsbeschlüsse werden durch die Verständigung der Partei- und Regierungsspitzen *de facto* vorweggenommen. Skandinavien kennt das Phänomen der Minderheitsregierung, die sich von Fall zu Fall Bündnispartner bei denjenigen Parteien sucht, die nicht in der Regierung vertreten sind. In diesen politischen Systemen ist die Einigungsfähigkeit hoch entwickelt, weil es dort einen breiten Konsens in prozeduralen Fragen und auch in den politischen Inhalten gibt.

Die entscheidende Information über die Funktionsweise des Regierungssystems gibt die Praxis, nicht das komplexe Regelwerk einer Verfassung mit ihren Fristen und Quoren (Lijphart 1984). Und diese Praxis wird stärker von der Struktur des Parteiensystems und vom Wahlsystem bestimmt, also von außerkonstitutionellen Ursachen, als von der Detailregelung der Beziehungen zwischen Parlament und Regierung (Ismayr 2009b: 31f., 52ff.). Genauso verhält es sich in der Europäischen Union. Das maßgebliche Datum für den konsensualen Politikmodus ist hier wie dort der innenpolitische Legitimationsdruck, dem die Regierungen Rechnung tragen müssen.

Noch ein weiteres Merkmal der Union wird die kommende Vertragsrevision, wie immer sie ausfallen mag, überstehen: die subtile, aber überaus wichtige Gestaltungsmacht der Beamtenräte. Dies gilt insbesondere für den Ausschuss der Ständigen Vertreter, die Botschafter der Mitgliedstaaten in Brüssel. Sie bereiten die Tagungen des Rates der EU und des Europäischen Rates vor, indem sie Beschlussvorlagen möglichst so weit auf Konsensfähigkeit trimmen, dass die Regierungschefs und Minister sie nur noch förmlich bestätigen müssen. Für die Arbeitsfähigkeit der Union und insbesondere für die Verwaltung Europas sind schließlich die Hunderte von Komitologie- und Ratsausschüssen unverzichtbar. Dort organisieren nationale Beamte die Mitwirkung ihrer Regierungen an der europäischen Gesetzgebung und Verwaltung (Beyers/Dierickx 1998; Bostock 2002; Dogan 1997; Fouilleux/Maillard/Smith 2005; Pollack 2003).

Die Regierungschefs und die Minister der Mitgliedstaaten tragen zwei Hüte, den der Politikverantwortlichen daheim, und den der Teilhaber an der europäischen Regierungs- und Gesetzgebungsgewalt. Beide Rollen werden nach eigenen Regeln gespielt (Putnam 1988). Das Zeitbudget für europäische Angelegenheiten wird nach dem unumgänglichen Minimum bemessen. Ministerkarrieren und Wahlen entscheiden sich in der nationalen Politik. Wie der EU-Analytiker Andrew Moravcsik seit langem betont, gleichen der Europäische Rat und der Rat der EU einer von den nationalen Regierungen beherrschten politischen Arena. Die Schnittmenge der Regierungsinteressen belässt dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission eigene Gestaltungsräume. Gravierender ist jedoch der Umstand, dass der Konsens der Regierungen den Aktionsradius jener Institutionen, das heißt des Parlaments und der Kommission, einschränkt, die ausschließlich auf die Interessen der Union bezogen sind (Moravcsik 1993, 2002).

5.2 *Nichts wirklich Neues bei Parlament und Kommission*

Das Regierungssystem der Union weicht, wie bereits oben kurz erwähnt, in einer Hinsicht grundlegend von den Regierungssystemen der Mitgliedstaaten ab. Die europäische Regierungsfunktion wird erfüllt. Aber sie lässt sich keiner singulären europäischen Institution

zuordnen. Die Träume von der Kommission als Regierung eines „unvollendeten Bundesstaates“, von dem einmal der erste Präsident der Europäischen Kommission gesprochen hat, sind lange verweht (Hallstein 1969).

Den Mitgliedern der EU-Kommission lassen sich wichtige Attribute einer europäischen Ministeriege kaum absprechen. Ebenso deutlich ist der Charakter des mehr als 20.000 Mitarbeiter umfassenden Kommissionsapparats als eine europäische Ministerialbürokratie (Nugent 2001). Die Kommission ist nicht nur auf dem Papier, sondern auch tatsächlich die Standardquelle der zahlreichen Initiativen, die sich in europäischen Maßgaben für Industrie, Handel, Verbraucherschutz, Verkehr und Landwirtschaft niederschlagen (Smith 2003). Für die Außenpolitik und für die ebenso in Regimen organisierte Justiz- und Innenpolitik gilt dies aber schon nicht mehr. Dort gehen die Anstöße von den Regierungschefs, oft in der Rolle des Ratspräsidenten, oder von den Fachministern der Mitgliedstaaten aus. Und nicht einmal im europäischen Wirtschaftsstaat bewegt sich die Kommission als politische Bürokratie im konkurrenzfreien Raum. Sie muss sich in ihrer Arbeit mit Heerscharen von nationalen Beamten im Umkreis des Rates auseinandersetzen, die als Fachleute am selben Ge genstand arbeiten (Kassim/Peters/Wright 2000). Kurz: Die Regierungsfunktion der EU ist ein politisches Joint Venture, kein Exklusivgeschäft der Kommission.

Was indes die politische Richtliniengabe in der Europäischen Union betrifft, also Grundsatzentscheidungen im wirtschaftlichen und im sicherheitspolitischen Bereich, so tritt die Kommission in den Hintergrund. Auf dieser Bühne spielen allein die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat. Nichts von alledem war im Verfassungs- und Reformvertragsentwurf zur Änderung vorgesehen.

Die im Verfassungsentwurf vorgesehene, nunmehr komplette Mitentscheidung des Europäischen Parlaments bei den Rechtsakten der Union bleibt vom Scheitern der Verfassung unberührt. Sie entbehrt des Sensationellen. Spätestens seit dem Vertrag von Nizza unterliegen die wichtigsten Politikbereiche bereits der Mitbestimmung des Parlaments (Judge/Earnshaw 2003; Wessels/Maurer 2003). Das Nizzaer Dokument hatte zudem ein parlamentarisches Vermittlungsverfahren installiert, darunter auch einen Vermittlungsausschuss. Es wird bemüht, wenn Rat und Parlament voneinander abweichende Beschlüsse fassen (Shackleton 2000).

Der Verfassungsentwurf und der Reformvertragsentwurf kehren in einer Art Flurbereinigung nur noch die letzten Reste zusammen, wenn sie die Politikbereiche des Konsultationsverfahrens streichen, in die sich das Parlament lediglich mit einer Stellungnahme einschalten darf.

Die Union bleibt alles in allem beim Status eines verwaschenen präsidentiellen Regierungssystems mit einer kollektiven Regierungsspitze in Gestalt der beiden Räte. Diese sind wie bisher parlamentarisch überhaupt nicht erreichbar. Die Kommission kann, wenn sie mit Zustimmung des Parlaments erst einmal ins Amt gelangt ist, nur noch mit einer Misstrauenskundgebung von zwei Dritteln der Parlamentsmitglieder ausgehebelt werden. Das Zweidrittelquorum gleicht weniger der üblichen Schwelle für ein parlamentarisches Misstrauensvotum als der gebräuchlichen Hürde für eine Verfassungsänderung.

Künftig soll das Votum eines mitgliedstaatlichen Parlaments Beschlüsse des Parlaments und des Rates der EU anhalten dürfen. Es ist nicht sehr wahrscheinlich, dass dies den bekannten Gang der Dinge beeinträchtigen wird. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die nationalen Parlamentarier – mit Ausnahmen – keine allzu große Neigung an den Tag legen, die bereits vorhandenen Möglichkeiten zur Beeinflussung ihrer im Rat der EU vertretenen Regierungen auszuschöpfen.

Kurz: Von einer veritablen europäischen Verfassung wäre einiges mehr an kompakten Systementscheidungen zu erwarten gewesen, zum Beispiel die stärkere Bindung der Kom-

missionsarbeit an eine absolute Mehrheit der Europaparlamentarier. Diese hätte einen wirklichen Parlamentarisierungsfortschritt in der europäischen Politik erzielt.

5.3 Die stärkste Zäsur in der Entwicklung der Union datiert auf vorgestern

Eine epochale Zäsur im europäischen Integrationsprozess war die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union im Vertrag von Maastricht (in Kraft seit 1993). Die gemeinsame Politik der Mitgliedstaaten stieß damals von der Binnenmarktpolitik in die Bereiche der intergouvernementalen Zusammenarbeit in der Außen- und Innenpolitik vor. Mit einem ersten großen Schritt wurde die Aufwertung des Parlaments zum Entscheidungsorgan eingeleitet. Ebenso wurde die bis dahin informelle Gipfelrunde der europäischen Staats- und Regierungschefs als Europäischer Rat vertraglich fixiert.

Die Folgeverträge von Amsterdam (in Kraft seit 1998) und Nizza (in Kraft seit 2004) knüpften an Maastricht an. Sie dehnten die Mitentscheidungsrechte des Parlaments folgerichtig aus. Sie beteiligten ferner das Parlament an der Kommissionsbildung, und sie werteten den Europäischen Rat zum Richtlinienzentrum der Union auf. Schließlich revidierten sie die Stimmgewichtung im Rat der EU, um der Aufnahme neuer Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen.

Vor diesem Hintergrund setzte der Verfassungsentwurf für die Europäische Union eigentlich nur die Weiterentwicklung der Union in der Reichweite der Änderungsverträge von Amsterdam und Nizza fort. Dass im Text des Lissaboner Vertrages die Bezeichnung Verfassung, ferner Fahne, Hymne und schließlich das Wörtchen Außenminister aufgegeben wurden, die institutionellen Änderungen substanzell aber bewahrt blieben, besagt einiges. Der Verfassungsentwurf war nichts anderes als ein weiterer Änderungsvertrag mit einem verfassungssprachlichen Neuanstrich, bei weitem aber kein so kühner Innovationsschritt wie noch der Maastrichter Vertrag.

6. Das Verfassungsprojekt – ein Verpackungsfehler?

6.1 Verfassung oder Verträge?

Warum wurde für die jüngste Überarbeitung der Europäischen Verträge zunächst die pomöse Gewandung als europäische Verfassung gewählt? Eine bescheidenere Titulierung hätte womöglich weniger Emotionen freigesetzt und keine so großen Widerstände mobilisiert. Die Entscheidung für die Verfassungsmelodie war von Symbolik motiviert. Die Strahlkraft des hehren Verfassungsbegriffs übertrifft die des schnöden Vertragsbegriffs bei weitem. Mit der Verfassung ist der Kernbereich des Staatlichen und Politischen verbunden. Alles Mögliche kann indes Gegenstand eines Vertrages sein. Gerade mit dieser Symbolik stellten die Protagonisten des Verfassungsentwurfs ihrem Projekt ein Bein.

Die lautstark propagierte europäische Verfassung trat im Vorfeld der Volksabstimmungen, die in einigen Mitgliedstaaten angesetzt worden waren, in eine gefühlte Konkurrenz zur Verfassung des eigenen Staates. Diese gefühlte Konkurrenz hat eine rationale Grundlage. Trotz der teilweise deutlich ausgeprägten Staatsqualität der Union sind die Unterschiede zwischen dem europäischen Regierungssystem und den Regierungssystemen der Mitgliedstaaten beträchtlich geblieben. Die reale Verfassung der Mitgliedstaaten der Union hat die politischen Akteure und die Öffentlichkeiten auf die Erwartungshorizonte des parlamentarischen Regierungssystems eingestellt. Die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse sind der

Angelpunkt der Regierungsbildung. Demgegenüber laufen die Mehrheitsverhältnisse im Europäischen Parlament für die Bildung der Europäischen Kommission leer. Eine Konstellation dieser Art ist charakteristisch für das Grundmodell eines präsidentiellen Regierungssystems. Dieses entkoppelt die Parlaments- und die Regierungswahl. Die beiden übrigen an der europäischen Regierungsfunktion beteiligten Institutionen, Rat der EU und Europäischer Rat, darf man als in ihrer Eigenschaften als Minister- und Regierungscheforgane als Ausläufer der parlamentarischen Systeme der Mitgliedstaaten ansehen.

In der Wahrnehmung der europäischen Bürger, die den Verfassungsentwurf ablehnten, schnitt die vertraute nationale Verfassung im Vergleich mit dem Unionsprojekt besser ab. Die Ratifizierung des Verfassungsentwurfs wäre vielleicht sogar gelungen, wenn der damalige französische Staatspräsident Chirac in einer krassen Fehleinschätzung nicht davon aus gegangen wäre, das Spektakel eines Volksvotums über die Europaverfassung mache einiges mehr daher als eine nüchterne parlamentarische Ratifizierung durch die im Kongress vereinigten Kammern des Parlaments. Womöglich wäre es dann auch wenige Tage später in den Niederlanden zu keinem negativen Volksvotum gekommen.

Dieses Detail ist aber nicht sonderlich wichtig. Im politischen Sinne scheiterte der Verfassungsentwurf durchaus nicht zufällig. Diejenigen europäischen Gesellschaften, denen die Gelegenheit geboten wurde, sich ohne ihre Repräsentanten zu artikulieren, taten sich schwer, einen europäischen Verfassungsentwurf passieren zu lassen.

6.2 Fehleinschätzung der europapolitischen Eliten?

Ob der Lissaboner Vertrag im Ratifizierungsprozess besser durchkommen würde als der Verfassungsentwurf, ist nunmehr geklärt. Das Scheitern beider Entwürfe an Volksvoten macht eines deutlich: Der Rückhalt für eine europäische Verfassung ist deutlicher geringer als von den europäischen Staatenlenkern erwartet. Der Wiedererkennungswert der Union wäre nach dem Inkrafttreten des Verfassungsentwurfs und auch nach dem des Reformvertragsentwurfs überwältigend groß gewesen. Wozu also die Aufgeregtheit um die Neufassung der Verträge?

Die EU bildet eine Gemeinschaft demokratischer Verfassungsstaaten. Jede nationale Verfassung steht für ein Regierungssystem, das nach den Rechenschaftserwartungen der Öffentlichkeit funktioniert. Wie Ismayrs Standardwerke dokumentieren, zeichnen sich die europäischen Regierungssysteme durch immense Vielfalt aus (Ismayr 2009a, 2009c). Zwar praktizieren alle Mitgliedstaaten der Union, sieht man vom Sonderfall Frankreich einmal ab, die eine oder andere Version des parlamentarischen Regierungssystems. Das besagt aber nicht allzu viel. Hier, etwa in Großbritannien und in Frankreich, verbindet sich die Verfassungsvorstellung mit einem System alternierender Parteien in der Rolle der Regierungsmehrheit. In den meisten Mitgliedstaaten verbindet sie sich mit Parteienvielfalt, Koalitionen und schwierigen Regierungsbildungen.

Die Europäische Union bietet einen Verfassungpluralismus, der seinesgleichen sucht. Sie zählt derzeit 27 Mitgliedstaaten. Verglichen mit den 50 Einzelstaaten der USA ist diese Zahl nicht imposant. Doch bei den Staaten der amerikanischen Union handelt es sich um ein homogenes Ensemble. Bei allen Unterschieden im Detail sind ihre Verfassungen der Präsidialverfassung des Bundes mit ihrer charakteristischen strikten Gewaltentrennung nachgebildet. Genauso, nur auf dem gemeinsamen Nenner eines parlamentarischen Regierungssystems, verhält es sich in anderen Bundesstaaten wie Deutschland, Indien und Kanada.

Die Europäische Union zählt zwanzig Republiken, sieben parlamentarische Monarchien, über zwanzig Staaten mit parlamentarischem Regierungssystem und eine Handvoll par-

lamentarische Systeme mit mehr oder weniger präsidialen Elementen, ferner drei Bundesstaaten, vier stark regionalisierte Einheitsstaaten und zwanzig einheitsstaatliche Gebilde. Die Wahlsysteme sind so vielfältig wie die Staaten selbst. Die Palette der Parteiensysteme reicht vom überschaubaren Zweiparteiensystem Großbritanniens bis hin zu den hochgradig fragmentierten Parteiensystemen Italiens und Polens. Einige Staaten werden von mühsam zusammengehaltenen Parteienbündnissen regiert, anderswo funktionieren sogar Minderheitsregierungen, die von Fall zu Fall Mehrheitsbeschaffer im politischen Gegenlager finden.

Die politikinhaltliche Vielfalt ist kaum geringer – hier Wohlfahrtsstaaten, die auch im Zeichen des globalen Wettbewerbs noch funktionieren, weil sie sich dem Wandel der Zeiten intelligent angepasst haben, dort Wohlfahrtsstaaten, die sich schwer damit tun und an den Grenzen der politischen Umverteilungskapazität arbeiten, schließlich auch Staaten, die sich mit sozialstaatlichen Minimallösungen begnügen.

In der öffentlichen Wahrnehmung steht die Verfassung für einiges mehr als nur für ein Dokument, das in nüchterner Rechtssprache Institutionen und Verfahren definiert. Der Parlamentarismusklassiker Walter Bagehot, der ein klassisches Werk mit „English Constitution“ (1963, Erstaufl. 1867) betitelt hat, obgleich Großbritannien keine förmliche Verfassung kennt, setzt die Verfassung mit der politischen Standardpraxis gleich. Die Gleichsetzung der europäischen Verfassung mit dem Alltagsmodus des verfassungsmäßigen Regierens in den Mitgliedstaaten ist von den Befürwortern des Verfassungsentwurfs, also vorrangig von den politischen Eliten der Mitgliedstaaten, als Gefahr für die Akzeptanz des Projekts so stark unterschätzt worden, wie umgekehrt die Verfassungsgegner die reale Bedeutung der Verfassung übertrieben haben.

Dies ist einigermaßen erstaunlich, weist es doch auf das schlechte Gedächtnis der europäischen Regierungslenker hin. Immer wieder hat es Probleme mit der Ratifizierung der Europäischen Verträge gegeben. Mit knapper Not kam 1975 ein britisches Referendum über den Verbleib des Landes in der Union (damals noch Gemeinschaft) über die Runden. Es sollte dem britischen Volk die Gelegenheit geben, eine ältere Ratifizierung des britischen Beitritts durch das Parlament zu bestätigen. Der Maastrichter Vertrag scheiterte 1992 in einem Referendum des dänischen Volkes, der Vertrag von Nizza 2001 in einem irischen Referendum. In beiden Fällen, im ersten mit vertraglichen Nachbesserungen für Kopenhagen, im zweiten aber als Wiederholung der Abstimmung über einen unveränderten Vertragsentwurf, korrigierten die Dänen (1993) und die Iren (2002) ihre frühere Entscheidung. Vor allem das dann schließlich abgewendete Ratifizierungsdebakel in Irland hatte alle Beobachter überrascht. Es hätte besser im Gedächtnis haften sollen. Die Iren fürchteten einfach – wie unbegründet dies auch immer sein mochte –, dass die mit dem Vertrag verbundene Aufnahme zehn neuer Mitgliedstaaten im Osten Mitteleuropas den eben erst erworbenen Wohlstand in Frage stellen könnte, zu dem sie erst seit ihrer Zugehörigkeit zur Europäischen Gemeinschaft bzw. zur Europäischen Union gekommen waren.

Bei alledem fällt es schwer, kein Verständnis für die Skeptiker aufzubringen. Sie sollten ein kompliziertes Vertragswerk abnicken, und dieses möchte sich für Bürger, die ihr Geld nicht mit Politik, Politikwissenschaft und Staatsrecht verdienen, wie das Design für einen europäischen Superstaat ausnehmen. Der Einwand des bereits fortgeschrittenen Laien, es sei eine Zumutung, über einen Verfassungsentwurf abzustimmen, der auf rund 250 Seiten wirtschafts-, wettbewerbs- und umweltrechtliche Spezialnormen und Ausnahmebestimmungen aufführt, also in mehr als fünfzig Jahren Integrationspolitik gewachsene Materien, die sich nur einigen Tausend Spezialisten erschließen, sei hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt.

6.3 Eine Verfassung für das internationale Schaufenster?

Der Verfassungsentwurf war ebenso wie der Reformvertrag und nicht anders als alle Verfassungswerke in der Historie ein Elitenprojekt. Das spricht nicht gegen ihn. Aber er suggerierte dem Bürgerpublikum eine in die europäischen Gesellschaften wirkende Bedeutung, die weder intendiert noch realistisch war. Die tatsächlich bescheidene Fortschreibung des Verfassungsvertrags, auf die man sich als Auffanglösung verständigt hat, wirkt vor diesem Hintergrund ehrlicher. Wie man jetzt weiß, ist nicht einmal sie mehrheitsfähig.

Die Wirkung der europäischen Verfassung war leicht erkennbar auf die internationale Bühne ausgelegt. Mit staatsähnlicher Terminologie, Flagge, Hymne und eigenem Außenminister hätte eine förmliche Verfassung den protokollarischen Status der Union im Konzert der großen Staaten und internationalen Organisationen aufgewertet. Tatsächlich gibt es für die Vereinigten Staaten von Europa, also für einen europäischen Bundesstaat mit allem Drum und Dran, weder bei den mitgliedstaatlichen Regierungen noch bei den Bürgern der Mitgliedstaaten eine Mehrheit.

Die Regierungen der Mitgliedstaaten waren, sind und werden auf absehbare Zeit die Hauptakteure in der Brüsseler Politik bleiben. Dies hat seinen guten Sinn. Ein so heterogenes Gebilde wie die Union kann schlecht im Modus der parlamentarischen Mehrheitsdemokratie regiert werden. Dieser taugt schon für die Innenpolitik vieler Mitgliedstaaten nicht. Konsensdemokratische Praktiken sind Conditio sine qua non der Brüsseler Politik (Boogards/Crepaz 2002). Ein konsensdemokratischer Regierungsmodus braucht keine besondere Verfassungstechnik. Er ist das Ergebnis eines sich stetig wiederholenden politischen Spiels. Europäische politische Lösungen bahnen sich in der quälend langen Verständigung auf Formulierungen an, mit denen alle, auch die notorischen Bedenkenträger, leben können. Ob die Plattform, auf der dies alles stattfindet, nun in großen Lettern als „Verfassung“ ausgewiesen oder platt mit „Verträge“ beschildert wird, hat keine Bedeutung.

Die europäische Verfassung sollte den schönen Schein eines vereinten Europa mit den äußerlichen Attributen eines veritablen Bundesstaates erstrahlen lassen. Tatsächlich wäre die EU in den internationalen Institutionen kaum sichtbarer und geschlossener wahrgekommen worden oder gar aufgetreten, als es bisher der Fall gewesen ist! Ein Teil des Fernsehpublikums oder die Spezies der seichteren Journalisten hätten sich von solchem Facelifting beeindrucken lassen mögen, die politischen Profis in Washington, D. C., Moskau, Beijing oder bei den Vereinten Nationen aber wohl kaum.

Ob europäischer Außenminister oder Beauftragter des Rates für die Außenpolitik, ob dieser Beauftragte nun in die Kommission integriert ist oder nicht, ob es künftig ein diplomatisches Korps der Europäischen Union geben wird oder nicht – dies alles wird auf absehbare Zeit nichts daran ändern, dass die britische Politik wie in der Vergangenheit ihre *special relationship* zu den USA kultivieren wird, dass Frankreich international als herausragender eigenständiger Akteur wahrgenommen werden möchte und dass Luxemburg sich weiterhin vorbildlich integrationsgerecht verhalten wird.

Die Debatte um die europäische Verfassung kreist um das Problem der Verpackungsehrlichkeit. Wo die Verpackung eine Verfassung ausweist, darf als Inhalt ein Staat erwartet werden, der so funktioniert und reagiert, wie man es von einem souveränen Staat erwartet. Diese Erwartung kann die Europäische Union nicht einlösen, ob sie eine Verfassung hat oder auch nicht. Die öffentlich bekundeten Enttäuschungen über das misslungene Verfassungsprojekt dürfen nicht höher gehandelt werden, als sie es verdienen: Krokodilstränen! Die Leichtigkeit, mit der die bunten Verfassungstapeten wieder eingerollt und durch schlichtes, aber vertrautes Vertragspapier ersetzt werden sollen, spricht für sich.

Durchaus mit Recht durfte im Juni 2007 die scheidende Ratspräsidentin Angela Merkel davon sprechen, die letzte Tagung des Europäischen Rates unter deutschem Vorsitz sei ein Erfolg gewesen. Inhaltlich hatte die Kanzlerin damit Recht. Bei allen nervtötenden Querschüssen aus London und Warschau haben die institutionellen Anliegen des Verfassungsprojekts die turbulente Auseinandersetzung um die Verfassung gut überstanden. Im symbolischen Sinne war das Scheitern des Verfassungsentwurfs indes eine Niederlage. Der Schein eines staatsgleichen Europa blieb auf der Strecke.

Mit Blick auf die politikwissenschaftliche Bewertung der Europäischen Union lässt sich dem Scheitern des Ratifizierungsprozesses für den Verfassungsvertrag und sogar für den Reformvertrag Positives abgewinnen. Die institutionelle Entwicklung der Union hat offensichtlich einen Sättigungspunkt erreicht. Die letzten Kleinkorrekturen – volle Mitentscheidung des Parlaments, Anerkennung der tatsächlichen Führungsrolle des Europäischen Rates und Abkehr von der Einstimmigkeit in den europäischen Regimen – sind erledigt, die letzten Reserven für die symbolische Aufwertung der europäischen Veranstaltung sind erschöpft. Fazit: Aus Brüssel wenig Neues! Dieser Befund ist nicht das schlechteste Zeugnis für ein Gemeinschaftsunternehmen der europäischen Staaten, dem sich nach einem halben Jahrhundert schwerlich der Erfolg absprechen lässt.

Literaturverzeichnis

- Amtsblatt der Europäischen Union (2004), C 310, 47. Jg., 16.12.2004: Vertrag über eine Verfassung für Europa, Brüssel.
- Amtsblatt der Europäischen Union (2007), C 306, 50. Jg., 17.12.2007: Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.
- Baghot, Walter (1963): *The English Constitution*, mit einem Vorwort von R. H. S. Crossman, London (Erstaufl. 1867).
- Beyers, Jan/Dierickx, Guido (1998): The Working Groups of the Council of the European Union, in: *Journal of Common Market Studies* 36, S. 297-317.
- Bieling, Hans-Jürgen (2005): Intergouvernementalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, Opladen, S. 91-116.
- Boogards, Mathejs/Crepaz, Markus (2002): Consociational Interpretations of the European Union, in: *European Union Politics* 3, S. 357-381.
- Bostock, David (2002): Coreper Revisited, in: *Journal of Common Market Studies* 40, S. 215-234.
- Breckinridge, Robert E. (1997): Reassessing Regime: The International Regime Aspect of the European Union, in: *Journal of Common Market Studies* 35, S. 173-187.
- Dogan, Rhys (1997): Comitology: Little Procedures with Big Implications, in: *West European Politics* 20, S. 31-60.
- Fouilleux, Eves/de Maillard, Jacques/Smith, Andy (2005): Technical or Political? The Working Groups of the EU Council of Ministers, in: *European Public Policy* 12, S. 609-623.
- Hallstein, Walter (1969): Der unvollendete Bundesstaat: Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse, Düsseldorf.
- Hartmann, Jürgen (2001a): *Internationale Beziehungen*, Opladen.
- Hartmann, Jürgen (2001b): *Das politische System der Europäischen Union*, Frankfurt a. M./New York.
- Hix, Simon (2005): *The Political System of the European Union*, 2. Aufl., Hounds mills.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2009a): *Die politischen Systeme Westeuropas*. 4., akt. u. überarb. Aufl., Opladen.
- Ismayr, Wolfgang (2009b): *Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich*, in: Ismayr (Hrsg.) 2009a, S. 9-64.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2009c): *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3., akt. u. überarb. Aufl., Opladen.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (2003): *Regieren und Institutionenbildung*, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Europäische Integration*, 2. Aufl., Opladen, S. 11-46.

- Jellinek, Georg (1976): Allgemeine Staatslehre, 5. Neudruck der 3. Aufl., Kronberg, Ts. (Erstaufl. 1900).
- Judge, David/Earnshaw, David (2003): The European Parliament, Hounds Mills/New York.
- Kassim, Hussein/Peters, B. Guy/Wright, Vincent (Hrsg.) (2000): The National Co-ordination of EU Policy, Oxford.
- Kohler-Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle (2004): Europäische Integration – Europäisches Regieren, Wiesbaden.
- Läufer, Thomas (Hrsg.) (2002): Vertrag von Nizza: Text des EU-Vertrages und EG-Vertrages, Bonn.
- Läufer, Thomas (Hrsg.) (2005): Verfassung der Europäischen Union: Verfassungsvertrag von 29. Oktober 2004. Protokolle und Erklärungen zum Vertragswerk, Bonn.
- Lijphart, Arend (1984): Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government, Oxford.
- Moravcsik, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: Journal of Common Market Studies 31, S. 473-524.
- Moravcsik, Andrew (2002): In Defense of the „Democratic Deficit“: Reassessing Legitimacy in the European Union, in: Journal of Common Market Studies 40, S. 603-624.
- Nugent, Neill (2001): The European Commission, Hounds Mills/London.
- Pollack, Mark A. (2003): Control Mechanisms or Deliberative Democracy? Two Images of Comitology, in: Comparative Political Studies 36, S. 125-155.
- Putnam, Robert D. (1988): Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games, in: International Organization 42, S. 427-460.
- Shackleton, Michael (2000): The Politics of Co-Decision, in: Journal of Common Market Studies 38, S. 325-342.
- Smith, Andy (2003): Why European Commissioners Matter, in: Journal of Common Market Studies 41, S. 137-155.
- Wallace, Helen/Wallace, William/Pollack, Mark A. (2005): An Overview, in: dies. (Hrsg.): Policy-Making in the European Union, 5. Aufl., Oxford u. a., S. 3-12.
- Wessels, Wolfgang (1997): An Ever Closer Union? A Dynamic Macropolitical View On Integration Processes, in: Journal of Common Market Studies 35, S. 267-299.
- Wessels, Wolfgang/Maurer, Andreas (2003): Das Europäische Parlament nach Amsterdam und Nizza: Akteur, Arena oder Alibi, Baden-Baden.
- Zangl, Bernhard 2003: Regimetheorien, in: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, Opladen, S. 117-140.

Silvia von Steinsdorff

Verfassungsgerichte als Demokratie-Versicherung? Ursachen und Grenzen der wachsenden Bedeutung juristischer Politikkontrolle

1. Einleitung: Der weltweite Siegeszug gerichtlicher Verfassungskontrolle

Verfassungsgerichte sind vergleichsweise junge Elemente moderner Staatsorganisation. Die Idee, die Verfassungsmäßigkeit staatlichen Handelns von Gerichten überprüfen zu lassen, wurde zwar bereits vor gut 200 Jahren in den USA geboren. Ihre Verwirklichung blieb jedoch lange Zeit auf dieses eine Land beschränkt. Die parlamentarische Regierungsform, so glaubte man in Europa allenthalben noch in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, sei mit dem Prinzip der richterlichen Verfassungskontrolle unvereinbar. Erst nach der traumatischen Erfahrung der Selbstdemontage demokratischer Verfassungsordnungen zugunsten einer autoritären bzw. faschistischen Willkürherrschaft setzte sich auch hier die Überzeugung durch, dass die normative Grundordnung demokratischer Staaten eines besonderen rechtlichen Schutzes bedarf.

Seither erlebte die Idee der Verfassungsgerichtsbarkeit einen weltweiten Siegeszug, der nicht zuletzt von der bundesdeutschen Verfassungspraxis inspiriert wurde. Schließlich entwickelte sich das Bundesverfassungsgericht sehr rasch zu dem „mächtigen Pfeiler im Bau der Bundesrepublik“, den der Sozialdemokrat Carlo Schmid bei der Gründung des Gerichts im Jahr 1951 noch als Zukunftsvision beschworen hatte (Schiffers 1984: 66). Auch die Verfassungsgerichte in Italien und Österreich sowie – seit der Re-Demokratisierung in den 1970er Jahren – in Spanien und Portugal spielen heute eine zentrale Rolle im jeweiligen Staatsgefüge. Selbst der französische *Conseil constitutionnel*, der von den Verfassungsvätern der V. Republik gar nicht als unabhängiges Gericht konzipiert worden war, hat über die Jahre einen kontinuierlichen Machtzuwachs erfahren und kann inzwischen als selbstbewusster Hüter der Verfassung gelten (Mels 2003; Duhamel 1984: 622).

Mit welcher Selbstverständlichkeit eine unabhängige Verfassungsgerichtsbarkeit heute zu den Grundelementen jeder demokratischen Staatsordnung gezählt wird, zeigte sich nach dem Sturz der kommunistischen Regime in Mittel- und Osteuropa. Die Errichtung von Verfassungsgerichten nach westeuropäischem Muster erwies sich in allen post-sozialistischen Transformationsländern als „Exportschlager“ der Demokratisierung, wie Tabelle 1 zeigt. Ähnliches gilt für die (Re-)Demokratisierungsprozesse in Südafrika und mehreren lateinamerikanischen Ländern, bei denen die neu geschaffenen Verfassungsgerichte eine tragende Rolle übernahmen (Lösing 2001; Schmid 2000; Hirsch 2004: 17ff.). Offenbar gilt das Prinzip richterlicher Verfassungskontrolle gerade in Transformationsländern inzwischen als zentrales Element zur Stabilisierung des neuen, demokratischen Regierungssystems. Den Verfassungsgerichten wird die Rolle einer „Demokratie-Versicherung“ zugeschrieben

(Ginsburg 2003: 19), die das noch ungefestigte Institutionengefüge ebenso absichern und kontrollieren soll wie die staatliche Gewährleistung der individuellen Menschen- und Freiheitsrechte.

Tabelle 1: Verfassungsgerichte in Mittel-, Südost- und Osteuropa

Land	Gründung	Tätig seit
Bulgarien	1991	1991
Estland	1993	1993
Lettland	1996	1996
Litauen	1993	1997
Moldova	1994	1995
Polen	1982/1997	1985/1997
Rumänien	1992	1992
Russland	1991/1994	1991/1995
Slowakei	1994	1994
Slowenien	1994	1994
Tschechien	1993	1993
Ukraine	1996	1996
Ungarn	1989	1990

Quelle: Hönnige 2007; eigene Zusammenstellung.

Das Verständnis von Verfassungsgerichten als Demokratie-Versicherung wirft indes ein Schlaglicht auf das demokratietheoretische Kernproblem, dem sich die Institution höchstrichterlicher Verfassungskontrolle grundsätzlich gegenüber sieht: Woher nimmt eine kleine Gruppe von Juristen das Recht, Entscheidungen der gewählten Volksvertreter zu überprüfen oder sich in strittige Kompetenzabgrenzungen zwischen den Staatsgewalten einzumischen? Schließlich verfügen die „Hüter der Verfassung“ im Unterschied zu den gewählten Politikern in Parlament und Regierung allenfalls über eine indirekte demokratische Legitimation. Gleichzeitig liegen gerade in der Position der Verfassungsrichter außerhalb – oder gar oberhalb – des politischen Tagesgeschehens sowie in ihrer juristischen Fachkompetenz die entscheidenden Quellen ihrer Autorität (Vorländer 2006: 14; Ginsburg 2003: 2ff.). Auch wenn dieser Widerspruch letztlich nicht vollständig lösbar ist, wie im ersten Abschnitt dieses Aufsatzes gezeigt wird, lässt sich die verfassungsrichterliche Demokratie-Versicherung durchaus politisch legitimieren.

Schließlich gilt in der jüngeren sozialwissenschaftlichen Forschung¹ längst als unumstritten, dass es sich bei Verfassungsgerichten stets (auch) um politische Institutionen handelt, deren Funktionslogik allerdings teilweise von der „herkömmlicher“ politischer Akteure und Institutionen abweicht. Unter dem Stichwort der „Justizialisierung“ (*judicialization*) von Politik (z. B. Stone Sweet 2000) bzw. sogar der „Juristokratie“ (Hirschl 2004) wird vielmehr über das *Wie* der Einflussnahme von Verfassungsgerichten auf den politischen Entscheidungsprozess diskutiert. Die meisten – zumal vergleichenden – Arbeiten hierzu vertreten die Ansicht, dass der Einfluss wächst und zu einer allmählichen Umgestaltung nicht nur von Politikinhalten, sondern auch des Politikstils führt (z. B. Tate/Vallinder 1995; Stone Sweet 2000; Vanberg 2005). Mögliche Grenzen für diese Entwicklung oder gar gegenläufige Tendenzen wurden bislang kaum analysiert (Hönnige 2007: 37).

¹ In der politikwissenschaftlichen Forschung zum US-amerikanischen *Supreme Court* standen der politische Einfluss des Gerichts bzw. die politischen Interessen der einzelnen Richter von jeher im Zentrum der Untersuchungen. Folgerichtig spricht man auch kaum von einer Juridifizierung der Politik, da sich die politische Bedeutung des *Supreme Courts* in den letzten Jahrzehnten nicht grundsätzlich verändert hat (z. B. Hönnige 2007: 34f.).

An diesem Punkt setzt die Argumentation dieses Beitrages an, dessen zweiter Teil sich mit den Problemen der demokratischen Legitimation sowie mit den Grenzen der politischen Macht von Verfassungsgerichten auseinandersetzt. Den Schwerpunkt bildet hierbei die Frage nach der spezifischen Rolle und Verantwortung von Verfassungsgerichten in politischen Transformationsphasen. Unter welchen Voraussetzungen können Verfassungsgerichte hier tatsächlich als Demokratie-Versicherung wirken? Und an welchem Punkt sind sie mit dieser Rolle (noch) überfordert? Die vergleichende Argumentation greift exemplarisch auf die verfassungsgerichtliche Praxis in den „etablierten“ Demokratien der USA, Deutschlands und Frankreichs zurück und analysiert die bisherigen Erfahrungen mit den neu gegründeten Verfassungsgerichten in mehreren mittel- und osteuropäischen Staaten vor diesem Hintergrund. Hierbei richtet sich das besondere Augenmerk auf die Verfassungsgerichte in Ungarn, Polen, Bulgarien, Rumänien und Russland. Diese Auswahl folgt einer doppelten Überlegung. Einerseits wurde nach dem *most dissimilar cases design* vorgegangen, wo bei neben den „Vorreitern“ der Demokratisierung (Ungarn, Polen) auch Länder mit einem – gerade in Hinblick auf die Etablierung von Rechtsstaatlichkeit – deutlich schwierigeren Transformationsverlauf (Bulgarien, Rumänien) sowie Russland als Beispiel für eine (vorläufig) gescheiterte Demokratisierung berücksichtigt wurden. Andererseits sollen auch die Unterschiede der verfassungsgerichtlichen Entwicklung zwischen Ländern herausgearbeitet werden, die auf der Makroebene einen ähnlichen Transformationsverlauf aufweisen, wie Ungarn und Polen bzw. Bulgarien und Rumänien.

2. Die Legitimation von Verfassungsgerichtsbarkeit im Spannungsfeld von Recht und Politik

Die Idee der Verfassungsgerichtsbarkeit ist historisch eng mit der Entwicklung des modernen Konstitutionalismus verknüpft. Die Vorstellung vom Vorrang der Verfassung gegenüber allen anderen Rechtsnormen und das Konzept der Rechtsstaatlichkeit legen die Institutionalisierung der Verfassungskontrolle nahe. Im Kern geht es darum, formelle Gesetze bzw. auf ihnen basierende Verwaltungsakte und Gerichtsentscheidungen auf ihre Vereinbarkeit mit dem höherrangigen Verfassungsrecht zu überprüfen.

Selbst wenn die Notwendigkeit einer solchen Verfassungskontrolle grundsätzlich bejaht wird, bleibt die Frage, welche Instanz die Kontrollfunktion übernehmen soll. In den konstitutionellen Monarchien Westeuropas übertrug man die Aufgabe in der Regel zunächst dem Monarchen, der als *pouvoir neutre* über die Einhaltung der Verfassung wachen sollte. In einigen skandinavischen Ländern und in Großbritannien hat sich dieses Modell – mit Abstrichen – bis heute gehalten (Starck 2007: 24ff.). Eine andere Möglichkeit besteht darin, mit der Wächterrolle allein die gewählten Volksvertreter zu trauen. Dahinter steht das Prinzip der Parlamentssouveränität. Nur die unmittelbar demokratisch legitimierten Repräsentanten des Volkswillens haben das Recht, so die Überlegung, die Verfassung zu interpretieren und über ihre Einhaltung zu wachen. Die Entscheidung darüber, ob ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz gegen die Verfassung verstößt, obliegt folglich den Volksvertretern selbst. In Frankreich etwa war diese wenig effiziente Selbstkontrolle durch einen internen Parlamentsausschuss bis zum Ende der IV. Republik die einzige Form der Verfassungssicherung (Stone 1992: 227).

2.1 Fortsetzung der Politik mit den Mitteln des Rechts?

Der Gedanke, ein *Gericht* zum „Hüter der Verfassung“ zu bestellen, wurde zunächst nur in den Vereinigten Staaten in die Praxis umgesetzt. Der epochale Vorgang vollzog sich allerdings eher beiläufig. In dem berühmten Verfahren „*Marbury versus Madison*“ reklamierte der Vorsitzende des höchsten ordentlichen Gerichts der Vereinigten Staaten, John Marshall, im Jahr 1803 das Recht der konkreten Normenkontrolle für seine Institution (z. B. Hammons 1999). Er tat dies so geschickt und überzeugend, dass der *Supreme Court* seither weitgehend unbestritten die Funktion eines Verfassungsgerichts wahrnimmt, und zwar zusätzlich zu seinen Aufgaben als oberstes Gericht in Zivil- und Strafsachen. Diese Form der „diffusen“, das heißt von den ordentlichen Gerichten „nebenbei“ ausgeübten Verfassungs kontrolle wurde seither von Kanada, Australien, Indien und einigen lateinamerikanischen Ländern übernommen (Brünneck 1992: 28f.).

In Europa hingegen setzte sich im Verlauf des zwanzigsten Jahrhunderts weithin das österreichische Modell einer „konzentrierten“ Verfassungsgerichtsbarkeit durch. Es basiert auf der von Hans Kelsen in den 1920er Jahren propagierten Vorstellung, dass für die Verfassungssicherung ausschließlich eine eigens geschaffene Institution mit besonders qualifizierten Richtern zuständig sein sollte, die *neben* oder *über* den Fachgerichten steht.² Zur dauerhaften Verankerung dieser Variante der Verfassungsgerichtsbarkeit kam es nach dem Zweiten Weltkrieg. Unter dem Eindruck der „faschistischen Rechtsverwüstung“ (Wesel 1996: 7f.) schien vor allem in Deutschland, Italien und Österreich ein starkes Gericht der verlässlichste Garant der demokratischen Verfassungsordnung zu sein. Schließlich hatten die Parlamente und Staatsoberhäupter angesichts der totalitären Bedrohung als Verteidiger der von ihnen repräsentierten rechtsstaatlichen Demokratie eindeutig versagt.

Die gerichtliche Form der Verfassungs kontrolle wirft allerdings ein grundsätzliches Legitimationsproblem auf. Letzten Endes handelt es sich um eine *politische* Kontrolle der Staatsgewalten mit den Mitteln des *Rechts*. Carl Schmitt und Hans Kelsen haben die normative Bedeutung der hiermit verbundenen Grundsatzentscheidung mit großer analytischer Klarheit formuliert. In ihrer 1931 publizierten Auseinandersetzung um die Verfassungs kontrolle in der Weimarer Republik vertrat der einflussreiche deutsche Staatsrechtslehrer Carl Schmitt dezidiert die These, die nach seinem Verständnis per definitionem apolitischen Juristen seien prinzipiell ungeeignet für diese politische Aufgabe, ihnen fehle sowohl die Legitimation als auch die Qualifikation hierzu (Schmitt 1931: 36ff.). Sein Vorschlag, den Reichspräsidenten als neutralen Hüter der Verfassung zu betrachten, entsprach der herrschenden Meinung der Juristen wie auch der Politiker in der ersten deutschen Republik. Hans Kelsen hingegen, der geistige Vater des ersten europäischen Verfassungsgerichts im Österreich der Zwischenkriegszeit (Korinek/Martin 2007: 67ff.), hielt nicht nur den unwieriglich in (partei-)politische Auseinandersetzungen involvierten Staatspräsidenten als Hüter der Verfassung grundsätzlich für ungeeignet. Er lehnte auch die definitorische Trennung von Recht und Politik in Verfassungsfragen ab und schlug vor, die *politische* Legitimität *juristischer* Verfassungs kontrolle durch die demokratische Wahl der Richter zu gewährleisten (Kelsen 1931: 51).

² Ernst-Wolfgang Böckenförde unterscheidet hier nochmals zwischen dem „österreichischen“ und dem „deutschen“ Modell der Verfassungsgerichtsbarkeit. Während die Instanz der Verfassungsgerichtsbarkeit im ersten Fall gleichberechtigt neben den ordentlichen Gerichten steht, kommt ihm im zweiten Fall eine herausgehobene, übergeordnete Stellung zu (Böckenförde 1999: 14).

2.2 Verfassungsgerichte und demokratische Transformation

Zusätzliche Brisanz gewinnt die Debatte um die politische Macht von Verfassungsgerichten, wenn die Richter nicht nur die Verfassungskonformität politischer Entscheidungen in einem bereits etablierten Regierungssystem überprüfen, sondern darüber hinaus Lotsendienste auf dem Weg zu einer neuen demokratischen, rechtsstaatlichen Ordnung leisten sollen. Diese Idee spielte und spielt in vielen Transformationsländern der so genannten dritten Demokratisierungswelle eine wichtige Rolle, die in den 1970er Jahren zunächst Südeuropa erreichte und seit Ende der 1980er Jahre auf Mittel- und Osteuropa übergriff.

Die Erfahrungen mit der ersten Welle des *new constitutionalism* in Westeuropa zeigen, dass sich die Verfassungsgerichte von Beginn an als engagierte Anwälte im Dienst der neuen, demokratischen Ordnung verstanden haben. In der Bundesrepublik Deutschland etwa profilierte sich das Verfassungsgericht seit seiner Gründung im Jahr 1951 als konsequenter Fürsprecher einer liberalen, pluralistisch organisierten Staats- und Gesellschaftsordnung. Es brach weitaus kompromissloser als andere Verfassungsinstitutionen mit der autoritären Rechtskultur der Vergangenheit. Ein Grund hierfür ist, dass es beim Verfassungsgericht – im Gegensatz zur Fachgerichtsbarkeit – von Beginn an keine durch ihre NS-Vergangenheit belasteten Juristen gab (Kommers 1976: 123ff.). Inwiefern sich der in Westeuropa durchweg positive Befund auch auf die zahlreichen neuen Verfassungsgerichte in den ehemals realsozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas übertragen lässt, kann gegenwärtig noch nicht abschließend beurteilt werden. Aufs Ganze gesehen zählen die „Hüter der Verfassung“ jedoch zweifellos zu den positiven Errungenschaften der Transformation. Der amerikanische Politikwissenschaftler Herman Schwartz ist sogar davon überzeugt, dass die meisten Verfassungsgerichte in Mittel- und Osteuropa „wesentlich besser als erwartet“ funktionieren. Das sei bemerkenswert, wenn man bedenke, „dass sie fast ausnahmslos in einem ungünstigen oder sogar aggressiv-feindlichen Umfeld agieren“ (Schwartz 1999: 195).

Das politische Umfeld der Verfassungsgerichte in den meisten Staaten des ehemaligen Ostblocks unterscheidet sich in der Tat deutlich von den – ungleich günstigeren – Rahmenbedingungen, unter denen sich die richterliche Verfassungskontrolle in Westeuropa etablieren konnte. So beschäftigt sich die Transformationsforschung zunehmend mit den Defiziten der ursprünglich so hoffnungsvoll begonnenen Demokratisierungsprozesse in Mittel- und Osteuropa.³ Gerade die mangelnde Fähigkeit und/oder Bereitschaft zur Entwicklung rechtsstaatlicher Standards gilt hierbei als zentrales Problem bei der Institutionalisierung oder gar Konsolidierung liberaler Demokratie. In einer „politischen und rechtlichen Umwelt, die von Rechtsnihilismus kontaminiert und durch eine fehlende Rechtsstaatstradition gekennzeichnet ist“ (Sadurski 2002b: 4), trifft die Durchsetzung einer unabhängigen richterlichen Verfassungskontrolle auf große Hindernisse.

Folgerichtig bezahlten einige der neu geschaffenen Verfassungsgerichte in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion ihre Bemühungen um politische Eigenständigkeit sehr bald mit ihrer kompletten Ausschaltung aus dem politischen Prozess. In Weißrussland etwa kritisierten die Verfassungsrichter den autokratischen Regierungsstil des 1994 ins Amt gewählten Staatspräsidenten Aljaksandr Lukašenka zunächst dezidiert und erklärten zahlreiche seiner Dekrete für verfassungswidrig. Der Präsident ignorierte diese Entscheidungen und setzte die Richter mit offenen Drohungen unter Druck, bis die Mehrheit von ihnen Anfang 1997 resigniert zurücktrat. Seither hat das Verfassungsorgan jegliche Unabhängigkeit verloren und mutierte – wie alle anderen politischen Institutionen in Weißrussland – zum kritiklosen Erfüllungsgehilfen der präsidialen Politik (Steinsdorff 2004: 460f.). In Kasach-

³ Stellvertretend für viele Publikationen seien hier genannt: Collier/Levitsky 1997; Merkel/Puhle 1999; Bendel/Croissant/Rüb 2002.

stan wurde das gerade etablierte Verfassungsgericht sogar wieder völlig abgeschafft, weil Präsident Nazarbaev dessen Kritik an seinen politischen Entscheidungen missfiel. Als sich die Richter 1995 gegen die von ihm initiierte Verfassungsreform wandten, tilgte der Staatschef die Institution kurzerhand gänzlich aus dem revidierten Verfassungstext (Schwartz 1999: 209).

Sieht man von diesen Extremfällen ab, konnten sich die osteuropäischen Verfassungsgerichte indes weitgehend störungsfrei als fester Bestandteil der jeweiligen Staatsorganisation konsolidieren. Es fällt jedoch auf, dass sie ihre politische Rolle sehr unterschiedlich interpretieren. So bewährte sich beispielsweise das bulgarische Verfassungsgericht im ersten Jahrzehnt seiner Existenz mehrfach als unbestechlicher Schiedsrichter zwischen rivalisierenden politischen Akteuren und als unbeugsamer Verteidiger der eigenen Unabhängigkeit gegenüber Einschüchterungsversuchen durch wechselnde Regierungen (Schwartz 1999: 207). Es gewann an Ansehen und Akzeptanz in der Bevölkerung und bei den politischen Eliten gleichermaßen, weil es die Exekutive – unabhängig von ihrer jeweiligen politischen Ausrichtung – wiederholt in die Schranken wies, wenn diese die Rechte der parlamentarischen Opposition beschneiden wollte (Ganev 2002: 252ff.). Im Gegensatz dazu schlug sich die erste Generation der Verfassungsrichter im post-sowjetischen Rumänien eindeutig auf die Seite des ersten Staatspräsidenten, Ion Iliescu. Während die Hüter der Verfassung ihre Aufgabe gegenüber dem Parlament gemäßigt kritisch wahrnahmen – im ersten Jahrzehnt ihrer Tätigkeit erklärten sie rund 30 Gesetze für verfassungswidrig (Weber 2002: 291) – widersprachen sie den Entscheidungen des Staatspräsidenten selbst dann nicht, wenn dieser seine konstitutionellen Kompetenzen offensichtlich überdehnte. So widerriefen die Richter sogar ihre frühere gegenteilige Entscheidung, als Iliescu 1996 zum dritten Mal als Präsidentschaftsbewerber antreten wollte, obwohl die Verfassung nur zwei Amtszeiten in Folge zulässt (Schwartz 1999: 210).

Die unterschiedlich ausgeprägte Bereitschaft der beiden hier exemplarisch angeführten südosteuropäischen Verfassungsgerichte, den dominanten politischen Akteuren als unabhängige Instanz der Demokratie-Versicherung gegenüber zu treten, lässt sich kaum mit einer stärkeren oder schwächeren institutionellen Stellung begründen. Insgesamt verfügen die meisten Verfassungsgerichte in den post-sozialistischen Ländern über ähnlich weitreichende Kompetenzen und auch über eine gute formelle Absicherung gegenüber politischer Gängelung, wie weiter unten noch im Einzelnen ausgeführt wird. So bleibt zu fragen, warum manche Gerichte diese Möglichkeiten sehr viel couragierter ausschöpfen als andere – und unter welchen Umständen ein solcher *judicial activism* der demokratischen Kontrollfunktion auf lange Sicht sogar abträglich sein kann. Die ganze Bandbreite der Chancen, aber auch der Risiken einer selbsternannten verfassungsrichterlichen Lotsenfunktion während der unmittelbaren Demokratisierungsphase wird sichtbar, wenn man die politische Rolle des ungarischen und des russischen Verfassungsgerichts in den 1990er Jahren betrachtet.

In Russland führte die unmittelbare Verstrickung der Verfassungsrichter in den Systemwandel zu einer Diskreditierung der neuen Verfassungsinstitution, noch bevor diese im politischen System richtig Fuß gefasst hatte. Bereits 1991 war ein mit sehr weitreichenden Kompetenzen ausgestattetes Verfassungsgericht in die noch immer geltende sowjetische Konstitution eingefügt worden. Obwohl die Verfassungsbestimmungen den 13 Richtern⁴ – in Anlehnung an die US-amerikanische *political question doctrine* – ausdrücklich nahe legten, ihre Entscheidungen auf „reine Rechtsfragen“ zu beschränken, spielten diese von Beginn an eine Art Schiedsrichterrolle zwischen den verschiedenen politischen Akteuren (Sharlet 1993a: 3f.). Insbesondere der erste Präsident, Valerij Zor'kin, scheute nicht vor öffentlicher politischer Parteinaufnahme zurück. Als im Herbst 1993 der schon länger schwelende

⁴ Zwei der fünfzehn Richterstellen wurden zunächst nicht besetzt.

Machtkampf zwischen dem Staatspräsidenten und dem Parlament um die Ausgestaltung einer neuen Verfassungsordnung eskalierte, schlugen sich der Gerichtspräsident und einige Richter offen auf die Seite der opponierenden Parlamentarier. Sie erklärten mehrere Rechtsakte des Staatspräsidenten ohne nähere Prüfung, ja sogar vor Sichtung der relevanten Dokumente, pauschal für verfassungswidrig (Mommsen/Nußberger 2007: 120f.; Sharlet 1993b: 325).

Nachdem Staatspräsident Boris El'cin den Verfassungskonflikt im Oktober 1993 auf gewaltsamem Wege für sich entschieden hatte, löste er das Verfassungsgericht kurzerhand vorübergehend auf. Als das Gremium Anfang 1995 seine Arbeit mit geringfügig beschnittenen Kompetenzen und unter veränderter personeller Zusammensetzung wieder aufnehmen konnte, galt es zunächst, das verspielte Vertrauen in die politische Unabhängigkeit der Entscheidungsfindung wiederzuerlangen (Nußberger 1998: 106). Seither hat sich das Gericht in zahlreichen Urteilen und Stellungnahmen nicht nur sichtbar um politische Neutralität bemüht (Morshchakova 2001: 205), sondern es ist jedem neuen Konflikt mit den Staatsgewalten aus dem Weg gegangen (Krone 1998: 267). Während der zunehmend autoritären Präsidentschaft Vladimir Putins hat das russische Verfassungsgericht sogar einige seiner eigenen Entscheidungen zum Schutz der Grundrechte und der demokratischen Gewaltenteilung revidiert. Es hat damit – ungeachtet einiger zaghafter Versuche, die frühere liberale Linie fortzuführen – grundsätzlich erkennen lassen, dass es die „von der ‚Vertikale der Macht‘ vorgegebenen neuen Spielregeln akzeptiert und bestätigt“ (Nußberger 2007: 233).

Eine gänzlich andere Entwicklung nahm das Verfassungsgericht im post-kommunistischen Ungarn. Auch hier spielte die erste Richtergeneration bereits während der unmittelbaren politischen Transformationsphase eine äußerst aktive Rolle. Die Institution wurde im Zuge der Verfassungsrevision von 1989 geschaffen, die die Weichen für eine Demokratisierung des politischen und gesellschaftlichen Lebens stellte. Die zunächst nur neun Richter (die Verfassung sah bzw. sieht ursprünglich 15 und heute 11 Richterstellen vor) nahmen ihre Arbeit im November 1989, also bereits rund fünf Monate vor der ersten freien Parlamentswahl im April 1990 auf. Sie hatten die ausdrückliche Anweisung, den Übergang zur Demokratie zu überwachen und insbesondere die Rechtmäßigkeit des gesamten Systemwandels zu garantieren (Schwartz 2002: 77).

Aus diesem Auftrag leiteten die ungarischen Verfassungsrichter das Recht ab, die Grundlagen des gesamten neuen politischen Systems aktiv mitzustalten. Möglich wurde dies, weil in Ungarn kein revolutionärer Neuanfang, sondern vielmehr ein kontinuierlicher Systemwandel stattfand. Die „Rechtskontinuität“ und „Legalität“ des gesamten Übergangs stellte gewissermaßen das oberste Gebot der ausgehandelten Reformen dar (Spuller 1998: 11). Diese Eigentümlichkeit des ungarischen Wegs zur liberalen Demokratie erklärt auch, warum die sozialistische Verfassung lediglich schrittweise revidiert und zu keinem Zeitpunkt durch ein neues Dokument aus einem Guss ersetzt wurde. So fiel den Verfassungsrichtern gewissermaßen automatisch die Aufgabe zu, die einzelnen Fragmente des konstitutionellen Neuanfangs durch ihre Rechtsprechung zu einem Ganzen zusammenzufügen und mit dem Geist der liberalen Demokratie zu füllen.

In einem ihrer ersten grundlegenden Urteile formulierten die Richter deshalb – in Anlehnung an eine Wortschöpfung ihrer italienischen Kollegen – die Doktrin von der „unsichtbaren Verfassung“: „Das Verfassungsgericht [...] hat durch seine Urteile ein kohärentes System zu bilden, das als eine ‚unsichtbare Verfassung‘ über dem Verfassungstext steht, der zur Zeit aus tagespolitischen Gründen noch häufig verändert wird“ (zit. n. Sólyom 2002: 22). Dieses Bekenntnis zu einer aktiven Weiterentwicklung und Ausformung des Rechts im Sinne der neuen Demokratie hat viel dazu beigetragen, dass in Ungarn „das wahrscheinlich mächtigste Verfassungsgericht in Osteuropa“ entstanden ist (Schwartz 2002: 83f.). Allerdings ist die weite Auslegung der eigenen politischen Rolle in-

zwischen auch unter den ungarischen Verfassungsrichtern selbst nicht mehr umstritten. Der erste Präsident des Gerichts, László Sólyom, mit dessen Namen die Phase von *political activism* vor allen anderen verbunden ist, wurde vom Parlament – gegen seinen Wunsch – nicht für eine zweite Amtszeit gewählt. Seitdem halten sich die ungarischen Verfassungshüter mit politisch relevanten Entscheidungen merklich zurück und distanzieren sich teilweise ausdrücklich von dem engagierten Stil der ersten Richtergeneration (Halmai 2002).

3. Grundlagen und Grenzen der Justizialisierung von Politik

Die Ausführungen zu den neuen Verfassungsgerichten in Mittel-, Südost- und Osteuropa zeigen, dass diese eine nicht zu unterschätzende Rolle im politischen Transformationsprozess spielen bzw. spielen. Dort, wo die zentralen politischen Akteure eine solche unabhängige Einflussgröße nicht dulden wollten – wie in Kasachstan oder Weißrussland – wurden die gerade entstandenen Gerichte schnell wieder abgeschafft oder zumindest politisch neutralisiert. In allen anderen Fällen konnten sich die Verfassungsgerichte erstaunlich rasch als stabile Institutionen etablieren, deren politische Rolle weder von den anderen politischen Akteuren noch von der Bevölkerung ernsthaft in Frage gestellt wird. Auch wenn das Ausmaß an Unabhängigkeit und die Intensität stark differieren, mit denen die Verfassungsgerichte in den Transformationsstaaten der dritten Demokratisierungswelle im politischen Prozess agieren, kann man doch generell ähnliche Tendenzen der Justizialisierung von Politik erkennen wie in Westeuropa.

Der Begriff der Justizialisierung (*judicialization*) geht ursprünglich auf den amerikanischen Politikwissenschaftler Alec Stone Sweet zurück. Er bezeichnet damit die Verrechtlichung politischer Entscheidungsprozesse aufgrund der Existenz von Verfassungsgerichten. In seiner Monographie „Governing with Judges“ (2000) kommt er zu dem Schluss, dass die Justizialisierung der Politik in den europäischen Ländern kontinuierlich zunimmt. Er zeichnet eine wechselseitige Konditionierung von Politikern und Verfassungsrichtern in Frankreich, Deutschland, Italien, Spanien sowie auf der supranationalen Ebene der Europäischen Union nach. Demnach antizipieren die gewählten Volksvertreter bei der Gesetzgebung bereits mögliche verfassungsrechtliche Konsequenzen ihres Tuns, während sich die Richter bei der Kontrolle einzelner Normen ihrerseits „die Schuhe [der Politiker] überstreifen und jeden Schritt ihres Entscheidungsprozesses nachvollziehen“ (Stone Sweet 2000: 204). Ähnliche Beobachtungen finden sich in einigen jüngeren Untersuchungen zur politischen Rolle verschiedener etablierter und neuer Verfassungsgerichte (für Deutschland z. B. Vanberg 2005).

Die meisten derartigen Untersuchungen sind sich darin einig, dass das Ausmaß der Justizialisierung von Politik durch Verfassungsgerichte kontinuierlich wächst. Die begrenzenden bzw. relativierenden Faktoren dieser Entwicklung werden nur selten thematisiert. Dabei zeigt gerade die Beschäftigung mit den neuen Verfassungsgerichten in den postsozialistischen Transformationsländern, wie stark die – grundsätzlich durchaus vorhandenen – politischen Einflussmöglichkeiten der Gerichte durch externe Faktoren eingeschränkt werden können. Die Richter sind letzten Endes darauf angewiesen, den Handlungsräum zu nutzen, den ihnen die anderen politischen Akteure einräumen. Im Folgenden werden drei Aspekte analysiert, die diesen Spielraum bestimmen bzw. die Art seiner Nutzung definieren. Ob und wie ein politisches Herrschaftsgefüge tatsächlich von zunehmender Justizialisierung durch verfassungsrichterliche Politikbeeinflussung geprägt wird, ergibt sich aus dem Zusammenwirken dieser Faktoren.

3.1 Formen und Ausmaß politischer Einflussmöglichkeiten

Zunächst hängt die mögliche demokratie(ver)sichernde Rolle jedes Verfassungsgerichts von den konkreten Kompetenzen ab, die die Verfassung und/oder entsprechende gesetzliche Regelungen ihm einräumen. Hier lassen sich grob drei Verfahrensarten unterscheiden⁵: Organstreitigkeiten, Normenkontrollen und Verfassungsbeschwerden (vgl. Tabelle 2; eine ähnliche Unterteilung auch bei Säcker 2003: 55ff.).

Tabelle 2: Verfahrensarten

	D	USA	FR	HU	PL	BUL	RU	RF
Kompetenzstreit	+	+	+	+	+	+	○	+
Verfassungsbeschwerde	+	○	○	+	+	○	○	+
Abstrakte Normenkontrolle präventiv	○	○	+	+	+	○	+	○
Abstrakte Normenkontrolle repressiv	+	○	○	+	+	+	○	+
Konkrete Normenkontrolle	+	+	○	+	+	+	+	+

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Bei staatsrechtlichen Organstreitigkeiten übernimmt das Verfassungsgericht eine Art Schiedsrichterrolle zwischen anderen Verfassungsorganen, etwa zwischen dem Staatspräsidenten und dem Parlament oder zwischen zwei Parlamentskammern um bestimmte Befugnisse im Gesetzgebungsverfahren. In föderal organisierten Staaten – in Tabelle 2 trifft dies auf Deutschland, die USA und Russland zu – sind die Verfassungsgerichte auf Bundesebene zudem für rechtliche Streitigkeiten zwischen einzelnen Gliedstaaten bzw. zwischen einem Gliedstaat und dem Bundesstaat zuständig. Dieser Kompetenzbereich ist weitgehend unumstritten, es handelt sich quasi um das Herzstück verfassungsgerichtlicher Tätigkeit. Während Organstreitigkeiten in etablierten Demokratien vergleichsweise selten sind, da viele staatsrechtliche Kompetenzfragen bereits geklärt wurden, kommt dieser Verfahrensart in den post-sozialistischen Transformationsländern eine wichtige Rolle zu. In Ungarn beispielsweise erwarb sich das Verfassungsgericht hohes Ansehen durch die Interpretation der verfassungsrechtlich nicht eindeutigen Aufgabenteilung zwischen Staatspräsident und Regierungschef (Körösényi 2002: 346). Das (macht)politische Konfliktpotential einer solchen Schiedsrichterrolle liegt indes auf der Hand, und nicht allen Verfassungsgerichten in den neuen Demokratien Mittel- und Osteuropas gelang es in gleichem Maße wie ihren ungarischen Kollegen, ihre Interpretation der staatsorganisatorischen Machtverteilung gegen den Widerstand der betroffenen Akteure durchzusetzen.

Unter Normenkontrollverfahren sind all jene Verfahrensarten zu verstehen, bei denen die Verfassungsrichter formelle Gesetze auf ihre Vereinbarkeit mit der geltenden Verfassung überprüfen. Während bei der konkreten Normenkontrolle in der Regel die Richter⁶ ein Gerichtsverfahren aussetzen können, wenn sie erheblich an der Verfassungskonformität eines Gesetzes zweifeln, das sie bei der Entscheidung anwenden müssten, zielt die abstrakte Normenkontrolle darauf ab, ein Gesetz noch vor seiner Anwendung in der Praxis auf die Verfassungskonformität überprüfen zu lassen. Dahinter steht meist eine politische Auseinandersetzung zwischen Parlamentsmehrheit und Opposition oder zwischen dem föderalen Gesetzgeber und einzelnen Gliedstaaten. Die unterlegenen politischen Akteure, die eine Verabschiedung des betreffenden Gesetzes nicht verhindern konnten, erhalten auf diesem

⁵ Zusätzlich verfügen die meisten Verfassungsgerichte noch über Spezialzuständigkeiten, etwa bei Wahlprüfung, Amtsenthebungsverfahren oder Parteiverbot. Diese Zuständigkeiten spielen für die Argumentation dieses Aufsatzes jedoch keine Rolle und werden deshalb nicht näher betrachtet.

⁶ In den USA haben alle Prozessbeteiligten – also auch betroffene Bürger – das Recht, ein Verfahren dem *Supreme Court* vorzulegen.

Wege die Möglichkeit, ihre Verfassungsbedenken nochmals vorzutragen. Die abstrakte Normenkontrolle kann vor Inkrafttreten eines Gesetzes (präventiv) oder nach seiner Verkündung (repressiv) erfolgen. Während beispielsweise in Deutschland und Russland nur bereits verkündete Gesetze vom Verfassungsgericht überprüft werden können, bleibt dem französischen *Conseil constitutionnel* nur die kurze Spanne zwischen der Verabschiedung eines Gesetzes im Parlament und der Unterzeichnung durch den Staatspräsidenten. Hinter der in den meisten Ländern üblichen Regelung einer ausschließlichen *a posteriori*-Kontrolle steht die Überlegung, dass das Verfassungsgericht den Prozess einer politischen Mehrheitsfindung im Parlament nicht ersetzen oder vorwegnehmen soll.

Der dritte Verfahrenstyp, der sich unter dem Oberbegriff der Verfassungsbeschwerde zusammenfassen lässt, ist nur in relativ wenigen Ländern angelegt. Sie eröffnet den Staatsbürgern des betreffenden Landes (in Deutschland sogar „jedermann“) den Weg zum Verfassungsgericht, wenn sie sich durch einen staatlichen Hoheitsakt in ihren Grundrechten persönlich verletzt fühlen. Das individuelle Klagerecht gewinnt umso mehr Bedeutung, je weiter der Begriff des staatlichen Hoheitsaktes gefasst wird. Während etwa in Ungarn und in Russland nur formelle Gesetze gemeint sind, deren unmittelbare Auswirkung auf den Einzelnen meist nicht nachweisbar ist, zählen in Deutschland auch Gerichtsentscheidungen und Verwaltungsakte als Klagegrund. Generell ist eine Verfassungsbeschwerde allerdings erst dann zulässig, wenn der Instanzenweg vor den Fachgerichten erschöpft wurde.

Zumindest in Deutschland steht die große rechtspolitische Bedeutung dieser Verfahrensart außer Frage. Bei rund 96 Prozent aller bis 2001 beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe anhängigen Verfahren handelte es sich um individuelle Verfassungsbeschwerden, von denen allerdings im Schnitt nur 2,5 Prozent erfolgreich waren (Säcker 2003: 80). Die Zahlen belegen, in welchem Maße das Bundesverfassungsgericht von den Bürgern als Anwalt und Schutzmacht gegenüber der Staatsgewalt verstanden wird. Es ist indes kaum zu erwarten, dass diese Wirkung auch in denjenigen osteuropäischen Transformationsländern erzielt werden kann, in denen Verfassungsbeschwerden zulässig sind. So entfällt beispielsweise in Ungarn⁷ nur rund 1 Prozent der anhängigen Verfahren auf Verfassungsbeschwerden (Körösényi 2002: 346). In Russland behindern – neben der Begrenzung auf formelle Gesetze – auch die rigiden Zulässigkeitsvoraussetzungen eine stärkere Inanspruchnahme der individuellen Verfassungsbeschwerde (Krone 1998: 261).

Setzt man die Ausgestaltung der verfassungsrichterlichen Kompetenzen in den drei genannten Bereichen in Relation zu den politischen Einflussmöglichkeiten des jeweiligen Gerichts, lassen sich keine linearen Zusammenhänge finden nach dem Muster: „Je umfangreicher die Kompetenzen, desto größer die politische Rolle“. Hierzu differieren der Umfang und die Reichweite der Regelungen zu stark. Ohnehin ist festzuhalten, dass kein Verfassungsgericht weltweit über umfassende Befugnisse in allen drei Bereichen verfügt (Schwartz 2002: 24). Gleichwohl legt die vergleichende Übersicht in Tabelle 2 einige generelle Schlussfolgerungen nahe. Sie verdeutlicht insbesondere eine klare Orientierung der neuen osteuropäischen Gerichte am Modell des Bundesverfassungsgerichts, das von vorn-

⁷ Dort können sich die Bürger allerdings auch im Rahmen der so genannten *actio popularis* direkt an das Verfassungsgericht wenden. Ungarn ist das einzige Land, das den Kreis der Antragsberechtigten im abstrakten Normenkontrollverfahren über die beteiligten politischen Institutionen und ihre Vertreter hinaus erweitert hat. Auf der Grundlage dieser Regelung konnte das ungarische Verfassungsgericht bereits in den ersten Jahren seiner Existenz wichtige Entscheidungen treffen, um dem Rechtsstaatsprinzip im Sinne der „ungeschriebenen Verfassung“ zum Durchbruch zu verhelfen. So erklärten die Richter auf diesem Wege 1990 die Todesstrafe für verfassungswidrig (Sólyom 2002: 27). Allerdings birgt die *actio popularis* die Gefahr einer Überflutung des Verfassungsgerichts mit Klagen einzelner Bürger (Körösényi 2002: 346), die bestimmte Gesetze aus persönlichen oder politischen Gründen ablehnen, obwohl sie nicht unmittelbar von ihrer Anwendung betroffen sind.

herein eine Betonung der politischen (Schiedsrichter-)Rolle beinhaltet. So hat die abstrakte Normenkontrolle in allen aufgeführten Ländern einen großen Stellenwert, deren Logik die Verfassungshüter a priori stark in das Spannungsverhältnis zwischen Regierung und Opposition einbindet (Hönnige 2007). Dies ist ein wichtiges Indiz für ein hohes Justizialisierungs-Potential der Verfassungsgerichte in den post-sozialistischen Transformationsstaaten. Die in Tabelle 2 zusammengestellten Befunde zeigen allerdings auch, dass die Existenz dieser Kompetenz keine hinreichende Voraussetzung für ihre tatsächliche Implementierung darstellt. Das belegen die im Abschnitt 2.2 dargestellten Unterschiede im politischen Rollenverständnis der mittel- und osteuropäischen Verfassungsgerichte bei nahezu identischer Kompetenzzusstattung ebenso wie der atypische Fall des US-amerikanischen *Supreme Court*. Dessen fraglos großer politischer Einfluss basiert auf einer wesentlich schmaleren Basis von Befugnissen (keine abstrakte Normenkontrolle, keine Verfassungsbeschwerde) als bei europäischen Verfassungsgerichten.

Ein weiterer Aspekt, der für die tatsächlichen Wirkungsmöglichkeiten der rechtlich vorgesehenen Kompetenzen entscheidend ist, betrifft die Akteure, die in den verschiedenen Verfahren als Kläger bzw. Antragsteller auftreten können. Tabelle 3 verdeutlicht exemplarisch die möglichen Konstellationen bei den verschiedenen Verfahrensarten. Während in allen aufgeführten Ländern bei Organstreitigkeiten der Kreis der Verfahrensbeteiligten alle potentiellen Betroffenen umfasst, finden sich in den beiden anderen Verfahrensarten bedeutsame Unterschiede im Detail. Alle neuen osteuropäischen Gerichte folgen auch hier dem deutschen Modell und räumen der parlamentarischen Opposition⁸ ausdrücklich das Recht ein, abstrakte Normenkontrollen anzustrengen. Alternative Akteure – allen voran die Staatsbürger selbst – sind hingegen nur in einigen Ländern befugt, sich direkt an das Verfassungsgericht zu wenden.

Tabelle 3: Anrufungsberechtigte und Selbstbefassungsrecht

	D	USA	FR	HU	PL	BUL	RU	RF
Pluralistisch (bei Kompetenzstreit)	+	+	+	+	+	+	+	+
Opposition/alternative Akteure (bei Normenkontrolle und/oder Verfassungsbeschwerde)	+/-	○/+	(+) ^a /○	+/-	+/-○	+/-○	+/-○	+/-○

^a seit 1974

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

3.2 Quellen rechtlicher und politischer Legitimation

In welchem Maße die Verfassungsrichter die ihnen eingeräumten Kompetenzen nutzen können, hängt nicht nur von den rechtlichen Bestimmungen ab. Wie eingangs erörtert, spielt hierbei die Akzeptanz eine zentrale Rolle, auf die richterliche Politikkontrolle sowohl in der Bevölkerung als auch bei den anderen politischen Akteuren stößt. Diese Akzeptanz speist sich aus unterschiedlichen Quellen. Einen wesentlichen Bestandteil bildet die Legitimation, über die die Richter verfügen. Wenngleich der demokratietheoretische Widerspruch einer rechtlich legitimierten Kontrolle politisch legitimierter Entscheidungen nicht vollständig lösbar ist (siehe Abschnitt 2.1), kann das Auswahlverfahren der Richter dieses Grundproblem doch deutlich mildern. Hierbei lassen sich allerdings zwei verschiedene Le-

⁸ Die konkrete Anzahl der notwendigen Parlamentarier, die einen Antrag unterstützen müssen, differiert von Land zu Land geringfügig. Meist sind rund 20 % erforderlich; lediglich in Ungarn hat jeder einzelne Staatsbürger – und damit natürlich auch jeder einzelne Parlamentarier – das Recht, eine Normenkontrolle anzustrengen (*actio popularis*, siehe oben Fn. 7).

gitimensionsmodelle unterscheiden, die zumindest auf den ersten Blick kaum zu einem dauerhaften Ausgleich zu bringen sind.

Einerseits spielt die fachliche „Qualitätssicherung“ bei der Kandidatenwahl in vielen Ländern eine wichtige Rolle. Dahinter steht die Überzeugung, dass herausragende juristische Fähigkeiten und andere formale Eignungskriterien die beste Garantie für eine souveräne, unbestechliche richterliche Verfassungskontrolle darstellen. Andererseits wird argumentiert, die Legitimität verfassungsrichterlicher Entscheidungen hänge wesentlich davon ab, dass demokratisch gewählte Politiker selbst die Richter mit der Aufgabe der Verfassungssicherung beauftragen. Unter dieser Voraussetzung können die Richter „Gesetze überprüfen, weil der Gesetzgeber selbst ihnen den Auftrag dazu gegeben hat“ (Wesel 1996: 16). Während die Bedeutung der professionellen Eignung eine Auswahl durch juristische Fachgremien oder gar eine Kooptation durch die amtierenden Richter nahe legt, die möglichst unter Ausschluss der (fachfremden) Öffentlichkeit stattfinden sollte, führt die Beteiligung von politischen Mandatsträgern am Auswahlverfahren automatisch zu einer öffentlichen, (partei)politisch dominierten Debatte um die Besetzung der Richterstellen. Das zentrale Auswahlkriterium bildet unter diesen Bedingungen die politische Mehrheitsfähigkeit des jeweiligen Kandidaten.

Tabelle 4: Professionelle Qualitätssicherung

	D	USA	FR	HU	PL	BUL	RU	RF
Mindestalter	+	○	○	+	○	○	○	+
Berufserfahrung	+	○	○	+	○	+	+	+
Altersgrenze	+	○	○	+	○	○	○	+
Juristische Qualifikation	+	○	○	+	+	+	+	+

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Tabelle 4 fasst die wesentlichen Kriterien fachlicher Qualifikation zusammen, zu denen neben herausragenden juristischen Kenntnissen und einschlägiger Berufserfahrung auch die Festsetzung eines Mindest- und/oder Höchstalters zählen. Die Übersicht zeigt, dass die Verfassungsgerichtsgesetze in Deutschland, Ungarn und Russland die detailliertesten Vorgaben machen. Zumindest in dem zentralen Punkt der juristischen Qualifikation setzt das Auswahlverfahren auch in den anderen aufgeführten mittel- und osteuropäischen Ländern auf Legitimation durch Fachkompetenz. Dass in den USA eine vergleichbare formale Regelung fehlt, hat historische Gründe; de facto rekrutiert der Staatspräsident Kandidaten für den *Supreme Court* ausschließlich unter den angesehensten Juristen des Landes (Baum 1998: 41). Lediglich in Frankreich spielen weder berufliche Qualifikation noch sonstige formale Eignungskriterien eine Rolle. Hier folgt die Kandidatenkür im *Conseil constitutionnel* in erster Linie der Logik politischer Freundschaftspflege oder sie dient der Versorgung ausgedienter Politiker.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass bei der Auswahl von Verfassungsrichtern in allen hier verglichenen Ländern – unbeschadet der unterschiedlichen formalen Vorgaben – das politische Kalkül überwiegt. Alle an der Rekrutierung direkt oder indirekt Beteiligten versuchen, künftige Entscheidungen des Gerichts in ihrem Sinne zu beeinflussen und dadurch eine bestimmte ethisch-politische Werthaltung der Richtermehrheit sicherzustellen. In den USA geschieht das völlig offen und gilt als legitim. Seit der Präsidentschaft Theodor Roosevelt wird dafür der allgemein akzeptierte Begriff „The packing of the Court“ verwendet. Der ehemalige *Chief Justice* William Rehnquist kommentierte dieses Verfahren ganz pragmatisch: „Es gibt keinen Grund auf der Welt, warum der Präsident nicht Leute ernennen sollte, die seine politischen und philosophischen Prinzipien teilen“ (O’Brien 2003: 32). Ähnlich offen werden die politischen Auswahlkriterien in den meisten osteuropäischen

Transformationsstaaten diskutiert, während in der Bundesrepublik die notwendige Suche nach parteipolitischem Proporz im Vorfeld der parlamentarischen Abstimmung immer wieder heftig kritisiert wird (z. B. Fromme 2000: 2978).

Tabelle 5: Legitimation des Wahlverfahrens/Schutz vor politischem Druck

	D	USA	FR	HU	PL	BUL	RU	RF
Transparentes Wahlverfahren	o	+	o	+	+	+	+	+
Mitwirkung der Opposition	+	(+)	(o)	+	o	o	o	+
Ausschluss einer Wiederwahl	+	+	+	o	+	+	+	+

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Dabei umfasst das Auswahlverfahren gerade in Deutschland eine Reihe von Mechanismen, die die politische Legitimation der Verfassungsrichter möglichst weitgehend objektivieren. Im Vergleich zur Besetzungspraxis des französischen *Conseil constitutionnel* beispielsweise kann der deutsche Rekrutierungsmechanismus geradezu als Musterbeispiel demokratischer Konsensfindungsstrategien gelten. Auch in diesem Punkt stand das Bundesverfassungsgericht Pate für die entsprechenden Regelungen in mehreren osteuropäischen Ländern, wie Tabelle 5 zeigt. Das gilt sowohl für die Verteilung des Nominierungsrechts auf verschiedene politische Institutionen – in Deutschland Bundestag und Bundesrat; in Mittel- und Osteuropa ist neben den Parlamentskammern oft auch der Staatspräsident vorschlagsberechtigt – als auch für das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten. Auf diese Weise wird die parlamentarische Opposition automatisch in die Richterwahl einbezogen und eine überparteiliche Konsensfindung befördert. Während letztere Bestimmung etwa in Polen, Rumänien und Bulgarien nicht übernommen wurde, schließen alle hier untersuchten Transformationsstaaten bis auf Ungarn eine Wiederwahl der Richter aus. Zusammen mit einer im Vergleich zu gewählten Politikern langen Amtszeit von neun bis zwölf Jahren⁹ fördert diese Regelung die politische Unabhängigkeit der Verfassungsrichter, da sie bei der Entscheidungsfindung nicht auf potentielle Mehrheitsmeinungen Rücksicht nehmen müssen, um ihre etwaige Wiederwahl zu sichern.

Ein weiteres wichtiges Kriterium, das die politische Legitimation der Verfassungsrichter befördert, betrifft die Transparenz des Auswahlverfahrens. Gerade weil die Betonung der fachlichen Legitimation und die gewünschte Politikferne der Verfassungskontrolleure ein demokratisches Wahlverfahren ausschließen, sind eine offene Diskussion der Kandidatenvorschläge sowie ein öffentlich nachvollziehbarer Entscheidungsprozess der zuständigen Wahlgremien von Bedeutung. In den USA wird ein Höchstmaß an Transparenz durch öffentliche, im Fernsehen übertragene Kandidatenanhörungen sichergestellt. Viele europäische Juristen und Politiker befürchten durch derartige Hearings allerdings die Gefahr populistischer Einflüsse sowie eine „Entrechtlichung“ der Auswahlkriterien (Brünneck 1992: 30ff.; Weber 1995: 61ff.). Dennoch ist es in den post-sozialistischen Transformationsstaaten besser gelungen als in Deutschland und Frankreich, auch ohne Fernsehdebatten die Öffentlichkeit über die Auswahlkriterien ebenso zu informieren wie über den Auswahlvorgang selbst (vgl. Tabelle 5). Meist werden die Besetzungsfragen in parlamentarischen Plenardebatten und/oder von anderen auswahlberechtigten Akteuren öffentlich erörtert.

⁹ Die Mitglieder des US-amerikanischen *Supreme Court* werden sogar auf Lebenszeit ernannt. Dies macht sie einerseits besonders unabhängig, andererseits sehen mehrere europäische Verfassungsgesetze bewusst eine Altersobergrenze für Richter vor, um sie vor dem Vorwurf altersbedingter Amtsunfähigkeit zu schützen.

Wie erfolgreich all die skizzierten Maßnahmen zur Sicherung der rechtlichen wie politischen Legitimation eines Verfassungsgerichts letzten Endes sind, hängt von vielen Faktoren ab. Die praktische Erfahrung in etablierten Demokratien zeigt, dass der Eindruck großer persönlicher und politischer Unabhängigkeit oder gar Unberechenbarkeit der ernannten Richter zur öffentlichen Akzeptanz der richterlichen Verfassungskontrolle mindestens ebenso entscheidend beitragen kann wie ein noch so detailliert festgelegtes Auswahlverfahren. So bestätigte etwa der von US-Präsident Ronald Reagan als strikter Abtreibungsgegner ernannte katholische Richter Anthony Kennedy nach einigen Jahren im *US-Supreme Court* ausdrücklich das früher ergangene liberale Grundsatzurteil zugunsten des Abtreibungsrechts. Auch schlossen sich die beiden von Bill Clinton ernannten Richter der Entscheidung an, die Ermittlungen gegen den Präsidenten wegen sexueller Nötigung erlaubten. Dwight Eisenhower gar pflegte auf die Frage nach seinen größten politischen Fehlern zu antworten: „Sie sitzen beide im Supreme Court“ (O’Brien 2003: 65). Auch in der Bundesrepublik finden sich ähnliche Beispiele für „politisch abweichendes Verhalten“ einzelner Richter. Ernst Benda etwa trug als Verfassungsrichter maßgeblich zu einer liberalen Rechtssprechung im Demonstrationsrecht bei, obwohl er in seiner früheren Funktion als Landesinnenminister und CDU-Politiker stets einen wesentlich restriktiveren Kurs vertreten hatte (Wesel 1996).

3.3 Interaktion mit konkurrierenden politischen Akteuren

Diese Beispiele legen den Schluss nahe, dass es die öffentliche Akzeptanz – und damit letztlich ein wesentliches Element politischer Durchsetzungsfähigkeit – von Verfassungsgerichten unter bestimmten Umständen sogar steigern kann, wenn sich ihre Entscheidungen der herkömmlichen Logik demokratischer Mehrheitsfindung entziehen. Setzen sich einzelne Richter oder die ganze Institution über offensichtliche politische Erwartungen hinweg, verstärkt das die Aura der Unabhängigkeit und eigenständigen, fachlich begründeten Autorität. Allerdings birgt diese Form von „counter-majoritarian behaviour“ (Ginsburg 2003: 2) gerade in jungen, institutionell noch nicht konsolidierten Transformationsgesellschaften auch deutliche Risiken für die demokratie(ver)sichernde Funktion der Institution. Auf Seiten der politischen Akteure, zu deren Lasten die Entscheidungen der Verfassungsrichter gehen, erfordert die Akzeptanz des gegen die politische Mehrheit gerichteten Verhaltens nämlich einen hohen Grad an demokratischer Reife und Toleranz. Der amerikanische Politikwissenschaftler Martin Shapiro verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass der *US-Supreme Court* „jahrhundertelang den mächtigsten politischen und wirtschaftlichen Interessen der amerikanischen Gesellschaft gedient“ habe, bevor die Richter die auf diese Weise langfristig erworbene Legitimität dazu verwenden konnten, „sich in den Dienst der individuellen Grundrechte zu stellen“ (Shapiro 2002: 58).

Hier manifestiert sich das eigentliche Paradox verfassungsrichterlicher Autorität: Sie speist sich einerseits aus der besonderen, unabhängigen Position der Institution außerhalb der politischen Machtstrukturen. Andererseits sind die Verfassungsrichter jedoch in hohem Maße davon abhängig, dass die Repräsentanten der politischen Macht diese Autorität freiwillig akzeptieren und ihre Kontrollfunktion selbst dann anerkennen, wenn sie ihren unmittelbaren Interessen zuwider läuft. Dass die Verfassungsgerichte diese Akzeptanz nicht aus eigener Kraft erzwingen können, hat im Wesentlichen zwei Ursachen. Erstens sind Verfassungsgerichte reaktive Institutionen, das heißt sie können in der Regel nur dann aktiv werden, wenn sie von anderen politischen Akteuren oder – sofern ein individuelles Beschwerderecht existiert – von einzelnen Bürgern angerufen werden. Ein Selbstbefassungsrecht des

Gerichts gibt es nur in wenigen Ländern,¹⁰ und auch hier nur in äußerst engen Grenzen. Im Ergebnis können die Verfassungsrichter das Ausmaß und die Intensität, mit denen sie auf den politischen Prozess einwirken, nicht selbst bestimmen. Sie sind vielmehr darauf angewiesen, dass die anderen Akteure sie „mitspielen“ lassen (Tsebelis 2002: 246). Zweitens fehlt den Verfassungskontrolleuren die Fähigkeit, ihre Entscheidungen selbst zu implementieren. Sie verfügen nicht über Sanktionsmöglichkeiten und können lediglich an die Adressaten ihrer Entscheidungen appellieren, diese auch dann zu respektieren, wenn sie sie inhaltlich ablehnen.

Angesichts dieses doppelten Handicaps von Verfassungsgerichten beim Kräftemessen mit den anderen politischen Akteuren erscheinen Zweifel an der These einer stetig wachsenden Justizialisierung der Politik angebracht. Dies gilt für junge Demokratien in besonderem Maße, da hier die Legitimitätsbasis der richterlichen Verfassungskontrolle noch nicht durch jahrzehntelange Traditionen abgesichert ist. Inwiefern es der Institution überhaupt gelingt, Einfluss auf den politischen Prozess zu nehmen und dabei die Grundsätze einer liberalen, rechtsstaatlich verfassten Demokratie gegen kurzfristige Machtinteressen der handelnden Eliten zu verteidigen, hängt wesentlich vom strategischen Geschick der ersten Richtergenerationen ab. Sie müssen bei allen Entscheidungen stets die möglichen Reaktionen der Kontrollierten im Hinterkopf behalten und abwägen, welche Strategie ihrem Auftrag der Demokratie-Versicherung mittel- und langfristig am besten dient. Wie Abbildung 1 zeigt, reichen die Optionen im Umgang mit unbequemen Entscheidungen des Verfassungsgerichts von (zähnekniender) Akzeptanz bis zur offenen Kampfansage:

Abbildung 1: Handlungsoptionen der politischen Akteure gegenüber verfassungsgerichtlichen Entscheidungen

Akzeptanz der Entscheidung	Ignorieren der Entscheidung
Überstimmen der Entscheidung bzw. Sanktionieren des Gerichts	Bekämpfen des Gerichts

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Ginsburg 2003: 77.

In der ersten Dekade seit Gründung der neuen Verfassungsgerichte in den post-sozialistischen Transformationsgesellschaften lassen sich für alle vier Handlungsoptionen Beispiele finden. Wie eingangs geschildert, führte der Kampf der politischen Machthaber gegen das Gericht in Weißrussland, Kasachstan und vorübergehend auch in Russland zu einer De-facto- bzw. gar zur De-jure-Abschaffung der Institution. In Polen war es bis 1999 möglich, Entscheidungen des Verfassungsgerichts mit einer Zweidrittelmehrheit in der ersten Parlamentskammer aufzuheben. Dies geschah immerhin in acht Fällen (von insgesamt 185 Entscheidungen) (Ziemer/Matthes 2004: 237). Die bulgarische Regierung, die nicht über die gesetzliche Möglichkeit zum Überstimmen des Verfassungsgerichts verfügte, versuchte stattdessen 1995/96, unliebsame Urteile zu sanktionieren. So sollten die Richter ohne ihre Zustimmung zum Umzug in ein anderes Gebäude gezwungen werden. Auch wurden ihnen Gehaltskürzungen angedroht. Letztlich konnten sich die Verfassungsrichter durch geschicktes Taktieren erfolgreich gegen diese Versuche zur Wehr setzen und damit sogar ihr öffentliches Ansehen und ihren politischen Einfluss stärken (Ganev 2002: 252ff.). Auch für die – stillschweigende oder offen verkündete – Missachtung bindender Verfassungsgerichtsentscheidungen lassen sich in fast jedem Transformationsland Belege finden. So setzten sich etwa die regionalen Führungseliten der Russländischen Föderation in den 1990er

¹⁰ Selbst in Ungarn, wo die Verfassung den Richtern ausdrücklich das Recht einräumt, in bestimmten Fällen aus eigenem Antrieb tätig zu werden, kommt dieser Regelung kaum praktische Bedeutung zu. Das ungarische Verfassungsgericht hat bereits in den ersten Jahren seiner Existenz entschieden, dass es das Selbstbefassungsrecht nur äußerst zurückhaltend wahrnehmen wird (Schwartz 2002: 80f.).

Jahren systematisch über die Rechtssprechung des Verfassungsgerichts zur Kompetenzverteilung zwischen der Zentralregierung und den Föderationssubjekten sowie über die wiederholten Aufforderungen durch die Verfassungsrichter hinweg, die lokalen und regionalen Machtstrukturen mit den Vorgaben der Föderalverfassung in Einklang zu bringen (Morshchakova 2001; Nußberger 2007).

Die überwiegende Mehrheit aller Entscheidungen der neuen Verfassungsgerichte in Mittel-, Südost- und Osteuropa wurden von den politischen Eliten und der Öffentlichkeit bislang indes selbst dann akzeptiert, wenn sie politisch umstritten oder „unbequem“ waren. Hier zeigt sich, dass die Verfassungskontrolleure ihren prekären Spielraum offenbar geschickt zu nutzen wissen. Welches strategische Vorgehen dabei jeweils erfolgversprechend ist, hängt wesentlich von der Akteurskonstellation in jedem einzelnen Fall ab. Grundsätzlich erleichtert eine von politischer Konkurrenz und wechselnden Regierungsmehrheiten geprägte Situation es den Richtern, ihre demokratischernde Funktion wahrzunehmen. Sie können dann als überparteiliche Schiedsrichter auftreten, deren Urteilen sich die Akteure selbst im für sie ungünstigen Fall unterwerfen, um die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, dass auch potentielle Konkurrenten sich unter ungekehrten Vorzeichen an die Entscheidungen des Gerichts gebunden fühlen (Ginsburg 2003: 22). Wird das politische Kräftefeld allerdings eindeutig von einem Akteur oder einer Akteursgruppe – etwa dem Staatspräsidenten oder der Regierung – beherrscht, wäre eine offene Machtprobe dem Ziel einer langfristigen Sicherung oder gar Erhöhung der Akzeptanz unabhängiger richterlicher Verfassungskontrolle eher abträglich. Hier kann es strategisch klug sein, strittige Fragen – wenn möglich – gar nicht zu entscheiden oder die Verfassung sogar im Sinne des dominanten Akteurs „umzudeuten“. Wenn auf diese Weise verhindert werden kann, dass das Gericht in einem offenen Schlagabtausch den Kürzeren zieht und „im Kampf für die Demokratie“ vollständig untergeht – wie in Weißrussland geschehen –, dann erhöht das auf lange Sicht die Chancen einer vorsichtigen, graduellen Ausweitung des demokratiefördernden Einflusses der Institution. Im Lichte dieser Überlegung könnte die offensichtliche Akzeptanz der – zumindest partiell verfassungswidrigen – Etablierung einer präsidialen Machtvertikale unter Vladimir Putin durch das russische Verfassungsgericht durchaus als demokratischernde Strategie gedeutet werden.

Verfassungsrichter müssen also langfristig denken und strategisch vorsichtig vorgehen, um ihre strukturelle Schwäche gegenüber den anderen politischen Akteuren produktiv umzuwandeln in Autorität, die gerade aus dem Fehlen „harter“ politischer Machtressourcen erwachsen kann. Eine solche „weiche“ Form der Machtausübung, die „sich auf symbolische und kommunikative Geltungsressourcen stützt und die sich in der Durchsetzung von Leitideen und Geltungsansprüchen manifestiert“ (Vorländer 2006: 17), wird als Deutungsmacht bezeichnet. Sie kann nur schrittweise aufgebaut werden und entsteht zunächst durch die konkrete öffentliche Zustimmung zu einzelnen Entscheidungen. „Über eine Folge von zustimmungsfähigen Entscheidungen baut sich ein generalisiertes Vertrauen in die Institution der Verfassungsgerichtsbarkeit auf, das nicht mehr allein von der konkreten Spruchpraxis abhängig ist. Auf diese Weise etabliert sich verfassungsrichterliche Deutungsmacht, die, will sie wirksam bleiben, sowohl das Vermögen des Gerichts, im Einzelfall überzeugen zu können, wie auch den Glauben des Publikums, die verfassungsdeutende Institution sei legitim, voraussetzt“ (Vorländer 2006: 15).

Am anschaulichsten lässt sich dieser Prozess an der langen Institutionengeschichte des *Federal Supreme Court* in den USA nachzeichnen. Dessen Deutungsmacht ist heute ein fester Bestandteil des politischen Systems; das hohe Ansehen der Institution wurde durch die politische Kultur des Landes „ratifiziert“ (Shell 1995: 174). Und das, obwohl – oder vielleicht gerade weil – der *US-Supreme Court* während seiner über 200-jährigen Existenz bereits mehrere ernsthafte politische Konflikte überstanden hat. Als sich die konservative

Mehrheit der Richter beispielsweise in den 1930er Jahren der progressiven Wirtschafts- und Sozialpolitik des *New Deal* unter Theodore Roosevelt entgegenstellte und zahlreiche Reformgesetze für verfassungswidrig erklärte, geriet die gesamte Institution in eine tiefe Krise. Sowohl der Staatspräsident und seine Umgebung als auch die Öffentlichkeit empfanden die Verweigerungshaltung als illegitime politische Einflussnahme. Schließlich rettete sich der *Supreme Court* durch einen internen Meinungsumschwung vor den Versuchen Roosevelts, seine politische Unabhängigkeit dauerhaft einzuschränken (Rosenberg 1992: 382f.).

Ein solcher Wechsel zwischen Phasen, in denen die Verfassungsrichter größere Bereitschaft zu politischem Aktivismus (*political activism*) erkennen lassen, und Perioden stärkerer Zurückhaltung (*political self-restraint*), ist grundsätzlich auch in anderen Ländern zu beobachten. So gelten etwa in der Bundesrepublik die 1970er und 1990er Jahre als politisch besonders aktive Phasen des Bundesverfassungsgerichts (Piazolo 1995). Aufgrund der – im Vergleich zum *US-Supreme Court* – wesentlich kürzeren Existenz der europäischen Verfassungsgerichte ist ihre ebenfalls vorhandene Fähigkeit zur strategischen Selbststeuerung allerdings bislang weniger offensichtlich. Bei genauerem Hinsehen offenbaren sich jedoch selbst in den post-sozialistischen Transformationsstaaten bereits erste Anzeichen dafür, dass die Verfassungsrichter die langfristige Fundierung ihrer Deutungsmacht über den grundsätzlich durchaus angelegten Trend zur Justizialisierung der Politik stellen. Wie oben gezeigt, hat selbst in Ungarn, wo das neu geschaffene Verfassungsgericht sich während der ersten Dekade seiner Tätigkeit ganz explizit zum politischen Aktivismus bekannte (Sólyom 2002: 17), mit dem jüngsten Generationenwechsel unter den Richtern ein wesentlich zurückhaltenderer Ton Einzug in die Entscheidungen gehalten (Körösényi 2002: 348).

4. Fazit

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die weltweite Verbreitung des Prinzips richterlicher Verfassungskontrolle zu den folgenreichsten politisch-institutionellen Entwicklungen des 20. Jahrhunderts zählt. Unabhängig von den spezifischen politischen Rahmenbedingungen im jeweiligen Land ist es den meisten Verfassungsgerichten gelungen, einen dauerhaften Platz im Herrschaftsgefüge zu besetzen. Sie beeinflussen allein durch ihre Existenz als unabhängige Kontrollinstanz den politischen Prozess. Besonders sichtbar ist diese Wirkung in den Transformationsländern Mittel- und teilweise Osteuropas. Dort wurden zu Beginn der 1990er Jahre überall Verfassungsgerichte etabliert, die in vielen Fällen wertvolle Lotsendienste auf dem Weg der Demokratisierung leisten konnten. Der erste Präsident des heute vermutlich einflussreichsten europäischen Verfassungsgerichts, László Sólyom, balanzierte diese wichtige Rolle nicht nur mit Blick auf Ungarn:

Die Existenz der Verfassungsgerichtsbarkeit verändert schon in sich den Charakter einer Rechtsordnung, [...] vor allem dadurch, dass sie Prinzipien und Werte, die sonst Sache der Politik oder der Moral wären, verrechtlicht. Noch mehr: Verfassungsgerichte der neuen post-sozialistischen Demokratien konnten den Stil des Systemwechsels bestimmen; sie waren verantwortlich für die Glaubwürdigkeit der neuen Rechtsstaatlichkeit (Sólyom 2002: 20).

Es besteht kein Zweifel, dass die neuen Verfassungsgerichte in ähnlicher Weise wie ihre Schwesternstitutionen in den USA und Westeuropa den politischen Entscheidungsprozess nachhaltig beeinflussen. Dass aus diesem Befund eine kontinuierlich zunehmende Justizialisierung der politischen Systemlogik abzuleiten ist, erscheint allerdings fraglich. In den

post-sozialistischen Übergangsgesellschaften lassen sich vielmehr die begrenzenden und teilweise sogar gegenläufigen Tendenzen dieser Entwicklung besonders gut beobachten, die grundsätzlich überall existieren. Zum einen bündeln die politisch wie gesellschaftlich von vielen Verwerfungen geprägten Jahre der unmittelbaren Systemtransformation und -konsolidierung die Konflikte im Grenzbereich zwischen Recht und Politik wie unter einem Brennglas. Dementsprechend groß sind die Herausforderungen, denen sich die neuen Verfassungsgerichte gegenübersehen, und dementsprechend vielfältig die Widerstände durch andere politische Akteure, auf die die Richter bei der Ausübung ihrer demokratischen Kontrollfunktion stoßen können. Zum anderen sind infolge des Institutionenexports, den nicht zuletzt die deutschen Politiker – und in diesen speziellen Fall sogar die Richter des Bundesverfassungsgerichts (Hartwig 1996) – betrieben haben, zahlreiche Gerichte entstanden, die über relativ ähnliche Kompetenzen und Auswahlverfahren verfügen. Dies verbessert die Bedingungen eines analytischen Vergleichs, und es richtet das Augenmerk gerade auf die Unterschiede im Amtsverständnis und im Handlungsspielraum der Verfassungskontrolleure in den einzelnen Ländern, da diese nicht länger allein durch unterschiedliche strukturelle Rahmenbedingungen zu erklären sind.

Es konnte gezeigt werden, dass die Mehrzahl der untersuchten Verfassungsgerichte in den ehemals realsozialistischen Ländern ihre Rolle als Demokratieversicherung bereits im ersten Jahrzehnt ihrer Existenz erstaunlich gut wahrnehmen konnte. Sämtliche neuen Verfassungsgerichte sind mit umfassenden Kompetenzen ausgestattet, die ihnen insbesondere im Bereich der Normenkontrolle explizit eine politische Schiedsrichterrolle zuschreiben. Auch wird das Grundproblem der mangelnden demokratischen Legitimation der Verfassungsrichter durch entsprechende Regeln beim Auswahlverfahren zumindest partiell entschärft. Im Ergebnis verfügen die Verfassungskontrolleure in den Transformationsländern durchweg über ähnlich gute Voraussetzungen wie ihre bundesdeutschen Kollegen (und zweifellos über wesentlich bessere als die französischen Verfassungsräte), dauerhaft eine hohe Autorität aufzubauen und damit die unangefochtene Deutungsmacht über die Grundfragen der demokratischen Staatsordnung und des Grundrechtsschutzes zu erlangen.

Ob das – insbesondere auch in Ländern wie Rumänien oder Russland, in denen die unabhängige Autorität der Institution gegenwärtig noch unterentwickelt ist – gelingen kann, hängt wesentlich vom strategischen Geschick der Richter ab, sich der Akzeptanz der zentralen politischen Machteliten und der Bevölkerung zu versichern. Vorsichtige Zurückhaltung ist hierbei in (teil)autokratischen Regimen wie Russland überlebenswichtig. Doch auch in den bereits konsolidierten Demokratien Mitteleuropas birgt ein zu starker *judicial activism* die Gefahr, die fragilen Grundlagen der langsam wachsenden Deutungsmacht zu erschüttern. In dieser spezifischen Logik verfassungsrichterlicher Autorität liegen die natürlichen Grenzen der Justizialisierung jedes demokratischen politischen Systems: Verfassungsgerichte können nur dann erfolgreich politischen Einfluss ausüben, wenn sie nicht versuchen, diesen Einfluss zu stark zu überdehnen.

Literaturverzeichnis

- Baum, Lawrence (1998): *The Supreme Court*, 6. Aufl., Washington.
 Bendel, Petra/Croissant, Aurel/Rüb, Friedbert W. (Hrsg.) (2002): *Zwischen Demokratie und Diktatur: Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen*, Opladen.
 Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1999): *Verfassungsgerichtsbarkeit: Strukturen, Organisation, Legitimation*, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 52 (1), S. 9-17.
 Brünneck, Alexander von (1992): *Verfassungsgerichtsbarkeit in den westlichen Demokratien: Ein systematischer Verfassungsvergleich*, Baden-Baden.

- Collier, David/Levitsky, Steven (1997): Democracy with Adjectives: Conceptual Innovations in Comparative Research, in: *World Politics* 49 (3), S. 430-451.
- Duhamel, Olivier (1984): Les Logiques Cachées de la Constitution de la Cinquième République, in: *Revue Française des Sciences Politiques* 34 (4-5), S. 615-627.
- Fromme, Friedrich Karl (2000): Verfassungsrichterwahl, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 53 (40), S. 2977-2978.
- Ganev, Venelin (2002): The Rise of Constitutional Adjudication in Bulgaria, in: Sadurski (Hrsg.) (2002a), S. 247-264.
- Ginsburg, Tom (2003): Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases, Cambridge.
- Halmai, Gábor (2002): The Hungarian Approach to Constitutional Review: The End of Activism? The First Decade of the Hungarian Constitutional Court, in: Sadurski (Hrsg.) (2002a), S. 189-211.
- Hammons, Christopher W. (1999): Was James Madison Wrong? Rethinking the American Preference for the Short, Framework-oriented Constitutions, in: *American Political Science Review* 93 (4), S. 837-849.
- Hartwig, Matthias (1996): Verfassungsgerichtsbarkeit in Russland: Der dritte Anlauf, in: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 23 (7-8), S. 177-191.
- Hirschl, Ran (2004): Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism, Cambridge, MA/London.
- Hönnige, Christoph (2007): Verfassungsgericht, Regierung und Opposition: Die vergleichende Analyse eines Spannungsdreiecks, Wiesbaden.
- Kelsen, Hans (1931): Wer soll der Hüter der Verfassung sein? Berlin.
- Kommers, Donald P. (1976): Judicial Politics in West Germany: A Study of the Federal Constitutional Court, Beverly Hills.
- Korinek, Karl/Martin, Andrea (2007): Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich, in: Starck, Christian/Weber, Albert (Hrsg.): Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa. Teilband 1: Berichte, Baden-Baden, S. 67-90.
- Körösényi, András (2002): Das politische System Ungarns, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas, Opladen, S. 309-353.
- Kražňkov, Vladimir/Lazarev, L. V. (2001): Verfassungsgerichtsbarkeit in der Russischen Föderation, Berlin.
- Krone, Nicole (1998): Das Verfassungsgericht der Russischen Föderation: Eine juristische Institution im Spannungsfeld von Verfassungsauftrag und politischer Wirklichkeit, in: *Osteuropa* 48 (3), S. 253-267.
- Lösing, Norbert (2001): Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Lateinamerika, Baden-Baden.
- Mels, Philipp (2003): Bundesverfassungsgericht und Conseil constitutionnel: Ein Vergleich der Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Frankreich im Spannungsfeld zwischen der Euphorie für die Krönung des Rechtsstaates und der Furcht vor einem „gouvernement des juges“, München.
- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen (1999): Von der Diktatur zur Demokratie: Transformationen, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade, Wiesbaden.
- Mommsen, Margaret/Nußberger, Angelika (2007): Das System Putin: Gelenkte Demokratie und politische Justiz in Russland, München.
- Morschakova, Tamara (2001): Die Verfassungsgerichtsbarkeit im System der Gewaltenteilung in Russland, in: Hofmann, Mahulena/Küpper, Herbert (Hrsg.): Kontinuität und Neubeginn: Staat und Recht in Europa zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Festschrift für Georg Brunner, Baden-Baden, S. 198-205.
- Nußberger, Angelika (1998): Die Grundrechte in der Rechtsprechung des russischen Verfassungsgerichts: Ausgewählte Entscheidungen aus den Jahren 1995 bis 1997, in: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 25 (5-6), S. 105-121.
- Nußberger, Angelika (2007): Das Russische Verfassungsgericht zwischen Recht und Politik, in: Buhbe, Matthes/Gorzka, Gabriele (Hrsg.): Russland heute: Rezentralisierung des Staates unter Putin, Wiesbaden, S. 215-233.
- O'Brien, David M. (2003): Storm Center: The Supreme Court in American Politics, 6. Aufl., New York.
- Piazolo, Michael (Hrsg.) (1995): Das Bundesverfassungsgericht: Ein Gericht im Schnittpunkt von Recht und Politik, Mainz u. a.
- Rosenberg, Gerald N. (1992): Judicial Independence and the Reality of Political Power, in: *The Review of Politics* 54 (3), S. 369-398.
- Säcker, Horst (2003): Das Bundesverfassungsgericht, 6. Aufl., Bonn.
- Sadurski, Wojciech (Hrsg.) (2002a): Constitutional Justice, East and West: Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective, Den Haag.

- Sadurski, Wojciech (2002b): Constitutional Justice, East and West: Introduction, in: Sadurski (Hrsg.) (2002a), S. 1-18.
- Schiffers, Reinhard (1984): „Ein mächtiger Pfeiler im Bau der Bundesrepublik“: Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. Mai 1951, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 32 (1), S. 66-120.
- Schmid, Eefje D. (2000): Die Grundrechtsjudikatur des Verfassungsgerichts der Republik Südafrika, Baden-Baden.
- Schmitt, Carl (1931): Der Hüter der Verfassung, Berlin.
- Schwartz, Herman (1999): Surprising Success: The New East European Constitutional Courts, in: Schedler, Andreas/Diamond, Larry/Plattner, Marc F. (Hrsg.): The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies, London, S. 195-214.
- Schwartz, Herman (2002): The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe, Chicago u. a.
- Shapiro, Martin (2002): Some Conditions for the Success of Constitutional Courts: Lessons from the U.S. Experience, in: Sadurski (Hrsg.) (2002a), S. 37-60.
- Sharlet, Robert (1993a): The Russian Constitutional Court: The First Term, in: Post-Soviet Affairs 9 (1), S. 1-39.
- Sharlet, Robert (1993b): Russian Constitutional Crisis: Law and Politics under Yel'tsin, in: Post-Soviet Affairs 9 (4), S. 314-336.
- Shell, Kurt L. (1995): Der Oberste Gerichtshof, in: Jäger, Wolfgang/Welz, Wolfgang (Hrsg.): Das Regierungssystem der USA: Lehr- und Handbuch, München, S. 170-182.
- Sólyom, László (2002): Die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit in politischen Transformationsprozessen – der Fall Ungarn, in: Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe (Hrsg.): Die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit in politischen Transformationsprozessen, Heidelberg, S. 17-40.
- Spuller, Gábor (1998): Das Verfassungsgericht der Republik Ungarn: Zuständigkeiten, Organisation, Verfahren, Stellung, Frankfurt a. M. u. a.
- Starck, Christian (2007): Vorrang der Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Starck, Christian/Weber, Albrecht (Hrsg.): Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa. Bd. 1: Berichte, 2. Aufl., Baden-Baden, S. 11-35.
- Steinsdorff, Silvia von (2004): Das politische System Weißrusslands (Belarus), in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas. 2., akt. u. überarb. Aufl., Opladen, S. 429-467.
- Stone, Alec (1992): West European Constitutional Courts in Comparative Perspective, in: Stone, Alec: The Birth of Judicial Politics in France, New York u. a., S. 225-253.
- Stone Sweet, Alec (2000): Governing With Judges: Constitutional Politics in Europe, Oxford.
- Tsebelis, George (2002): Veto Players: How Political Institutions Work, Princeton.
- Tate, C. Neal/Vallinder, Torbjörn (1995): The Global Expansion of Judicial Power, New York.
- Vanberg, Georg (2005): The Politics of Constitutional Review in Germany, Cambridge.
- Vogel, Wolfram (2001): Der Conseil constitutionnel zwischen Recht und Politik, in: Albertin, Lothar et al. (Hrsg.): Frankreich-Jahrbuch 2001, Opladen, S. 97-110.
- Vorländer, Hans (2006): Deutungsmacht – die Macht der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Vorländer, Hans (Hrsg.): Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit, Wiesbaden, S. 9-33.
- Weber, Albrecht (1995): Verfassungsgerichte in anderen Ländern, in: Piazolo, Michael (Hrsg.): Das Bundesverfassungsgericht: Ein Gericht im Schnittpunkt von Recht und Politik, Mainz u. a., S. 61-74.
- Weber, Renate (2002): The Romanian Constitutional Court: In Search of its Own Identity, in: Sadurski (Hrsg.) (2002a), S. 283-308.
- Wesel, Uwe (1996): Die Hüter der Verfassung: Das Bundesverfassungsgericht, seine Geschichte, seine Krisen, Frankfurt a. M.
- Ziemer, Klaus/Matthes, Claudia-Yvette (2004): Das politische System Polens, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas. 2., akt. u. überarb. Aufl., Opladen, S. 189-246.

Thomas Saalfeld

Die Stabilität von Koalitionsregierungen im europäischen Vergleich: Empirische Befunde und institutionelle Erklärungsansätze*

1. Einleitung

In der Praxis parlamentarischer Demokratien sind Koalitionen Parteienbündnisse zur Bildung und Unterstützung einer Regierung im Amt (Oberreuter 1987: 426). Nur etwa 13 Prozent aller Kabinette in den parlamentarischen und semi-präsidentiellen Regierungssystemen Europas zwischen 1945 und 2003 waren Regierungen, in denen eine einzige Regierungspartei eine absolute Mehrheit der Parlamentssitze kontrollierte. Nahezu sechs von zehn Regierungen stützten sich auf formale Koalitionen mindestens zweier Parteien. Weitere elf Prozent aller Regierungen waren Koalitionen ohne eigene absolute Mehrheit im Parlament. Schließlich stellten etwa ein Sechstel aller Regierungen Minderheitsregierungen einer einzigen Partei dar. Insgesamt waren daher rund fünf Sechstel aller demokratischen Regierungen Europas auf die formalisierte oder auch informelle Kooperation mindestens zweier Parteien angewiesen (Gallagher/Laver/Mair 2006: 401). Bildung, Bestand und *Governance* von Koalitionen sind zentrale Elemente des Regierens im Allgemeinen und des Verhältnisses von Legislative und Exekutive in parlamentarischen Demokratien im Besonderen. Damit betreffen sie zentrale Bereiche der politikwissenschaftlichen Arbeit Wolfgang Ismayrs.

Hängt die Stabilität und Handlungsfähigkeit von Einparteienregierungen vor allem von der Fähigkeit der Partei- und Fraktionsführung zur Herstellung und Bewahrung des notwendigen Maßes innerfraktioneller Geschlossenheit der Regierungsfraktion ab (die allerdings nicht vorausgesetzt werden kann; vgl. Saalfeld 2005), so müssen Koalitionsregierungen auch zwischenparteiliche Konflikte sowie Wechselwirkungen zwischen inner- und zwischenparteilichen Gegensätzen verarbeiten (vgl. Saalfeld 2008b). Angesichts der Abhängigkeit der Regierungen parlamentarischer und semi-präsidentieller Demokratien von ausreichender Unterstützung durch eine parlamentarische Mehrheit, gilt Koalitionsstabilität als entscheidender Bestimmungsfaktor der Performanz und Legitimität solcher Systeme (vgl. z. B. Lijphart 1999). Sowohl im cross-nationalen Querschnittsvergleich als auch im histori-

* Die hier vorgestellten Daten wurden von einer internationalen Forschergruppe unter Leitung von Torbjörn Bergman, Wolfgang C. Müller und Kaare Strøm erhoben (vgl. www.pol.umu.se/ccpd). Das Projekt wurde u. a. durch die Tercenary Foundation der Bank of Sweden gefördert und umfasst folgende Länder: Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Island, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden und Spanien. Neben den finanziellen Förderern des Projekts schulde ich Magnus Blomgren, Elisabeth Gerber, Scott Kastner und Ben Nyblade Dank für die Erstellung und Aufbereitung des Datensatzes. Eine umfassendere quantitative Studie zum Thema „Koalitionsstabilität“ findet sich bei Saalfeld (2008a).

schen Längsschnitt sind die Demokratien Europas allerdings durch erhebliche Unterschiede in der durchschnittlichen Regierungsdauer gekennzeichnet (vgl. Saalfeld 2006).

Versuche, die Bedingungsfaktoren solcher Unterschiede in der Stabilität von Koalitionen zu ergründen, haben eine lange Tradition in der vergleichenden Politikwissenschaft (Müller 2004). Nachdem sich die auf die 1960er Jahre zurück gehende international vergleichende Koalitionsforschung im Verlauf der 1980er Jahre sowohl theoretisch als auch empirisch scharfer Kritik ausgesetzt sah (vgl. u. a. Nolte 1988), hat sie seit den 1990er Jahren eine bemerkenswerte Renaissance erlebt (vgl. Müller 2004; Diermeier 2006), die wesentliche Impulse durch den sogenannten Neuen Institutionalismus in der Politikwissenschaft und anderen Sozialwissenschaften erhielt. Insbesondere in der deutschen Politikwissenschaft haben die vergleichenden Editionen und Arbeiten Wolfgang Ismayrs (2009a, 2009b) einen großen Beitrag zur systematischen empirischen Erfassung der institutionellen Bandbreite politischer Systeme in West- und Osteuropa geleistet, die auch zu einem besseren Verständnis der Wechselwirkung von Koalitionsstabilität und politischen Institutionen beitragen. In diesem Beitrag soll exemplarisch die Renaissance und Entwicklung neo-institutionalistischer Forschung am Beispiel des Forschungsproblems der Koalitionsstabilität nachgezeichnet und bewertet werden.

2. Koalitionsstabilität im internationalen Vergleich

Obwohl die beteiligten Parteien in ihren Verhandlungen zur Bildung einer Koalition durch Kompromisse, Koppelgeschäfte oder das Ausklammern strittiger Fragen ursprünglich ein Verhandlungsgleichgewicht erreicht haben, können sich im Lauf der gemeinsamen Regierungszeit wegen besserer Information über den Koalitionspartner oder veränderter Umstände Konflikte innerhalb der Koalitionsparteien oder auch zwischen ihnen auftreten. Derartige Entwicklungen können den Fortbestand einer Koalition gefährden. Die empirische Forschung hat eine große Zahl institutioneller und anderer struktureller Faktoren identifiziert, die zu den daraus resultierenden Unterschieden in der Koalitionsstabilität beitragen. Unumstritten war immer, dass Koalitionszerfälle vor Ablauf der Legislaturperiode meist das Ergebnis komplexer Wechselwirkungen struktureller und – aus der Sicht der formalen Koalitionstheorie – „zufälliger“, situativer Faktoren sind. Dennoch ist die Forschung einer in sich geschlossenen, empirisch überprüfbaren Theorie der Koalitionsstabilität erst in den letzten Jahren näher gekommen.

Sowohl im cross-national Querschnitts- als auch im historischen Längsschnittvergleich bestehen erhebliche Unterschiede in der Lebensdauer von Koalitionen: die langlebigste Koalition in 15 europäischen Demokratien zwischen 1945 und 1999 währte (bei einer sechsjährigen Legislaturperiode) 1.936, die kürzeste Amtszeit einer Koalition betrug dagegen nur elf Tage.¹ Die hier verwendeten Daten zur Langlebigkeit von Koalitionen entstammen dem international vergleichenden Forschungsprojekt „Constitutional Change and Parliamentary Democracy“, das von Wolfgang C. Müller, Kaare Strøm und Torbjörn Bergman geleitet wurde. In diesem Projekt wurden Daten zu insgesamt 424 Kabinetten in 17 parlamentarischen und semi-präsidentiellen Regierungssystemen Europas für den Zeitraum von 1945 bis Ende 1999 erhoben. Darunter befinden sich insgesamt 248 Koalitionskabinette in

¹ Im ersten Fall handelte es sich um das Kabinett Werner III in Luxemburg (1969-74), im letzteren um die Kabinette Andreotti IV (1979) und Fanfani VI (1987) in Italien.

15 Ländern, von denen wiederum 158 aus nicht-technischen Gründen (wie z. B. reguläre Wahlen) „scheiterten“.²

Nach der dieser Arbeit zu Grunde liegenden Abgrenzung ist der Begriff „Kabinett“ ein Überbegriff, der sowohl Koalitions- als auch Einparteienregierungen einschließt. Ein Kabinett beginnt mit der Ernennung des Regierungschefs oder der Regierung durch das Staatsoberhaupt. In Anlehnung an Müller und Strøm (2000: 12) gilt es als beendet, wenn zumindest eines der folgenden Ereignisse eintritt:

1. Die parteipolitische Zusammensetzung des Kabinetts ändert sich: Dabei werden allerdings nur solche Parteien als Mitglieder der Regierung berücksichtigt, die stimmberechtigte Vertreter im Kabinett haben.
2. Die Person des Regierungschefs ändert sich.
3. Eine Neuwahl des Parlaments findet statt: Dieser Vorgang beendet die Amtszeit eines Kabinetts, unabhängig davon, ob sie fristgerecht am Ende einer Legislaturperiode stattfindet, oder ob es sich um eine vorgezogene Wahl handelt.

Tabelle 1: Durchschnittliche relative Amtszeit von Koalitionsregierungen in 15 parlamentarischen und semi-präsidentiellen Regierungssystemen Europas, 1945-1999 (in Prozent der höchstmöglichen verbleibenden Amtszeit)

Land	Zeitraum	Zahl der Koalitionskabinette	Mittelwert	Standardabweichung	Minimum	Maximum
Belgien	1946-95	27	0,43	0,34	0,03	1,00
Dänemark	1945-98	16	0,59	0,26	0,11	0,99
Deutschland	1949-98	21	0,66	0,32	0,20	1,00
Finnland	1945-95	32	0,58	0,35	0,07	1,00
Frankreich	1959-97	16	0,59	0,26	0,18	1,00
Griechenland	1977-96	2	0,99	0,02	0,97	1,00
Irland	1945-97	9	0,56	0,26	0,13	0,86
Island	1945-99	21	0,73	0,31	0,07	1,00
Italien	1945-98	33	0,38	0,30	0,01	1,00
Luxemburg	1945-95	15	0,83	0,26	0,11	1,00
Niederlande	1945-98	21	0,84	0,27	0,18	1,00
Norwegen	1945-97	7	0,54	0,44	0,03	1,00
Österreich	1945-97	15	0,63	0,26	0,22	0,98
Portugal	1976-95	6	0,35	0,26	0,07	0,75
Schweden	1945-98	7	0,78	0,29	0,27	1,00
Insges./Durchschnitt	1945-99	248	0,60	0,33	0,01	1,00

Quelle: Saalfeld 2007: 183.

Tabelle 1 bietet einen Überblick über die durchschnittlichen „relativen“ Lebensdauern von Koalitionen in den 15 untersuchten parlamentarischen und semi-präsidentiellen Regierungssystemen Europas zwischen 1945 und 1999. Dieser Indikator wurde berechnet, indem die Zeitspanne zwischen der Ernennung eines Kabinetts und dem Eintreten eines der oben genannten auflösenden Ereignisse (in Tagen) durch die dem gebildeten Kabinett technisch höchstens verbleibende Amtszeit bis zum Ende der jeweiligen Legislaturperiode dividiert wurde.³ Nach relativer Lebensdauer nehmen die beiden Koalitionsregierungen Griechenlands im Durchschnitt den Spitzenplatz ein: Hier schöpften die Kabinette durchschnittlich 99 Prozent ihrer maximal möglichen Amtszeit aus (0,99). Auf weitaus breiterer Datengrundlage wiesen die Niederlande (0,84) und Luxemburg (0,83) die langlebigsten Koalitionsregierungen auf. Die kurzlebigsten Koalitionen traten in Portugal auf, dessen sechs

² Zur Beschreibung des Datensatzes und der länderspezifischen Daten siehe Bergman et al. (2008).

³ Weitere Informationen zu diesem Indikator sowie zur Abgrenzung von Kabinetten finden sich bei Saalfeld (2006).

Mehrparteienregierungen im Durchschnitt nur etwas mehr als ein Drittel ihrer maximal möglichen Amts dauer erreichten (0,35). Auch die 33 Koalitionsregierungen Italiens schöpften im Durchschnitt nur etwa 38 Prozent ihrer maximal möglichen Amts dauer aus. Die teilweise erheblichen Standardabweichungen dieser Durchschnittswerte auf Länderbasis deuten darauf hin, dass trotz klarer Unterschiede zwischen Ländern auch innerhalb vieler Länder beträchtliche Unterschiede in der Lebensdauer der dortigen Koalitionsregierungen bestanden (vor allem in Belgien, Finnland, Italien und Norwegen) und dass nicht die gesamte Variation durch länderspezifische Besonderheiten (z. B. politische Kultur oder pfad-abhängige historische Entwicklungen) erklärt werden kann.

3. Erklärungsansätze

In den bisherigen vergleichenden Forschungen zum Thema Koalitions- und Kabinettsstabilität können zwei theoretische Hauptrichtungen unterschieden werden: neben der (jedenfalls in der Politikwissenschaft) von Riker (1962) begründeten formalisierten (spieltheoretischen) Koalitionstheorie ist die eher empirisch ausgerichtete, oft induktive, an Traditionen der vergleichenden Parteiensystemforschung orientierte Koalitionsforschung zu nennen, die mit Namen wie Blondel, Daalder, Lijphart, Rokkan und Sartori verbunden ist (Laver/Schofield 1990: 7-9).⁴ Studien beider Forschungstraditionen betonten bis in die Mitte der achtziger Jahre (mit unterschiedlichen Begründungen und Schwerpunkten, s. u.) die Bedeutung von Strukturmerkmalen des politischen Systems, des Parteiensystems oder des Kabinetts und der Regierungspartei(en) in ihren Versuchen, Unterschiede in der Koalitions- und Kabinettsstabilität kausal zu erklären. Im Verlauf der 1980er Jahre sahen sich sowohl der strukturalistische Institutionalismus der klassischen induktiven Koalitionsforschung (die Kovariationen zwischen Strukturmerkmalen des politischen Systems und Koalitionsstabilität nachzuweisen suchte, ohne die vermittelnden kausalen Mechanismen systematisch zu modellieren) als auch die deduktiven, nahezu „institutionenblind“ älteren Modelle der kooperativen Spieltheorie (die sich vorwiegend auf Informationen zu Zahl, Größe und ideologischer Positionierung von Parteien stützten) scharfer Kritik ausgesetzt. Insbesondere Autoren wie Browne und seine Koautoren (z. B. Browne/Frendreis/Gleiber 1984, 1986) sowie Cioffi-Revilla (1984) attackierten sowohl die theoretischen Grundlagen solcher Arbeiten als auch deren scheinbar geringen empirischen Ertrag. Sie setzten den herkömmlichen strukturalistischen oder rationalistischen Erklärungen ihr eigenes „Zufallsmodell“ entgegen, dem zu Folge insbesondere die Auflösung von Kabinetten aus (politikwissenschaftlich) nicht vorhersagbaren exogenen Zufallereignissen wie dem Auftreten von Wirtschaftskrisen, politischen Skandalen oder dem Tod eines Premierministers resultierten. Diese zu einer Art „Katharsis“ der traditionellen Koalitionstheorie führende Kritik trug schließlich entscheidend zur angemesseneren statistischen Modellierung wie auch zur Verfeinerung spieltheoretischer Modelle der Koalitionsstabilität bei, die sich teilweise durch realistischere Annahmen, den systematischen Einbezug institutioneller Variablen sowie durch bessere empirische Erklärungskraft auszeichneten.

⁴ In Deutschland entwickelte sich in jüngster Zeit eine sehr interessante und ertragreiche Tradition rigorer Vergleichsstudien zwischen Bundesländern, die sich theoretisch auf formale Modelle stützt (Debus 2007; Linhart/Pappi/Schmitt 2008; Pappi/Schmitt/Linhart 2008). Darüber hinaus besteht eine starke eher ideographisch-konfigurative Tradition der Koalitionsforschung, die viele wertvolle Erkenntnisse vor allem zur Regierungspraxis in Koalitionen zu Tage gefördert hat (vgl. Kropp 2001).

3.1 Strukturelle und institutionelle Bedingungen der Koalitionsstabilität

Zu den wichtigsten allgemeinen Systemeigenschaften, die in herkömmlichen strukturalistischen Modellen zur Erklärung von Regierungs- und Koalitionsstabilität eine besondere Rolle spielen, zählen verschiedene den Parteienwettbewerb strukturierende institutionelle Rahmenbedingungen des politischen Systems: die Existenz (oder Abwesenheit) von Verfassungsnormen zur Investitur des Regierungschefs (z. B. „positiver Parlamentarismus“), zur Ausgestaltung parlamentarischer Misstrauensanträge, Regelung der vorzeitigen Parlamentsauflösung, Länge der Legislaturperiode und Ausgestaltung von Oppositionsrechten (ausgezeichnete Synopsen relevanter Systemcharakteristika in Europa ohne besonderen Bezug auf Koalitionsstabilität finden sich bei Ismayr 2009a, 2009b). So wird allgemein davon ausgegangen, dass die Wahl des Regierungschefs durch das Parlament mit absoluter Mehrheit der Stimmen („positiver Parlamentarismus“) die Scheiternswahrscheinlichkeit von Kabinetten zunächst erhöht (da einige Regierungschefs und damit ihre Kabinette an dieser Hürde scheitern), dann aber einen stabilisierenden Einfluss auf diejenigen Koalitionen ausüben, die diese Hürde überwinden. Die Existenz eines „konstruktiven“ Misstrauensvotum erhöht die Anforderungen an den Regierungssturz und sollte daher im Allgemeinen die Koalitionsstabilität erhöhen. Hat die Opposition umfassende Mitwirkungsrechte im politischen Prozess (z. B. über Parlamentsausschüsse mit erheblichen Einflussmöglichkeiten), ist die Bildung von Minderheitsregierungen wahrscheinlicher, welche im Allgemeinen kurzebiger sind als Mehrheitskabinette und deshalb eine Reduktion der durchschnittlichen Lebensdauer von Kabinetten in entsprechenden Demokratien erwarten lässt (Strøm 1990).

Darüber hinaus werden in strukturalistischen Theorien bestimmte, von der Strategie einzelner Parteien weitgehend unabhängige Merkmale des Parteiensystems oft den allgemeinen System- und Umwelteigenschaften zugerechnet: Die („effektive“) Zahl der Parteien im Parlament, die ideologische Polarisierung des Parteiensystems, die Anwesenheit und Stärke von Antisystemparteien oder nicht koalitionsfähiger Parteien sowie die Zahl ideologischer und sozio-politischer Konfliktlinien, die das Parteiensystem strukturieren.⁵ Je größer die Zahl der Parteien im Parlament und je polarisierter das Parteiensystem, desto schwieriger ist es demnach, eine Koalitionsregierung im Amt zu halten (Laver/Schofield 1990: 147-150; Taylor/Herman 1971: 28-37). Ein hoher Sitzanteil nicht koalitionsfähiger (z. B. extremistischer) Parteien führt fast schließlich zu Koalitionen ideologisch relativ unterschiedlicher Parteien und reduziert die durchschnittliche Amtszeit von Koalitionen (Warwick 1994).

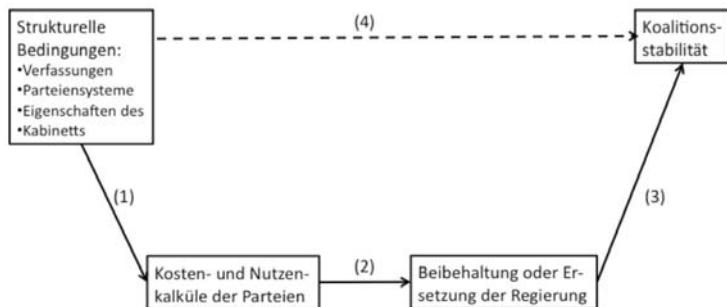
Während einige Autoren besonderes Gewicht auf strukturelle Eigenschaften dieser „Verhandlungsumwelt“ legen (z. B. Laver/Schofield 1990), heben andere aus theoretischen und empirischen Gründen Eigenschaften des Kabinetts und der Regierungspartei(en) selbst hervor (vgl. Warwick 1994). Hierzu zählen insbesondere Eigenschaften, die sich auf die Zahl der Regierungsparteien, die Größe der Regierungsmehrheit im Parlament, die Geschlossenheit der Regierungsparteien sowie deren ideologische Nähe zueinander beziehen. Je mehr Parteien in der Regierung, je weiter sie ideologisch voneinander auf wichtigen Dimensionen des politischen Konflikts entfernt sind und je geringer ihre Geschlossenheit, desto geringer ist ceteris paribus nach derartigen Theorien die durchschnittliche „Lebenserwartung“ von Koalitionen.

Die theoretischen Vorhersagen traditioneller strukturalistischer Erklärungen der Politikwissenschaft und diejenigen kooperativer spieltheoretischer Modelle unterscheiden sich oft kaum in ihrer kausalen Richtung, wohl aber in der Natur des Arguments und der Spezi-

⁵ Diese Variablen werden in der spieltheoretisch orientierten Forschung oft zur Beschreibung der „Verhandlungsumwelt“ von Koalitionen herangezogen.

fizierung der diese angeblichen strukturellen Determinanten und die Koalitionsstabilität verbindenden politischen „Mechanismen“ (zu solchen Mechanismen siehe Ganghof/Manow 2005). Dies soll in Abbildung 1 illustriert werden.

Abbildung 1: Mikro-Makro-Modell der Koalitionsstabilität



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Esser 1993: 66f. und Coleman 1990: 2ff.

Die institutionalistisch und strukturalistisch orientierte Koalitionsforschung ist am Zusammenhang zwischen bestimmten Systemeigenschaften und Variationen in der Koalitionsstabilität (Pfeil [4]) interessiert. Zum Beispiel stellt sich in derartigen Arbeiten die Frage, ob ein statistischer Zusammenhang zwischen der Existenz eines konstruktiven Misstrauensvotums, das den Regierungssturz durch das Parlament erschwert, und der Stabilität von Koalitionen existiert – oder ob ein Zusammenhang zwischen der Fraktionierung des Parteiensystems und der Stabilität von Koalitionen beobachtbar ist. Die vermittelnden Mechanismen werden dabei oft nicht im Detail spezifiziert. Ein Beispiel ist Sartoris (1976) Argument, dass die Fragmentierung des Parteiensystems in parlamentarischen Regierungssystemen eine destabilisierende, „zentrifugale“ Wirkung auf die Interaktion der Parteien habe, die einen direkten Einfluss auf die Beziehungen zwischen möglichen Koalitionsparteien besitze:

Low or high numbers are indicative of structural configurations that do contain *mechanical predispositions* and do harbour *systemic propensities*. For instance, the number of parties is of consequence for the stability of governments; if the parties are two, immoderate politics is seldom rewarding and centrifugal competition appears suicidal for the system; if the parties range from three to five, we are still likely to find a bipolar configuration conducive to centripetal competition; whereas the very way in which more than five parties interact goes a long way to explain a centrifugal pattern of competition (Sartori 1976: 316, Hervorh. i. Orig.).

Rikers (1962) spieltheoretisch abgeleitete Vorhersage, dass in Minderheitssituationen (Konstellationen, in denen kein einzelner Akteur die notwendige Mehrheit der Stimmen in einem Entscheidungsgremium besitzt) die Bildung sogenannter kleinstmöglicher Gewinnkoalitionen (*minimum-winning coalitions*) wahrscheinlich ist, steht am anderen Ende des Spektrums von Erklärungen, die sich auf strukturelle Attribute des politischen Systems (wie des Parteiensystems) stützen. Es muss betont werden, dass sich Rikers Theorie in erster Linie auf den Prozess der *Koalitionsbildung* bezieht, später aber von Dodd (1976) und anderen auch auf das Problem der Stabilität von Regierungskoalitionen in parlamentarischen

Systemen übertragen wurde.⁶ Um die Vorteile spieltheoretischer Erklärungen gegenüber vorwiegend strukturalistisch-deterministischen Erklärungen à la Sartori wie auch den Fortschritt spieltheoretischer Modelle der Koalitionsregierung seit dem Erscheinen des klassischen Werks von Riker zu verdeutlichen, ist es angebracht, sich einige der grundlegenden Annahmen Rikers in Erinnerung zu rufen und zu verdeutlichen, wie er und Wissenschaftler in seiner Tradition die politischen „Mechanismen“ der Koalitionsbildung modellierten.

Möglicherweise der größte Vorzug des Rikerschen Modells aus Sicht der vergleichenden Koalitionsforschung ist die Sparsamkeit seines Ansatzes, die klare Offenlegung der Modellannahmen und dessen ausgezeichnete empirische Testbarkeit. Dies nicht zuletzt, weil nur Informationen über die Größe des Parteiensystems und der einzelnen Parteien erforderlich sind und damit für die meisten Parlamente keine unüberwindlichen Messprobleme bestehen. Die daraus resultierende große Reichweite des Rikerschen Ansatzes ist unter anderem darauf zurück zu führen, dass er ohne institutionelle oder ideologische Zusatzannahmen und Informationen auskommt. Der Schwerpunkt des Rikerschen Modells liegt auf den Kausalmechanismen der Koalitionsbildung, das heißt auf Pfeil (2) des Diagramms in Abbildung 1. Die Mechanismen sind dem Modell nach weitgehend unabhängig von institutionellen Spielregeln (Pfeil [1]).

Rikers (1962: bes. 32-46, 77-95) Modell ist im Wesentlichen ein N-Personen-Spiel, in dem die Gewinnauszahlung Nullsummencharakter hat und in Einheiten ausgedrückt werden kann, für welche die Spieler eine vergleichbare Wertschätzung haben: Geld, Macht, Erfolg oder ähnliche Güter.⁷ Darüber hinaus wird in der Modellbildung⁸ angenommen, dass sich Spieler im instrumentellen Sinne „rational“ verhalten: „Given social situations with certain kinds of decision-making institutions [...] and in which exist two alternative courses of action with differing outcomes in money or power or success, some participants will choose the alternative leading to the larger payoff. Such choice is rational behavior [...]“ (Riker 1962: 23).

Übertragen auf den Prozess der Koalitionsbildung (einschließlich der Ersetzung einer bestehenden Koalition durch eine neue) bedeutet das, dass rationale Spieler (z. B. als einheitliche Akteure modellierte Parteien in einem Parlament) bei vollständiger und perfekter Information über die Präferenzen und Strategien aller anderen Spieler versuchen werden, derjenigen Gewinnkoalition beizutreten, die insgesamt den höchstmöglichen Spielgewinn (*payoff*) verspricht. Da Riker den Nullsummencharakter des Spiels als (für sein Modell notwendige) Restriktion einführt, ist der Gewinn der Koalitionsmitglieder umso größer je größer die Zahl (oder der Verlust) der von der Koalition ausgeschlossenen Parteien ist. Gebildet wird daher eine „kleinstmögliche Gewinnkoalition“ (*minimum-winning coalition*), die gerade so viele Mitglieder hat wie zur Erreichung eines institutionell determinierten, aber letztlich willkürlichen Mehrheitskriteriums (z. B. 50 % der Sitze eines Parlaments plus 1) notwendig sind. Die Mitglieder einer Koalition haben vollständige Kontrolle über den Beitritt weiterer Mitglieder. Gewinnkoalitionen, die mehr Parteien enthalten als zur Erreichung des Mehrheitskriteriums notwendig sind, werden nur dann gebildet, wenn die Spieler

⁶ Natürlich hat Rikers Ansatz trotz der Konzentration auf Koalitionsbildung schon deshalb große Bedeutung für das Forschungsproblem der Koalitionsstabilität, weil bestehende Regierungen im Allgemeinen durch neue ersetzt werden, deren Mitgliedschaft – vorausgesetzt die gewählte Theorie der Regierungsbildung ist erkläruungs- und vorhersagekräftig – den im Modell entwickelten Gleichgewichtsbedingungen entspricht.

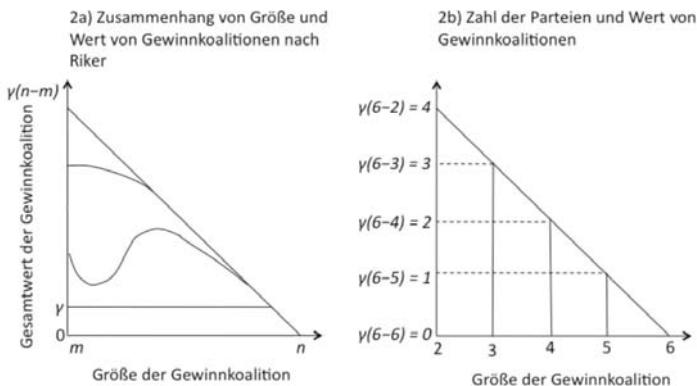
⁷ Das beste Beispiel hierfür ist Geld, von dem angenommen werden kann, dass eine Gewinnsumme aufgeteilt werden kann und dass der Gewinnwert jedes einzelnen Spielers in der selben Einheit (z. B. Euro) ausgedrückt werden kann. In spieltheoretischen Modellen der Koalitionsbildung werden Ministerien (*portfolios*) oft als derartige Einheiten interpretiert.

⁸ Zur Rolle von Modellen in den Sozialwissenschaften vgl. u. a. Morton (1999).

oder Mitglieder einer „Protokoalition“ keine vollständige und perfekte Information besitzen, das heißt ein signifikantes Maß an Unsicherheit über die Verfügbarkeit, den „Preis“ und die Zuverlässigkeit potentieller Bündnispartner besteht.

In Anwendungen des Rikerschen Modells auf die Bildung parlamentarischer Koalitionsregierungen (einschließlich der Ersetzung bestehender durch neue Koalitionen) werden Kabinettsposten (*portfolios*) generell als der zu verteilende Spielgewinn interpretiert, der nicht dahin gehend vermehrt werden kann, dass außerhalb der Gewinnkoalition stehende Parteien ebenfalls in den Genuss solcher Ämter kämen. Wenn man im Modell annimmt, dass Parteien nahezu ausschließlich an Regierungämtern interessiert sind, die von den Parteien im Großen und Ganzen als gleichwertig angesehen werden,⁹ dann kann im obigen Sinne ein rationaler Mechanismus für die Regierungsbildung konstruiert werden, dessen Logik in Abbildung 2 intuitiv illustriert wird (für eine formalere Ableitung siehe Riker 1962: 247-278).

Abbildung 2: Rikers Modell kleinstmöglicher Gewinnkoalitionen



Quelle: Riker 1962: 41.

Die Abbildung verdeutlicht auch die „kooperative“ Logik des spieltheoretischen Arguments, das im Gegensatz zu späteren „nicht-kooperativen“ Modellen steht. Der Fokus kooperativer spieltheoretischer Modelle ist im Allgemeinen die *Gruppe* (oder „Koalition“) insgesamt, und das Hauptinteresse gilt einem Vergleich der Gewinne, die unterschiedliche *Koalitionen* erreichen können. Dabei wird wenig Gewicht darauf gelegt, wie diese Spielgewinne erreicht und verteilt werden. Die Analyseeinheit nicht-kooperativer Modelle sind dagegen die einzelnen Mitglieder der Gruppe, wobei die gebildete Koalition diejenige ist, die für jedes einzelne Mitglied das bestmögliche Ergebnis darstellt (vgl. Kreps 1990: 9).

Das Diagramm auf der Linken von Abbildung 2 (2a) verdeutlicht die kooperative Logik des Rikerschen Modells. Der Gesamtwert einer Koalition (γ) für seine Mitglieder (Y-Achse) steht in einer inversen Beziehung zur Zahl der Mitglieder einer Koalition. Diese Zahl ist auf der X-Achse abgetragen und reicht von m , der Mindestzahl von Parteien, die zur Kontrolle einer ausreichenden Mehrheit notwendig sind, bis n , der Gesamtzahl aller Parteien im Parlament. Der Wert der Koalition für seine Mitglieder ist gleich Null, wenn alle Parteien Mitglieder der Koalition sind. Der Grund hierfür ist die Modellrestriktion eines Nullsummenspiels, bei dem die Gesamtsumme der Gewinne der Gesamtsumme der Verlu-

⁹ Vgl. hierzu kritisch mit überzeugenden empirischen Belegen Linhart/Pappi/Schmitt (2008) und Pappi/Schmitt/Linhart (2008).

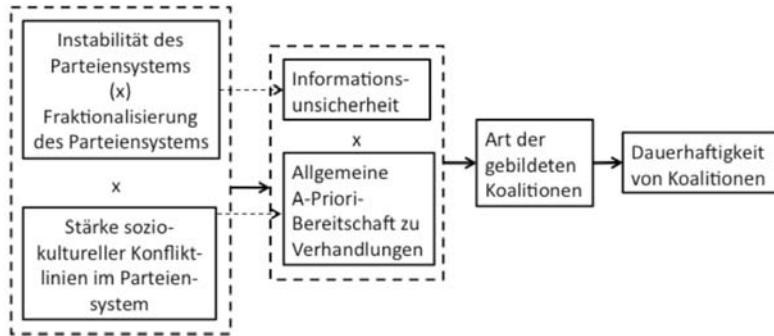
ste aller Teilnehmer entspricht. Wenn alle Parteien Mitglied einer Koalition sind (n), so gibt es keine Verluste und dementsprechend auch keine Gewinne. Je größer die Differenz zwischen n und m , desto größer ist auch γ . Dies wird durch die Gerade repräsentiert, die den Punkt $(0, \gamma)$ [n-m - m] auf der Y-Achse mit dem Punkt $(n, 0)$ auf der Y-Achse verbindet. Diese stellt den maximalen Gewinn der Koalition in Abhängigkeit von ihrer Größe dar, wobei Riker betont, dass der tatsächliche Gewinn durchaus geringer sein kann, was durch die drei Linien innerhalb des Dreiecks zwischen der oben angegebenen Geraden, der Hypotenuse und der Ordinate des Diagramms illustriert wird. Der Rückgang des maximalen Gesamtwerts der Koalition bei zunehmender Zahl der Mitgliedsparteien wird im rechten Teil von Abbildung 2 (2b) beschrieben. In einem angenommenen Parlament mit sechs Fraktionen, in dem zwei Parteien eine absolute Mehrheit der Sitze kontrollieren, ist der Gesamtgewinn gleich Null, wenn alle sechs Parteien in der Koalition repräsentiert sind. Mit abnehmender Mitgliederzahl steigt der Gesamtnutzen zu seinem Maximum, wenn nur die zwei Mehrheitsparteien in der Regierung sind. Deshalb, so das Argument, ist nicht nur die Bildung von kleinstmöglichen Gewinnkoalitionen wahrscheinlich, wenn sich die Parteien rational verhalten und vollständige Information besitzen. Solche Koalitionen sollten auch am stabilsten sein, weil übergroße Koalitionen aus ämtermaximierenden Parteien dazu neigen werden, solche Parteien zu eliminieren, die zum politischen Überleben der Regierung „überflüssig“ sind, während Minderheitsregierungen durch eine nach Ämtern strebende Parlamentsmehrheit gestützt werden sollten.

Die Stärke des Rikerschen Modells ist seine logische Herleitung, die Klarheit seiner Annahmen, die potentiell große Reichweite unabhängig von institutionellen Kontexten wie auch von den schwer bestimmbar politisch-inhaltlichen Präferenzen der Akteure. Dennoch wurde das Modell vielfach kritisiert. Einige Annahmen (z. B. die Modellierung von Politikern als ämtermaximierende Akteure, die Modellierung von Parteien als einheitliche Akteure oder der Nullsummencharakter der Koalitionsbildung) haben sich als empirisch unhaltbar erwiesen. Beispielsweise ist die relativ hohe Zahl stabiler Minderheitsregierungen in Europa nur sehr schwer mit der Annahme ämtermaximierender Politiker zu vereinbaren: Warum begeben sich parlamentarische Mehrheiten in einer erheblichen Zahl von Fällen der Möglichkeit zur Kontrolle von Ministerposten, indem sie Minderheitsregierungen tolerieren? Strøm (1990) demonstrierte, dass dies im Rahmen eines *Rational Choice*-Modells nur erklärbar ist, wenn Parteien als Akteure modelliert werden, die neben Ämterambitionen auch politisch-inhaltliche und elektorale Ziele verfolgen. Erhebliche Fortschritte in der Messung der politisch-programmatischen Positionen von Parteien haben zudem angemessene Tests spieltheoretischer Modelle ermöglicht, die Parteien in erster Linie als Akteure sehen, die vorwiegend durch politisch-inhaltliche Ziele motiviert werden. Eine weitere Schwäche des ursprünglichen Rikerschen Modells war es, dass es nur sehr indirekte Aussagen über Koalitionsstabilität erlaubte und die in strukturalistischen Modellen (s. o.) ermittelten Korrelationen zwischen bestimmten institutionellen Merkmalen des politischen Systems und Koalitionsstabilität (Pfeil [1] in Abbildung 1) nicht systematisch aufnahm.

Dodds (1976) Arbeit über Koalitionsstabilität in parlamentarischen Regierungssystemen baute explizit auf dem Rikerschen Modell auf, ergänzte die ämterbezogene mit einer recht allgemeinen ideologischen Perspektive und nutzte Rikers Begriff unvollständiger und unsicherer Information, um zumindest parteisystembezogene Strukturelemente in der Verhandlungsumwelt potentieller Koalitionsparteien in sein Modell einzubeziehen (Abbildung 3). Vor allem die Instabilität und Fragmentierung des Parteiensystems sowie die Art und Tiefe der gesellschaftlichen Konfliktlinien in Gesellschaft und Parteiensystem bestimmten den von Riker hervorgehobenen Informationsstand der Parteien aber auch ihre Verhandlungsbereitschaft. Diese Faktoren beeinflussten, so Dodd, wiederum die Art der Kabinette, die gebildet würden (kleinstmögliche Gewinnkoalitionen oder „übergroße“ Koalitionen),

deren Eigenschaften ihrerseits die allgemeine (potentielle) Dauerhaftigkeit von Koalitionen in einem Land bestimmten.¹⁰

Abbildung 3: Dodds Modell der Koalitionsstabilität



Quelle: Nach Dodd 1976: 68.

Dodd geht dennoch davon aus, dass kleinstmögliche Gewinnkoalitionen die stabilste Koalitionsform darstellten und begründet seine Argumente strikt mit Rikers Modell ämterorientierter Parteiführer:

„The quest for governmental power does not cease with the formation of a cabinet. Parties outside of the cabinet still desire cabinet status. Parties within the cabinet may be unhappy about their ministerial payoffs. Consequently, there should be challenges to the composition of a cabinet both from parties outside and from parties inside the cabinet. [...] In particular, the minimum winning status of cabinets is vital. If a cabinet is of minimum winning status, it is in a relatively ideal position. [...] In an oversized cabinet at least one party is sharing in the ministerial payoffs that was in reality unnecessary to attaining the payoffs. [...] Consequently, in comparing minimum winning cabinets to greater than minimum winning cabinets, minimum winning cabinets should be more durable. [...] In a minority cabinet, the party or parties in the cabinet do not possess a reliable majority of legislative votes. The cabinet thus exists in a hostile environment that it cannot control. [...] Consequently, minimum winning coalitions should be more durable than undersized coalitions“ (Dodd 1976: 49-51).

Obwohl Dodd ideologische Elemente zumindest in Form sozio-kultureller Spannungslinien (*cleavages*) in sein Modell integriert, bleibt seine Argumentation nach wie vor stark von der Annahme vorwiegend nach Ämtern strebender Politiker bestimmt. Immerhin zeigt er in seiner Untersuchung Wege auf, wie strukturelle Makrovariablen mit den Kosten-Nutzen-Abwägungen der Politiker auf der Mikro-Ebene verbunden werden können und wie sich dies wiederum auf die Dauerhaftigkeit von Koalitionen auf der Makro-Ebene auswirkt (Pfeile [1], [2] und [3] in Abbildung 1). Damit verknüpft sein Modell Makro- und Mikro-Ebene systematisch miteinander und versucht, die wesentlichen politischen „Mechanismen“ aufzuzeigen, die zu Variationen in der Koalitionsstabilität beitragen. Obwohl auch in Dodds Erklärung institutionelle Variablen stark unterbelichtet bleiben, zeigt der Vergleich

¹⁰ Dodd (1976) spezifiziert die Beziehung von Parteiensysteminstabilität und Tiefe der Konfliktlinien ebenso als (multiplikativen) Interaktionseffekt wie die Variablen „Informationsunsicherheit“ und „A-Priori-Bereitschaft zu Verhandlungen“.

der Regierungsdauer unterschiedlicher Kabinettsarten in 17 europäischen Demokratien zwischen 1945 und 1999 in Tabelle 2, dass kleinstmögliche Gewinnkoalitionen in der Tat den deutlich stabilsten Regierungstyp darstellten.

Tabelle 2: Durchschnittliche Stabilität (Median) verschiedener Kabinettsarten in 17 europäischen Demokratien (1945-1999)

Kabinettsart	Durchschnittliche Dauer in Tagen (Median)	Durchschnittliche relative Dauer (Median)
Mehrheitsregierung	1.088	0,83
Minderheitsregierung	862	0,76
Einparteienregierung	913	0,76
Einparteienregierung mit parlamentarischer Mehrheit	1.299	0,83
Einparteienregierung ohne parlamentarische Mehrheit	747	0,60
Koalitionsregierung	899	0,78
Koalitionsregierung mit parlamentarischer Mehrheit	997	0,82
Koalitionsregierung ohne parlamentarische Mehrheit	461	0,51
Kleinstmögliche Gewinnkoalition	1.136	0,91
Übergroße Koalition	897	0,63
Alle Kabinette	897	0,77

Quelle: Saalfeld 2008b: 332.

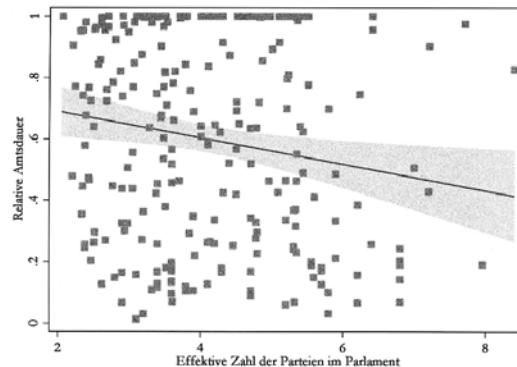
3.2 Zufallsereignisse als Determinanten von Koalitionsstabilität

Obwohl die theoretischen Annahmen des Rikerschen Modells immer wieder kritisiert wurden, kam der entscheidende Angriff aus der empirischen Koalitionsforschung. Immerhin hatte Riker selbst betont, dass sich politikwissenschaftliche Aussagen in empirischen Tests bewähren müssten: „The essential feature of this method“, so Riker (1962: 7) über sein wissenschaftstheoretisches Selbstverständnis, „is the creation of a theoretical construct that is a somewhat simplified version of what the real world to be described is believed to be like. This simplified version or model is a set of axioms [...] from which nonobvious general sentences can be deduced. These deduced propositions, when verified, become both an addition to the model and a description of nature.“

Allerdings erwiesen sich empirische Tests klassischer strukturalistischer Modelle oft als schwierig. Abbildung 4 ist ein Beispiel. Eine der gängigen strukturalistischen Hypothesen zur Erklärung von Variationen in der Stabilität von Koalitionen ist die Fragmentierung des Parteiensystems (u. a. bei Sartori 1976, s. o.). So betonten Laver und Schofield (1990: 147) in ihrer Zusammenfassung des Forschungsstandes, dass fragmentierte Mehrparteiensysteme sowohl die Bildung als auch die Erhaltung von Koalitionen erschweren. Abbildung 4 repräsentiert einen intuitiven bivariaten Test dieser Behauptung: Auf der Grundlage aller 248 Koalitionsregierungen in 17 europäischen Demokratien zwischen 1945 und 1999 wurde ein Streudiagramm erstellt, das auf der X-Achse die „effektive“ (d. h. nach Sitzanteil der Fraktionen gewichtete) Zahl der Parteien im Parlament (Index berechnet nach Laakso/Taagepera 1979) und auf der Y-Achse die relative Amtsdauer der jeweiligen Koalition abbildet. Zwar bestätigt die geschätzte Regressionslinie den erwarteten inversen Zusammenhang: je größer die effektive Zahl der Parteien, desto geringer die Koalitionsdauer ($b = -0,04$, signifikant auf dem Fünf-Prozent-Niveau in einem zweiseitigen Signifikanztest). Doch zeigt die erhebliche Streuung um die Regressionslinie und die große Zahl der Regierungen (jeder Punkt repräsentiert eine Koalitionsregierung), die außerhalb des eingezeichneten

neten Konfidenzintervalls von 95 Prozent liegen, dass die Erklärungskraft dieser Variable insgesamt nicht sehr hoch ist ($R^2 = 0,03$).

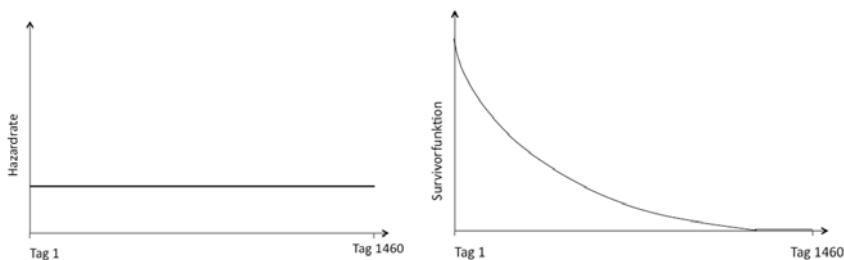
Abbildung 4: Zusammenhang zwischen effektiver Zahl der Parteien im Parlament und relativer Amtsdauer von Kabinetten in 17 europäischen Demokratien (1945-1999)



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des Comparative Parliamentary Democracy Data Archive (www.pol.umu.se/ccpd).

Insbesondere Browne und seine Koautoren (Browne/Frendreis/Gleiber 1984, 1986) kamen angesichts solcher wenig ermutigender Ergebnisse vergleichender quantitativer Untersuchungen zu der Schlussfolgerung, dass die abhängige Variable „Koalitionsstabilität“ im Allgemeinen kaum von strukturellen unabhängigen Variablen (z. B. institutionellen, partei-systembezogenen oder auch „größenbezogenen“ Variablen im Sinne Rikers) determiniert würden. Vielmehr seien Unterschiede in der Dauer von Kabinetten stark von Zufallsereignissen beeinflusst: „[T]he dissolution of cabinets is the result of a process that contains important elements, the timing of which [is] not predictable“ (Browne/Frendreis/Gleiber 1986: 628-629). Browne und seine Koautoren stützten sich in ihren eigenen Analysen der Kabinettsstabilität nicht auf ein strukturalistisches oder spieltheoretisches, sondern vielmehr auf ein stochastisches Modell, das Aussagen über die Verteilung von kabinettszerstörenden Ereignissen im Zeitverlauf macht und nachzuweisen sucht, dass solche Ereignisse zufällig verteilt seien und bestimmten mathematischen Funktionen folgten.

Abbildung 5: Theoretische Verteilung koalitionszerstörender Ereignisse nach dem Zufallsmodell von Browne/Frendreis/Gleiber (1984, 1986)

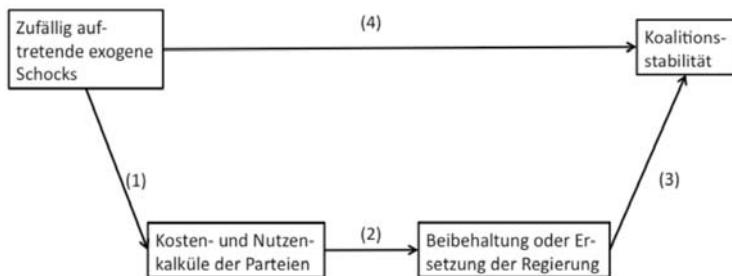


Quelle: Eigene Darstellung.

Das von Browne und seinen Koautoren verwendete statistische Modell basiert auf der so-genannten Hazardrate des Koalitionszerfalls, welches für jeden Tag im „Lebensverlauf“

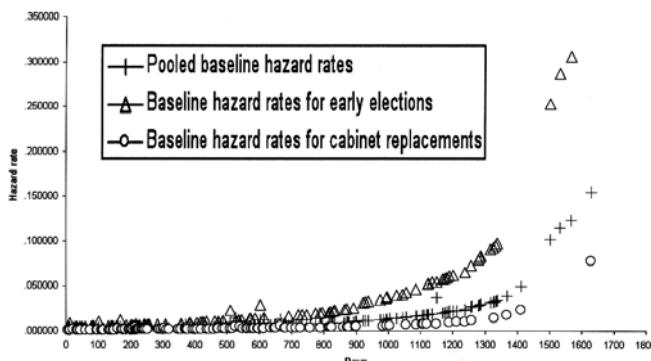
von Koalition eine bedingte¹¹ Scheiternswahrscheinlichkeit berechnet (vgl. Saalfeld 2006, 2007). Nach Auffassung Brownes und seiner Koautoren werden Koalitionszerfälle in erster Linie durch Zufallsereignisse ausgelöst und sollten daher – wenn man die Gesamtheit aller Koalitionen in einer Stichprobe betrachtet – im Zeitverlauf vom ersten bis zum letzten Tag der jeweiligen Legislaturperiode gleichmäßig verteilt sein. Dies ist zur Linken von Abbildung 5 in einer hypothetischen konstanten Hazardrate (horizontale Linie) dargestellt. Dieser konstanten Hazardrate entspricht eine im Zeitverlauf exponentiell abfallende Überlebenswahrscheinlichkeit (Survivorfunktion) von Kabinetten, die in Abbildung 5 rechts dargestellt ist.

Abbildung 6: Mikro-Makro-Modell der Wirkung exogener Zufallsschocks auf die Stabilität von Koalitionen



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Esser 1993: 66f. und Coleman 1990: 2ff.

Abbildung 7: Hazardraten des Kabinettszerfalls in 17 europäischen Demokratien (1945-1999)



Quelle: Eigene Schätzung und Darstellung nach Daten des Comparative Parliamentary Democracy Data Archive (www.pol.umu.se/ccpd).

Browne und seine Koautoren gehen von einer direkten kausalen Verbindung zwischen unvorhersehbaren exogenen Zufallsereignissen und dem Zerfall von Koalitionen aus (Pfeil [4] in Abbildung 6). Strøm (1988) kritisierte allerdings, dass viele Zufallsereignisse von den Akteuren instrumentalisiert würden und nicht „automatisch“, sondern erst durch Wahlhandlungen der Akteure zum Koalitionszerfall führten. Er bemängelt deshalb, dass Browne und seine Mitarbeiter (1984, 1986) wie auch Cioffi-Revilla (1984) den Einfluss unvorhersagbarer exogener Schocks auf die Kosten-Nutzen-Abwägungen der Akteure keineswegs in ihre

¹¹ Das Attribut „bedingt“ besagt, dass die Scheiternswahrscheinlichkeit unter der Voraussetzung geschätzt wird, dass die Koalition zu dem Zeitpunkt noch existiert.

Modelle einbezogen und daher die vermittelnden Kausalmechanismen nicht beleuchteten. Auch empirisch zeigte sich, dass koalitionsauflösende Ereignisse in dem hier betrachteten Zeitraum keineswegs zufällig verteilt waren. Abbildung 7 bildet die bedingte Wahrscheinlichkeit von Kabinettsauflösungen im Lebensverlauf von über 400 Kabinetten europäischer Demokratien zwischen 1945 und 1999 ab, wobei sowohl die allgemeine Hazardrate (+) abgebildet wird als auch die Hazardraten für vorzeitige Wahlen (Δ) und Änderungen der Koalitionsparteien (α), also die beiden wichtigsten koalitionsauflösenden Ereignisse. Insbesondere die bedingte Wahrscheinlichkeit eines Kabinettszerfalls in Folge vorzeitiger Wahlen (Δ) steigt im Schnitt nach etwa 1.000 Tagen „Lebenszeit“ deutlich an. Dies weist auf eine strategische Komponente hin, die sich aus der institutionellen Logik des Parteienwettbewerbs in parlamentarischen und semi-präsidentiellen Regierungssystemen ergibt. Die Manipulation des Zeitpunkts von Neuwahlen ist eines der wichtigsten Instrumente der Parlamentsmehrheit und ihrer Führung im Wettbewerb um die politische Macht und wird strategisch eingesetzt (vgl. Smith 2004; Strøm/Swindle 2002). Auf dieses Ergebnis wird im Folgenden noch zurück zu kommen sein. Dieser Befund bedeutet unter anderem auch, dass zufällig auftretende exogene Schocks gegen Ende einer Legislaturperiode stärkere Auswirkungen haben können als zu Beginn, und zwar wegen der veränderten Kosten-Nutzen-Abwägungen der Akteure (s. u.).

Insgesamt erschütterte der stochastische Ansatz von Browne und seinen Koautoren dennoch den fast schon deterministischen Optimismus strukturalistischer und spieltheoretischer Erklärungen. Die statistischen Verfahren der Ereignisanalyse, die von Browne, Frendreis und Gleiber (1984, 1986), Cioffi-Revilla (1984) und später auch King et al. (1990), Warwick (1994), Diermeier/Stevenson (1999, 2000), Saalfeld (2006, 2007, 2008a) und anderen zur Schätzung der Scheiternswahrscheinlichkeit von Koalitionen angewandt wurden bauten statistisch auf den Modellen von Browne et al. auf, versuchten aber seit dem grundlegenden Aufsatz von King et al. (1990) strukturelle Attribute wie Eigenschaften des Kabinetts oder Parteiensystems als Kovariaten in ereignisanalytische Modelle einzubauen (s. u.).

3.3 Koalitionsstabilität in neueren spieltheoretischen und neo-institutionalistischen Modellen

Um die vorausgegangene Diskussion noch einmal kurz zusammenzufassen: Traditionelle strukturalistische Modelle der Koalitionsstabilität in der Politikwissenschaft gingen oft von einem direkten (wenn auch probabilistischen) Einfluss institutioneller Variablen auf die durchschnittliche Dauer von Koalitionen aus, wobei cross-nationale Unterschiede in der durchschnittlichen Koalitionsdauer oft als Folgen unterschiedlicher politischer Systemvariablen (z. B. der Zahl der Parteien im Parlament und der Fragmentierung des Parteiensystems) erklärt wurden. Wie oben erwähnt spricht Sartori in diesem Zusammenhang zum Beispiel von „mechanical predispositions“ und „systemic propensities“. Derartige strukturalistische Modelle haben einige klare Vorteile: sie richten ihr Augenmerk auf Eigenschaften politischer Systeme, die für die Politikwissenschaft von zentraler Bedeutung sind. Außerdem ist im Allgemeinen klar, dass solche Faktoren eindeutig „unabhängige“ Variablen im Sinne kausaler Erklärungen darstellen: Beispielsweise ist das Parteiensystem kein Faktor, der von den beteiligten Akteuren ohne Weiteres kurzfristig manipuliert werden kann. Der große Nachteil strukturalistischer Erklärungen ist ihre relativ geringe empirische Erklärungskraft und ihr Desinteresse an der Modellierung der „Mechanismen“, die Makrovariablen wie das Parteiensystem mit dem Handlungskalkül der Akteure verbinden (Pfeil [2] in Abbildung 1). Dies ist problematisch, weil das Verhalten von Akteuren meist nicht durch

institutionelle Rahmenbedingungen strikt determiniert wird. Vor allem vernachlässigen strukturalistische Modelle die Präferenzen und Strategien der Akteure.

Den klassischen, auf Riker aufbauenden spieltheoretischen Modellen der Koalitionsstabilität (z. B. Dodd 1976) war dieses Problem nicht anzulasten. Sie basierten auf klar spezifizierten Annahmen über die Präferenzen der Akteure und versuchten Variationen in der Stabilität von Koalitionen mit Hilfe weniger struktureller Variablen (die sich vor allem auf die Zahl und Stärke der Parteien in der Koalition bezogen) unter explizitem Einbezug des Kosten-Nutzen-Kalküls der Akteure zu erklären. Empirisch können allerdings sowohl die Annahmen als auch die von ihnen abgeleiteten Vorhersagen kooperativer spieltheoretischer Modelle kritisiert werden. Die Annahme, dass Koalitionspolitiker praktisch nur am Erwerb und der Verteidigung politischer Ämter interessiert seien, hat sich als empirisch unhaltbar erwiesen. Spieltheoretische Modelle a la Riker (nicht aber diejenigen anderer Autoren formalisierter Modelle; vgl. u. a. Laver/Shepsle 1996; Pappi/Schmitt/Linhart 2008; Tsebelis 2002) sind daher oft als „policy-blind“ bezeichnet worden. Sie konnten auch keine überzeugenden Erklärungen für die relativ häufige Bildung und überraschende Stabilität vieler Minderheitsregierungen (z. B. in den nordischen Ländern) bieten. Darüber hinaus wird der Vorzug der großen Reichweite des Rikerschen Modells mit einem hohen Maß an „Institutionenblindheit“ erkauft, die aus Sicht der institutionell orientierten Politikwissenschaft unbefriedigend ist. Schließlich wurde auch grundlegende theoretische Kritik geltend gemacht: So betonte zum Beispiel Diermeier (2006: 175f.), dass kleinstmögliche Gewinnkoalitionen zwar wegen der geringeren mit ihnen verbundenen Transaktionskosten bessere Überlebenschancen hätten, dass Parteien dies (zumindest bei vollständiger Information) aber schon bei der Koalitionsbildung in Rechnung stellten und deshalb nur dann kleinstmögliche Gewinnkoalitionen bildeten, wenn sie auch von vorn herein eine stabile Regierung wünschten. Obwohl Riker (1962) und in seinem Gefolge Dodd (1976) diesem Argument teilweise mit dem Hinweis auf den unsicheren Informationsstand der Koalitionspartner im Stadium der Koalitionsverhandlungen begegneten, wird dadurch der kausale Anspruch kooperativer spieltheoretischer Modelle jedenfalls bis zu einem gewissen Grade in Frage gestellt.

Allerdings hat die vergleichende Koalitionsforschung seit den 1990er Jahren große empirische und theoretische Fortschritte erzielt (vgl. hierzu Diermeier 2006; Laver 2003; Strøm/Nyblade 2007). In der Wahl statistischer Analysemethoden profitierte sie stark von der immer stärkeren Verbreitung ereignisanalytischer Verfahren in den Sozialwissenschaften, deren Verwendung in der Koalitionsforschung ein bleibendes Verdienst der zufalls-theoretischen Kritiker deterministischer Modelle war und es erlaubte, die zeitliche Dynamik der Koalitionsbildung und des Koalitionszerfalls genauer zu modellieren. King et al. (1990) wiesen den Weg angemessener statistischer Modellierung, indem sie den stochastischen Ansatz von Browne, Frendreis und Gleiber (1984, 1986) mit dem multi-varianten Design ereignisanalytischer Methoden verbanden (s. o.). Parallel durchliefen spieltheoretische Modelle in der Politikwissenschaft einen Wandel: Die Annahme ausschließlich an Ämtererwerb orientierter Politiker wurde meist aufgegeben. Die gleichzeitig stattfindende verbesserte empirische Erfassung der politisch-inhaltlichen Präferenzen von Parteien (z. B. durch das „Comparative Manifesto Project“; vgl. Budge et al. 2001; Klingemann et al. 2006) erlaubte bei aller Kritik im Detail zumindest prinzipiell die empirische Überprüfung von Modellen, die davon ausgingen, dass politische Parteien auch (oder sogar vorwiegend) an politisch-inhaltlichen Fragestellungen interessiert sind, wenn sie über ihren Beitritt zu oder Verbleib in einer Koalition entscheiden. Die weitgehende Durchsetzung nicht-kooperativer spieltheoretischer Modelle richtete das Augenmerk formalisierter Modelle viel klarer auf die Kosten-Nutzen-Erwägungen der einzelnen Akteure (Parteien) aber auch den Prozess der Koalitionsbildung und -beendung, wodurch sie sich von Rikers kooperativem Modell deutlich unterschieden. Schließlich trug die wachsende Rolle des Neo-Institutionalismus in der

Politikwissenschaft (und anderen Sozialwissenschaften) zu einem stärkeren Interesse an der präzisen Modellierung der Folgen institutioneller Bedingungen bei. Einflussreiche Modelle der Koalitionsstabilität, wie das von Laver/Shepsle (1996) und Tsebelis (2002), spiegeln diese Entwicklungen wider.

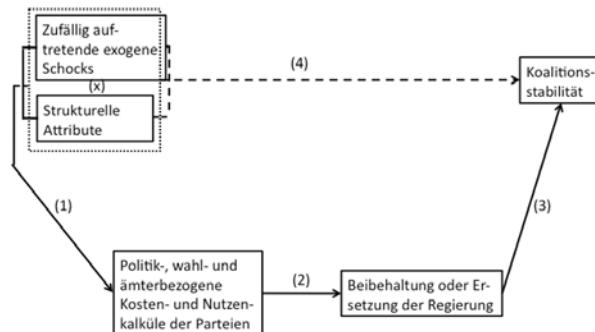
4. Empirischer Test des Lupia-Strøm-Modells

Hier soll als Beispiel das von Lupia und Strøm (1995) entwickelte Modell der Kabinettsauflösung vorgestellt werden, das der theoretischen Modellierung von Koalitionsstabilität wichtige Impulse gegeben hat (vgl. z. B. Diermeier/Stevenson 1999, 2000) und sich durch besonders realitätsnahe Annahmen auszeichnet. Nach diesem Modell bestimmen drei zentrale Einflüsse, (a) die Präferenzen der Akteure, (b) institutionelle Anreize und (c) exogene Schocks die kontinuierlichen, sich über die gesamte Legislaturperiode erstreckenden Kosten-Nutzen-Kalkulationen der Akteure, die ihre Position in der Regierung immer wieder neu überdenken, um das Beste für die eigene Partei herauszuholen. Nach einer extern induzierten Belastungsprobe (z. B. durch sich ändernde Wirtschafts- oder Umfragedaten), die hinreichend stark ist, um die bei Abschluss der Koalition geltenden Entscheidungsparameter signifikant zu ändern, stehen einer Koalitionsparthei nach dem Modell prinzipiell drei Handlungsalternativen offen: (a) Fortsetzung der existierenden Koalition trotz der geänderten Parameter (gegebenenfalls aber mit einer revidierten Koalitionsvereinbarung), (b) Bildung einer neuen Koalition (falls alternative Koalitionspartner zur Verfügung stehen) oder (c) vorzeitige Parlamentsauflösung und Gang zu den Wahlurnen (sofern die Verfassung dies zulässt).

Jede dieser Handlungsalternativen ist mit (subjektiven) politischen Kosten- und Nutzenerwartungen verbunden, die die Akteure gegeneinander abzuwagen haben. Das Ausscheiden aus einer Koalition mag beispielsweise elektorale Vorteile (oder auch Schadensbegrenzung) versprechen, doch beinhaltet es oft auch Opportunitätskosten oder zumindest Risiken wie den Verlust von Regierungsmächten und politischen Einflussverlust, zumindest in der gegenwärtigen Legislaturperiode. Durch Neuwahlen oder Aushandeln eines alternativen Koalitionsvertrages zwischen denselben oder alternativen Partnern entstehen allen Beteiligten Verhandlungskosten. Die wichtigsten Kosten- und Nutzenfaktoren im Modell Lupias und Strøms sind daher:

- der Wert, den die betreffende Koalitionsparthei subjektiv ihrem gegenwärtigen (sicheren) parlamentarischen Sitzanteil im Vergleich zu einem (unsicheren) Anteil in einem neu zu wählenden Parlament bemisst;
- der relative Anteil der betreffenden Koalitionsparthei an der Regierungsmacht, insbesondere im Vergleich zu alternativen Koalitionen oder zu einer Oppositionsrolle;
- der Wert, den die betreffende Partei subjektiv der Beteiligung an einer Koalitionsregierung mit dem (den) gegenwärtigen Koalitionspartner(n) im Vergleich zu alternativen Koalitionen bemisst;
- die subjektiv wahrgenommenen Chancen der betreffenden Partei bei der kommenden Wahl;
- die mit Neuwahlen verbundenen, erwarteten Transaktionskosten für die betreffende Koalitionsparthei (Wahlkampf, Unsicherheit über den eigenen Erfolg und den möglicher Koalitionspartner, Koalitionsverhandlungen nach den Wahlen);
- die mit Koalitionsneuverhandlungen in der gegenwärtigen Legislaturperiode verbundenen, erwarteten Transaktionskosten für die betreffende Partei.

Abbildung 8: Mikro-Makro-Modell struktureller und zufälliger Einflüsse auf die Stabilität von Koalitionen



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Esser 1993: 66f. und Coleman 1990: 2ff.

Lupia und Strøm entwickeln auf dieser Grundlage ein spieltheoretisches Modell, auf dessen technische Einzelheiten nicht näher eingegangen werden soll. Die hier gegebene Zusammenfassung soll nur grob die Art der Kosten- und Nutzenerwägungen illustrieren, die durch das Auftreten exogener Ereignisse bei den handelnden Akteuren (Parteien) ausgelöst werden können und dann durch bestimmte strukturelle Parameter des politischen Systems (z. B. des Wahlzyklus) und Parteiensystems (z. B. die Verfügbarkeit, ideologische Nähe und Vertrauenswürdigkeit potenzieller Koalitionspartner) in ihrer Wirkung entweder abgemildert oder verschärft werden. Eine der wichtigsten Schlussfolgerungen, die aus dem Modell von Lupia und Strøm gezogen werden kann, ist die Veränderlichkeit der Kosten-/Nutzenabwägungen der Akteure im Ablauf der Legislaturperiode. So verringern sich zum Beispiel die Kosten des Koalitionsbruchs nach dem Modell in dem Maße, in dem sich das Parlament Δ Ende der regulären Legislaturperiode nähert: Je näher der reguläre Wahltermin rückt, desto geringer ist der Nutzen, den die Regierungsparteien noch aus der bestehenden Regierung ziehen und desto geringer sind auch die relativen Opportunitäts- und Transaktionskosten von Neuwahlen. Diese strategische Komponente kommt in dem Diagramm in Abbildung 7 klar zum Ausdruck. Abbildung 8 soll darüber hinaus verdeutlichen, wie das Modell von Lupia und Strøm (1995) den Einfluss von institutionellen Variablen und Zufallsereignissen systematisch mit den Kosten-Nutzen-Überlegungen der Akteure zu verknüpfen und daraus ein relativ realistisches Modell abzuleiten sucht. Das Modell hat auch den Vorteil, dass es stärker als frühere Modelle die wahlstrategischen Motive der Parteien berücksichtigt, während Rikers Modell davon ausgeht, dass Parteiführer vor allem an politischen Ämtern interessiert sind, während Laver und Shepsle (1996) oder Tsebelis (2002) primär von politisch-inhaltlichen Motiven ausgehen.

Obwohl bisher noch kein Datensatz erstellt wurde, der alle Variablen des Lupia/Strøm-Modells adäquat misst, haben erste Tests ergeben, dass die Vorhersagen des Modells mit empirischen Daten weitgehend vereinbar sind. Die Entwicklung des Risikos vorzeitiger Kabinettsauflösungen im Zeitverlauf wurde bereits im Zusammenhang mit Abbildung 7 diskutiert. Obwohl dieser Zusammenhang bereits früher (z. B. von Warwick/Easton 1992) beobachtet wurde, bieten Lupia und Strøm (1995) erstmals eine theoretisch geschlossene Erklärung für diesen Befund. Das Modell von Lupia und Strøm ist darüber hinaus mit vielen immer wieder replizierten Befunden der Forschung völlig vereinbar: strukturelle Attribute wie der Status einer Regierung als kleinstmögliche Gewinnkoalition sollten auch hier den von Dodd betonten Einfluss auf die Kosten-Nutzen-Kalküle der Parteien ausüben, da sie die Transaktionskosten innerhalb der Koalition minimieren. Das Auftreten exogener Schocks wie zum Beispiel stark ansteigende Arbeitslosigkeit oder Inflation lässt nach wie

vor ein Ansteigen der Scheiternswahrscheinlichkeit erwarten, weil sie die subjektiv erwarteten elektoralen Kosten und Transaktionskosten der Regierungsparteien erhöhen. Dieser Effekt exogener Schocks sollte allerdings nach dem Modell von Lupia und Strøm zeitabhängig sein, das heißt er sollte mit zunehmender Nähe der nächsten regulären Wahlen zu nehmen. In der vergleichenden Forschung immer wieder als signifikant beschriebene Variablen wie der Mehrheitsstatus der Koalition oder die Zahl der Parteien im Kabinett sollten ebenfalls ihren wiederholt nachgewiesenen Einfluss beibehalten: Koalitionen mit parlamentarischer Mehrheit haben eine höhere Lebenserwartung als Minderheitsregierungen, obwohl der sich in der Mehrheit ausdrückende „Wert“ der Koalition mit zunehmender zeitlicher Nähe zu regulären Wahlen abnehmen sollte; je höher die Zahl der Parteien im Kabinett und je größer die Spannweite ihrer ideologischen Präferenzen, desto größer die Wahrscheinlichkeit eines vorzeitigen Scheiterns. Aus denselben Gründen sollten die politischen Kosten des Regierens für ideologisch „verbundene“ Koalitionen geringer sein als die Kosten solcher Koalitionen, die ein breiteres ideologisches Spektrum abdecken und eine den Regierungsparteien ideologisch eigentlich näher stehende Partei nicht einschließen.

Das Lupia/Strøm-Modell regte auch die Erhebung neuer die Verhandlungen zwischen den Koalitionsparteien beschreibender Daten an und erlaubt die überzeugendere Interpretation anderer „Standardvariablen“, die in der empirischen Literatur immer wieder als erklärendskräftig identifiziert wurden, ohne dafür eine überzeugende theoretische Erklärung anzubieten: Eine für die Zwecke des Projekts neu erhobene Variable ist die maximal verbleibende Regierungszeit eines Kabinetts. Diese Variable ist zentral, um die sich ändernde strategische Situation im Verlauf der Wahlperiode abzubilden. Es ist zu erwarten, dass das Risiko des Scheiterns einer Koalition bei einer langen maximal verbleibenden Amtszeit relativ gering ist (z. B. Koalitionen, die unmittelbar nach einer Wahl gebildet werden), mit zunehmender zeitlicher Nähe zu regulären Wahlen aber immer stärker zunimmt. Insbesondere die Wirkung exogener Schocks sollte statistisch mit der maximal verbleibenden Amtszeit interagieren (s. o.). Auch die in eine Koalition investierten Verhandlungskosten können zumindest näherungsweise abgeschätzt werden, wenn man den Umfang und die Detailliertheit des Regierungsprogramms in dem bestehenden Koalitionsabkommen sowie die mit Koalitionsverhandlungen zugebrachte Zeit erfasst (d. h. die Kosten, die die Parteien in die bestehende Koalition investierten). Insbesondere nach umfangreichen Koalitionsverhandlungen gebildete Koalitionen deuten auf eine Einigung der Parteien in vielen Details hin und repräsentieren ein erhebliches Maß an Verhandlungskosten, die sich erst im Verlauf der Regierungszeit amortisieren (vgl. hierzu formal Diermeier/Eraslan/Merlo 2003). Der „positive Parlamentarismus“, bei dem sich die Koalitionsparteien durch die Wahl des Regierungschefs im Parlament schon frühzeitig „mit Taten“ (Stimmen) zu der Koalition bekennen und damit ihr *commitment* im Sinne der Transaktionskostenökonomie glaubwürdig machen, sollte die Zahl möglicher alternativer Koalitionen oder Minderheitsregierungen tendenziell reduzieren und deshalb ebenfalls zur Verlängerung der Lebenserwartung von Koalitionen beitragen. Je höher die erwarteten Verhandlungskosten und getätigten Investitionen, desto höher sollten generell die Opportunitäts- und Transaktionskosten des Koalitionswechsels sein, was die Lebenserwartung bestehender Koalitionen erhöhen sollte. Hat die Opposition auf Grund parlamentarischer Institutionen signifikanten Einfluss auf den politischen Prozess, so reduzieren sich die Opportunitätskosten des Regierungsaustritts, was nach Strøm (1990) einerseits zu einer größeren Zahl von Minderheitsregierungen führt und andererseits wegen der geringeren durchschnittlichen Amtszeit von Minderheitsregierungen (siehe Tabelle 1) auch zur Reduktion der Lebenserwartung von Koalitionen insgesamt beitragen sollte. Auch ein von der Verfassung großzügig ausgestaltetes Auflösungsrecht des Regierungschefs sollte die Lebenserwartung von Koalitionen reduzieren, da es in dessen Interesse liegen kann, bei (noch) günstigen politischen Rahmenbedingungen vorzeitige

Wahlen ausschreiben zu lassen (vgl. Smith 2004; Strøm/Swindle 2002). Auch die effektive Zahl der Parteien im Parlament ist eine in der traditionellen Forschung oft verwendete Variable, die meist allgemein der „Verhandlungsumwelt“ von Koalitionen zugeordnet wird: Je größer die Zahl der Parteien und je höher der Fragmentierungsgrad des Parteiensystems, desto „unübersichtlicher“ die Verhandlungsumwelt und desto geringer die Lebenserwartung der Koalition. Aus Sicht des Modells von Lupia und Strøm bedeutet dies, dass sich den Parteien *in der* Koalition zahlreiche Bündnisalternativen anbieten, was aber nicht unbedingt zu einer Verringerung der Koalitionsdauer führen muss: Vielmehr kann erwartet werden, dass Parteien mit Optionen außerhalb der bestehenden Koalition in Neuverhandlungen der bestehenden Koalition bessere Bedingungen für sich selbst erzielen können (Lupia/Strøm 1995).

Im Folgenden sollen einige der hier angesprochenen Hypothesen durch ereignisanalytische Verfahren überprüft werden. Dabei werden vier ereignisanalytische Modelle geschätzt, wobei im ersten lediglich eine Dummy-Variable für den Status einer Koalition als kleinstmögliche Gewinnkoalition als Kovariate eingeführt wird, um das Riker-Doddsche Modell zu testen. Im zweiten Modell wird nur der Einfluss exogener (wirtschaftlicher) Schocks geschätzt, wobei hier die Veränderung der Arbeitslosenquote und Inflationsrate im Jahr der Koalitionsauflösung herangezogen wird. Dies erlaubt den Test eines reinen Zufallsmodells. Im dritten Modell werden diesem zweiten Modell Interaktionsvariablen hinzugefügt, welche die Wechselwirkung exogener Schocks und zeitliche Nähe zur nächsten regulären Wahl erfassen. Im vierten und letzten Modell werden neben den soeben genannten Kovariaten weitere parteiensystembezogene und institutionelle Variablen eingeführt, die zumindest teilweise die Vorhersagen des Lupia/Strøm-Modells testen.

Die hier in Anlehnung an die einschlägige Literatur verwendete Ereignisanalyse beruht auf der Schätzung des Einflusses zeitkonstanter und zeitveränderlicher Kovariaten auf die „Hazardrate“ des Koalitionszerfalls. Diese Hazardrate spezifiziert die bedingte Wahrscheinlichkeit des Auftretens diskreter Zustandsänderungen eines betrachteten Gegenstands im Zeitverlauf. Bezogen auf das Forschungsproblem der Koalitionsstabilität wird auf der Grundlage des verwendeten Datensatzes für jeden Tag im „Lebensverlauf“ von Koalition eine bedingte Scheiternswahrscheinlichkeit geschätzt. Im Anschluss wird dann der Einfluss sogenannter Kovariaten (unabhängiger Variablen) auf die Hazardrate ermittelt. Dabei wird der Einfluss der Kovariaten auf eine zuerst ermittelte „Baseline-Hazardfunktion“ $\lambda_0(t_i)$ geschätzt. Bei der Baseline-Hazardfunktion handelt es sich um die zu erwartende Hazardrate, wenn der Kovariaten-Vektor gleich Null wäre. Die Technik des Zensierens von Datensätzen erlaubt die Einbeziehung aller Fälle einer Stichprobe, auch wenn das interessierende Ereignis im Verlauf des Untersuchungszeitraums gar nicht eingetreten ist.¹² Besonders wichtig ist im Zusammenhang mit der vorliegenden Untersuchung die theoretisch geleitete Zensierung aller rein technischen Kabinettsauflösungen.

Bei den Analysen wird ein proportionales Hazardratenmodell nach Cox in einem „Shared-Frailty-Design“ verwendet. Cox-Modelle machen bei der Schätzung der Baseline-Hazardrate keine Annahmen über die Verteilung von Ereignissen im Zeitverlauf und haben sich in der Analyse von Kabinettsauflösungen allgemein bewährt (vgl. u. a. King et al. 1990; Warwick 1994). Die Spezifizierung als „Shared-Frailty-Modell“ erlaubt es, die möglicherweise länderspezifisch unterschiedliche generelle „Verwundbarkeit“ (*frailty*) von Koalitionen statistisch zu kontrollieren. Dadurch wird der „Netto-Effekt“ der hier besonders interessierenden strukturellen Variablen ermittelt. Der einfacheren Les- und Interpretierbarkeit halber werden in Tabelle 3 für die einzelnen Kovariaten die Exponenten der geschätzten β -Koeffizienten, die „Hazard-Ratios“, angegeben. Eine Ratio von 1 bedeutet, dass sich

¹² Zur Zensierung von Kabinettsdaten siehe u. a. King et al. (1990).

die bedingte Auftretenswahrscheinlichkeit eines Ereignisses (hier: Koalitionsauflösung) bei Veränderungen der Kovariaten um eine Messeinheit weder erhöht noch verringert. Ratios größer als 1 zeigen, dass (und um wie viel) sich die Auftretenswahrscheinlichkeit des Ereignisses durch die Veränderung einer Kovariate beschleunigt und erhöht. Ratios kleiner als 1 deuten auf das Gegenteil hin.

Tabelle 3: Bestimmungsfaktoren der Koalitionsstabilität in 15 europäischen Demokratien (1945-1999): Cox Proportional Hazard Modell in einem Shared-Frailty-Design

Kovariate	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
	Hazard-Ratio (Standardfehler in Klammern)			
Kleinstmögliche Gewinnkoalition	0,329*** (0,065)			0,566** (0,150)
Arbeitslosigkeit (am Ende der Regierung)		0,969 (0,021)	1,166*** (0,054)	1,042 (0,066)
Inflation (am Ende der Regierung)			1,021*** (0,005)	1,000 (0,000)
Interaktionseffekt Arbeitslosigkeit x Restzeit				0,999*** (0,000)
Interaktionseffekt Inflation x Restzeit				0,999** (0,000)
Mehrheitskabinett				0,416*** (0,117)
Zahl der Parteien im Kabinett				1,280* (0,176)
Maximal verbleibende Amtszeit				0,998*** (0,000)
Effektive Zahl der Parteien im Parlament				1,111 (0,124)
Ideologische Präferenzspanne im Kabinett				0,996 (0,004)
Ideologisch verbundene Parteien im Kabinett				1,477** (0,285)
Positiver Parlamentarismus				1,723*** (0,361)
Einfluss der Opposition				0,933 (0,069)
Auflösungsgewalt des Regierungschefs				0,994 (0,284)
Umfassendes Koalitionsabkommen (policies)				0,564** (0,135)
Verhandlungsdauer vor der Koalitionsbildung				0,996 (0,003)
Log-likelihood	-855	-862	-840	-802
Wald chi2	31,75***	23,05***	48,51***	148,53***
theta	0,234	0,493	0,409	0,000
chibar2 (theta=0)	18,86***	53,22***	34,41***	0,500
Zahl der gescheiterten Koalitionen	158	158	156	155

Anm. *: p < 0,1; **: p < 0,05; ***: p < 0,01. In Modell 4 mussten die drei griechischen Kabinettsjahre eliminiert werden.

Quelle: Eigene Schätzung nach Daten des Comparative Parliamentary Democracy Data Archive (www.pol.umu.se/ccpd).

Modell 1 repräsentiert einen bivariaten Test des Riker-Doddschen Modells, dem zu Folge kleinstmögliche Gewinnkoalitionen bessere Überlebenschancen haben als „übergroße“ Koalitionen oder Minderheitskabinette. Dies wird durch die geschätzte Hazard-Ratio bestätigt. Ohne andere Variablen konstant zu halten, liegt die vorzeitige Scheiternswahrscheinlichkeit einer Koalition an jedem Tag ihres Bestehens um über zwei Drittel ($1,000 - 0,329 = 0,671$) unter der aller anderen Koalitionen (Minderheits- und „übergroße“ Koalitionen). Dieser

Koeffizient wurde auf der Basis des Scheiterns von 158 Koalitionen geschätzt, die durch Wahlhandlungen der Akteure (und nicht aus technischen Gründen, z. B. durch eine reguläre Neuwahl oder den Tod eines Regierungschefs) aufgelöst wurden. Die Log-likelihood von -855 und der auf dem Ein-Prozent-Niveau signifikante χ^2 -Test der Log-likelihood zeigen, dass dieses Modell eine statistisch hoch signifikante Verbesserung gegenüber einem Modell ohne Kovariaten darstellt. Das in einem chibar^2 -Test statistisch auf dem Ein-Prozent-Niveau signifikante theta (0,234) zeigt an, dass – zusätzlich zu der im Modell berücksichtigten Kovariate „kleinstmögliche Gewinnkoalition“ – von signifikanten Ländereffekten auszugehen ist.

In Modell 2 wird demgegenüber nur der Einfluss exogener Zufallsereignisse getestet, und zwar in Form der Veränderung der Arbeitslosenquote und Inflationsrate im Jahr vor dem Ende der Regierung. Es zeigt sich, dass nur ein Anstieg der Inflationsrate im letzten Jahr vor dem Scheitern der Koalition einen statistisch signifikanten Einfluss hat. Die Log-likelihood zeigt, dass dieses Modell das am wenigsten erklärungskräftige ist. Exogene Schocks allein sind also kein guter Prädiktor der Koalitionsstabilität. In Übereinstimmung mit dem Modell Lupias und Strøms (1995), wird dann in Modell 3 für jede der beiden Variablen ein Interaktionseffekt mit der maximal erwartbaren Amtszeit der Regierung zum Zeitpunkt ihrer Ernennung eingeführt. Sollten sich die Vorhersagen Lupias und Strøms bestätigen, so müsste ein Anstieg der Arbeitslosenquote und Inflationsrate die Scheiternswahrscheinlichkeit einer Koalition erhöhen. Dieser Effekt sollte umso stärker sein, je geringer die noch verbleibende maximale Amtszeit ist. Alle vier Kovariaten haben nun den erwarteten Effekt: Jeder Anstieg der Arbeitslosenquote um ein Prozent erhöht das Scheiternsrisko einer Koalition um über 16 Prozent ($1,166 - 1,000 = 0,166$). Im Vergleich dazu hat ein Anstieg der Inflationsrate um ein Prozent eine schwächere Hebelwirkung auf das vorzeitige Scheiternsrisko von Koalitionen (etwa 5,5 Prozent). Auch die Interaktionseffekte haben den erwarteten Effekt: Je größer der zeitliche Abstand zur nächsten Wahl desto geringer die Scheiternswahrscheinlichkeit von Koalitionen, wenn man den absoluten Anstieg der Arbeitslosigkeit und Inflation konstant hält. Wie schon die geschätzte Hazard-Ratio für die Kovariate „kleinstmögliche Gewinnkoalition“ sind beide geschätzten Koeffizienten für exogene (Wirtschafts-)Ereignisse statistisch hochsignifikant. Auch diese Kovariaten verbessern die Erklärungskraft des Modells signifikant (Log-likelihood). Die Verbesserung sogar noch besser als Modell 1 (ersteres hat eine Log-likelihood von etwa -855, letzteres von -840).

Schließlich wurden die Kovariaten in Modell 1, 2 und 3 mit weiteren institutionellen Variablen kombiniert, die wichtige Aspekte des Lupia/Strøm-Modells mehr oder weniger direkt erfassen. In der Kommentierung der Schätzergebnisse (Tabelle 3, Modell 4) sollen nur einige ausgewählte Ergebnisse hervorgehoben werden. Am interessantesten ist aus Sicht der politikwissenschaftlichen Institutionenanalyse, dass bei Kontrolle institutioneller und struktureller Variablen alle vier in Modell 3 hoch signifikanten Effekte zur Erfassung wirtschaftlicher Schocks und deren Nähe zu den nächsten regulären Parlamentswahlen ihre statistische Signifikanz verlieren. Dieser Befund spricht dafür, dass politische Institutionen, Strukturen und Kontextfaktoren (die zusätzlich zu den Wirtschaftsdaten in Modell 4 eingeführt wurden), eine erhebliche Wirkung als „Stoßdämpfer“ haben, wenn es um die Überlebenschancen von Regierungen geht. Bemerkenswert ist auch, dass sich der Effekt der Kovariate „Status als kleinstmögliche Gewinnkoalition“ zwar abschwächt, aber immer noch stark und statistisch hoch signifikant auf dem Fünf-Prozent-Niveau bleibt. Schließlich zeigt der geringe und statistisch sogar auf dem Zehn-Prozent-Niveau insignifikante Wert für theta, dass die institutionellen Variablen die länderspezifischen Besonderheiten vollständig „absorbiert“ haben.

Die nur geringfügig unter 1,0 liegende aber statistisch hoch signifikante Hazard-Ratio von 0,998 für die maximal verbleibende Amtszeit bestätigt die Grundannahme des Modells von Lupia und Strøm: Mit jedem zusätzlichen Tag, den eine Koalition vor der nächsten regulären Wahl gebildet wird, sinkt die Wahrscheinlichkeit des vorzeitigen Scheiterns. Umgekehrt gilt daher: Je kürzer der verbleibende zeitliche Rahmen einer Koalition bei der Regierungsbildung, desto höher ihre Scheiternswahrscheinlichkeit durch Wahlhandlungen der Parteien. Dies kann durch Lupias und Strøms Überlegung erklärt werden, dass eine kürzere Restzeit einen geringeren „Nutzen“ für die Regierungsparteien im Sinne von Einflussmöglichkeiten auf die Politik bedeutet und dass sich damit in der Kosten-Nutzen-Analyse der Gestaltungsmöglichkeiten in der verbleibenden Amtszeit sowohl der Nutzen als auch die Kosten einer vorzeitigen Auflösung verringern.

Existiert ein umfassendes Koalitionsabkommen mit ausführlichen Eckwerten für die Regierungspolitik, reduziert sich die vorzeitige Scheiternswahrscheinlichkeit um fast die Hälfte (Hazard-Ratio von 0,564). Dies könnte so interpretiert werden, dass die Koalitionsparteien bereits hohe Verhandlungskosten hatten, um sich auf ein detailliertes gemeinsames Programm zu einigen. Diese Kosten amortisieren sich dann erst längerfristig, insbesondere, wenn Koalitionsabkommen Koppelgeschäfte einschließen, deren Bestandteile nicht gleichzeitig, sondern Zug um Zug abgearbeitet werden.¹³ Andererseits könnte argumentiert werden, dass derartige Variablen im Grunde „endogen“ sind: Die Parteien werden nur dann ein umfangreiches Regierungsprogramm ausarbeiten, wenn sie von Anfang an an einer längerfristigen Zusammenarbeit interessiert sind. Umgekehrt formuliert: Sind die Gegensätze von Beginn an unüberbrückbar, wird sich dies auch in einem im besten Falle vagen Koalitionsabkommen niederschlagen (vgl. Saalfeld 2007). Die Frage des kausalen Status dieser Kovariate kann mit dem hier verwendeten ereignisanalytischen Verfahren nicht abschließend geklärt werden. Dazu bedarf es eines alternativen Ansatzes (vgl. allgemeiner Diermeier 2006). Fest steht dennoch, dass Koalitionsabkommen, die in der formalisierten vergleichenden Koalitionsforschung bisher weitgehend ignoriert wurden (vgl. hierzu allerdings Müller/Strøm 2008), in einem engen statistischen Zusammenhang mit Koalitionsstabilität stehen und weitergehender empirischer und theoretischer Erforschung bedürfen.

Der auflösungsbeschleunigende Effekt des positiven Parlamentarismus ist auf den ersten Blick überraschend. Aus Sicht des Modells von Lupia und Strøm (1995) ist die Wahl des Regierungschefs durch absolute Mehrheit (d. h. im Allgemeinen mit relativ geschlossener Unterstützung aller Koalitionsparteien) ein Zeichen, dass vor der Regierungsbildung ausreichend verhandelt wurde und die Parteien ein klares, durch parlamentarisches Votum dokumentiertes *commitment* für die zu bildende Regierung abgegeben haben. Der zerstörerische Effekt, der empirisch in Modell 4 geschätzt wird, hängt vor allem mit der Operationalisierung der Variable „Kabinettsdauer“ in dem hier verwendeten Datensatz zusammen: Die Investitur einer Regierung durch Parlamentsvotum wurde nicht als der Beginn der Koalition gewertet (wodurch bereits alle bei der Investitur gescheiterten Koalitionen „herausgefiltert“ worden wären), sondern als ihr erster wirklicher Test. Da dieser Test ganz am Anfang der Regierungszeit steht, steigt die geschätzte Hazard-Ratio anfänglich sehr stark an, bleibt aber dann konstant und hat den erwarteten stabilisierenden Effekt.¹⁴

Überraschend ist auch aus der von Lupia und Strøm entwickelten transaktionskosten-theoretischen Perspektive, dass Koalitionen aus ideologisch „benachbarten“ Parteien eine

¹³ Wenn es zutrifft, dass die Parteien die Verhandlungskosten bereits bei der Wahl potenzieller Koalitionspartner berücksichtigen, dann ist auch davon auszugehen, dass sie mit alternativen Koalitionspartnern möglicherweise noch höhere Verhandlungs- und Transaktionskosten erwarten.

¹⁴ Technisch gesehen wird durch diese Variable die Proportionalitätsannahme des Cox Proportional Hazards Modells verletzt.

höhere – und nicht wie erwartet niedrigere – vorzeitige Scheiternswahrscheinlichkeit haben. Auf den zweiten Blick scheint sich hier allerdings der aus der Wahlforschung bekannte Befund zu bestätigen, dass ideologisch „benachbarte“ Parteien oft heftige Konkurrenten um ähnliche Wählergruppen sind und daher trotz ideologischer Nähe strategische Konflikte haben können. Dies bestätigt einen der wichtigsten Punkte in Lupias und Strøms Modell, nämlich die Wichtigkeit des elektoralen Wettbewerbs als zusätzlichen und oft ausschlaggebenden Bestandteil der „Nutzenfunktion“ politischer Akteure, die in den meisten formalen Modellen gegenüber den angenommenen Motiven des Ämtererwerbs (Riker 1962; Dodd 1976) und/oder „Policy-Gewinns“ (Laver/Shepsle 1996; Tsebelis 2002) zurücktritt.

5. Zusammenfassung

Die vergleichende Koalitionsforschung hat sich seit den 1960er Jahren theoretisch und methodisch zu einem der anspruchsvollsten Teilbereiche der vergleichenden Politikwissenschaft entwickelt. Die in diesem Beitrag näher beleuchtete Stabilität von Koalitionen zählt neben Untersuchungen zur Bildung von Koalitionen zu den zentralen Arbeitsfeldern dieses Forschungsgebiets. Am Anfang der Entwicklung standen dem „alten Institutionalismus“ zuzurechnende, strukturalistische Ansätze, die sowohl mit theoretischen als auch empirischen Problemen behaftet waren. In theoretischer Hinsicht blieben diese Theorien stark strukturalistisch geprägt und trugen wenig zur Modellierung der Strategiewahl der Akteure innerhalb des von Institutionen vorgegebenen „Handlungskorridors“ bei. Zum anderen blieb der empirische Erklärungsbeitrag strukturalistisch-institutioneller Theorien relativ gering. Die spieltheoretisch orientierte Koalitionstheorie, die starke Impulse aus der Ökonomie erhielt, zeichnete sich theoretisch durch ein viel stärkeres Interesse an der Strategiewahl der Akteure aus, war aber zunächst durch weitgehendes Desinteresse an der Wirkung von Institutionen gekennzeichnet. Darüber hinaus wurden die Parteien problematischerweise als vorwiegend am Ämtererwerb orientierte, einheitliche Akteure ohne vorrangiges Interesse an Politikinhalten modelliert. Auch diese Forschungsperspektive ließ ein erhebliches Maß der beobachteten Varianz der Koalitionsstabilität in europäischen Demokratien (geographisch dem Hauptanwendungsfeld dieser Forschungen) unerklärt. Dies führte zu Beginn der 1980er Jahre zu fundamentaler Kritik der oben genannten Ansätze durch Forcher, die Koalitionsstabilität vorwiegend als das Resultat exogener „Schocks“ wie Wirtschaftskrisen, Skandale, den raschen Verfall der Regierungspopularität und ähnlichen Faktoren auffassten. Während die von der vergleichenden Koalitionsforschung diskutierten strukturellen Variablen einen wichtigen Beitrag zur Bildung von Koalitionen leisten könnten, so das Argument dieser Kritiker, sei der Zerfall von Koalitionen das Resultat von Ereignissen, die weitgehend außerhalb der Reichweite politikwissenschaftlicher (institutioneller und struktureller) Erklärungen lägen. In der für diese Forschungstradition typischen Längsschnittperspektive zeichneten sich die Prozesse des Koalitionszerfalls dennoch durch – stochastische – Regelmäßigkeiten aus, die sich in einer konstanten Hazardrate und einer abfallenden exponentiellen Survivor-Funktion ausdrückten.

Die Auseinandersetzung mit den Arbeiten der „Zufallstheoretiker“ erwies sich im Zusammenspiel mit der immer stärkeren Rolle nicht-kooperativer Modelle der Spieltheorie und dem „neuen Institutionalismus“ in den Sozialwissenschaften als Katalysator verbesserter theoretischer und empirischer Ansätze zum Studium der Koalitionsstabilität, die in synthetischer Weise versuchten, institutionelle Anreize und die Wirkung exogener Schocks systematisch auf das Handlungskalkül der wesentlichen Akteure zu beziehen. Dies führte im Verlauf der 1990er Jahre zu einer Reihe innovativer Modelle, von denen in diesem Bei-

trag eines, das Modell von Lupia und Strøm (1995), vorgestellt und empirisch – soweit es die Datenlage zulässt – in einigen wichtigen Bestandteilen getestet wurde. Dabei bestätigte sich unter anderem die wichtige Rolle des Wahlzyklus für das Nutzenkalkül der Akteure, ein Kernstück des Ansatzes von Lupia und Strøm. Außerdem erwiesen sich, die starke Zeitabhängigkeit der Wirkung exogener Schocks und die Rolle von Institutionen als „Stoßdämpfer“.

Literaturverzeichnis

- Bergman, Torbjörn/Gerber, Elisabeth R./Kastner, Scott/Nyblade, Benjamin (2008): The Empirical Study of Cabinet Governance, in: Strøm/Müller/Bergman (Hrsg.), S. 85-122.
- Browne, Eric C./Frendreis, John P./Gleiber, Dennis W. (1984): An ‘Events’ Approach to the Problem of Cabinet Stability, in: Comparative Political Studies 17, S. 167-197.
- Browne, Eric C./Frendreis, John P./Gleiber, Dennis W. (1986): The Process of Cabinet Dissolution: An Exponential Model of Duration and Stability in Western Democracies, in: American Journal of Political Science 30, S. 628-650.
- Budge, Ian/Klingemann, Hans-Dieter/Bara, Judith/Tanenbaum Eric (2001): Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors and Governments 1945-1998, Oxford.
- Cioffi-Revilla, Claudio (1984): The Political Reliability of Italian Governments: An Exponential Survival Model, in: American Political Science Review 78, S. 318-337.
- Coleman, James S. (1990): Foundations of Social Theory, Cambridge, MA.
- Debus, Marc (2007): Pre-Electoral Alliances, Coalition Rejections, and Multiparty Governments, Baden-Baden.
- Diermeier, Daniel (2006). Coalition Government, in: Weingast, Barry R./Wittman, Donald A. (Hrsg.): The Oxford Handbook of Political Economy, Oxford, S. 162-179.
- Diermeier, Daniel/Eraslan, Hülya/Merlo, Antonio (2003): A Structural Model of Government Formation, in: Econometrica, 71 (1), S. 27-70.
- Diermeier, Daniel/Stevenson, Randolph T. (1999): Cabinet Survival and Competing Risks, in: American Journal of Political Science 43, S. 1051-1068.
- Diermeier, Daniel/Stevenson, Randolph T. (2000): Cabinet Terminations and Critical Events, in: American Political Science Review 94, S. 627-640.
- Esser, Hartmut (1993): Soziologie: Allgemeine Grundlagen, Frankfurt a. M.
- Gallagher, Michael/Laver, Michael/Mair, Peter (2006): Representative Government in Modern Europe. 4. Aufl., New York.
- Ganghof, Steffen/Manow, Philip (2005): Mechanismen deutscher Politik, in: Ganghof, Steffen/Manow, Philip (Hrsg.): Mechanismen der Politik: Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem, Frankfurt a. M., S. 9-33.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2009a): Die politischen Systeme Westeuropas. 4., akt. u. überarb. Aufl., Wiesbaden.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2009b): Die politischen Systeme Osteuropas. 3., akt. u. überarb. Aufl., Wiesbaden.
- King, Gary/Alt, James E./Burns, Nancy E./Laver, Michael (1990): A Unified Model of Cabinet Dissolution in Parliamentary Democracies, in: American Journal of Political Science 34 (3), S. 846-871.
- Klingemann, Hans-Dieter/Volkens, Andrea/Bara, Judith/Budge, Ian/McDonald Michael D. (2006): Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, European Union, and OECD 1990-2003, Oxford.
- Kreps, David (1990): Game Theory and Economic Modeling, Oxford.
- Kropp, Sabine (2001): Regieren in Koalitionen: Handlungsmuster und Entscheidungsbildung in deutschen Länderregierungen, Wiesbaden.
- Laakso, Markku/Taagepera, Rein (1979): Effective Number of Parties: A Measure with Applications to Western Europe, in: Comparative Political Studies 12, S. 3-27.
- Laver, Michael/Schofield, Norman (1990): Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe, Oxford.

- Laver, Michael/Shepsle, Kenneth A. (1996): Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies, Cambridge.
- Lijphart, Arend (1999): Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven.
- Linhart, Eric/Pappi, Franz Urban/Schmitt, Ralf (2008): Die proportionale Ministeriumsaufteilung in deutschen Koalitionsregierungen: Akzeptierte Norm oder das Ausnutzen strategischer Vorteile?, in: Politische Vierteljahresschrift 49 (1), S. 46-67.
- Morton, Rebecca (1999), Methods and Models: A Guide to the Empirical Analysis of Formal Models in Political Science, Cambridge.
- Müller, Wolfgang C. (2004): Koalitionstheorien, in: Helms, Ludger/Jun, Uwe (Hrsg.): Politische Theorie und Regierungslehre: Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung, Frankfurt a. M., S. 267-301.
- Müller, Wolfgang C./Strøm, Kaare (2008): Coalition Agreements and Cabinet Governance, in: Strøm/Müller/Bergman (Hrsg.), S. 159-199.
- Müller, Wolfgang C./Strøm, Kaare (2000): Coalition Governance in Western Europe: An Introduction, in: Müller, Wolfgang C./Strøm, Kaare (Hrsg.): Coalition Government in Western Europe, Oxford, S. 1-31.
- Neumann, John von/Morgenstern, Oskar (1947): The Theory of Games and Economic Behavior. 2. Aufl., Princeton.
- Nolte, Detlef (1988): Ist die Koalitionstheorie am Ende? Eine Bilanz nach 25 Jahren Koalitionsforschung, in: Politische Vierteljahresschrift 29 (2), S. 230-251.
- Oberreuter, Heinrich (1987): Koalition, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Politikwissenschaft: Theorien – Methoden – Begriffe, München, S. 426-429.
- Pappi, Franz Urban/Schmitt, Ralf/Linhart, Eric (2008): Die Ministeriumsverteilung in den deutschen Landesregierungen seit dem Zweiten Weltkrieg, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 39 (2), S. 323-342.
- Saalfeld, Thomas (2005): Determinanten der Fraktionsdisziplin: Deutschland im internationalen Vergleich, in: Ganghof, Steffen/Manow, Philip (Hrsg.): Mechanismen der Politik – Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem, Frankfurt a. M., S. 35-71.
- Saalfeld, Thomas (2006): Parteiensystem und Kabinettstabilität in Westeuropa 1945-1999, in: Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard/Haas, Melanie (Hrsg.): Die Parteiensysteme in Westeuropa, Wiesbaden, S. 477-506.
- Saalfeld, Thomas (2007): Koalitionsstabilität in 15 europäischen Demokratien von 1945 bis 1999: Transaktionskosten und Koalitionsmanagement, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 38 (1), S. 180-206.
- Saalfeld, Thomas (2008a): Institutions, Chance and Choices: The Dynamics of Cabinet Survival in the Parliamentary Democracies of Western Europe (1945-99), in: Strøm/Müller/Bergman (Hrsg.), S. 327-368.
- Saalfeld, Thomas (2008b): Intra-party Conflict and Cabinet Survival in 17 West European Democracies, 1945-1999, in: Benoit, Kenneth/Giannetti, Daniela (Hrsg.): Intra-party Politics and Coalition Governments in Parliamentary Democracies, London, S. 169-186.
- Sartori, Giovanni (1976): Parties and Party Systems: A Framework for Analysis, Cambridge.
- Smith, Alastair (2004): Election Timing, Cambridge.
- Strøm, Kaare (1990): Minority Government and Majority Rule, Cambridge.
- Strøm, Kaare (1988): Diskussionsbeitrag zu „Contending Models of Cabinet Stability“, in: American Political Science Review 82 (3), S. 923-930.
- Strøm, Kaare/Müller, Wolfgang C./Bergman, Torbjörn (Hrsg.) (2008): Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe, Oxford.
- Strøm, Kaare/Benjamin Nyblade (2007): Coalition Theory and Government Formation, in: Boix, Charles/Stokes, Susan C. (Hrsg.): The Oxford Handbook of Comparative Politics, Oxford, S. 782-802.
- Strøm, Kaare/Swindle, Stephen M. (2002): Strategic Parliamentary Dissolution, in: American Political Science Review 96, S. 575-591.
- Tsebelis, George (2002): Veto Players: How Political Institutions Work, New York/Princeton, NJ.

Koalitionsstrukturen und Koalitionsstabilität in Mittel- und Osteuropa: Ein internationaler Vergleich

1. Einleitung

Die politische Systemtransformation in Mittel- und Osteuropa (MOE), die vor knapp zwanzig Jahren mit der Einrichtung des Runden Tisches in Polen begann, gilt allgemein als Erfolgsgeschichte (Ismayr 2009; Merkel in diesem Band). Auch wenn die meisten GUS-Staaten die „Grauzone“ zwischen Diktatur und Demokratie nie verlassen haben und teils zu offen autoritären Regimen zurückgekehrt sind, gehören inzwischen nicht weniger als zehn ex-sozialistische Länder der Europäischen Union (EU) an, deren Mitgliedschaft eine vollständig etablierte Demokratie voraussetzt (Art. 6 Abs. 1 EUV); zwei weitere MOE-Staaten, Kroatien und Mazedonien, werden von der EU als Beitrittskandidaten geführt.

Trotz erfolgreicher Etablierung der Demokratie weisen die Regierungssysteme der ost-europäischen EU-Mitglieder bzw. Beitrittskandidaten noch immer erhebliche Schwachstellen auf (Lauth 2008). Dazu zählt auch und gerade die mangelnde Regierungsstabilität, wie ein exemplarischer Blick auf die jüngste politische Entwicklung verrät. So entließ der polnische Ministerpräsident Kaczyński im Juli 2007 seinen Vizepremier Lepper wegen nicht belegter Korruptionsvorwürfe, woraufhin die Regierungskoalition zerfiel und vorgezogene Neuwahlen abgehalten wurden (Loew 2007). Anfang Dezember 2007 musste die lettische Regierung unter Aigars Kalvitis angesichts der größten Massendemonstrationen seit der Unabhängigkeitserklärung zurücktreten (Klein 2007). In Ungarn zog sich der Bund Freier Demokraten (SZDSZ) im April 2008 aus dem gemeinsamen Kabinett mit den Sozialdemokraten (MSZP) zurück, was Presseberichten zufolge eine nachhaltige Verunsicherung ausländischer Investoren bewirkte (FAZ, 02.04.2008: 12). Kaum zwei Wochen später löste sich das mazedonische Parlament vorzeitig auf, nachdem das dort regierende Mehrparteiengesamtensemble endgültig zerbrochen war (FAZ, 14.04.2008: 6).

Abgesehen von persönlichem (Fehl-)Verhalten und situationsspezifischen Faktoren, die diese und andere Regierungskrisen im post-sozialistischen Europa erklären mögen, scheinen Regierungskoalitionen in den neuen EU-Staaten auch zwei Jahrzehnte nach Beginn der Systemwechselprozesse deutlich instabiler zu sein als ihre westeuropäischen Pendants. Umso überraschender ist es, dass sich die politikwissenschaftliche Koalitionsforschung bislang nur randständig mit den mittel- und osteuropäischen Ländern befasst hat. In den relativ wenigen Veröffentlichungen zum Themenbereich stand überdies die Bildung von Regie-

rungsbündnissen im Zentrum;¹ vergleichende Studien zur Dauerhaftigkeit von Koalitionen sind nach wie vor Mangelware.²

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit der Stabilität von Regierungsbündnissen in den osteuropäischen EU-Mitglieds- bzw. Beitrittsstaaten.³ Empirisch bezieht die Untersuchung insgesamt 49 Regierungen ein, die in den zwölf Ländern seit 1990 nach demokratischen Parlamentswahlen gebildet und bis Juli 2008 entweder regulär, das heißt durch fristgerechte Neuwahlen, oder vorzeitig beendet wurden. Der folgende Abschnitt geht zunächst auf die wichtigsten Ansätze der westeuropabezogenen Koalitionsforschung ein, die die Dauerhaftigkeit von Regierungsbündnissen zu erklären suchen (2.). Angesichts der Vielzahl unterschiedlicher Koalitionstheorien und kaum vorhandener empirischer Vorarbeiten zu Mittel- und Osteuropa konzentriert sich unsere Studie auf jene Ansätze, die die *Binnenstruktur einer Koalition* für deren Lebensdauer verantwortlich machen. Dementsprechend werden drei Arbeitshypothesen gebildet, die dann sowohl empirisch-statistisch als auch anhand ausgewählter Fallbeispiele überprüft werden (3.). Der Schlussabschnitt fasst die Ergebnisse zusammen und präsentiert einige Überlegungen zur weiteren Agenda der MOE-bezogenen Koalitionsforschung (4.).

2. Die Dauerhaftigkeit von Regierungskoalitionen: theoretische Erklärungsansätze und Arbeitshypothesen

Unter einer Regierungskoalition versteht man die formalisierte Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehreren Parteien auf Kabinettsebene, die in der Regel für die Dauer einer Legislaturperiode vereinbart wird. Wahlbündnisse und andere Kooperationsformen inner- wie außerhalb des Parlaments fallen nicht darunter (Müller 2004: 269). Im vorliegenden Beitrag werden Koalitionen auf ihre parteipolitische Zusammensetzung hin untersucht. Dabei spielt es keine Rolle, wie die Aufteilung von ministeriellen Ressorts erfolgt oder exekutive Spitzenpositionen besetzt werden. Folglich bemisst sich *Koalitionsstabilität* allein daran, ob das Parteienbündnis bis zum regulären Ende der Wahlperiode Bestand hat.

Diese Definition unterscheidet sich von dem in der westeuropabezogenen Koalitionsforschung gängigen Begriff der *Kabinettsstabilität*, der neben der parteipolitischen Zusammensetzung und der Abhaltung von Neuwahlen auch die personelle Kontinuität des Premierministers einbezieht (Müller/Strøm 1997; Saalfeld 2006, 2007). Mit Blick auf Mittel- und Osteuropa, wo sich die nationalen Parteiensysteme zum Teil noch immer stark verändern (Kropp/Schüttemeyer/Sturm 2002b: 7ff.; Lewis 2006), scheint das breitere Konzept

¹ Vgl. dazu Grzymala-Busse (2001) und Druckman/Roberts (2005) sowie die analytisch umfassender angelegten Beiträge von de Nève (2002), Dieringer (2002) und Tiemann/Jahn (2002).

² Ausnahmen bilden Nikolenyi (2004) und Grotz (2007). Umgekehrt finden sich auch Veröffentlichungen, die im Anschluss an Mair (1997) von Koalitionsmustern ausgehen, um die (In-)Stabilität postsozialistischer Parteiensysteme vergleichend zu analysieren (Toole 2000; Müller-Rommel 2005).

³ In Anlehnung an den *mainstream* der politikwissenschaftlichen Regierungslehre verwenden wir im Folgenden „Dauerhaftigkeit“ und „Stabilität“ einer Koalition synonym (Budge/Keman 1990; Lane/Ersson 1999; Laver/Schofield 1990). Dies impliziert selbstverständlich nicht, dass eine größere Koalitionsstabilität mit einem höheren Grad an demokratischer Konsolidierung bzw. Systemperformance gleichzusetzen wäre. Allerdings herrscht innerhalb der Vergleichenden Demokratieforschung weitgehend Konsens, dass gerade in jungen Demokratien ein gewisses Ausmaß an institutioneller und verhaltensbezogener Stabilität eine zentrale Voraussetzung für die Funktions- und Leistungsfähigkeit des Regierungssystems darstellt (Dahl 1998: 124ff.; Merkel 1999).

der Koalitionsstabilität aussagekräftiger zu sein: Wenn etwa ein Parteienbündnis in solch einem Kontext die Regierungszusammenarbeit auch nach einem Wechsel im Premierministeramt fortsetzt, dürfte dies weniger als Ausweis von Instabilität denn von Stabilität gelten.

Welche Faktoren erklären nun die Dauerhaftigkeit von Regierungsbündnissen? In der vergleichenden Koalitionsforschung findet sich dazu eine Fülle unterschiedlicher Ansätze, die wiederum in drei „Theoriefamilien“ gruppiert werden können (Woldendorp/Keman/Budge 2000: 78ff.):

1. Zunächst liegt es nahe, bestimmte Eigenschaften der *Binnenstruktur eines Regierungsbündnisses* für dessen Überlebensdauer verantwortlich zu machen (s. unten).
2. Darüber hinaus können sich *institutionelle Rahmenbedingungen* förderlich oder hinderlich auf die Koalitionsstabilität auswirken. Dazu zählen etwa die Machtbefugnisse des Premierministers bei der Regierungsbildung bzw. Parlamentsauflösung und im Gesetzgebungsprozess, kabinettsinterne Verfahrensregeln sowie die Organisationsstruktur des Parlaments (vgl. zusammenfassend Grofman/Van Roozendaal 1997: 43ff.; Müller 2004: 293ff.).
3. Schließlich führen einige Autoren Koalitionsstabilität auf bestimmte *Charakteristika des parlamentarischen Parteiensystems* zurück. Demnach wirken sich eine hohe Fragmentierung, eine starke Polarisierung und/oder eine hochgradige Volatilität eher negativ auf die Überlebensdauer von Regierungsbündnissen aus (Taylor/Herman 1971; King/Alt/Burns/Laver 1990; Laver/Schofield 1990).⁴

Angesichts des lückenhaften Literaturbestands zu Mittel- und Osteuropa versteht es sich von selbst, dass die nachfolgende Analyse nicht alle Theoriefamilien gleichermaßen berücksichtigen kann. Daher beschränken wir uns auf den erstbenannten Zugang, zumal die Binnenstruktur einer Regierungskoalition einen gleichsam natürlichen Ausgangspunkt für eine Untersuchung ihrer Stabilität bildet. Blickt man diesbezüglich auf die westeuropabegogene Koalitionsforschung, lassen sich wiederum drei zentrale Erklärungsansätze identifizieren.

Einem ersten Ansatz zufolge spielt die *Anzahl der Koalitionsparteien* für die Stabilität des Regierungsbündnisses eine herausragende Rolle (Leiserson 1970; Taylor/Herman 1971). Je mehr Parteien an einem Kabinett beteiligt sind, so das Kernargument, desto größer sind die Verhandlungskosten beim Regieren bzw. desto mehr potentielle Konflikte ergeben sich, die schließlich zum Bruch des Bündnisses führen können.

Ein zweiter Ansatz nimmt die stabilitätsfördernden bzw. -hemmenden Auswirkungen des *Koalitionstyps* in den Blick (Dodd 1976). Demnach sind Minimale Gewinnkoalitionen – also solche, bei denen die Stimmen jedes Partners für eine absolute Parlamentsmehrheit

⁴ Neben den „strukturellen“ Theoriefamilien finden sich auch Erklärungsansätze, die situative Faktoren in den Mittelpunkt rücken. So sind nach Browne/Frendreis/Gleiber (1984) hauptsächlich „kritische Ereignisse“ – politische Skandale, Wirtschaftskrisen, Kriege, etc. – für den vorzeitigen Bruch von Regierungsbündnissen verantwortlich. Dabei handelt es sich um rein zufällige Begebenheiten, die jede Koalition unabhängig von deren Strukturmerkmalen zu jedem beliebigen Zeitpunkt in gleicher Weise treffen können. In der Folgezeit wurde versucht, diese Theorie der „kritischen Ereignisse“ mit den strukturellen Eigenschaften von Koalitionen bzw. ihres Umfelds zu verbinden (King et al. 1990). Andere Autoren haben zudem auf die Zeitabhängigkeit „kritischer Ereignisse“ verwiesen (Lupia/Strom 1995; Saalfeld 2007: 185ff.): Während zu Beginn einer Legislaturperiode eine Partei durch einen Koalitionsbruch mehrere Jahre Regierungsbeteiligung aufgibt, kann sie sich kurz vor regulären Neuwahlen durch „Absetzen“ von einem unpopulären Kabinett ohne größere Kosten – d. h. nur wenige Monate Ämterverlust – elektorale Vorteile verschaffen. In jedem Fall erfordern die benannten situationsbezogenen Theorieansätze eine strukturanalytische Grundlage, auf die sich unser Beitrag konzentriert.

benötigt werden (Riker 1962)⁵ – stabiler als Bündnisse, die entweder „zu viele“ Partner haben (Übergroße Koalitionen) oder „zu wenige“ Parteien einschließen (Minderheitsregierungen). Die Begründung lautet: Oppositionsparteien streben in der Regel an, die amtierende Regierung zu stürzen bzw. selbst am Kabinett beteiligt zu werden. Im Falle einer Minderheitsregierung ist die Wahrscheinlichkeit eines solchen Wechsels erheblich größer als bei einem Parteienbündnis, das über eine absolute Parlamentsmehrheit verfügt.⁶ Minimale Gewinnkoalitionen sind aber auch langlebiger als Übergroße Bündnisse, weil bei letzteren bestimmte Koalitionspartner für die Aufrechterhaltung der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse nicht benötigt werden und so aus dem Kabinett ausgeschlossen werden können, ohne dass der Machterhalt für die anderen Regierungsparteien unmittelbar gefährdet ist.

Beide benannten Erklärungen haben gemeinsam, dass sie sich auf das Koalitionsformat beschränken, inhaltliche Fragen der Regierungskooperation aber unberücksichtigt lassen. Auf letztere fokussiert ein dritter Ansatz. Demzufolge sind Koalitionen mit größerer *ideologischer Kohärenz* stabiler als Bündnisse, in denen erhebliche inhaltliche Differenzen bestehen. Das dahinter stehende Argument ist ebenfalls leicht nachzuvollziehen: Je heterogener die programmatischen Positionen der Partner ausfallen, desto eher kommt es zu koalitionsinternen Konflikten, die wiederum zum Bruch des Bündnisses führen können (Warwick 1979, 1994). In diesem Zusammenhang wurden auch unterschiedliche theoretische Verknüpfungen zwischen *policy-Kohärenz* und Koalitionsformat hergestellt. Daraus resultierten unter anderem die Konzepte *minimal range* (de Swaan 1973) bzw. *minimal connected winning coalition* (Axelrod 1970), also parlamentarische Mehrheitsbündnisse mit der geringstmöglichen ideologischen Bandbreite, die aufgrund dieser Eigenschaftenkombination als besonders stabil gelten.

Insgesamt lassen sich hinsichtlich des Zusammenhangs von Koalitionsstruktur und Koalitionsstabilität *drei Hypothesen* aus der westeuropäbezogenen Forschungsliteratur ableiten, die nun in den mittel- und osteuropäischen Staaten auf ihre Erklärungskraft überprüft werden:

- H1 Je höher die Zahl der Bündnispartner, desto geringer die Überlebensdauer der Koalition.
- H2 Minimale Gewinnkoalitionen sind stabiler als Übergroße Koalitionen und Minderheitsregierungen.
- H3 Je größer die ideologische Kohärenz zwischen den Bündnispartnern, desto dauerhafter die Koalition.

⁵ Im Rahmen der sog. Ämtertheorien wird noch genauer unterschieden zwischen Regierungsbündnissen, die das kleinstmögliche Format aufweisen, d. h. der knappsten Mehrheit von $50\% + 1$ Mandat am nächsten kommen (*minimum winning coalitions*), und solchen Koalitionen, die keine (numerisch) „überflüssigen“ Partner aufweisen (*minimal winning coalitions*; vgl. Müller 2004: 269ff.). Diese Unterschiede spielen für Theorien der Koalitionsbildung eine wichtige Rolle, können für die Untersuchung von Koalitionsstabilität jedoch auf den zweitgenannten Typ reduziert werden.

⁶ Die Frage, ob eine Minderheitsregierung aus einer oder mehreren Parteien besteht, ist in diesem Argumentationszusammenhang unerheblich.

3. Koalitionsstabilität in Mittel- und Osteuropa: Befunde des internationalen Vergleichs

3.1 Post-elektorale Regierungskoalitionen und ihre Stabilität in zwölf MOE-Staaten: Ein Überblick

Die nachfolgende Analyse bezieht zwölf mittel- und osteuropäische Staaten ein, die nach 1990 einen demokratischen Systemwechsel erlebt haben und gegenwärtig Mitglieder oder Beitrittskandidaten der EU sind. Die Gruppe der Regierungsbündnisse wurde dabei in dreifacher Hinsicht eingeschränkt. Erstens nimmt die Untersuchung nur post-elektorale Koalitionen in den Blick, das heißt solche, die unmittelbar nach Parlamentswahlen gebildet wurden. Da die reguläre Amtszeit der Parlamente in allen ausgewählten Ländern vier Jahre beträgt,⁷ sind diese Koalitionen hinsichtlich ihrer potentiellen Lebensdauer besonders gut miteinander vergleichbar; für Bündnisse, die später in der Legislaturperiode gebildet werden, trifft dies nur bedingt zu (Saalfeld 2006: 486f.). Zweitens wurden einige Fälle mit besonderen Kontextbedingungen nicht in den Datensatz aufgenommen. Dies gilt für die ersten freien Wahlen in insgesamt sechs Ländern, die 1990 noch vor deren Unabhängigkeitserwerbung in den alten Staatsverbänden der Sowjetunion bzw. Jugoslawiens stattfanden,⁸ sowie für die ersten Parlamente in drei weiteren Staaten, die primär eine neue Verfassung ausarbeiten sollten und deren reguläre Amtszeit daher gesetzlich verkürzt war.⁹ Drittens bleiben auch jene post-elektoralen Regierungsbündnisse außen vor, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt (Juli 2008) noch fortbestehen.

Somit ergeben sich insgesamt 49 Regierungen, deren Stabilitätsbedingungen im zeitlichen und internationalen Vergleich zu untersuchen sind.¹⁰ Die abhängige Variable Koalitionsstabilität wird anhand von zwei Kriterien gemessen: zum einen anhand der kategorialen Frage, ob sich die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung vor regulären Neuwahlen verändert hat oder nicht; zum anderen anhand der relativen Dauerhaftigkeit, also des Anteils der tatsächlich realisierten Koalitionsdauer an dem (maximal möglichen) Vierjahreszeitraum einer Legislaturperiode.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Stabilität post-elektoraler Regierungsbündnisse in den zwölf MOE-Staaten.¹¹ Die benannten Auswahlkriterien für die einzelnen Länder führen zwar zu unterschiedlichen Untersuchungszeiträumen, die zwischen zwölf (Litauen) und 18 Jahren (Ungarn) umfassen, die Anzahl der einbezogenen Regierungen pro Land

⁷ Nur in Lettland galt entsprechend der wieder übernommenen Vorkriegsverfassung bis 1997 eine dreijährige Legislaturperiode, die dann durch Verfassungsänderung auf vier Jahre verlängert wurde (Schmidt 2004: 121). Da aber in Lettland noch keine post-elektorale Koalition bis zu regulären Neuwahlen überlebt hat, behandelt der Datensatz aus Gründen der Vergleichbarkeit alle lettischen Legislaturperioden als vierjährig.

⁸ Zu diesen „Vorgründungswahlen“ in Estland, Lettland und Litauen sowie Kroatien, Slowenien und Mazedonien vgl. die Darstellung bei Nohlen/Kasapovic (1996). Einbezogen wurden dagegen die 1992er Wahlen zum Tschechischen und Slowakischen Nationalrat, welche jeweils ab 01.01.1993 als Parlamente der beiden unabhängigen Staaten fungierten.

⁹ Dazu gehören die Große Nationalversammlung in Bulgarien (1990-1991), das rumänische Zweikammerparlament (1990-1992) sowie die Föderative Versammlung in der ČSFR (1990-1992).

¹⁰ Hierzu zählen auch Einparteiregierungen, die formal keine „Koalitionen“ darstellen. Diese Einschränkung führt jedoch nicht notwendigerweise zu Stabilität: Vier von zehn Einparteiregierungen in dem vorliegenden Datensatz wurden vorzeitig beendet. Einparteiregierungen dienen daher als Grundlage, mit der Mehrparteienbündnisse theoretisch informativ verglichen werden können.

¹¹ Die Daten, die diesen und den folgenden Berechnungen zugrunde liegen, wurden Müller-Rommel/Fettelschoss/Harfst (2004) sowie dem *Political Data Yearbook* des *European Journal of Political Research* entnommen.

liegt aber nahezu durchweg bei vier (Ausnahmen bilden lediglich Slowenien mit drei sowie Polen und Ungarn mit je fünf Fällen).

Tabelle 1: Die Stabilität post-elektoraler Regierungskoalitionen in 12 MOE-Staaten (1990-2008)

Land	Untersuchungszeitraum ^a	Anzahl post-elektoraler Regierungskoalitionen	Davon vorzeitig beendet	Koalitionsdauer (Mittelwert) ^b
Bulgarien	1991-2005	4	2	0,70
Estland	1992-2005	4	4	0,46
Kroatien	1992-2008	4	1	0,91
Lettland	1992-2004	4	4	0,26
Litauen	1992-2006	4	2	0,63
Mazedonien	1994-2007	4	1	0,79
Polen	1991-2006	5	4	0,44
Rumänien	1992-2006	4	3	0,56
Slowakei	1992-2006	4	2	0,75
Slowenien	1992-2004	3	3	0,66
Tschechien	1992-2006	4	1	0,84
Ungarn	1990-2008	5	1	0,89
Gesamt	1990-2008	49	28	0,66

^a Der jeweilige Zeitraum reicht von der Begründung der ersten post-elektoralen Koalition bis zum regulären oder vorzeitigen Abschluss der letzten (bis Juli 2008).

^b Die Koalitionsdauer gibt das zeitliche Bestehen eines Regierungsbündnisses im Verhältnis zur maximal möglichen Dauer einer Legislaturperiode (vier Jahre) an. Diese Werte können zwischen 0 und 1 liegen und beziehen sich jeweils auf den Durchschnitt aller post-elektoralen Regierungen.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Substantiell zeigt die Übersicht ein beträchtliches Ausmaß an Instabilität mittel- und osteuropäischer Koalitionen: Mehr als die Hälfte der untersuchten Regierungen (57 Prozent) wechselte vor regulären Neuwahlen die parteipolitische Zusammensetzung; die durchschnittliche Lebensdauer betrug nur rund zweieinhalb Jahre (bei vierjährigen Legislaturperioden). Klammt man die zehn Einparteiregierungen aus und konzentriert sich auf die Koalitionsregierungen im engeren Sinn, so liegt die Abbruchrate mit 62 Prozent sogar noch höher.

Des Weiteren liegt die Koalitionsstabilität nicht nur gesamthaft auf eher geringem Niveau, sondern variiert auch im Ländervergleich erheblich. Während die bisherigen Regierungsbündnisse in fünf Staaten entweder durchweg (Estland, Lettland, Slowenien) oder überwiegend (Polen, Rumänien) zerbrochen sind, blieben sie in vier anderen Ländern mit nur jeweils einer vorzeitigen Auflösung hochgradig stabil (Kroatien, Mazedonien, Tschechien und Ungarn); in Bulgarien, Litauen und der Slowakei halten sich stabile und vorzeitig beendete Koalitionen die Waage. Blickt man auf die relative Dauer der parteipolitischen Zusammensetzung post-elektoraler Regierungen, werden vor allem im Bereich der „instabilen Kontexte“ deutlichere Abstufungen erkennbar: Lettland (0,26) und Polen (0,44) schneiden erheblich schlechter ab als Slowenien, wo die Lebensdauer der (relativ spät zerfallenen) Parteienbündnisse dem Länderdurchschnitt entspricht (0,66). Das Gesamtbild klar unterscheidbarer Staatengruppen ändert sich dadurch aber nicht.

Schließlich fällt auf, dass das Stabilitätsniveau der untersuchten Fälle im Zeitverlauf nicht angestiegen ist. Dies gilt nicht nur für die „konstant instabilen“ Länder, sondern auch für die „stabileren Kontexte“, wo die wenigen Koalitionsbrüche überwiegend in der jüngeren Vergangenheit stattfanden, so in Kroatien (2002), Mazedonien (2007) und Ungarn (2008). Dies zeigt zumindest, dass kein einfacher Zusammenhang zwischen der Dauerhaftigkeit der demokratischen Systeme einerseits und der jeweiligen Regierungskoalitionen andererseits besteht.

In der Zusammenfassung ergibt sich also bezüglich der Koalitionsstabilität in den mittel- und osteuropäischen Staaten erheblicher Forschungsbedarf – sowohl hinsichtlich länderbezogener Unterschiede als auch der variierenden Dauerhaftigkeit post-elektoraler Regierungsbündnisse innerhalb einzelner Länder. Welchen Beitrag koalitionsinterne Strukturmerkmale zur Erklärung dieser Muster leisten können, wird im Folgenden überprüft.

3.2 Koalitionsformat und Koalitionsstabilität

Gemäß der ersten Hypothese hängt die Überlebensdauer eines Regierungsbündnisses vom Koalitionsformat ab: Je mehr Parteien an einer Regierung beteiligt sind, desto größeres Konfliktpotential besteht zwischen den Partnern, was letztlich zum Koalitionsbruch führt. Tabelle 2 enthält die entsprechenden Daten für die 49 mittel- und osteuropäischen Untersuchungsfälle. Dabei fällt zunächst eine klare Häufigkeitsverteilung auf: Drei Viertel der post-elektoralen Kabinette wurden von einer, zwei oder drei Parteien gebildet; nur in zwölf Fällen waren vier und mehr Parteien an der Regierung beteiligt.

Tabelle 2: Format und Stabilität post-elektoraler Regierungskoalitionen in 12 MOE-Staaten (1990-2008)

Koalitionsformat (Anzahl der Parteien)	1	2	3	4	5	6
Anzahl post-elektoraler Koalitionen	10	13	14	8	2	2
Vorzeitig beendete Koalitionen	4	7	7	6	2	2
Anteil vorzeitig beendeter Koalitionen (in %)	40	54	50	75	100	100
Koalitionsdauer (Mittelwert)	0,74	0,63	0,74	0,61	0,23	0,46

Quelle: Eigene Berechnungen.

Bezüglich der absoluten Stabilität der Koalitionsformate ergibt sich ein Gesamtbild, das die Hypothese tendenziell stützt: Am stabilsten waren Einparteiregierungen, gefolgt von Dreier- und Zweierkoalitionen, während fast alle Regierungsbündnisse mit vier und mehr Parteien vorzeitig zerbrachen. Bei der relativen Koalitionsdauer hingegen erscheinen die Befunde weit weniger eindeutig. Zwar liegen auch hier die Durchschnittswerte der Fünfer-(0,23) und Sechserbündnisse (0,46) klar unter den Werten der vier kleineren Koalitionsformate, deren interne Abstufungen jedoch nicht mehr so deutlich erkennbar sind. Demnach erwiesen sich die Einparteiregierungen als ebenso langlebig wie Dreiparteienkoalitionen (0,74), während die durchschnittliche Lebensdauer der Viererbündnisse (0,61) nur knapp unter dem Wert der Zweierkoalitionen lag (0,63).

Mithin sagt das Koalitionsformat allein nur wenig über die Stabilität der mittel- und osteuropäischen Regierungsbündnisse aus. Exemplarisch deutlich wird dies anhand jener Kategorie, die der Hypothese zufolge überhaupt kein regierungsinternes Konfliktpotential aufweisen und daher besonders stabil sein sollte: die Einparteiregierungen. Ein genauer Blick auf die vorzeitig beendeten Fälle in dieser Gruppe zeigt die Bedeutung parlamentarischer Mehrheitsverhältnisse.

So entschied sich die bulgarische Union Demokratischer Kräfte (SDS) nach den 1991er Wahlen für eine Alleinregierung, obwohl sie nur über knapp 46 Prozent der Mandate verfügte. Zwar wurde sie im Parlament seitens der Partei der türkischen Minderheit (Bewegung für Rechte und Freiheiten) unterstützt. Dieses informelle Legislativbündnis erwies sich jedoch als unsicher und zerbrach, nachdem die SDS-Regierung eine Novelle des Bodengesetzes verabschieden wollte, die für die türkischstämmige Bevölkerung negative Konsequenzen zeitigte; der Rücktritt der Regierung war die mittelbare Folge (Riedel 2004: 603f.). In Rumänien bildete die post-sozialistische Demokratische Front der Nationalen Rettung (FDSN) nach den 1992er Wahlen gleichfalls eine Minderheitsregierung

und suchte in der Folgezeit deren parlamentarische Basis durch die Einbindung nationalistischer Parteien zu erweitern. Diese Strategie war jedoch nur partiell erfolgreich, zumal auch das neugeschaffene „rot-braune“ Bündnis vorzeitig auseinanderbrach (de Nève 2002: 335). In Polen begann die konservative Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS) nach den 2005er Wahlen gleichfalls als Minderheitsregierung, bevor sie nach einigen Monaten eine Mehrheitskoalition mit zwei extremistischen Rechtsparteien – der *Samoobrona* und der Liga Polnischer Familien (LPR) – einging (Jasiewicz/Jasiewicz-Betkiewicz 2006). Im Gegensatz dazu gewann die Bulgarische Sozialistische Partei (BSP) bei den 1994er Wahlen eine absolute Mandatsmehrheit. Die auf dieser Basis gebildete Einparteiregierung wurde nicht aufgrund veränderter parteipolitischer Mehrheitsverhältnisse beendet, sondern musste infolge einer ökonomischen und politischen Krisensituation zurücktreten (Riedel 2004: 605). Bei drei der vier vorzeitig beendeten Einparteiregierungen spielte also ihr Minderheitsstatus eine zentrale Rolle. Dies lenkt die Aufmerksamkeit auf die potentielle Erklärungskraft des Typs einer Koalition.

3.3 Koalitionstyp und Koalitionsstabilität

Gemäß der zweiten Hypothese sind Minimale Gewinnkoalitionen der stabilste Bündnistyp. Im Gegensatz zu Minderheitskabinetten kontrolliert solch eine Regierung eine absolute Parlamentsmehrheit, anders als bei Übergroßen Koalitionen wird diese jedoch nur durch den Einbezug sämtlicher Bündnisparteien erreicht. Da hier ein Koalitionsbruch durch jeden einzelnen Partner für alle Beteiligten mit unmittelbaren Nachteilen verbunden wäre, kann ein besonders starker Zusammenhalt erwartet werden. Mithin überrascht es nicht, dass Minimale Gewinnkoalitionen auch in Mittel- und Osteuropa am häufigsten aufraten: Knapp die Hälfte der untersuchten Fälle ist diesem Typ zuzuordnen; die andere Hälfte verteilt sich nahezu gleichmäßig auf Minderheitsregierungen und Übergroße Koalitionen (Tabelle 3).

Tabelle 3: Typen und Stabilität post-elektoraler Regierungskoalitionen in 12 MOE-Staaten (1990-2008)

Koalitionstyp	Minimale Gewinnkoalition	Übergroße Koalition	Minderheits- regierung
Anzahl post-elektoraler Koalitionen	24 ^a	13	12 ^a
Vorzeitig beendete Koalitionen	13	6	9
Anteil vorzeitig beendeter Koalitionen (in %)	54	46	75
Koalitionsdauer (Mittelwert)	0,72	0,74	0,45

^a Darunter jeweils fünf Einparteiregierungen.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Mit Blick auf den Zusammenhang zwischen Koalitionstyp und Koalitionsstabilität zeigen sich allerdings Befunde, die in Teilen deutlich von den westeuropabezogenen Forschungserkenntnissen abweichen.

Zunächst entspricht es den theoretischen Vorüberlegungen, dass Minderheitsregierungen auch im post-sozialistischen Europa am instabilsten sind. Ob es sich dabei um Ein- oder Mehrparteienkabinette handelt, spielt für deren Stabilität offenbar keine entscheidende Rolle. So blieben nur zwei der fünf Einpartei-Minderheitsregierungen bis zum regulären Ende der Legislaturperiode bestehen. Die Dauerhaftigkeit dieser beiden Fälle lag zudem darin begründet, dass sich die jeweiligen Regierungsparteien – die ČSSD in Tschechien (1998-2002) und die PDSR in Rumänien (2000-2004) – der kontinuierlichen Unterstützung durch bestimmte Oppositionsparteien versicherten konnten, was im tschechischen Fall sogar vertraglich fixiert wurde (Grotz 2007: 116; de Nève 2002: 337f.).

Erstaunlich erscheint dagegen die eher *bescheidene Stabilität der Minimalen Gewinnkoalitionen*. Sowohl bezüglich der Abbruchrate (54 Prozent) als auch der relativen Lebensdauer (0,72) erreichten sie nur unwesentlich bessere Werte als der Gesamtdurchschnitt (57 Prozent bzw. 0,66). Klammt man noch die (überwiegend stabilen) Alleinregierungen mit absoluter Parlamentsmehrheit aus,¹² ergibt sich für die Minimalen Gewinnkoalitionen im engeren Sinn sogar eine überdurchschnittliche Zerfallsrate (63 Prozent zu 61 Prozent).

Den eigentlich überraschenden Befund in diesem Zusammenhang bildet freilich die *Stabilität Übergroßer Koalitionen*: Mehr als die Hälfte dieser Regierungsbündnisse bestand bis zum regulären Ende der Legislaturperiode, ihre durchschnittliche Lebensdauer betrug knapp drei Jahre. Betrachtet man die räumliche und zeitliche Verteilung der betreffenden Fälle, lassen sich zwei Untergruppen ausmachen. In einigen Ländern wurden Übergroße Regierungsbündnisse nur einmalig gebildet. Anlass dafür waren insbesondere „historische“ Machtwechsel wie in Litauen, wo 1996 die Alleinregierung der Post-Kommunisten (LDDP) von einem Mitte-Rechts-Bündnis abgelöst wurde (Tiemann/Jahn 2002: 296f.); Rumänien, wo 1996 die bislang dominierende PDSR erstmals in die Opposition gedrängt wurde (de Nève 1997); der Slowakei, wo 1998 eine breite Allianz „demokratischer“ Parteien an die Stelle der Mečiar-Regierung trat (Pridham 2002); oder auch Kroatien, wo 2000 die ersten Parlamentswahlen nach dem Ende der Tuđman-Ära zu einem politischen Neuanfang führten (Zakošek 2004: 682ff.). In Lettland ergab das Wahlergebnis von 1995 ein Patt zwischen den politischen Lagern. Diese außergewöhnliche Regierungskrise konnte schließlich durch die Bildung einer breiten Sechserkoalition gelöst werden (Tiemann/Jahn 2002: 290). In anderen Ländern hingegen traten Übergroße Koalitionen mehrfach auf, wobei sich diese jeweils aus unterschiedlichen Parteien bzw. politischen Lagern zusammensetzten. Dies galt für Mazedonien (1994, 1998, 2006), Slowenien (1992, 2000) und Ungarn (1990, 1994, 1998).

Trotz dieser Häufigkeitsunterschiede fanden sich sowohl innerhalb der „Machtwechselfälle“ als auch der „länderbezogenen Kontexte“ Übergroße Koalitionen, die bis zum regulären Ende der Wahlperiode zusammenblieben. In der ersten Gruppe zählten dazu Litauen (1996) und die Slowakei (1998), in der zweiten vor allem Ungarn, wo alle drei Übergroßen Bündnisse ihre maximale Lebensdauer erreichten. Gerade anhand des ungarischen Kontextes lässt sich zeigen, dass es offenbar bestimmte strukturelle Rahmenbedingungen gibt, die dem Zusammenhalt Übergroßer Regierungsbündnisse förderlich sind. In Ungarn erwies sich eine klare politische Lagerbildung, die bereits bald nach Beginn des Systemwechsels erkennbar wurde, als entscheidende Kontextvariable (Grotz 2000: 226ff.). So wurden 1990 und 1998 Regierungsbündnisse von drei konservativen Parteien gebildet, die zwar jeweils einen „überflüssigen“ Partner einschlossen, sich jedoch insgesamt deutlich von den Oppositionsparteien abgrenzten. Umgekehrt ging die post-sozialistische MSZP 1994 trotz einer sicheren Mandatsmehrheit von 54 Prozent eine Koalition mit dem sozial-liberalen SZDSZ ein, um Befürchtungen einer Rückkehr zum alten Regime entgegenzuwirken. Auch hier trug die durchgehend klar erkennbare Trennlinie zwischen Regierung und Opposition zur Stabilität des koalitionstheoretisch „prekären“ Bündnisses bei. Dieses Fallbeispiel verweist mithin auf die hervorgehobene Rolle politischer Kontextbedingungen, unter denen sich Übergroße Regierungsbündnisse in Mittel- und Osteuropa als besonders stabil erweisen.

¹² Bei einer genaueren qualitativ-vergleichenden Analyse müssten dabei die HDZ-Regierungen in Kroatien von 1992 bis 2000 gesondert behandelt werden, da das seinerzeitige Tuđman-Regime erhebliche Demokratiedefekte aufwies (Zakošek 2004).

3.4 Ideologische Kohärenz und Koalitionsstabilität

Die dritte Hypothese zum Zusammenhang zwischen Koalitionsstrukturen und Koalitionsstabilität nimmt die ideologische Kohärenz der Bündnispartner in den Blick: Je heterogener die inhaltlichen Positionen der Regierungsparteien ausfallen, desto wahrscheinlicher sind koalitionsinterne Konflikte und letztlich auch der Bruch des Bündnisses.

Die empirische Erfassung von „ideologischer Kohärenz“ gestaltet sich alles andere als einfach, zumal die inhaltlichen Positionen mittel- und osteuropäischer Parteien in den noch teils „fluiden“ Systemen deutlich schwerer zu bestimmen sind als in westeuropäischen Demokratien (Müller-Rommel 2005; Lewis 2006). In der vorliegenden Untersuchung wird die ideologische Kohärenz eines Regierungsbündnisses anhand der Zugehörigkeit der Bündnispartner zu unterschiedlichen Parteifamilien gemessen. Diese Operationalisierung bietet zwei Vorteile. Zum einen wurde in der Fachliteratur bereits bald nach dem Systemwechsel eine strukturierende Wirkung von Parteifamilien auf den politischen Wettbewerb in post-sozialistischen Demokratien aufgezeigt (Klingemann 1994; Stöss/Segert 1997). Zum anderen liegt für Mittel- und Osteuropa ein differenziertes Kategorienschema von 15 Parteifamilien vor, das von Klingemann und Hofferbert (2000) entwickelt und von Müller-Rommel, Fettelschoss und Harfst (2004) fortgeschrieben wurde.¹³

Um die ideologische Kohärenz der hier untersuchten Fälle in einer ersten Annäherung zu bestimmen, wurden diejenigen Koalitionen, in denen alle beteiligten Parteien unterschiedlichen Familien angehören (Inkongruenz), von jenen Bündnissen unterschieden, bei denen mindestens zwei Partner dieselbe Familienzugehörigkeit aufweisen (partielle Kongruenz); Einparteiregierungen blieben dabei aus offensichtlichen Gründen unberücksichtigt.

Tabelle 4: Ideologische Kohärenz und Stabilität post-elektoraler Regierungskoalitionen in 12 MOE-Staaten (1990-2008)

Ideologische Kohärenz	Einparteiregierung	(Partielle) Kongruenz der Parteifamilien	Inkongruenz der Parteifamilien
Anzahl post-elektoraler Koalitionen	10	11	28
Vorzeitig beendete Koalitionen	4	8	16
Anteil vorzeitig beendeter Koalitionen (in %)	40	72	57
Koalitionsdauer (Mittelwert)	0,74	0,52	0,69

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 4 zeigt für die 39 mittel- und osteuropäischen Regierungsbündnisse die entsprechenden Befunde, die zunächst kontraintuitiv anmuten. Zwar hätte man aufgrund der groben Zweiteilung nicht unbedingt einen starken Stabilitätsvorsprung der „partiell kongruenten“ Koalitionen erwartet; dass aber die Bündnisse, die sich durchweg aus unterschiedlichen Parteifamilien zusammensetzten, sowohl absolut stabiler als auch relativ dauerhafter waren als jene mit „überlappenden“ Familienzugehörigkeiten, erscheint zweifellos überraschend und bedarf der Erklärung.

Wenn man vor diesem Hintergrund wiederum einzelne Fälle genauer untersucht, liegt es nahe, die „Kohärenzhypothese“ in zweierlei Hinsicht zu erweitern. Zum einen böte sich an, die ideologisch-programmatischen Entfernung zwischen den einzelnen Parteifamilien differenzierter zu berücksichtigen. Eine zentrale Variable in diesem Kontext ist die

¹³ Für eine präzisere Erfassung ideologischer Differenzen böten sich zum einen die Analysen des *Comparative Manifesto Project* an (Budge et al. 2001; Klingemann et al. 2006); für viele Länder reichen diese Daten jedoch nur bis in das Jahr 2000 und erfassen nicht alle kleineren Parteien. Zum anderen könnte auch auf systematische Experteneinschätzungen zurückgegriffen werden, doch sind solche Daten zu Mittel- und Osteuropa bislang nur punktuell vorhanden (vgl. etwa Marks et al. 2006).

(Bi-)Polarisierung des parlamentarischen Parteiensystems, welche die politische Kohärenz innerhalb des jeweiligen (Regierungs-)Lagers tendenziell erhöht. Beispiele hierfür sind das ideologisch heterogene Viererbündnis in der Slowakei (1998), das durch die Gegnerschaft zur semi-autoritären Vorgängerregierung zusammengehalten wurde (Pridham 2002), oder die konservative Dreierkoalition in Ungarn (1998), die sich bereits im Wahlkampf strikt gegen das sozial-liberale Lager abgrenzte und trotz interner Konflikte bis zum regulären Ende der Legislaturperiode hielt (Dieringer 2002: 263ff.). Umgekehrt wären in diesem Kontext auch ideologisch-programmatische Faktoren zu berücksichtigen, die die Kohärenz einer Koalition negativ beeinflussen können, wie die Regierungsbeteiligung extremistischer Parteien. So trat etwa die Slowakische Nationalpartei (SNS) 1993 aus der „familiär kongruenten“ Koalition mit der HZDS vorzeitig aus, weil sie sich nach Erlangung der staatlichen Unabhängigkeit neu positionieren wollte bzw. als Regierungspartei nicht mehr glaubwürdig Fundamentalopposition betreiben konnte (Grotz 2000: 385).

Zum anderen wäre der stabilitätsfördernde bzw. -hemmende Einfluss der ideologischen Kohärenz auch dadurch präziser zu erfassen, dass etwaige Wechselwirkungen mit den anderen Dimensionen der Koalitionsstruktur berücksichtigt werden. Diesbezüglich macht der Blick auf einzelne Fallbeispiele deutlich, dass sich eine geringere Anzahl von Regierungsparteien bei „überlappenden“ Familienzugehörigkeiten nicht zwangsläufig positiv auf die Koalitionsstabilität auswirkt. So wurde etwa in Litauen nach den 2000er Wahlen eine Koalition aus der Litauischen Freiheitsunion (LLS) und Neuer Union (NS) gebildet, die beide der liberalen Familie zuzuordnen waren (Müller-Rommel/Fettelschoss/Harfst 2004: 886). Dieses kongruente Zweierbündnis zerbrach jedoch infolge von Streitigkeiten über den wirtschaftspolitischen Reformkurs (Tiemann/Jahn 2002: 298f.). Umgekehrt blieben die konservativen Dreierkoalitionen in Tschechien (1992-1996) und Ungarn (1998-2002), die ebenfalls je zwei Parteien derselben Familie umfassten,¹⁴ bis zu regulären Neuwahlen zusammen.

3.5 Multivariate Analyse

Die bivariate Bestandsaufnahme hat die Erklärungskraft koalitionsstruktureller Merkmale im Kern bestätigt, aber auch auf weiteren Untersuchungsbedarf verwiesen. Demnach scheint die Anzahl der Regierungsparteien die Koalitionsstabilität zu verringern, der Zusammenhang ist jedoch nicht eindeutig. Hinsichtlich des Koalitionstyps erweisen sich Minderheitsregierungen erwartungsgemäß als instabil, während Übergröße Koalitionen entgegen den Befunden der westeuropabezogenen Literatur nicht häufiger oder früher zerbrechen als Minimale Gewinnkoalitionen. Ideologische Kohärenz schließlich scheint der Stabilität einer Koalition eher zu schaden als sie zu fördern – ein gleichfalls erkläруngsbedürftiges Ergebnis.

Die Untersuchung von Fallbeispielen hat eine erste Annäherung an die Ursachen erlaubt, die den teilweise überraschenden Korrelationen zugrunde liegen. Im Folgenden werden diese Erklärungsansätze auf Basis einer multivariaten Analyse weiter verfolgt. Erstens wird dabei erkundet, wie sich die erwähnten Einzeleffekte bei gemeinsamer Betrachtung gestalten. Zweitens interessiert, welchen Erklärungswert ein multivariates Modell hinsichtlich der erkennbaren Unterschiede in der Koalitionsstabilität zwischen den Ländern Mittel-

¹⁴ In Tschechien waren dies die Bürgerlich-Demokratische Partei (ODS) und die Bürgerlich-Demokratische Allianz (ODA), in Ungarn der Bund Junger Demokraten (FIDESZ) und das Demokratische Forum (MDF). Zu den bündnisinternen Beziehungen dieser Regierungskoalitionen vgl. Grotz (2000: 354ff., 274f.).

und Osteuropas besitzt. Um diese Fragen zu beantworten, wenden wir uns zunächst der Operationalisierung der drei unabhängigen Variablen zu (Format, Typ und Heterogenität von Regierungskoalitionen).

Das *Koalitionsformat* wird wiederum durch die Anzahl der an der Regierung beteiligten Parteien gemessen. Darüber hinaus unterscheiden sich Ein- und Mehrparteienregierungen nicht nur rein numerisch, sondern auch kategorisch durch die Möglichkeit von Konflikten zwischen Koalitionspartnern. Diese ist im Fall der Alleinregierung einer Partei nicht gegeben. Das vorliegende Modell berücksichtigt diese mögliche Nichtlinearität durch einen *dummy* für Einparteiregierungen.

Hinsichtlich des *Koalitionstyps* verwenden wir je einen *dummy* für Minderheitsregierungen und Übergröße Bündnisse. Die Koeffizienten dieser Variablen zeigen also die Stabilität des entsprechenden Typs gegenüber Minimalen Gewinnkoalitionen an.

Ideologische Heterogenität wird wie oben ausgeführt durch Differenzen zwischen Parteifamilien innerhalb einer Koalition gemessen. Für die multivariate Analyse bietet sich eine Operationalisierung an, die die Komplexität einer Koalition unabhängig von der Anzahl der Parteien erfasst. Grundsätzlich ist anzunehmen, dass eine Koalition an einem Konflikt zwischen zwei beliebigen Partnern scheitern kann, die Wahrscheinlichkeit solcher Auseinandersetzungen zwischen Parteien derselben Familie jedoch relativ gering ist. Daher wurde für jede Koalition die Zahl der potentiellen Konflikte zwischen den Partnern berechnet (also für zwei Partner ein Konflikt, für drei Partner drei Konflikte usw.), wobei Paarungen von Parteien derselben Familie unberücksichtigt blieben. Durch Division dieser tatsächlich realisierten durch die rein numerisch mögliche Konfliktzahl ergibt sich schließlich ein Maß relativer Heterogenität.¹⁵

Das relative Heterogenitätsmaß lässt die Zahl der Parteien gezielt außen vor, denn diese wird bereits durch die Variable Format erfasst. Das Format misst also Parteidifferenzen, während Heterogenität Familiendifferenzen erfasst. Allerdings liegt die Erwartung nahe, dass der Einfluss relativer Heterogenität auf Koalitionsstabilität umso stärker ist, je mehr Partner der Koalition angehören. In diesem Fall wären sowohl Parteid- als auch Familiendifferenzen maximiert. Da es sich hier um einen möglichen Interaktionseffekt handelt, fügen wir dem Modell einen Produktterm von Format und Heterogenität hinzu.

Die beiden Operationalisierungen der abhängigen Variable Koalitionsstabilität erfordern unterschiedliche Regressionstechniken. Die relative Koalitionsdauer kann als kontinuierliche Variable betrachtet und daher mittels OLS-Regression geschätzt werden (Modell 2). Dagegen ist die Frage, ob eine Koalition bis zu regulären Neuwahlen durchgehalten hat, binär kodiert und verlangt somit eine logistische Regression (Modell 1).¹⁶

¹⁵ Diese Variable nimmt also Werte von 0 bis 1 an. Der Minimalwert gilt für Koalitionen, deren Partner alle derselben Parteifamilie angehören, sowie für Einparteiregierungen. Den Maximalwert erreichen Regierungsbündnisse, in denen sämtliche Partner verschiedenen Parteifamilien angehören. Im dazwischenliegenden Wertebereich rangieren die verbleibenden Koalitionen.

¹⁶ Der vorliegende Datensatz nimmt die Form eines Panels mit Ländern als Einheiten und Wahlen als Perioden an. Beck und Katz (1995) haben für solche Daten auf die Probleme idiosynkratischer Fehlerkorrelationen innerhalb von Einheiten und Perioden hingewiesen. Für die OLS-Regressionen werden daher Panel-korrigierte Standardfehler, für die logistische Regression Cluster-robuste Standardfehler berechnet.

Tabelle 5: Vorhersage der Koalitionsstabilität durch Charakteristika der Koalitionsstruktur

Modell Abhängige Variable Schätzer	1 Überleben Logit	2 Dauer OLS (gepoolt)	3 Dauer OLS (längs)	4 Dauer OLS (quer)
Minderheitsregierung	-1.432** (0.532)	-0.275** (0.094)	-0.224** (0.066)	-0.283** (0.100)
Übergroße Koalition	3.256* (1.586)	0.221* (0.102)	0.133 (0.123)	0.249* (0.098)
Format	4.899** (1.488)	0.417* (0.166)	0.441** (0.168)	0.586** (0.170)
Heterogenität	16.669** (4.113)	1.581** (0.423)	1.967** (0.417)	2.054** (0.423)
Format*Heterogenität	-6.944** (1.845)	-0.577** (0.188)	-0.615** (0.191)	-0.778** (0.187)
Einparteiregierung	8.406** (1.950)	0.918** (0.219)	1.116** (0.132)	1.186** (0.235)
Konstante	-12.130** (3.338)	-0.462 (0.353)	0.000 (0.047)	0.000 (0.008)
Fälle	49	49	49	49
Pseudo R2	0.291			
Angepasstes R2		0.236	0.318	0.321
Wald Test	43**	67**	115**	157**

Modell 1: Logit-Koeffizienten mit robusten Standardfehlern in Klammern (geclustert nach Ländern).

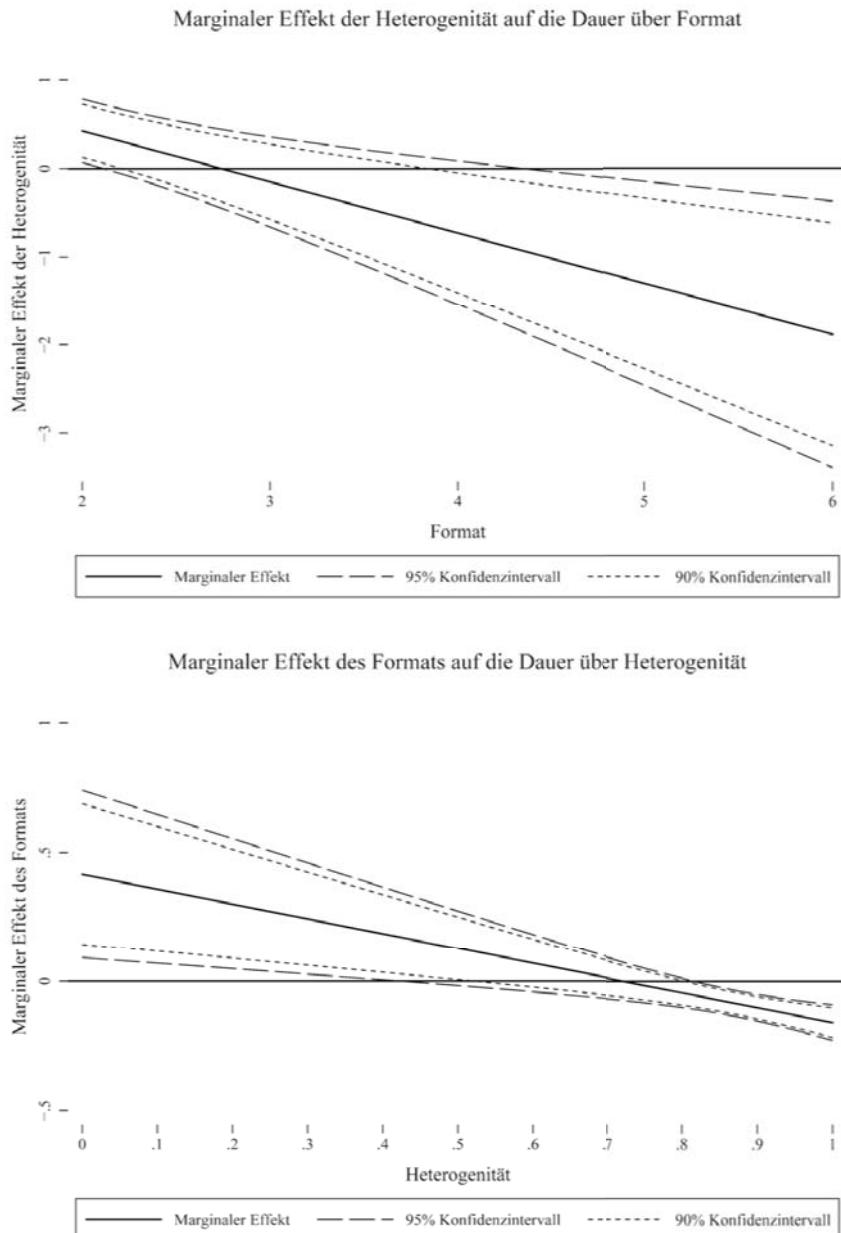
Modelle 2-4: OLS-Koeffizienten mit Panel-korrigierten Standardfehlern in Klammern.

* signifikant bei 5 %; ** signifikant bei 1 %.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Wie aus Tabelle 5 ersichtlich wird, führen die lineare und logistische Regression zu ähnlichen Ergebnissen. Minderheitsregierungen sind deutlich instabiler als Minimale Gewinnkoalitionen, was sie gut zwölf Monate einer regulären Legislaturperiode kostet (ein Jahr entspricht einem Koeffizienten von 0,25). Dies stützt die Vermutung, dass Minderheitsregierungen vorwiegend dann gebildet werden, wenn stabilere Optionen aufgrund der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse ausscheiden. Entgegen der ursprünglichen Hypothese gestaltet sich jedoch der Effekt Übergrößer Koalitionen: Trotz des jederzeit möglichen Ausschlusses einzelner Parteien halten sie fast ein Jahr länger als Minimale Gewinnkoalitionen. Die Strategie, eine Vielzahl parlamentarischer Parteien zur Kooperation im Kabinett zu verpflichten, scheint sich demnach auszuzahlen. Die theoretischen Vorteile knapp bemessener Bündnisse, die in der westeuropabezogenen Literatur häufig betont werden, finden sich in Mittel- und Osteuropa also nur bedingt wieder.

Ähnliche Schlussfolgerungen können aus den weiteren Variablen abgeleitet werden. Unter Berücksichtigung der besonderen Stabilität von Einparteiregierungen üben sowohl Format als auch Heterogenität zunächst einen förderlichen Einfluss auf Überlebenswahrscheinlichkeit und Dauerhaftigkeit einer Koalition aus. Allerdings ist zu beachten, dass die jeweiligen Koeffizienten in Tabelle 5 lediglich den Effekt einer Variable unter der Bedingung anzeigen, dass die andere interagierende Variable den Wert 0 annimmt. Eine vollständige Betrachtung muss also zusätzlich den Interaktionsterm berücksichtigen. Abbildung 1 stellt die daraus resultierenden Effekte für Modell 2 graphisch dar.

Abbildung 1: Bedingte marginale Effekte für Modell 2¹⁷

Quelle: Eigene Berechnungen.

¹⁷ Diese Graphen folgen Beispielen von Brambor, Clark und Golder (2006), die eine hervorragende Diskussion von Interaktionseffekten bieten.

Der marginale Effekt der Koalitions heterogenität¹⁸ erweist sich für eine Zweiparteienkoalition als signifikant positiv, für Koalitionen mit mehr als drei Partnern jedoch als signifikant negativ. Ähnlich fördert eine Erhöhung des Formats um eine weitere Partei die Koalitionsstabilität bis zu einem Heterogenitätsmaß von ungefähr 0,5 (dort verliert der marginale Effekt seine Signifikanz), verringert sie aber für ein Maß höher als 0,8. Anders formuliert: Eine Vielzahl von Partnern unterschiedlicher ideologischer Couleur schadet einer Koalition nur ab einem bestimmten Grenzwert. Bis zu diesem Wert lohnt sich die Bildung breiter Bündnisse, die programmatiche Differenzen überbrücken. Wiederum lassen sich also die Befunde der westeuropäbezogenen Koalitionsforschung hinsichtlich der Instabilität großer, ideologisch heterogener Koalitionen nur bedingt auf Mittel- und Osteuropa übertragen.

Insgesamt verweist die multivariate Analyse auf Besonderheiten der Koalitionspolitik in Mittel- und Osteuropa, die wir ebenfalls anhand von Fallbeispielen identifiziert haben. Hinsichtlich der zweiten hier interessierenden Frage bleibt jedoch bislang unklar, ob die deutlichen Unterschiede in der Koalitionsstabilität zwischen den Ländern dieser Gruppe zumindest teilweise auf Charakteristika der Koalitionsstruktur zurückgeführt werden können. So hat Grofman (1989) für Westeuropa argumentiert, dass sowohl Koalitionsdauer als auch Koalitionstyp von Eigenschaften des Parteiensystems (Fragmentierung und Polarisierung) abhängen, die Korrelation des Typs eines Regierungsbündnisses mit dessen Stabilität also zu einem Fehlschluss verleite.

Das vorliegende Modell enthält zwar keine Parteiensystemvariablen, kann diese Hypothese aber dennoch mithilfe einer alternativen Analysestrategie überprüfen. Dabei ist grundsätzlich zu fragen, ob die beobachteten Zusammenhänge die räumliche Variation zwischen einzelnen Ländern oder die zeitliche Variation innerhalb derselben Länder erklären. Beide Möglichkeiten können durch entsprechende Transformationen (*fixed effects*) der abhängigen und unabhängigen Variablen geprüft werden. Eine Zeitreihenperspektive erhält man durch Subtraktion des Landesmittelwertes von den jeweiligen Einzelbeobachtungen, wodurch systematische Niveauunterschiede zwischen Ländern eliminiert werden. Entsprechend erhält man eine Querschnittsperspektive durch Subtraktion der Periodenmittelwerte – etwa des Mittelwerts für die zweite Wahl – von den Einzelbeobachtungen.¹⁹

Die Modelle 3 und 4 in Tabelle 5 stellen die Schätzergebnisse auf Basis dieser Verfahren dar. Insgesamt erweist sich das Modell als äußerst robust gegenüber beiden Transformationen. Charakteristika der Koalitionsstruktur scheinen sich also sowohl in Länderunterschieden in der Koalitionsstabilität niederzuschlagen als auch die unterschiedlichen Schicksale von Koalitionen innerhalb desselben Landes zu erklären. Die Kombination beider Variationsquellen in den ursprünglichen Modellen (1 und 2) kann somit als gerechtfertigt betrachtet werden. Lediglich der positive Effekt Übergrößer Koalitionen verliert im Längsschnitt an substantieller Bedeutung und statistischer Signifikanz. Wie auf Basis obiger Fallbeispiele erwartet, mögen der Stabilität breiter Bündnisse also länderspezifische Kontexte zugrunde liegen. Ebenso ist es jedoch möglich, dass die relativ kurzen Zeitreihen seit Anfang der 1990er Jahre noch nicht ausreichen, um diesen Zusammenhang zuverlässig abzubilden. In diesem Fall wäre eine mittelfristige Konvergenz von Längs- und Querschnittseffekten zu erwarten, wie sie hinsichtlich der anderen Variablen bereits eingetreten ist.

¹⁸ Der Unterschied zu vorhergesagten Werten ist zu beachten. Der marginale Effekt erfasst die Veränderung der Koalitionsdauer aufgrund kontraktiver Manipulation der Heterogenität von 0 auf 1. Beispielsweise bedeutet also ein marginaler Effekt von -0,5, dass vollständig homogene Koalitionen der Schätzung nach um 50 % der Legislaturperiode länger halten als vollständig heterogene Koalitionen, gegeben einen bestimmten Wert für Format.

¹⁹ Die alternative Periodisierung nach Wahljahren anstatt nach Wahlnummern führte zu ähnlichen Ergebnissen. Da die Fallzahl für einzelne Jahre jedoch sehr gering ist, ziehen wir die Wahlnummer als Kriterium vor.

4. Fazit

Auch knapp 20 Jahre nach dem Ende der sozialistischen Regime ist die Dauerhaftigkeit von Regierungsbündnissen in den mittel- und osteuropäischen Demokratien noch kaum vergleichend erforscht. Diese Ausgangssituation erstaunt nicht nur, weil die Regierungskoalitionen selbst in den neuen EU-Staaten vielfach instabil erscheinen und daher aus empirischer Sicht dringender Untersuchungsbedarf besteht, sondern auch angesichts der vielen theoretischen Erklärungsansätze seitens der westeuropäbezogenen Koalitionsforschung, die nun in einem anderen Kontext überprüft werden könnten.

Der vorliegende Beitrag hat einen ersten Schritt in diese Richtung unternommen, indem die Auswirkungen der Binnenstruktur von 49 mittel- und osteuropäischen Regierungen auf deren Stabilität untersucht wurden. Trotz der damit verbundenen Beschränkung auf drei unabhängige Variablen – Koalitionsformat, Koalitionstyp und ideologische Kohärenz der Bündnispartner – hat die vergleichende Analyse einige bemerkenswerte Ergebnisse zu Tage gefördert. Besonders interessant erscheinen zwei Befunde, die von den Erkenntnissen der westeuropäbezogenen Koalitionsforschung erkennbar abweichen.

Erstens weisen Übergröße Regierungsbündnisse in unserem Datensatz eine größere Dauerhaftigkeit auf als Minimale Gewinnkoalitionen. Obwohl die eigennutzenbezogenen Vorteile kleinstmöglicher Mehrheitsbündnisse bei deren Bildung eine entscheidende Rolle spielen dürften, scheint sich doch die Strategie, „überzählige“ Partner ins Kabinett einzubinden, mit Blick auf die Bündnisstabilität auszuzahlen. Selbstverständlich können umfassende Bündnisse nicht als „Allheilmittel“ gegen Koalitionszerfall gelten. Der Bildung Übergrößer Koalitionen scheinen vielmehr länder- bzw. situationsspezifische Umstände zugrunde zu liegen, unter denen die beteiligten Akteure eine breite Machtbasis den Anreizen Minimaler Gewinnkoalitionen vorziehen. Dieser Sachverhalt dürfte sich auch in Westeuropa nicht anders darstellen. Neu ist jedoch, dass sich solche Strategien im Fall von Mittel- und Osteuropa offenbar langfristig auszahlen. Aus theoretischer Sicht würde es sich mithin lohnen, Übergröße Koalitionen nicht als reine Notlösungen zu interpretieren, sondern kontextspezifische Anreize, die für die Dauerhaftigkeit solcher Bündnisse sprechen, in den Blick zu nehmen.

Zweitens wirkt die ideologische Heterogenität einer Koalition nicht durchgängig stabilisierend. Zwar verringern ideologische Differenzen die Lebenserwartung einer Koalition, wenn dieser viele Parteien angehören, erhöhen sie aber in weniger komplexen Bündnissen. So scheint im Fall kleiner, ideologisch homogener Koalitionen der Einbezug weiterer Partner eine sinnvolle Option zu sein, um das Regierungsbündnis zu stabilisieren. Im Gegenzug zahlt sich für Vielparteienregierungen das Streben nach ideologischer Homogenität in Form erhöhter Lebenserwartung aus. Dies verweist auf einen theoretischen Optimalwert von ideologischer und numerischer Koalitionskomplexität, bei dem bündnisinterne Spannungen noch kontrolliert werden können, ohne dass sich die Regierung zugleich von ihrem parlamentarischen und parteipolitischen Umfeld isoliert. Auch hier eröffnet die vorliegende Untersuchung also eine Möglichkeit, die Erkenntnisse der vergleichenden Koalitionsforschung produktiv zu ergänzen.

Um dies auf einer gefestigten Grundlage bewerkstelligen zu können, sollte die Erforschung der Koalitionsstabilität in Mittel- und Osteuropa in erweiterter Form fortgesetzt werden. Aus empirischer Sicht ist dazu die Ausdehnung der Untersuchung auf sämtliche (also nicht nur post-elektorale) Regierungsbündnisse geboten, wodurch sich zwar Vergleichbarkeitsprobleme ergeben, jedoch auch ein umfassenderes Bild der Koalitionspolitik erkennbar wird. Von besonderem Interesse wäre dabei die Frage, welche parteipolitischen Konstellationen nach dem Scheitern einer Koalition entstehen. Damit verbänden sich auch

Möglichkeiten, den Analyseansatz theoretisch zu erweitern. Neben Koalitionsstrukturen wären hier vor allem die spezifischen Eigenschaften post-sozialistischer Parteiensysteme in den Blick zu nehmen. Regierungskrisen gehen in Mittel- und Osteuropa häufig mit fluiden parlamentarischen Parteiensystemen Hand in Hand. In der daraus resultierenden Unsicherheit mag eine Ursache für die MOE-spezifischen Auswirkungen der untersuchten unabhängigen Variablen liegen. Für eine vollständige Erklärung der Bündnisstabilität müssten zudem institutionelle Faktoren, wie Wahlsysteme und parlamentarische Verfahrensregelungen, sowie weitere Kontextbedingungen, wie die Rückwirkungen der europäischen Integration, einbezogen werden. Eine wesentliche Voraussetzung einer derart umfassenden Untersuchung liegt freilich in verfeinerten Indikatoren für „ideologische Kohärenz“, ohne die die Struktur von Parteiensystemen kaum abzubilden ist. Methodisch gesehen empfiehlt sich schließlich eine systematische Fortführung der hier angewandten Kombination von quantitativer und qualitativer Analyse, wodurch sowohl allgemeine Zusammenhänge als auch fallspezifische Mechanismen der Koalitionsstabilität in Mittel- und Osteuropa aufgedeckt werden können.

Literaturverzeichnis

- Axelrod, Robert (1970): Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals With Applications to Politics, Chicago.
- Beck, Nathaniel/Katz, Jonathan N. (1995): What to Do (and Not to Do) with Time-Series Cross-Sectional Data, in: American Political Science Review 89 (3), S. 634-647.
- Brambor, Thomas/Clark, William Roberts/Golder, Matt (2006): Understanding Interaction Models: Improving Empirical Analysis, in: Political Analysis 14 (1), S. 63-82.
- Browne, Eric C./Frendreis, John P./Gleiber, Dennis W. 1984: An ‘Events’ Approach to the Problem of Cabinet Stability, in: Comparative Political Studies 17 (2), S. 167-197.
- Budge, Ian/Keman, Hans (1990): Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States, Oxford.
- Budge, Ian/Klingemann, Hans-Dieter/Volkens, Andrea/Bara, Judith/Tannenbaum, Eric (2001): Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945-1998, Oxford.
- Dahl, Robert A. (1998): On Democracy, New Haven.
- de Nève, Dorothée (1997): Wahlen in Rumänien – eine späte Wende?, in: Osteuropa 47 (3), S. 230-242.
- de Nève, Dorothée (2002): Koalitionen in Albanien, Bulgarien und Rumänien: Überwindung des *régime dvide* mit Hindernissen, in: Kropp/Schüttemeyer/Sturm (Hrsg.), S. 301-342.
- de Swaan, Abram (1973): Coalition Theories and Cabinet Formations: A Study of Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliaments after 1918, Amsterdam/London/New York.
- Dieringer, Jürgen (2002): Koalitionen in Ungarn und Polen: Mehr Eliten- als Parteienkonkurrenz?, in: Kropp/Schüttemeyer/Sturm (Hrsg.), S. 249-269.
- Dodd, Lawrence C. (1976): Coalitions in Parliamentary Government, Cambridge.
- Druckman, James N./Roberts, Andrew (2005): Context and Coalition-Bargaining: Comparing Portfolio Allocation in Eastern and Western Europe, in: Party Politics 11 (5), S. 535-555.
- Grofman, Bernard (1989): The Comparative Analysis of Coalition Formation and Duration: Distinguishing Between-Country and Within-Country Effects, in: British Journal of Political Science 19 (2), S. 291-302.
- Grofman, Bernard/Van Roozendaal, Peter (1997): Review Article: Modelling Cabinet Durability and Termination, in: British Journal of Political Science 27 (3), S. 419-451.
- Grotz, Florian (2000): Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa: Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei im Vergleich, Opladen.
- Grotz, Florian (2007): Stabile Regierungsbündnisse? Determinanten der Koalitionspolitik in Ostmitteleuropa, in: Osteuropa 57 (4), S. 109-122.
- Grzymala-Busse, Anna (2001): Coalition Formation and the Regime Divide in New Democracies: East Central Europe, in: Comparative Politics 34 (1), S. 85-104.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2004): Die politischen Systeme Osteuropas. 2., akt. u. überarb. Aufl., Opladen.

- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2009): Die politischen Systeme Osteuropas. 3., akt. u. überarb. Aufl., Opladen.
- Jasiewicz, Krzysztof/Jasiewicz-Betkiewicz, Agnieszka (2006): Poland, in: European Journal of Political Research 45 (7-8), S. 1231-1246.
- King, Gary/Alt, James E./Burns, Nancy Elisabeth/Laver, Michael (1990): A Unified Model of Cabinet Dis-solution in Parliamentary Democracies, in: American Journal of Political Science 34 (3), S. 846-871.
- Klein, Andreas M. (2007): Folgt auf die „singende Revolution“ die „Regenschirmrevolution“ in Lettland? Länderbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung, Riga, 19.11.2007.
- Klingemann, Hans-Dieter (1994): Die Entstehung wettbewerbsorientierter Parteiensysteme in Osteuropa, in: Zapf, Wolfgang/Dierkes, Meinolf (Hrsg.): Institutionenvergleich und Institutionendynamik. WZB-Jahrbuch 1994, Berlin, S. 13-38.
- Klingemann, Hans-Dieter/Hofferbert, Richard I. (2000): The Capacity of New Party Systems to Channel Discontent: A Comparison of 17 Formerly Communist Polities, in: Klingemann, Hans-Dieter/Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Zur Zukunft der Demokratie: Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung. WZB-Jahrbuch 2000, Berlin, S. 411-437.
- Klingemann, Hans-Dieter/Volkens, Andrea/Bara, Judith/Budge, Ian/McDonald, Michael (2006): Mapping Policy Preferences II: Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, the European Union and the OECD, 1990-2003, Oxford.
- Kropp, Sabine/Schüttmeyer, Suzanne S./Sturm, Roland (Hrsg.) (2002a): Koalitionen in West- und Osteuropa, Opladen.
- Kropp, Sabine/Schüttmeyer, Suzanne S./Sturm, Roland (2002b): Koalitionen in West- und Osteuropa: Theoretische Überlegungen und Systematisierung des Vergleichs, in: dies. (Hrsg.), S. 7-41.
- Lane, Jan-Erik/Ersson, Svante (1999): Politics and Society in Western Europe, London.
- Lauth, Hans-Joachim (2008): Qualität und Konsolidierung der Demokratie im Osten Europas, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 6 (1), S. 101-122.
- Laver, Michael/Schofield, Norman (1990): Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe, Oxford.
- Leiserson, Michael A. (1970): Game Theory and the Study of Coalition Behavior, in: Groennings, Sven/Kelley, E.W./Leiserson, Michael A. (Hrsg.): The Study of Coalition Behavior: Theoretical Perspectives and Cases from Four Continents, New York, S. 255-272.
- Lewis, Paul G. (2006): Party Systems in Post-communist Central Europe: Patterns of Stability and Consolidation, in: Democratization 13 (4), S. 562-583.
- Loew, Peter Oliver (2007): Das Ende der „Vierten Republik“: Die polnischen Parlamentswahlen vom Oktober 2007, in: Osteuropa 57 (10), S. 43-50.
- Lupia, Arthur/Strøm, Kaare (1995): Coalition Termination and the Strategic Timing of Parliamentary Elections, in: American Political Science Review 89 (2), S. 648-665.
- Mair, Peter (1997): Party System Change: Approaches and Interpretations, Oxford.
- Marks, Gary/Hooghe, Liesbet/Nelson, Moira/Edwards, Erica (2006): Party Competition and European Integration in the East and West: Different Structure, Same Causality, in: Comparative Political Studies 39 (2), S. 155-175.
- Merkel, Wolfgang (1999): Systemtransformation: Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung, Opladen.
- Müller, Wolfgang C. (2004): Koalitionstheorien, in: Helms, Ludger/Jun, Uwe (Hrsg.): Politische Theorie und Vergleichende Regierungslehre, Frankfurt/New York, S. 267-301.
- Müller, Wolfgang C./Strøm, Kaare (Hrsg.) (1997): Koalitionsregierungen in Westeuropa: Bildung, Arbeitsweise und Beendigung, Wien.
- Müller-Rommel, Ferdinand (2005): Parteienwettbewerb in mittelosteuropäischen Demokratien: Zum Zusammenhang von Strukturen der Regierungsbildung und Stabilität von Parteiensystemen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 36 (3), S. 666-679.
- Müller-Rommel, Ferdinand/Fettelschoss, Katja/Harfst, Philipp (2004): Party Government in Central Eastern European Democracies: A Data Collection (1990-2003), in: European Journal of Political Research 43 (6), S. 869-893.
- Nikolenyi, Csaba (2004): Cabinet Stability in Post-Communist Central Europe, in: Party Politics 10 (2), S. 123-150.
- Nohlen, Dieter/Kasapovic, Mirjana (1996): Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa, Opladen.
- Pridham, Geoffrey (2002): Coalition Behaviour in New Democracies of Central and Eastern Europe: The Case of Slovakia, in: Journal of Communist Studies and Transition Politics 18 (2), S. 75-102.
- Riedel, Sabine (2004): Das politische System Bulgariens, in: Ismayr (Hrsg.), S. 593-636.
- Riker, William H. (1962): The Theory of Political Coalitions, New Haven.

- Saalfeld, Thomas (2006): Parteiensystem und Kabinettsstabilität in Westeuropa 1945-1999, in: Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard/Haas, Melanie (Hrsg.): Die Parteiensysteme Westeuropas, Wiesbaden, S. 477-506.
- Saalfeld, Thomas (2007): Koalitionsstabilität in 15 europäischen Demokratien von 1945 bis 1999: Transaktionskosten und Koalitionsmanagement, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 38 (1), S. 180-206.
- Schmidt, Thomas (2004): Das politische System Lettlands, in: Ismayr (Hrsg.), S. 111-151.
- Stöss, Richard/Segert, Dieter (1997): Entstehung, Struktur und Entwicklung von Parteiensystemen in Osteuropa nach 1989 – eine Bilanz, in: Segert, Dieter/Stöss, Richard/Niedermayer, Oskar (Hrsg.): Parteiensysteme in postkommunistischen Gesellschaften Osteuropas, Opladen, S. 379-428.
- Taylor, Michael/Herman, Valentine (1971): Party Systems and Government Stability, in: American Political Science Review 65 (1), S. 28-37.
- Tiemann, Guido/Jahn, Detlef (2002): Koalitionen in den baltischen Staaten: Lehrstücke für die Bedeutung funktionierender Parteien, in: Kropp/Schüttmeyer/Sturm (Hrsg.), S. 271-300.
- Toole, James (2000): Government Formation and Party System Stabilization in East Central Europe, in: Party Politics 6 (4), S. 441-461.
- Warwick, Paul (1979): The Durability of Coalition Governments in Parliamentary Democracies, in: Comparative Political Studies 11 (4), S. 465-498.
- Warwick, Paul (1994): Government Survival in Parliamentary Democracies, Cambridge.
- Woldendorp, Jaap/Keman, Hans/Budge, Ian (2000): Party Government in 48 Democracies (1945-1998): Composition, Duration, Personnel, Dordrecht u. a.
- Zakošek, Nenad (2004): Das politische System Kroatiens, in: Ismayr (Hrsg.), S. 677-726.

Wolfgang Merkel

Gegen alle Theorie? Die Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa*

1. Einleitung

Neunzehnhundertneunzig – die Systemwechsel in Osteuropa hatten gerade begonnen, da erschien ein Aufsatz mit dem Titel „The Necessity and Impossibility of Simultaneous Economic and Political Reform“. Sein Verfasser war niemand geringerer als Jon Elster (1990). Ein kurzer Blick auf die Ereignisse hatte dem brillanten Theoretiker genügt, um einen komplexen Geschichtsverlauf auf einen einfachen Begriff zu bringen: Unmöglichkeit! Die Unmöglichkeit erfolgreicher „holistischer Reformen“ (Wiesenthal 1993) wurde mit der Notwendigkeit, gleichzeitig wirtschaftliche und politische Reformen erfolgreich durchzuführen, verknüpft. Unmöglichkeit, Notwendigkeit und Gleichzeitigkeit formten sich infolge ihrer spezifischen Interdependenzen zu einem Theorem, das als „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ (Offe 1991) eine rasante Karriere in den Sozialwissenschaften machte. Es gab kaum eine Analyse zu den Systemwechseln in Osteuropa, die das „Dilemma“ nicht zitierte, (affirmativ) aufgriff¹ und in den empirischen Fakten nach Bestätigung fahndete. Die theoretische Eleganz war bestechend, der Suggestion kaum auszuweichen. Was war der Kern des Theorems?

Die Transformation der kommunistischen Regime Osteuropas und der zentralasiatischen Nachfolgestaaten, so die Präambel des Theorems, unterscheide sich kategorial von allen Systemwechseln der ersten und zweiten Demokratisierungswelle. Der prinzipielle Unterschied gründe in der Problematik, dass zwei, wenn nicht gar drei Transformationsprozesse gleichzeitig abliefen: die politische Transformation (Übergang von der Diktatur zur Demokratie), die wirtschaftliche Transformation (Wechsel von der Kommando- zur Marktwirtschaft) und – in einigen Fällen – die staatliche Transformation (die Neu- oder Wiedergründung von Nationalstaaten). Bei den postkommunistischen Systemwechseln hätten wir es mit Transformationsprozessen zu tun, die im westeuropäischen Normalfall evolutionär, zeitlich aufeinander folgend und über Jahrhunderte hinweg abgelaufen seien. In Osteuropa verschmolzen sie jedoch nun zu einem politischen Projekt, das von Politikern zielgerichtet konzipiert und kurzfristig realisiert werden sollte. Für dieses Vorhaben gebe es weder historische Vorbilder noch eine wohlwollende siegreiche Besatzungsmacht, die die Lösung der grundsätzlichen Territorial-, Verfassungs- und Wirtschaftsfragen „von außen“ oktroyieren könnte, wie dies in der zweiten Demokratisierungswelle in Deutschland und Japan der Fall war.

* Der Beitrag erschien erstmals in der Politischen Vierteljahreschrift (Nr. 3/2007), die den Wiederabdruck freundlicherweise gestattete.

¹ Der Verfasser dieser Zeilen schließt sich da keineswegs aus (Merkel 1994, 1996).

Die einfache Addition der drei Probleme (National-)Staatsbildung, Demokratisierung und Wirtschaftsumbau erkläre jedoch noch längst nicht den eigentlichen dilemmatischen Kern der postkommunistischen Transformation. Dieser bestehe vielmehr darin, dass alle drei Sphären zwar einerseits einer je eigenen Entwicklungslogik folgten, andererseits aber hochgradig interdependent seien. Interdependenz und Eigenlogik könnten unter dem Diktat der Gleichzeitigkeit leicht zu Interferenzen oder gar „wechselseitigen Obstruktionseffekten“ (Offe 1991: 283) der drei „nachholenden Modernisierungsprozesse“ (Habermas 1990: 177) führen, die im Extremfall eine dilemmatische Form annähmen. Es stünde zu erwarten, so die zwingende Schlussfolgerung, dass die Konsolidierung der Demokratie in Osteuropa – wie im gesamten postkommunistischen Bereich – prekärer sei und sich deutlich länger hinziehen würde, als dies bei den Systemwechseln mit kapitalistischem Hintergrund in Südeuropa oder Lateinamerika der Fall gewesen war.

Am Ende des Jahrzehnts waren sich die meisten Transformationsforscher einig, dass sich viele der neuen Demokratien Osteuropas konsolidiert hatten. Zehn Länder fanden ihre Konsolidierungserfolge 2004 und 2006 schließlich mit der Mitgliedschaft in der Europäischen Union (EU) prämiert (Alber/Merkel 2006). Philippe Schmitter und Carsten Schneider (2004) konstatierten gar, dass der Kern der ostmitteleuropäischen Länder und die baltischen Staaten ihre Demokratien schneller konsolidiert hätten, als dies in Lateinamerika oder in Südeuropa der Fall war. Hat die Theorie also versagt? Haben Sozialwissenschaftler wieder einmal gezeigt, dass ihre Stärken in der Ex-post-Erklärung, nicht aber in Ex-ante-Voraussagen liegen? Ich will diesen Fragen in vier Schritten nachgehen:

- Welches Modell der demokratischen Konsolidierung hat sich als besonders erkläруngsrobust erwiesen?
- Wie konsolidiert sind die Demokratien in Osteuropa tatsächlich?
- Was lässt sich über die Qualität dieser Demokratien aussagen?
- Lässt sich die Prognoseschwäche des „Dilemmas“ theoretisch erklären?

2. Das Mehrebenenmodell der demokratischen Konsolidierung

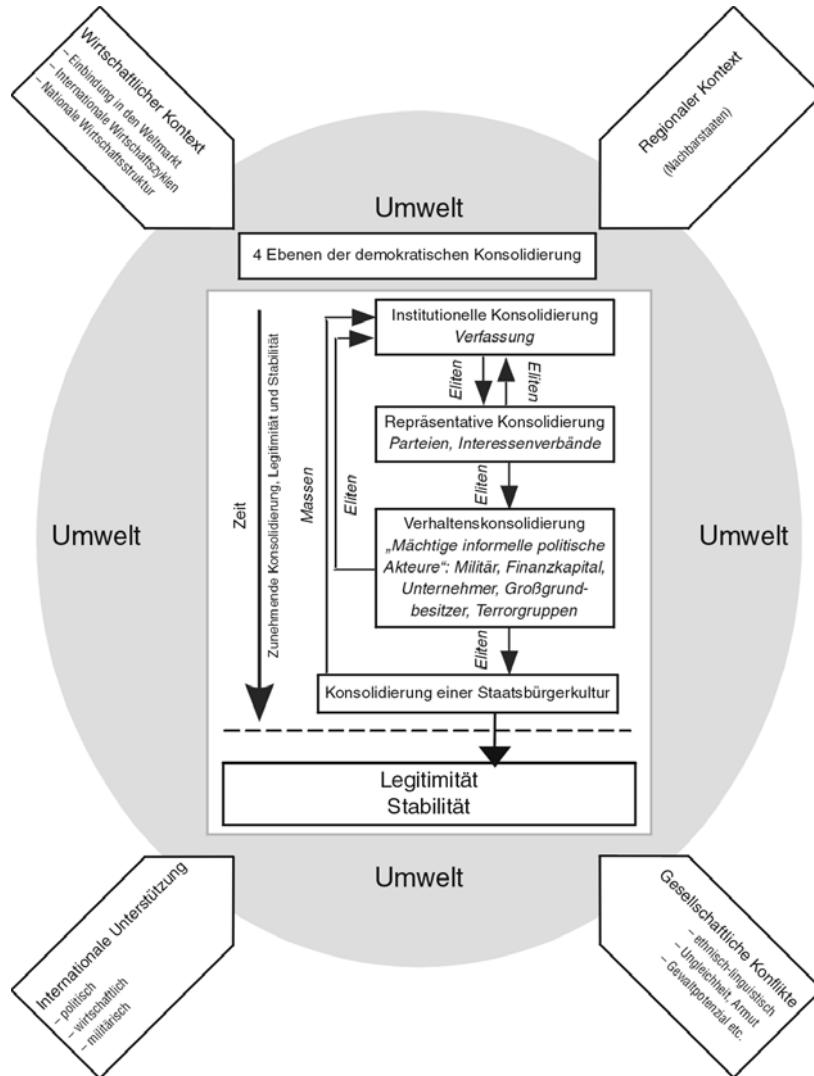
Der Begriff der demokratischen Konsolidierung ist in der Transformationsforschung umstritten. Minimalistische Annahmen (Di Palma 1990: 138ff.; Przeworski 1991: 26) konkurrieren mit anspruchsvolleren Konzepten (Pridham 1995; Gunther/Diamandouros/Puhle 1995; Linz/Stepan 1996; Merkel 1998; Schmitter/Schneider 2004). Uneinig waren und sind sich die Transformationsforscher auch darüber, welche politischen und gesellschaftlichen Institutionen stabilisiert sein müssen, um von einer konsolidierten Demokratie sprechen zu können. Dissens herrscht sowohl hinsichtlich der Weite des Zeithorizonts als auch im Hinblick auf die Pfade, die am schnellsten zur Konsolidierung führen.

Geoffrey Pridham (1995: 168) unterschied deshalb zwischen „negativer“ und „positiver“ Konsolidierung. Demokratien sind für ihn „negativ“ konsolidiert, wenn kein relevanter politischer oder sozialer Akteur außerhalb der demokratischen Institutionen seine Interessen und Ziele verfolgt, weil zu diesem Zeitpunkt keine attraktive Systemalternative zur Demokratie existiert.² „Positiv“ ist ein politisches System erst dann konsolidiert, wenn das gesamte System nicht nur in den Augen der Eliten legitim und ohne Alternative ist, sondern wenn auch die Einstellungs-, Werte- und Verhaltensmuster der Bürger einen stabilen Legi-

² Adam Przeworski (1991: 26) hat dies in der ubiquitär zitierten, aber dennoch tautologieverdächtigen Formel zusammengefasst: „Democracy is consolidated, when under given political and economic conditions a particular system of institutions becomes the only game in town [...].“

timitätsglauben an die Demokratie reflektieren. Ein solches Konsolidierungskonzept rechnet mit weit längeren Zeithorizonten für die Stabilisierung einer postautoritären Demokratie als die nur auf die Eliten bezogene negative demokratische Konsolidierung. Das Minimalkonzept der „negativen Konsolidierung“ basiert auf handlungstheoretischen Maximen, während der Begriff der „positiven Konsolidierung“ stärker systemtheoretischen Überlegungen folgt.³

Abbildung 1: Mehrebenenmodell der demokratischen Konsolidierung



Quelle: Merkel (2009: 134).

³ Es rekurriert zumindest implizit auf David Eastons (1965) Theorem der unterschiedlichen Formen des „supports“ als legitimitätsproduzierendes und systemstabilisierendes Feedback innerhalb eines politischen Systems.

Ich greife dieses Konzept der positiven Konsolidierung auf und differenziere es in vier analytische Ebenen,⁴ auf denen sich die Konsolidierungschancen des gesamten politischen Systems entscheiden. Die vier analytischen Ebenen geben zugleich auch eine häufig beobachtbare zeitliche Stufenabfolge der demokratischen Konsolidierung insofern wieder, als Ebene 1 in aller Regel am frühesten konsolidiert ist, während die demokratische Konsolidierung der vierten Ebene meist am längsten dauert.

Erste Ebene: die konstitutionelle Konsolidierung: Sie bezieht sich auf die zentralen politischen Verfassungsinstitutionen wie Staatsoberhaupt, Regierung, Parlament, Judikative und das Wahlsystem⁵ (*Makroebene: Strukturen*).

Die konstitutionelle Konsolidierung ist im Allgemeinen von den oben genannten vier Ebenen am frühesten abgeschlossen und wirkt durch normative, sanktionierende und damit ermöglichte wie handlungseingrenzende, also strukturbildende Vorgaben auf die zweite sowie die nachfolgenden Ebenen 3 und 4 ein.

Zweite Ebene: die repräsentative Konsolidierung: Sie betrifft die territoriale und funktionale Interessenrepräsentation, d. h. vor allem Parteien und Interessenverbände (*Mesoebene: Akteure*).

Die Konstellationen und Handlungen der Akteure auf Ebene 2 entscheiden einerseits mit darüber, wie sich die Normen und Strukturen auf der ersten Ebene konsolidieren, und andererseits darüber, ob die gemeinsame Konfiguration der Ebenen 1 und 2 das Verhalten der Akteure auf Ebene 3 im Hinblick auf die demokratische Konsolidierung positiv oder negativ beeinflusst.

Dritte Ebene: Verhaltenskonsolidierung: Auf der dritten Ebene agieren die „informellen“, d. h. die potenziellen politischen Akteure wie Militär, Großgrundbesitzer, Finanzkapital, Unternehmer, radikale Bewegungen und Gruppen (*Mesoebene: informelle politische Akteure*).

Die Konsolidierungserfolge auf den Ebenen 1 und 2 sind von erheblicher Bedeutung im Hinblick darauf, ob die potenziellen Vetomächte ihre Interessen innerhalb oder außerhalb der bzw. gegen die demokratischen Normen und Institutionen verfolgen werden. Sind die ersten drei Ebenen konsolidiert, gehen von ihnen entscheidende Impulse für die Herausbildung einer demokriastabilisierenden Bürgergesellschaft aus.

Vierte Ebene: demokratische Konsolidierung der politischen Kultur: Die Konsolidierung des demokratischen politischen Systems schließt mit der Herausbildung einer Staatsbürgerkultur als soziokulturellem Unterbau der Demokratie ab. Sie kann, wie wir aus der politischen Kulturforschung der zweiten Demokratisierungswelle (Italien, BRD, Österreich und Japan nach 1945) wissen, Jahrzehnte dauern und erst durch einen Generationswechsel besiegelt werden (u. a. Almond/Verba 1963, 1980) (*Mikroebene: Bürger*).

Von einer konsolidierten demokratischen Zivilkultur gehen immunisierende Wirkungen auf die Ebenen 1 bis 3 aus, wenn deren Stabilität (Ebenen 1 und 2) oder Integration (Ebene 3) durch externe (z. B. wirtschaftliche, außenpolitische) Krisen bedroht sind. Erst wenn alle vier Ebenen konsolidiert sind, kann von einer weitgehend krisenresistenten Demokratie gesprochen werden.

Demokratische Konsolidierung ist kein irreversibler Endzustand, sondern ein relativ stabiles Equilibrium der definierenden Bestandteile eines demokratischen Systems. Aber selbst ein solchermaßen „maximal“ konsolidiertes demokratisches System ist nicht gänzlich

⁴ Dabei baue ich auf Überlegungen auf, die Juan Linz und Alfred Stepan (1996) entwickelt haben (vgl. Merkel 1998).

⁵ Wenngleich Wahlsysteme selten Verfassungsrang besitzen, sind sie infolge ihrer faktischen Bedeutung für die Zuteilung von politischen Repräsentationschancen von vergleichbarer Wichtigkeit für die Konsolidierung der Demokratie wie die Verfassungsorgane (Sartori 1994).

gegen potenzielle Dekonsolidierungstendenzen immun. Allerdings birgt eine auf allen vier Ebenen konsolidierte Demokratie hohe Widerstandsreserven gegen exogene Destabilisierungsschocks, wie sie durch dramatische ökonomische oder außenpolitische Krisen entstehen können. Ein Dekonsolidierungsprozess müsste sich dann über längere Zeitperioden hinziehen und alle vier Ebenen erodieren, bevor Autokratisierungstendenzen den demokratischen Systemcharakter zerstören können. Insofern hat ein Konzept der demokratischen Konsolidierung, das die politischen Einstellungen und Werte der Bürger mit erfasst, ein höheres Prognosepotenzial (Klingemann et al. 2006) als minimalistische Konzepte, die diese Legitimationsform als tautologieverdächtige, systemtheoretische Altlasten der Transformationsforschung begreifen.⁶

3. Der Konsolidierungsstand in Osteuropa⁷

Von allen internationalen Demokratie-Rankings und Demokratie-Ratings stellt der Bertelsmann Transformation Index (BTI) die verlässlichsten, transparentesten und ausdifferenziertesten Daten bereit.⁸ Da sie zudem in hohem Maße mit den vier Ebenen des Konsolidierungsmodells kompatibel⁹ sind, werde ich mich im empirischen Teil meines Kommentars auf sie stützen.¹⁰

Ebene 1: Die konstitutionelle Konsolidierung

Der Konsolidierungsstand der maßgeblichen Verfassungsinstitutionen (Ebene 1) lässt sich über die Erfüllung von drei wesentlichen Kriterien erfassen:

1. *Die institutionelle Effizienz*: Die politischen Institutionen müssen zügige, problemangemessene politische Entscheidungen zulassen und politische Stabilität produzieren.
2. *Die institutionelle Transparenz*: Die politischen Entscheidungen müssen demokratisch legitimiert, zurechen- und kontrollierbar sein.
3. *Die institutionelle Inklusion*: Die Institutionen müssen die politische und soziale Integration und Partizipation fördern.

Der BTI erfasst diese drei Kriterien über die Indikatoren der „Performanz“ und „Akzeptanz“ der Verfassungsinstitutionen sowie über die Indikatoren, die die *horizontal accountability*, die faktische Garantie der Freiheitsrechte sowie die Verfolgung von Amtsmisbrauch messen. Für Osteuropa ergibt sich folgendes Bild:

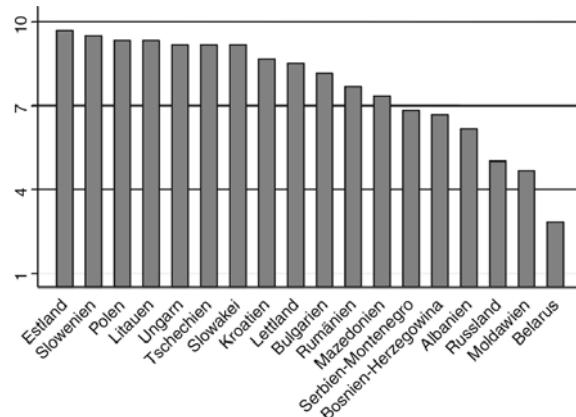
⁶ Przeworski (1986, 1991) ist dafür das prominenteste Beispiel.

⁷ In Kapitel 3 (Konsolidierungsstand) und Kapitel 4 (Qualität der Demokratie) stütze ich mich auf die Daten des Bertelsmann Transformation Index (BTI) von 2006, die den Konsolidierungsstand Ende 2005 wiedergeben. Die Daten werden in zweijährigem Abstand in 119 Ländern erhoben. Sie basieren auf subjektiven Experten-Einschätzungen, die einen vierstufigen Kontrollprozess durchlaufen: Länderexperte aus dem Land, Kontrolle durch deutschen Länderexperten, Regionalkoordinatoren, Interregionale Koordination (vgl. Bertelsmann Stiftung 2005).

⁸ Für die Datenbearbeitung danke ich meinem Mitarbeiter Heiko Giebler.

⁹ Das Vier-Ebenen-Modell der demokratischen Konsolidierung fungierte bei der Ausarbeitung der Kriterien und Indikatoren des BTI als Referenzkonzept.

¹⁰ In Kapitel 4 werde ich den Statusindex des BTI mit den gebräuchlichsten Demokratieindizes Freedom House und Polity IV korrelieren, um die Demokratiemessung des BTI besser einschätzen zu können.

Abbildung 2: Konstitutionelle Konsolidierung

Anm.: Die Berechnung erfolgt auf Basis der Indikatoren aus den BTI-Kriterien „Rechtsstaatlichkeit“ (Unabhängigkeit staatlicher Gewalten, Unabhängigkeit der Justiz, Ahdung von Amtmissbrauch und Ausmaß bürgerlicher Freiheiten und Rechte) und „Stabilität demokratischer Institutionen“ (Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen und Akzeptanz demokratischer Institutionen). Aus den Indikatoren, die jeweils eine Skala von 1 (schlechteste Bewertung) bis 10 (beste Bewertung) aufweisen, wurden ungewichtete Durchschnittswerte berechnet.

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2005).

Hinsichtlich des Konsolidierungsstandes¹¹ der Verfassungsinstitutionen führen Estland und Slowenien, dicht gefolgt von Polen, Litauen, Ungarn, Tschechien, der Slowakei und Kroatien. In diesen Ländern können die wichtigsten politischen Institutionen als konsolidiert gelten. Für die zweite Gruppe mit Lettland¹², Bulgarien und Rumänien kann dies nur mit Einschränkungen gelten. In der dritten Gruppe werden von den BTI-Experten für Mazedonien, Serbien und Bosnien-Herzegowina sichtbare Defekte konstatiert. In der vierten Gruppe (Albanien, Russland, Moldawien) sind die demokratischen Institutionen noch wenig konsolidiert. Im Fall Belarus sind sie autoritär ausgehöhlt und überformt.

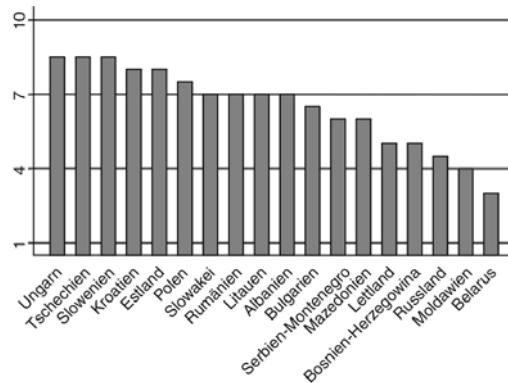
Ebene 2: Die repräsentative Konsolidierung

Auch bei der repräsentativen Konsolidierung lassen sich vier Gruppen erkennen, wenngleich die Werte der repräsentativen Konsolidierung im Durchschnitt sichtbar unter dem Konsolidierungsgrad der Verfassungsinstitutionen liegen. In der ersten Gruppe finden sich Slowenien, Ungarn, Tschechien, Kroatien und Estland. Schwächer konsolidiert sind die intermediären Strukturen in Polen, der Slowakei, Litauen, Albanien, Bulgarien und Rumänien (vgl. auch Wessels/Klingemann 2006). Als nicht konsolidiert muss die Interessenrepräsentation in Mazedonien, Lettland, Serbien-Montenegro und Bosnien-Herzegowina gelten. In Russland, Moldawien und Belarus sind sie ebenso instabil wie autoritär durchsetzt.

¹¹ Die Skala des BTI reicht von 1 (niedrigster Wert) bis 10 (höchster Wert). 10 bedeutet nicht die bestmögliche Konsolidierung der besten Demokratie, sondern zeigt eine stabile rechtsstaatliche Demokratie an. Dies ist der durchschnittliche Wert, den die meisten der Mitgliedstaaten der EU-15 (vor 2004) erzielt hätten.

¹² Für Lettland schlagen die restriktiven Normen zur Erlangung der Staatsbürgerschaft für die russische Minderheit negativ zu Buche.

Abbildung 3: Repräsentative Konsolidierung



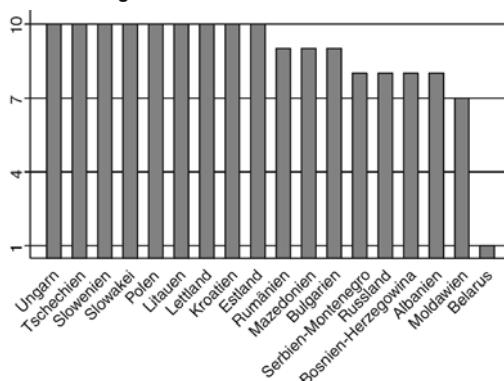
Anm.: Die Werte für die repräsentative Konsolidierung entsprechen dem ungewichteten Durchschnitt der BTI-Indikatoren „Parteiensystem“ und „Verbände und Interessengruppen“, die jeweils eine Skala von 1 (schlechteste Bewertung) bis 10 (beste Bewertung) aufweisen.

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2005).

Ebene 3: Verhaltenskonsolidierung und Vetoakteure

Die Gefahr von Vetoakteuren war in Osteuropa von Anbeginn der Demokratisierung geringer als in den anderen Transformationsregionen der dritten Welle (Linz/Stepan 1996). In neun Ländern gab es überhaupt keine Anzeichen eines antidebaktrischen Vetopotenzials. In Mazedonien und Bulgarien ist dies gering. In Serbien-Montenegro, Russland, Bosnien-Herzegowina und Albanien gibt es Vetoambitionen in der exekutiven Vertikalen, bei Oligarchen oder einer mit dem Staatsapparat verflochtenen organisierten Kriminalität. In Belarus ist der Machthaber Lukaschenko und seine präsidentielle Vertikale selbst der alles entscheidende Vetoakteur gegen jegliche Demokratisierung. Das Militär als klassischer Vetoakteur spielt in Osteuropa keine vergleichbar demokratiegefährdende Rolle wie in Lateinamerika oder Südostasien (Croissant 2004).

Abbildung 4: Verhaltenskonsolidierung/Vetoakteure



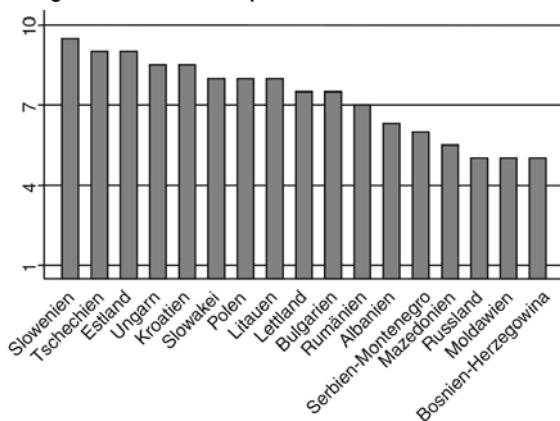
Anm.: Die hier verwendeten Daten entsprechen dem BTI-Indikator „Vetomächte“, der eine Skala von 1 (schlechteste Bewertung) bis 10 (beste Bewertung) aufweist.

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2005).

Ebene 4: Die demokratische Konsolidierung der politischen Kultur

Die politische Kultur, wie sie hoch generalisiert in dem Teilindex des BTI wiedergegeben wird, weist eine Gruppe von Ländern von Slowenien bis Litauen mit graduellen Unterschieden als demokratiekompatibel aus. Von Lettland bis Bulgarien und Rumänien muss die *civic culture* als unterentwickelt angesehen werden. „Starke Demokraten“ sind deutlich unter-, „schwache Demokraten“ deutlich überrepräsentiert. Dennoch machen auch in diesen Ländern die „Autokraten“ nur rund 10 Prozent der Bevölkerung aus (Klingemann et al. 2006: 5). In Russland, Moldawien und Bosnien-Herzegowina entspricht die semi-autoritäre politische Kultur dem niedrigen demokratischen Standard der politischen Eliten.

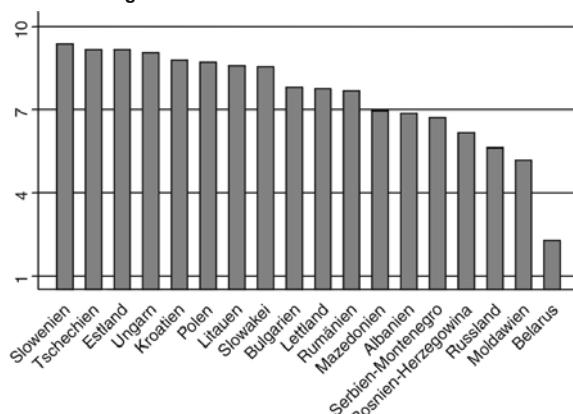
Abbildung 5: Konsolidierung der demokratischen politischen Kultur



Anm.: Die Werte für die Konsolidierung dieser Ebene entsprechen dem ungewichteten Durchschnitt der BTI-Indikatoren „demokratischer Konsens“ und „gesellschaftliche Selbstorganisation“, die jeweils eine Skala von 1 (schlechteste Bewertung) bis 10 (beste Bewertung) aufweisen. Belarus fehlt in dieser Grafik, da keine Bewertung für den Indikator „demokratischer Konsens“ vorliegt.

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2005).

Abbildung 6: Gesamtkonsolidierung



Anm.: Die Werte entsprechen dem ungewichteten Durchschnitt der vier Ebenen. Eine Ausnahme stellt Belarus dar; hier erfolgt die Berechnung aus Datengründen lediglich aus den Werten der ersten drei Ebenen.

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2005).

Zwischenfazit

Aggregiert man die Teilindizes der vier Konsolidierungsebenen, so lassen sich vier Ländergruppen erkennen. Die erste Gruppe mit Slowenien, Tschechien, Estland, Ungarn, Kroatien, Polen, Litauen und der Slowakei muss als konsolidiert gelten. Bulgarien, Lettland und Rumänien gehören der zweiten Gruppe an, die in den nächsten Jahren in die erste Liga aufsteigen können. Die Mitgliedschaft in der EU dürfte diesen Prozess unterstützen. Mazedonien, Albanien, Serbien und Bosnien zählen zu einer dritten Gruppe nicht konsolidierter elektoraler Demokratien. Russland und Moldawien sind als semi-autoritäre Regime mit leidlich demokratischen Wahlen anzusehen. Belarus unter Lukaschenko hat sich reautokratisiert, falls es je die Schwelle zu einer Demokratie überschritten hatte.

4. Die demokratische Qualität der politischen Regime in Osteuropa

Der Stand der demokratischen Konsolidierung und die Qualität der demokratischen Regime sind nicht völlig deckungsgleich, wenngleich starke Überlappungen existieren.

Tabelle 1: Die demokratische Qualität der politischen Regime in Osteuropa

	Rechtsstaatliche Demokratien	Defekte Demokratien	Stark defekte Demokratien	Autokratische Systeme
Demokratische Qualität des politischen Regimes	10,0 - >8,0	8,0 - >6,0	6,0 - >4,0	<=4,0
Länder				
Slowenien (9,55)	Mazedonien (7,55)	Russland (5,7)	Belarus (3,97)	
Tschechien (9,45)	Serbien-Montenegro (7,4)	Moldawien (5,4)		
Estland (9,4)	Albanien (7,25)			
Ungarn (9,4)	Ukraine (7,1)			
Litauen (9,25)	Bosnien Herzegowina (6,8)			
Polen (9,2)				
Slowakei (9,2)				
Kroatien (9,1)				
Bulgarien (8,45)				
Lettland (8,3)				
Rumänien (8,2)				

Anm.: Die Einteilung der Länder erfolgt mithilfe des Status-Index „Demokratie“ des BTI; 10 stellt die beste, 1 die schlechteste mögliche Bewertung dar.

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2005).

Ich benutze deshalb im Folgenden den sogenannten Status-Index des BTI, der die Qualität der Demokratie breiter erfasst als die bisher herangezogenen Indikatoren für die vier Konsolidierungsebenen. Der höchste erzielbare Wert ist 10, der theoretisch niedrigste ist 0.¹³ Wenn man die numerischen Indexwerte zudem in die vier Regimegruppen „rechtsstaatliche Demokratien“, „defekte Demokratien“, „stark defekte Demokratien“ und „autokratische Regime“ unterteilt, ergibt sich das Bild in Tabelle 1.

Die mit Abstand größte Gruppe sind die rechtsstaatlichen Demokratien. Allein Belarus ist ein offen autokratisches Regime, während Russland und Moldawien sich als stark defekte Demokratien dem Typus der Autokratie genähert haben. Korreliert man den BTI mit den Indizes von Freedom House (2007) und Polity IV (2007), so ergibt sich ein uneinheitlicher

¹³ Der Null-Wert ist allerdings rein theoretischer Natur. Er wird nicht einmal von totalitären Regimen wie Nordkorea oder *failed states* wie Somalia erreicht.

Befund. Der – freilich weniger transparente – Index von Freedom House hat mit 0,94 eine fast perfekte Korrelation mit dem BTI, während Polity IV sowohl mit Freedom House (0,75) als auch mit dem BTI (0,72) eine weniger beeindruckende, wenngleich immer noch hohe Korrelation aufweist.

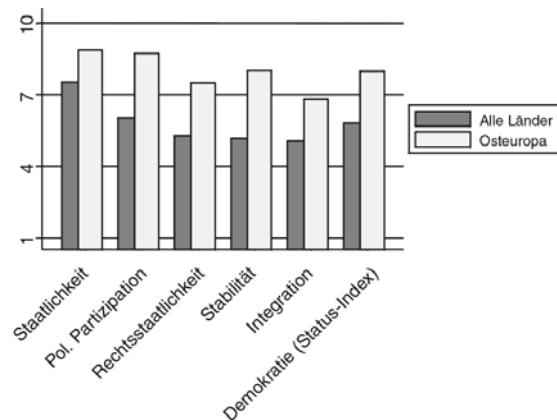
Tabelle 2: Korrelation der Indices von BTI, Freedom House und Polity IV

	BTI	Freedom House	Polity IV
BTI	#	#	#
Freedom House	0,94	#	#
Polity IV	0,72	0,75	#

Quelle: Eigene Berechnungen.

Freedom House und BTI folgen einem ähnlichen Demokratiebegriff, der mit der Betonung von rechtsstaatlichen Elementen deutlich über die minimalistischere Konzeptualisierung der Demokratie bei Polity IV hinausgeht. Darüber hinaus weist Polity IV¹⁴ auch einzelne Länderwerte auf, die an der Validität der Einschätzungen Zweifel aufkommen lassen. So erhielt Estland 2007 mit +6 einen niedrigeren Wert als Albanien (+7), Moldawien (+7) oder gar Russland (+7) – eine Einschätzung, die schwerlich von irgendeinem Osteuropa-Forscher beglaubigt würde.¹⁵ Auch die Werte von jeweils +9 für Bulgarien und Rumänien erscheinen als zu hoch gegriffen.¹⁶

Abbildung 7: Osteuropa im Vergleich zu den anderen Staaten



Anm. Die Werte entsprechen den ungewichteten Durchschnitten der osteuropäischen, respektive aller Staaten, die im Sample des BTI 2006 enthalten sind (insgesamt 119 Staaten). Die Skala verläuft zwischen 1 (schleteste Bewertung) und 10 (beste Bewertung).

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2005).

Geht man über den intraregionalen Vergleich hinaus und differenziert man die demokratische Qualität der politischen Regime über die fünf Kriterien „Staatlichkeit“, „politische Partizipation“, „Rechtsstaatlichkeit“, „Stabilität demokratischer Institutionen“ sowie „poli-

¹⁴ Die Werte von Polity IV reichen von -10 (niedrigster Wert) bis zu +10 (höchster Wert).

¹⁵ Die Werte legen nahe, dass bei Polity IV nicht nur für die seit 1815 rekonstruierten Werte, sondern auch für zeitgenössische Bewertungen eine kritische Vorsicht geboten ist.

¹⁶ Vgl. Anhang, der die einzelnen Länderbewertungen von BTI, FH und Polity IV im Vergleich wiedergibt.

tische und gesellschaftliche Integration“, so zeigt sich, dass die „Region“ Osteuropa sichtbar bessere Werte aufweist als alle Weltregionen außerhalb der OECD-Staaten¹⁷, die von der dritten Welle der Demokratisierung erfasst wurden.

Abbildung 7 zeigt, dass im Durchschnitt in Osteuropa die demokratische Qualität der politischen Regime sichtbar höher ist als in allen anderen Transformationsregionen, Südeuropa (Spanien, Portugal und Griechenland) ausgenommen.¹⁸ Nimmt man nur Ostmitteleuropa und das Baltikum, lässt sich auch zu den drei südeuropäischen Staaten kein Qualitätsunterschied mehr erkennen. Zwischen den fünf Demokratiedimensionen wird allerdings auch in Osteuropa eine Schwäche sichtbar, die alle neuen Demokratien kennzeichnet: das Rechtsstaatsdefizit. Insbesondere die Differenz zwischen der politischen Partizipation und der Qualität des Rechtsstaats zeigt, dass es eine Lücke zwischen der Partizipation und der geringer entwickelten Rechtsstaatlichkeit gibt. Sie ist zwar in den anderen Transformationen viel deutlicher ausgeprägt, aber auch in Osteuropa deutlich sichtbar und selbst in Ostmitteleuropa nicht verschwunden. Ähnliches gilt auch für die politische und soziale Integration (siehe Abbildung 7). Allerdings muss an dieser Stelle auf das begrenzte Differenzierungspotenzial der BTI-Daten verwiesen werden. Sie sind für die demokratische Konsolidierung von Transformationsregimen entwickelt worden, nicht für die Qualitätsmessung konsolidierter Demokratien. Dafür wären Indikatoren nötig, die auch hinreichend die Qualitätsdifferenzen von konsolidierten Demokratien erfassen würden.¹⁹ Im Falle Ostmitteleuropas würde sich dann in einigen Ländern zeigen, dass niedrige Wahlbeteiligungen, mangelnde gesellschaftliche Verankerung der Parteien, Volatilität, Polarisierungen und Intransigenzen zwischen Regierung und Opposition die Qualität der neuen Demokratien einschränken (Merkel 2009: 510ff.). Diese Differenzierungen liegen aber alle deutlich über der Konsolidierungsschwelle.

Zwischen den einzelnen Ländern in Osteuropa bestehen gerade in der Rechtsstaatlichkeit erhebliche Unterschiede. Während sich Slowenien, Litauen, die Slowakei, Polen, Ungarn, Estland und Tschechien fast auf westeuropäischem Niveau befinden, müssen Mazedonien, Serbien und Bosnien-Herzegowina als defekte Demokratien bezeichnet werden. Russland ist unter Putin zu einem Grenzfall zwischen einer hochgradig defekten Demokratie und einem offenen autoritären Regime geworden – eine Linie, die Belarus spätestens nach 1995 überschritten hat.

Jüngere Forschungen im Bereich hybrider Regime und defekter Demokratien haben aber gezeigt, dass gerade die mangelnde Rechtsstaatlichkeit in Verbindung mit der *horizontal accountability* das Einfallstor für die schleichende Reautoritarisierung des gesamten demokratischen Systems sind (O’Donnell 1998; Merkel et al. 2003; Merkel et al. 2006; Croissant/Merkel 2004). Ein defekter Rechtsstaat und eine nur rudimentär funktionierende horizontale Gewaltenkontrolle „infizieren“ häufig die anderen Teilregime des gesamten demokratischen Regimes und entwerten schließlich selbst faire demokratische Wahlen als nicht mehr „meaningful“ (Beetham 1994). Ein minimalistisches Demokratiekonzept, das fast ausschließlich auf der Volkssouveränität und der *vertical accountability* (Schumpeter 1950; Dahl 1971; Przeworski 1991) fußt, kann eine solche Entwicklung nicht erfassen. Als analytisches Referenzkonzept, das empirisch gesättigte Diagnosen, Prognosen und Erklä-

¹⁷ Hier sind die „alten“ OECD-Staaten vor 1990 gemeint.

¹⁸ „Alle Transformationsregionen“ umschließt alle 119 Staaten, die im BTI berücksichtigt werden. Nicht berücksichtigt sind die alten OECD-Länder oder Länder mit weniger als 3 Mio. Einwohner (mit wenigen Ausnahmen, z. B. Slowenien).

¹⁹ Ein solcher Index wird gerade in einem von mir geleiteten Forschungsprojekt (Berlin/Zürich: „Demokratiebarometer“) für die OECD-Staaten innerhalb des Zürcher Forschungsverbundes NCCR entwickelt. Das „Barometer“ wird deutlicher Differenzierung und Varianzen zwischen den einzelnen Demokratiedimensionen und den Ländern erlauben.

rungen für konsolidierende und dekonsolidierende Entwicklungen von Demokratien ermöglichen soll, ist es unterkomplex und analytisch nur wenig ergiebig.

5. Das Elend der Theorie

Von 18 untersuchten Ländern haben sich in sieben Ländern Osteuropas die jungen Demokratien außerordentlich schnell konsolidiert. Qualität und Stabilität unterscheiden sich nicht mehr wesentlich von den westeuropäischen Demokratien.²⁰ Vier Länder – Kroatien, Lettland, Bulgarien und Rumänien – sind auf dem besten Wege, sich zu konsolidieren, auch wenn Probleme wie Korruption, organisierte Kriminalität und die Schwäche der Justiz sicherlich nicht so schnell überwunden werden können.²¹ Blieben also sechs Länder, deren Demokratien sich noch nicht konsolidieren konnten. Bei drei von ihnen, Albanien, Russland und Belarus, ist eine demokratische Konsolidierung in absehbarer Zukunft kaum zu erwarten.

Auch bei einer wohlwollenden Interpretation hat das „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ (Offe 1991) deutlich weniger als 50 Prozent der Ergebnisse vorausgesagt. Das dürfte unterhalb der Trefferquote eines Zufallsgenerators liegen. Hat das Theorem also versagt? Aus der bequemen Position der Ex-post-Beobachtung wird man das bejahren müssen. Meine These lautet: Das Theorem hat nicht nur trotz, sondern gerade wegen seiner theoretischen Eleganz versagt. Dies gilt nicht nur für das „Dilemma der Gleichzeitigkeit“, sondern für alle handlungstheoretischen Engführungen, die sich aus der Transitionsforschung Südeuropas und Lateinamerikas in die Transformationsforschung anderer Regionen fortgepflanzt haben. Ein besonderes Beispiel dafür ist Adam Przeworski's Aufsatz „Some Problems in the Study of Transition to Democracy“ (1986). Dort leitet Przeworski bruchlos aus den Akteurskonstellationen und Koalitionen von *hardliners* und *softliners* des Ancien Régime mit den *radicals* oder *moderates* der Opposition den Typus des entstehenden Regimes ab. Strukturen, Kulturen, Wirtschaft, Tradition, Geschichte und Pfade werden als theorieunreine Variablen unter dem Schirm einer impliziten Ceteris-paribus-Klausel unsichtbar gemacht. Eine solche handlungstheoretische Engführung hat schon für die kurze Periode zwischen Liberalisierung und Transition begrenzte Erklärungskraft, für die demokratische Konsolidierung ist sie unbrauchbar. Aber erst die Konsolidierungsphase gibt den Blick auf den Typus des entstandenen Regimes frei. Damit hat sich zwar nicht das gesamte „Transitionsparadigma“ erschöpft, wie Thomas Carothers (2004: 168) meint, aber seine Erklärungskraft nimmt mit dem Fortschreiten der drei Demokratisierungsetappen deutlich ab. Die Angst des Theoretikers vor Eklektizismus und Synthese reduziert das analytische Potenzial für die Analyse. A fortiori gilt dies für Theorien, die den Wandel solch komplexer (Struktur-)Phänomene wie politische Regime erklären wollen. Die Unterordnung ökonomisch, kulturell und historisch stark unterschiedlicher Staaten wie Tschechien, Albanien und Russland unter das Diktat eines einzigen Dilemmas verkannte die unterschiedlichen Demokratisierungspotenziale dieser Länder.

Natürlich spielt das Verhalten der Eliten im Demokratisierungsprozess eine wichtige Rolle. „Elite settlement“ und Elitenkonvergenz ermöglichen nicht selten die ersten wichtigen Institutionalisierungserfolge demokratischer Verfahren (Burton/Gunther/Higley 1992: 8ff.). Die formalisierte Handlungstheorie jedoch vermag unter der Proposition der Rationa-

²⁰ Einen Vergleich mit dem Italien Berlusconis, den USA unter Bush oder einem Österreich, das sich von einer rassistisch-xenophoben Partei mitregieren lässt, müssen sie sicherlich nicht scheuen.

²¹ Mit diesen Problemen ließe sich auch Italien beschreiben.

lität aus strategischen Handlungssimulationen wahrscheinliche Entscheidungsrichtungen voraussagen. Wie sich diese allerdings in den unendlich komplexeren Umwelten realer Systemwechsel institutionalisieren und zu welchen Ordnungs- und Regimeformen sie sich verdichten, dazu kann sie nur wenig sagen, da mit der wohlfeilen Ceteris-paribus-Klausel große Teile des Explanandums abgedunkelt werden. Im theoretischen Dunkel bleiben auch beim „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ insbesondere drei Variablen, die einen Großteil des raschen Konsolidierungserfolges vor allem in Ostmitteleuropa erklären: Modernität, Staatlichkeit und externe Akteure. Es sind also vor allem Variablen, die die Modernisierungs- und Systemtheorie (u. a. Parsons 1951; Lipset 1959, 1981; Easton 1965; Vanhanen 1989) und den Strukturalismus (Moore 1969; Rueschemeyer/Huber Stephens/Stephens 1992) ins Zentrum ihrer Demokratisierungserklärungen gerückt haben.

Modernität: Hinter den gewaltigen Problemen der postkommunistischen Transformation blieb den Theoretikern verborgen, dass das Modernisierungsniveau in den meisten Ländern des westlichen Osteuropas höher war, als dies in den 1970er Jahren in Südeuropa oder in den Achtzigerjahren des zwanzigsten Jahrhunderts in Lateinamerika der Fall war. Vor allem ein entscheidender Modernisierungsfaktor ging nur selten systematisch in die Prognose ein: das Bildungsniveau. Von der Bildung weiß die modernisierungsorientierte Demokratisierungsforschung jedoch schon länger, dass ihr Niveau der entscheidende Prädiktor für nachhaltige Demokratisierung ist (Moore 1995). In Osteuropa und insbesondere in Ostmitteleuropa war das Bildungsniveau höher als in den anderen Transformationsländern der dritten Welle. Die Tatsache, dass die kognitiven Ressourcen egalitär im kommunistischen Europa verteilt waren, unterstützte ihre demokratisierende Schubkraft. Zudem hat die kommunistische Modernisierung insgesamt vergleichsweise geringe sozioökonomische Ungleichheiten hinterlassen. Auch dies war ein erheblicher komparativer Demokratisierungsvorteil des postkommunistischen Europas gegenüber Asien und Lateinamerika. Vor allem in Lateinamerika birgt die extrem nichtegalitäre Verteilung von ökonomischen und kognitiven Ressourcen ein permanentes Destruktionspotenzial für die Demokratie (Przeworski et al. 1996). Das damit verbundene Problem der „low intensity citizenship“ (O'Donnell 1998) stellte sich damit für Ostmitteleuropa kaum. Das im interregionalen Vergleich hohe kulturelle und soziale Modernisierungsniveau erwies sich als ein positiver Faktor für die nachhaltige demokratische Konsolidierung im Baltikum und in Ostmitteleuropa. Insofern hat die staatssozialistische Modernisierungsdiktatur die postautoritären Demokratisierungschancen erhöht (Segert 2002: 275). Die kontextuelle Unterkomplexität der akteurstheoretischen Transformationsforschung vermochte die handlungstheoretische Logik von Modernität, Aspiration und Akzeptanz nicht zu erkennen.

Staatlichkeit: Staatlichkeit soll hier in doppelter Hinsicht verstanden werden: Erstens betrifft es die Integrität von Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsmacht (Jellinek 1905) und zweitens die Administrationsfähigkeit der Staatsbürokratie (Weber 1976). Generell muss hier zwischen zwei Ländergruppen in Osteuropa unterschieden werden: jene, die mit der Jellinekschen Trinität eines funktionierenden Staatswesen besondere Probleme hatten und diese nicht (friedlich) lösen konnten (Russland, Ex-Jugoslawien, Albanien und abgeschwächt die Ukraine). Mit der Ausnahme von Slowenien, welches das Problem 1991 rasch gelöst hatte, sind dies auch die Länder mit dem schwächsten Konsolidierungsstand der Demokratie. Kroatien war viel länger in den ethnischen Bürgerkrieg auf dem Balkan verwickelt, was die verzögerte Konsolidierung in hohem Maße erklärt. Die Tschechoslowakei löste 1992 das Territorial- und Demosproblem rasch und friedlich. Beide Länder, die Slowakei mit einigen Jahren Verzögerung, zählen heute zu den konsolidierten Demokratien. Albanien hatte lange Zeit Probleme, das staatliche Gewaltmonopol durchzusetzen, was sich auch gegenwärtig noch in einer besonderen Staatsschwäche niederschlägt. Serbien-Montenegro, Bosnien-Herzegowina und der Kosovo haben das Problem der Demoszugehö-

rigkeit oder das Territorialproblem noch keineswegs gelöst.²² Irredentismus, Nationalismus und Ethnopolitikus gefährden deshalb diese fragilen „elektoralen Demokratien“. In Russland haben die Sezessionstendenzen in Tschetschenien und im gesamten Kaukasus sicherlich zu einer Autokratisierung des politischen Regimes beigetragen. Dort, wo die „Staatsfrage“ prekär blieb, hat sie erheblich zur Verhinderung der demokratischen Konsolidierung beigetragen.

Das Problem der Staatlichkeit hatte einen weit größeren Einfluss auf den Erfolg und das Scheitern der demokratischen Konsolidierung in Osteuropa als mögliche Interferenzen der gleichzeitigen politischen und wirtschaftlichen Transformation. Wie fundamental eine funktionierende Staatlichkeit für die Entwicklung der Demokratie ist, haben Linz und Stepan (1996: 28) prägnant formuliert: „Without a state, there can be no citizenship; without citizenship there can be no democracy.“

In jenen Ländern aber, in denen keine Staatlichkeitsprobleme vorhanden waren, hat das kommunistische Regime einen einigermaßen funktionierenden Staat, vergleichsweise umfangreiche öffentliche Ressourcen und ein Verständnis für die notwendigen Funktionen des Staates hinterlassen. Diese Effizienz kann sich sicherlich nicht mit jener der skandinavischen und westeuropäischen Staaten messen. Sie ist aber der defizitären Staatlichkeit Lateinamerikas, Afrikas und Teilen Süd- wie Südostasiens weit überlegen. Staatsfixierte Autokratien geben ein positiveres Vermächtnis für die Demokratisierung weiter als Diktaturen mit schwachen Staatsstrukturen. Der Umbau eines omnipotenten Leviathan ist ganz offensichtlich einfacher als der Aufbau von Staatlichkeit aus *failed* oder *fragile states*. In jedem Fall ist das Problem der Staatlichkeit und effizienten Bürokratie in der Transformationsforschung bisher unterschätzt worden.

Ein solch positives Staatlichkeits- und Bürokratievermächtnis kann auch verschleudert werden, wie dies in der chaotischen „Bereicherungsoligarchie“ Jelzins der Fall war. Jelzins Regierungsperiode, bisweilen oberflächlich als liberale Demokratiephase beschrieben, war vor allem ein Musterbeispiel von *state capture* durch Oligarchen, die ihre privaten Interessen am besten in einem geschwächten Staat verfolgen konnten. Putin reagierte auf diese oligarchische Entstaatlichung wiederum mit undemokratisch-autoritären Maßnahmen, um die staatliche Ordnung zu retablieren. Dies hat zwar den russischen Staat gefestigt, nicht jedoch die Demokratie gestärkt.

Externe Akteure: Handlungstheoretiker konzentrierten sich in der Transformationsforschung auf die Binnenakteure im Demokratisierungsprozess. Dies gilt auch für das „Dilemma der Gleichzeitigkeit“. Externe Akteure blieben weitgehend außen vor. Allerdings hätte die Erfolgsgeschichte der zweiten Demokratisierungswelle in Deutschland, Italien und Japan sowie die EU-Hilfen für Portugal, Spanien und Griechenland in den 1970er Jahren darauf aufmerksam machen können, wie externe Unterstützung und die multilaterale Einbindung in regionale demokratische Bündnisstrukturen die demokratische Konsolidierung eines Landes stützen und beschleunigen können. Der Marshall-Plan, aber noch stärker die frühe Einbindung von Deutschland und Italien in die EGKS (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl) (1951) und in die EWG (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) (1957), haben dazu beigetragen, die Demokratie in beiden Ländern zu stabilisieren. In geringerem Maße traf dies auch auf Griechenland, Portugal und Spanien in den 1970er und 1980er Jahren zu. Die EG hatte eine klare Verknüpfung von Mitgliedschaft und funktionierender Demokratie der Beitrittsländer formuliert. Der Anreiz, in die wirtschaftsfördernde und wohl-

²² Auf die zentrale Bedeutung, die eine von allen Bürgern akzeptierte „politische Gemeinschaft“ oder ein nicht infrage gestellter Demos für die Demokratie haben, haben u. a. hingewiesen: Mill (1872: 222), Easton (1965), Rustow (1970: 355) sowie Dahl (1971: 110f.).

fahrtssteigernde europäische Gemeinschaft aufgenommen zu werden, löste einen *Push-and-pull-Effekt* auf die Konsolidierungsbemühungen der drei Länder aus (Merkel 2007: 104ff.).

Die gleiche Situation stellte sich zu Beginn der 1990er Jahre für die neuen Demokratien in Nordost- und Mittelosteuropa. Mittlerweile hatte die EU mit den Kopenhagen-Kriterien (1993) das Junktim zwischen Demokratie und Mitgliedschaft vertraglich fixiert und präzisiert: Nur konsolidierte, marktwirtschaftliche Demokratien sollten in die EU aufgenommen werden. Es entstand ein Wettlauf unter den meisten neuen Demokratien Osteuropas, die Eintrittsbedingungen zu erfüllen. Die Anpassungen der Normen und Institutionen an den *acquis communautaire* während der 1990er Jahre verlieh den jungen Demokratien mit Beitrittschancen einen regelrechten Konsolidierungsschub (Agh 2001: 27). Ohne die Voraussetzungen der Modernität und der staatlichen Effizienz wären diese Staaten aber erst gar nicht in den Genuss eines Beitrittsangebots gekommen. Die interdependente Trias von Modernität, Staatlichkeit und EU-Beitritt löste das „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ auf. Die jungen Demokratien Ostmittel- und Nordosteuropas konsolidierten sich schneller, als dies in Spanien und Portugal, nicht zu reden von Lateinamerika, Asien oder Afrika der Fall war (Schmitter/Schneider 2004; Merkel 2009).

Die jungen Demokratien Nordost- und Mittelosteuropas sind konsolidiert. Tschechien, die Slowakei, Slowenien, die baltischen Staaten haben einen Grad an demokratischer Stabilität erreicht, der eine rasche Dekonsolidierung unwahrscheinlich macht. Die polarisierte, innenpolitische Auseinandersetzung in Ungarn im Jahr 2006, die monatlang anhaltende schwierige Koalitionsbildung in Tschechien (2006/7) und selbst die illiberalen und chauvinistischen Entgleisungen der Kaczyński-Regierung in Polen zeigen, dass die Demokratien in diesen Ländern hinreichend gefestigt sind, dass solche innenpolitische Krisen sich nicht zu Regimekrisen verschärfen. Allerdings deuten diese und andere Entwicklungen darauf hin, dass sich die Qualität der ostmitteleuropäischen Demokratien von jenen Schwedens, Finnlands, Großbritanniens und auch Deutschlands durchaus unterscheiden lässt. An einem Instrumentarium für die gegenwärtig prosperierende Wachstumsindustrie „Quality of Democracy“ wird allerorten gearbeitet (Morlino 2004; Diamond/Morlino 2004; Bühlmann/Merkel/Wessels 2007; Bertelsmann Stiftung 2007). Allerdings liegen diese Qualitätsunterschiede oberhalb der Konsolidierungsschwelle, die diese Länder in den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts überschritten haben. Noch einmal: Das Überschreiten einer solchen Schwelle ist nicht mit Irreversibilität zu verwechseln. Eine abstrakt-generalisierte oder gar artifiziell-numerisch festgelegte Konsolidierungsschwelle lässt sich jedoch nicht fixieren. Eine solche Pseudoexaktheit würde mit dem Verlust einer einsichtsvollen kontextgebundenen, theoriegeleiteten Vergleichsanalyse erkauft werden, wäre Szientismus im schlechtesten Sinne.

Was bleibt vom „Dilemma der Gleichzeitigkeit“? Der Kern, die dilemmatischen Interferenzen zwischen der politisch gesteuerten Einführung des Kapitalismus und dem Aufbau demokratischer Strukturen, hat die empirische Reifeprüfung nicht bestanden. Er kann im Sinne Poppers als „erledigt“ angesehen werden. Erklärungskräftig aber bleibt das Randargument des Theorems, die Problematik von Staatlichkeit und Demokratie. Es sollte in die frei gewordene Leerstelle und damit ins Zentrum zukünftiger Transformationsforschung rücken. Hier liegen die eigentlichen Pfadabhängigkeiten und Erblasten von Entscheidungsprozessen in der Transformation. *Bringing the state back in* entwertet nicht die handlungstheoretische Erklärungskraft, sondern entfaltet erst ihr wirkliches analytisches Potenzial, indem es politisches Handeln analytisch an institutionelle Kontexte bindet und nicht allein an spieltheoretische Strategiekalküle. Es schützt die Transformationsforschung vor den akteurstheoretischen Übertreibungen aus den 1980er und 1990er Jahren. Ohne eine angemessene Synthese von handlungs-, struktur- und kulturtheoretischen Theorieelementen lassen

sich in der Regime- und Transformationsforschung bestenfalls Partialwahrheiten entdecken. Sie haben ihre Berechtigung, sollten aber nicht als das Ganze verkauft werden.

Literaturverzeichnis

- Ágh, Attila (2001): Ten Years of Political and Social Reforms in Central Europe, in: *Central European Political Science Review* 3, S. 24-43.
- Alber, Jens/Merkel, Wolfgang (Hrsg.) (2006): *Europas Osterweiterung: Das Ende der Vertiefung?* WZB-Jahrbuch 2005, Berlin.
- Almond, Gabriel A./Verba, Sidney (1963): *The Civic Culture*, Princeton.
- Almond, Gabriel A./Verba, Sidney (Hrsg.) (1980): *The Civic Culture Revisited*, London.
- Beetham, David (1994): Key Principles and Indices for a Democratic Audit, in: Beetham, David (Hrsg.): *Defining and Measuring Democracy*, London u. a., S. 25-43.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2005): *Bertelsmann Transformation Index 2006: Auf dem Weg zur marktwirtschaftlichen Demokratie*, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2007): *BRI (Bertelsmann Reform Index) 2008*, Gütersloh.
- Beyme, Klaus von (2000): *Parliamentary Democracy. Democratization, Destabilization, Reconsolidation 1789-1999*, Basingstoke.
- Blondel, Jean/Müller-Rommel, Ferdinand/Malová, Darina (2007): *Governing New European Democracies*, Basingstoke/New York.
- Bühlmann, Marc/Merkel, Wolfgang/Weßels, Bernhard (2007): Quality of Democracy: Democracy Barometer for Established Democracies. NCCR Working Paper 10 (www.nCCR-democracy.uzh.ch/nCCR/publications/workingpaper/pdf/WP10.pdf), Zürich/Berlin.
- Burton, Michael G./Gunther, Richard/Higley, John (1992): Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes, in: Higley, John/Gunther, Richard (Hrsg.): *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge u. a., S. 1-38.
- Carothers, Thomas (2004): *Critical Mission – Essays on Democracy Promotion*, Washington, DC.
- Croissant, Aurel (2004): From Transition to Defective Democracy: Mapping Asian Democratization, in: Croissant/Merkel (Hrsg.), S. 156-178.
- Croissant, Aurel/Merkel, Wolfgang (Hrsg.) 2004: Democratization (Special Issue: Consolidated or Defective Democracy? Problems of Regime Change) 11 (5), Abingdon.
- Dahl, Robert A. (1971): *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven/London.
- Di Palma, Giuseppe (1990): *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions*, Berkeley.
- Diamond, Larry/Morlino, Leonardo (2004): The Quality of Democracy: An Overview, in: *Journal of Democracy* 15, S. 14-25.
- Easton, David (1965): *A Systems Analysis of Political Life*, New York.
- Elster, Jon (1990): The Necessity and Impossibility of Simultaneous Economic and Political Reform, in: Polszajski, Piotr (Hrsg.): *Philosophy of Social Choice*, Warschau, S. 309-316.
- Freedom House (2007): Freedom in the World Historical Rankings: Comparative scores for all countries from 1973 to 2006 (www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15, letzter Zugriff: 13.06.2007).
- Gunther, Richard/Diamandouros, Nikiforos P./Puhle, Hans-Jürgen (Hrsg.) (1995): *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore.
- Habermas, Jürgen (1990): *Die nachholende Revolution*, Frankfurt a. M.
- Jellinek, Georg (1905): *Allgemeine Staatslehre*, Berlin.
- Klingemann, Hans-Dieter/Volkens, Andrea/Budge, Ian/Bara, Judith/McDonald, Michael D. (2006): *Mapping Policy Preferences II: Parties, Electorates and Governments in Eastern Europe and the OECD 1990-2003*, Oxford.
- Linz, Juan/Stepan, Alfred (1996): Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe, Baltimore.
- Lipset, Seymour Martin (1959): Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy, in: *American Political Science Review* 53, S. 69-105.
- Lipset, Seymour Martin (1981): *Political Man: The Social Basis of Politics*, Baltimore.
- Merkel, Wolfgang (1994): Restriktionen und Chancen demokratischer Konsolidierung in postkommunistischen Gesellschaften: Ostmitteleuropa im Vergleich, in: *Berliner Journal für Soziologie* 4, S. 463-484.

- Merkel, Wolfgang (1996): Theorien der Transformation post-autoritärer Gesellschaften, in: Beyme, Klaus von/Offe, Claus (Hrsg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation. Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift, Opladen, S. 30-58.
- Merkel, Wolfgang (1998): Die Konsolidierung postautoritärer und posttotalitärer Demokratien: Ein Beitrag zur theorieorientierten Transformationsforschung, in: Süßmuth, Hans (Hrsg.): Transformationsprozesse in den Staaten Ostmitteleuropas, Baden-Baden, S. 39-61.
- Merkel, Wolfgang (2009): Systemtransformation, Wiesbaden (i. E.).
- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen/Croissant, Aurel/Eicher, Claudia/Thiery, Peter (2003): Defekte Demokratie, Band 1: Theorie, Opladen.
- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen/Croissant, Aurel/Thiery, Peter (2006): Defekte Demokratie, Band 2: Regionalanalysen, Wiesbaden.
- Mill, John Stuart (1872): Betrachtungen über Repräsentativ-Regierung, Gesammelte Werke, Bd. 8, Leipzig.
- Morlino, Leonardo (2004): What is a „Good“ Democracy?, in: Croissant/Merkel (Hrsg.), S. 10-32.
- Moore, Barrington (1969): Soziale Ursprünge von Diktatur und Demokratie, Frankfurt a. M.
- Moore, Mick (1995): Democracy and Development in Cross-National Perspective: A New Look at the Statistics, in: Democratization 2, S. 1-19.
- O'Donnell, Guillermo (1998): Horizontal Accountability in New Democracies, in: Journal of Democracy 9, S. 112-126.
- Offe, Claus (1991): Das Dilemma der Gleichzeitigkeit: Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa, in: Merkur 45, S. 279-292.
- Parsons, Talcott (1951): The Social System, New York.
- Polity IV Project (2007): Polity IV Data Set (www.cidem.umd.edu/polity/data/, letzter Zugriff: 13.06.2007).
- Pridham, Geoffrey (1995): The International Context of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective, in: Gunther/Diamandouros/Puhle (Hrsg.), S. 166-203.
- Przeworski, Adam (1986): Some Problems in the Study of the Transition to Democracy, in: O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe C. (Hrsg.): Transition from Authoritarian Rule, Bd. 1, Baltimore, S. 47-63.
- Przeworski, Adam (1991): Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America, Cambridge.
- Przeworski, Adam/Alvarez, Michael/Cheibub, José Antonio/Limongi, Fernando (1996): What Makes Democracies Endure?, in: Journal of Democracy 7, S. 39-55.
- Rueschemeyer, Dietrich/Huber Stephens, Evelyn/Stephens, John (1992): Capitalist Development & Democracy, Cambridge.
- Rustow, Dankwart A. (1970): Transitions to Democracy, in: Comparative Politics 2, S. 337-363.
- Sartori, Giovanni (1994): Neither Presidentialism nor Parliamentarism, in: Linz, Juan J./Valenzuela, Arturo (Hrsg.): The Failure of Presidential Democracy, Baltimore, S. 106-118.
- Schmitter, Philippe C./Schneider, Carsten Q. (2004): Liberalization, Transition and Consolidation: Measuring the Components of Democratization, in: Croissant/Merkel (Hrsg.), S. 59-90.
- Schumpeter, Joseph A. (1950): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern.
- Segert, Dieter (2002): Die Grenzen Osteuropas, Wiesbaden.
- Vanhanen, Tatu (1989): The Level of Democratization Related to Socioeconomic Variables in 147 States, 1980-1985, in: Scandinavian Political Studies 12, S. 95-127.
- Weber, Max (1976): Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen (Erstaufl. 1922).
- Wessels, Bernhard/Klingemann, Hans-Dieter (2006): Partisans and Voters – Representative Consolidation in Central and Eastern Europe?, in: International Journal of Sociology 36, S. 11-44.
- Wiesenthal, Helmut (1993): Die „Politische Ökonomie“ des fortgeschrittenen Transformationsprozesses und die potentiellen Funktionen intermediärer Akteure (I), Arbeitspapier der Max-Planck-Gesellschaft, AG Transformationsprozesse No. 1, Berlin.

Anhang

Tabelle A1: Demokratische Indizes von BTI, Freedom House und Polity IV im Vergleich

Land	BTI	Freedom House	Polity IV
Albanien	-0,46	-0,48	-0,11
Belarus	-2,48	-2,64	-3,70
Bulgarien	0,28	0,45	0,40
Estland	0,87	0,75	-0,37
Kroatien	0,68	0,14	-0,11
Lettland	0,19	0,75	0,14
Litauen	0,78	0,75	0,66
Mazedonien	-0,27	-0,48	0,40
Moldawien	-1,60	-0,79	0,14
Polen	0,75	0,75	0,66
Rumänien	0,13	0,14	0,40
Russland	-1,41	-2,02	-0,11
Serbien-Montenegro	-0,37	-0,17	-0,37
Slowakei	0,75	0,75	0,40
Slowenien	0,96	0,75	0,66
Tschechien	0,90	0,75	0,66
Ukraine	-0,55	-0,17	-0,37
Ungarn	0,87	0,75	0,66

Anm.: Für eine bessere Vergleichbarkeit wurden alle Indizes z-transformiert, wobei die Skalierung des Freedom-House-Index umgedreht wurde, so dass auch hier hohe Zahlenwerte ein größeres Ausmaß an Demokratie bedeuten. Bosnien Herzegowina wurde aus dem Sample entfernt, da dieses Land im Polity IV-Datensatz als nicht souverän geführt wird und somit keine weitergehende Einschätzung des politischen Systems vorliegt. Zur Gewährleistung eines identischen Samples für alle z-Transformationen wurde Bosnien-Herzegowina generell exkludiert.

Der BTI und Freedom House messen die Regimecharakteristika jeweils im Jahr 2005, für Polity IV wurde die aktuellste Messung aus dem Jahr 2004 verwendet.

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2005), Freedom House (2007), Polity IV Project (2007).

Solveig Richter

Defekte Demokratien in Südosteuropa: Die Hypothek eigener Staatlichkeit*

1. Einleitung

Die Länder Südosteupras haben seltene Berühmtheit erlangt: Sie werden oft als ein Paradebeispiel für defekte Demokratien der dritten Welle angeführt. Gleichzeitig besteht jedoch eine große Diskrepanz zur Quantität und Qualität der wissenschaftlichen Analyse dieser Länder in der vergleichenden Regierungslehre, in denen entweder Einzelfallstudien dominieren oder einzelne Themen aufgegriffen werden. Häufig ist das Argument zu hören, ein systematischer Vergleich mit Hilfe herkömmlicher Analyseinstrumente der Transformationsforschung sei ob der Einzigartigkeit der politischen Entwicklungen in den 1990er Jahren nicht zielführend. In der Tat ist eine solche Schematisierung nicht ohne Probleme durchzuführen, wie etwa die verschiedenen Länderautoren in dem in dieser Hinsicht sehr wertvollen Sammelband von Ismayr (2009) zu den politischen Systemen Osteupras argumentieren. Dennoch ist ein solcher Versuch analytisch wertvoll, öffnet er doch den Blick für übergreifende Kerndefizite der Demokratisierung dieser Länder.

Der folgende Beitrag knüpft daran und greift die These von den defekten Demokratien in Südosteuropa auf: Wie und wann verfestigten sich die Defekte? Zeigen sich übergreifende Muster? Wie und wann kam es zu einer Wiederbelebung des Demokratisierungsprozesses nach langen Perioden der Stagnation? Der Beitrag ist angelehnt an das Konzept defekter Demokratien nach Merkel/Croissant (Croissant in diesem Band; Merkel et al. 2003) und greift dabei jene Aspekte heraus, die sich als Schlüsselbereiche für die unvollendete Transformation der Länder erwiesen. Er konzentriert sich exemplarisch für die Region Südosteuropa auf die drei Staaten Kroatien, Bosnien-Hercegovina¹ und Serbien², die das Schicksal des blutigen Staatsbildungsprozesses und des Friedensabschlusses in Dayton 1995 und damit ähnlich gelagerte Probleme (z. B. bei der juristischen Aufarbeitung

* Der Beitrag basiert auf der Dissertation der Autorin: „Partner – Mahner – Besserwisser? Zur Effektivität externer Demokratisierung durch die OSZE in Südosteuropa“ an der TU Dresden. Die Autorin dankt den beiden Betreuern, Prof. Monika Medick-Krakau und Prof. Wolfgang Ismayr, für ihre wertvolle Unterstützung.

¹ Offizielle Bezeichnung: *Bosna i Hercegovina*, im Folgenden als Bosnien-Hercegovina oder auch BiH.

² Serbien und Montenegro bildeten zwar formell bis 2006 einen gemeinsamen Staat (seit 1991 Bundesrepublik Jugoslawien; seit 2003 Serbien und Montenegro). Sie drifteten in ihrer Entwicklung jedoch mehr und mehr auseinander – am Ende teilten sie nicht mal mehr Währung und Wirtschaftsräume –, so dass an dieser Stelle Serbien als (ehemalige) Teilrepublik unabhängig von Montenegro betrachtet wird. Gleches gilt für den Kosovo, der sich bis zu seiner Unabhängigkeitserklärung 2008 zwar noch als autonome Provinz de jure unter serbischer Souveränität befand, de facto allerdings seit 1999 von einer internationalen Übergangsverwaltung regiert wurde.

von Kriegsverbrechen) teilen. Zudem kam es nahezu parallel im Jahr 2000 in allen drei Ländern zu einem neuen Transformationsschub.

Im ersten Abschnitt wird die Entwicklung der drei Länder seit 1990 nachgezeichnet. Während demnach in Kroatien und Bosnien-Herzegovina die Transformation bereits zu Beginn der 1990er Jahre einsetzte und autokratische Regime durch demokratisch gewählte Regierungen abgesetzt werden konnten, fand in Serbien erst 2000 eine Liberalisierung statt. Als übergreifendes Muster wird deutlich, dass sich die Defekte jeweils im Anschluss an die Ablösung der autokratischen Regime, in der entscheidenden Institutionalisierungsphase, ausprägten und – im Falle Kroatiens – nur durch einen erneuten Liberalisierungsschub überwunden werden konnten. Der anschließende Abschnitt geht querschnittsartig auf die wesentlichen Defekte der Demokratie und die Frage nach deren Ursache ein. Vor allem die Parallelität aus politischer und staatlicher Transformation führt zu gegenseitigen Obstruktionseffekten, die sich in allen Teilregimen einer eingebetteten Demokratie niederschlugen. Die Unabhängigkeit und Funktionalität der Judikative sowie informelle Machtprozesse fallen hierbei in allen drei Ländern besonders ins Auge. Der Beitrag schließt mit einem ausführlichen Ausblick auf den Stand der Demokratie in diesen Ländern heute.

2. Transformationsverläufe: Zur Ausprägung der Defekte

Defekte Demokratien entstehen oft in der Folge stagnierender oder regressiver Transformationsprozesse – Demokratisierung ist eben kein linearer oder automatischer Prozess (Pridham 2000: 17): „Instead they are chaotic processes of change that go backwards and sideways as much as forward, and do not so in a regular manner“ (Carothers 2002: 15).

Ein Transformationsprozess kann demnach ganz unterschiedliche Entwicklungspfade nehmen, die in Anlehnung an das Modell von Merkel (1999: 122) in Abbildung 1 dargestellt werden.³ Die Ablösung des autokratischen Regimes führt demnach zur Institutionalisierung neuer demokratischer Strukturen und anschließenden zügigen Installierung und Konsolidierung eines neuen politischen Regimes. Die Krise eines autokratischen, bis dato vermeintlich stabilen Regimes und Auflösungs- und Entdifferenzierungsprozesse oder die Einführung erster demokratischer Prozeduren können selbst als Katalysator für umfangreiche Veränderungen des gesamten Staats bis hin zum Staatszerfall wirken (Linz/Stepan 1996: 16f.).⁴ Die staatliche Um- oder Neubildung ist jedoch im Idealfall vor der Institutionalisierungsphase und damit weiterer Demokratisierung abgeschlossen.

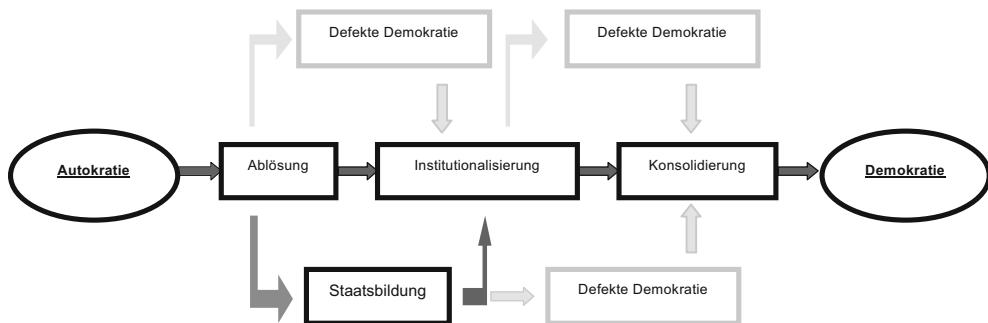
Nicht jede Demokratisierung führt jedoch zu einer stabilen Demokratie (Gruenberg 1999: 163; Schneider/Schmitter 2004: 59). Transformationsländer können vom rechten Kurs abkommen und vor sich hin dümpeln (*lingering demise*) oder sich im *sudden death*

³ Hinter einer solchen Typologie steht weder eine teleologische Grundannahme noch die normative Konnotation, jede Demokratisierung werde und sollte auf diesem Pfad zur Demokratie führen (Carothers 2002: 7). In der Realität lösen sich solche Phasen nicht immer klar ab (O'Donnell 1996) – sie können sich überlappen oder parallel ablaufen, sich gegenseitig beeinflussen oder in Teilstadien voranschreiten (Pridham 1994: 16).

⁴ Liberalisierungsprozesse können ebenso auch mit wirtschaftlichen Reformen einhergehen. Ursprünglich ging man in der Literatur jedoch von der These des Dilemmas der Gleichzeitigkeit aus (Offe 1991; Elster 1990), wonach aus der Parallelität politischer, staatlicher und wirtschaftlicher Reformen obstruierende Effekte zu erwarten sind. Die Realität eines Großteils von konsolidierten, marktwirtschaftlich organisierten Demokratien innerhalb von nur etwa 15 Jahren in Osteuropa widerlegte diese These jedoch im Hinblick auf die Wirtschaft (vgl. Merkel in diesem Band). Hingegen hat sie in Bezug auf staatliche Reformen eher an Stärke gewonnen.

(Schmitter 1994: 58) erneut zu einer Diktatur entwickeln (Carothers 2000: 210; Merkel et al. 2003: 294). Defekte Demokratien können dabei als persistente, aber unkonsolidierte Demokratien einerseits nur eine Übergangsphase sein, wenn es nach einiger Zeit zu einer Wiederbelebung der Transformationsdynamik kommt (Schmitter 1994: 59). Andererseits haben die Entwicklungen vieler Staaten der dritten Welle gezeigt, dass defekte Demokratien Stabilität entwickeln und daher ein eigenes Ergebnis des Demokratisierungsprozesses darstellen können (Croissant/Merkel 2004: 1).

Abbildung 1: Idealtypischer Verlauf der Transformation.



Quelle: Eigene Darstellung.

Überträgt man die Typologie (Abbildung 1) auf die drei Länder Kroatien, Bosnien-Hercegovina und Serbien, so zeigen die Transformationsverläufe mehr Gemeinsamkeiten als es auf den ersten Blick vielleicht scheinen mag.

Den Ausgangspunkt der Transformation der Föderalen Republik Jugoslawien (FRJ) bildete eine ökonomische Krise, die in Auseinandersetzungen zwischen den Föderationssubjekten über die weitere Dezentralisierung und damit eine Systemreform mündete (Giersch 1998: 39). Die Ausgangsbedingungen für eine Demokratisierung waren Anfang der 1990er Jahre aufgrund des Fehlens rechtsstaatlicher, zivilgesellschaftlicher und demokratischer Traditionen eigentlich schwierig. Dennoch begann die Transformation in Kroatien 1990/1991 mit der Ablösung des kommunistischen Regimes sehr vielversprechend. Den Gründungswahlen ging eine Erweiterung der politischen Rechte voraus, eine neue Verfassung wurde verabschiedet, und das autokratische, kommunistische Regime wurde durch Schritte zu einem minimal-demokratischen System nahezu abgelöst. Erste freie Wahlen brachten 1990 mit der HDZ (*Hrvatska Demokratska Zajednica* – Kroatische Demokratische Gemeinschaft) unter ihrem Vorsitzenden Franjo Tuđman, der erster Präsident Kroatiens wurde,⁵ eine nationalistisch gesinnte politische Führung an die Macht, die sich für eine Sezession aus der FRJ aussprach. 1991 erklärte Kroatien seine Unabhängigkeit, woraufhin es allerdings zur militärischen Auseinandersetzung mit der jugoslawischen Armee unter Führung Serbiens kam.

Als multiethnisches Land⁶ in einer geostrategischen Mittellage mit angrenzenden Patronagesstaaten sowie vor dem Hintergrund des Zerfalls gesamtstaatlicher, integrierender

⁵ Tuđman wurde als Vorsitzender der HDZ, dem Wahlsieger, zum Präsidenten Kroatiens erklärt.

⁶ Laut dem Zensus von 1991 lebten ca. 4,4 Mio. Bürger im Land, davon 44 % Bosniaken, 31 % bosnische Serben, 17 % bosnische Kroaten und 5 % Bürger, die sich als „Jugoslawen“ bezeichneten. Als „Bosniaken“ bezeichnen sich die bosnischen Muslime. Der Name „Bosnier“ steht hingegen eher für eine geographische Herkunft und umfasst alle im Land lebenden Bürger (Heilborn 1996: 301; ICG 1996).

Strukturen war die Lage Anfang der 1990er Jahre auch in Bosnien-Hercegovina prekär. Die drei nationalistischen Parteien der Bosniaken, Kroaten und Serben hatten ebenfalls die ersten Wahlen 1990 gewonnen und eine fragile Koalition gebildet, die keinen Konsens zur weiteren Zukunft des Landes fand (Woodward 1995: 233). Die Konfrontation zwischen Kroaten und Serben riss 1992 das in die Unabhängigkeit taumelnde Bosnien-Hercegovina mit in den Strudel aus Stereotypisierung, konfliktkonsistentem Verhalten (*self-fulfilling prophecy*), aus ethnischen Säuberungen und Gewaltexzessen (Oschlies 2004: 749; Siedschlag 2000: 251). Erst ein durch das Eingreifen westlicher Truppen erreichtes militärisches Patt brachte 1995 alle Parteien an den Verhandlungstisch und führte zur Unterzeichnung des Friedensvertrags von Dayton.⁷

Doch der blutige Staatsbildungsprozess hatte jegliche Demokratisierungsbemühungen zu einem jähnen Ende gebracht und den Status quo der Transformation in Kroatien und Bosnien-Hercegovina eingefroren. In Serbien kann von einer Demokratisierung oder Ablösung des autokratischen Regimes 1990 nicht gesprochen werden. Zwar kam es auch zu freien Wahlen, doch der Sieger Slobodan Milošević etablierte erneut ein semi-autoritäres Regime (BTI 2008c). Den Zerfall der Föderation konnte er jedoch nicht aufhalten und gründete aus machtstrategischen Gründen mit Montenegro die Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) (Reljić 2004: 728). Die BRJ wurde 2003 aufgelöst und in einen Bundesstaat Serbien und Montenegro überführt, der als künstliches Gebilde jedoch nur drei Jahre bestand und mit der Unabhängigkeit Montenegros aufgelöst wurde (Erler 2006: 13).

In Kroatien kam es nach dem Friedensschluss 1995 nicht zu Verbesserungen, sondern sogar Rückschritte bei zivilen und politischen Rechten. Erst jetzt zeigten sich die Folgen deutlich, dass das autokratische Regime nicht aufgrund einer Demokratisierung, sondern vor allem durch den die Bevölkerung vereinenden Kampf um die staatliche Unabhängigkeit überwunden wurde. Die Priorität Tuđmans war bis zur Eingliederung von Ostslawonien 1998 stets gewesen, die territoriale Integrität des Landes zu restaurieren. Die in seinen Augen dafür notwendige nationalistische Mobilisierung drängte Demokratisierungsaufgaben zurück und blockierte die politische Transformation (Kasapović 2007: 453f.; Zakošek 2004: 680ff.). Das Land blieb in einem hybriden Zustand, stecken geblieben in den Anfängen einer Institutionalisierungsphase. Die Verfassung wurde nicht umgesetzt, es kam nicht zur Etablierung institutionalisierter Verfahren und Strukturen – die Macht blieb in den Händen eines Herrschers, in der Person Tuđmans. Erst nach seinem Tod 1999 kam es zur Wiederbelebung der Transformation. Der „Vater der Nation“ Tuđman vererbte seinen Nachfolgern zudem eine Fülle persistenter Schwierigkeiten, die zu einer Belastung für die Reformeliten wurden und so eine zügigere Demokratisierung hemmten (Helmerich 2005: 268).

In Bosnien-Hercegovina wurde die Demokratisierung mit den ersten freien Wahlen 1990 eingeleitet, geriet jedoch durch die Instrumentalisierung der nationalen Frage für das Streben nach Herrschaft sogleich ins Stocken (BTI 2003a). Der Aufbau demokratischer Institutionen, die ethnische Differenzen hätten kanalisieren können, blieb rudimentär (Burg 1997: 139). Das Abkommen von Dayton brachte dem Land Frieden. Es schuf durch detaillierte Bestimmungen den Staat nahezu vollständig neu, bestätigte aber durch die Aufsplitting in die beiden Entitäten, die serbische Republik (*Republika Srpska* – RS) und die bosnisch-kroatische Föderation, die ethnische Teilung (Burg 1997: 141). Die Ausgangsbedingungen für eine (fortgesetzte) Transformation waren im Anschluss an einen zerstörerischen Krieg ungünstig, um nicht zu sagen düster. Die zweiten Gründungswahlen 1996 brachten auch in Sarajevo kein demokratisches Oppositionsbündnis an die Macht, welches

⁷ General Framework Agreement for Peace (im Folgenden GFAP), vereinbart am 21.11.1995 in Dayton (USA) und unterzeichnet am 10.12.1995 in Paris (Frankreich).

die Konstituierung und Festigung demokratischer Institutionen voran getrieben hätte, sondern im Gegenteil die alten nationalistischen Kräfte ans Ruder und das Land immer weiter weg von einer aussichtsreichen Demokratisierung. Informelle Verfahren wurden von den Nationalisten konserviert, die Steuerungsfähigkeit der vom Friedensvertrag von Dayton 1995 geschaffenen demokratischen Institutionen blieb gering. Das neue System gewann kaum Legitimität. Die eingeleitete Institutionalisierungsphase blieb auch hier in den Kinderschuhen stecken.

Erst das Jahr 2000 stellte für alle Länder eine wichtige und hoffnungsvolle Zäsur dar. Dem Tod Tuđmans folgte ein kompletter Machtwechsel in Zagreb zu Beginn des Jahres, im Herbst gewannen auch in Sarajevo und Belgrad die demokratischen Kräfte die Oberhand. In allen drei Ländern wurden mehr oder weniger autokratische oder nationalistische Herrscher durch Reformbündnisse abgelöst.

In Serbien setzte nun erst die Transformation ein: Das Ende des autokratischen Systems hatte sich im Sommer 2000 angekündigt und kulminierte dank eines gemeinsamen Reformbündnisses im Machtwechsel. Kernveränderungen, die gewöhnlich in eine Ablösungsphase fallen, fanden auch in Serbien statt, darunter eine Vergrößerung der Handlungsspielräume für freie Medien und eine Erweiterung der politischen und zivilen Rechte (BTI 2003c). In den Jahren 2000/2001 trat das Land somit in die Phase der Institutionalisierung über. Doch hier begannen die Probleme: An der Verlagerung politischer Macht von personalisierten, ad hoc entstandenen Verhaltensmustern in verfassungsrechtlich abgesicherte Normen und Strukturen scheiterte die junge Demokratie. Die Wendeeuphorie währte nicht lange, das „revolutionäre Zeitfenster“ schloss sich zu schnell – bereits im Sommer 2001 zerbrach der Gründungskonsens, eine neue konstitutionelle Grundordnung konnte durch einen sich verschärfenden Streit in der DOS-Koalition nicht verabschiedet werden.

Der Wahlsieg der Demokraten 2000 hätte auch in Bosnien-Herzegowina eine Art „zweite Gründungswahl“ konstituieren und die bis dahin verschlafene Institutionalisierung neu beleben können. Statt einem „revolutionären Zeitfenster“ folgte jedoch schnell erneuter Wahlkampf, die Nationalisten lösten bereits 2002 die moderate Regierung ab (BTI 2003a).

In Kroatien war es 2000 ebenfalls zu einer erneuten kurzen, intensiven Ablösungsphase, inklusive eines Oppositionskonsenses, der Revision der Verfassung und der Öffnung des politischen Raums gekommen (Helmerich 2005: 242). Das Land blühte auf. Dem schloss sich nahtlos die (fortgesetzte) Institutionalisierung des politischen Systems an – die Macht ging in depersonalisierte und legitim gesetzte Verfahren über, die politischen Institutionen gewannen an Prägekraft. Dennoch zeigte sich auch hier das Muster der anderen beiden Länder – nach ein, zwei Jahren progressiver Transformation stagnierte die Entwicklung wieder. In Kroatien konnten jedoch 2003 ein Machtwechsel zu Ivo Sanader und eine reformierte HDZ in Regierungsverantwortung die Dynamik wiederbeleben, schließlich wollte man endlich auch näher an die EU. Der zweimalige Machtwechsel (2000 zu Račan, 2003 zu Sanader), nach Huntington ein Zeichen konsolidierter Demokratie (Huntington 1991: 266), signalisierte in der Tat gefestigte, legitimisierte Strukturen. Niemand konnte bestreiten, dass anti-demokratische Vetoakteure seit etwa 2002 keine Rolle mehr spielen und sich ein parteienübergreifendes Bekenntnis zur Demokratie herauskristallisiert hatte. Dies täuscht jedoch darüber hinweg, dass weiterhin Defizite bei der Rechtsstaatlichkeit und Unabhängigkeit der Justiz sowie der Achtung ziviler und politischer Rechte bestanden (BTI 2003b). Vieles deutet daher darauf hin, dass sich Institutionalisierungs- und Konsolidierungsphase zwischen 2002 und 2004 überlappten. Repräsentative und konstitutionelle Konsolidierung schritten seitdem weit voran. Doch gerade in den für eine Immunisierung der Demokratie so wichtigen Bereichen des Verhaltens informeller Akteure und der Festigung einer Bürgergesellschaft erlahmte der Fortschritt.

Anders als in Kroatien verfestigten sich in Bosnien-Hercegovina und Serbien in einem schleichenden Prozess seit etwa 2001/2002 Defekte in den jungen Demokratien, der institutionelle Aufbau wurde nie recht abgeschlossen, Verfassungsfragen dominierten hartnäckig die Szenerie. In Bosnien-Hercegovina fanden erfolgreiche, freie und faire Wahlen statt und mündeten in Regierungswechsel auf allen Ebenen. Der rechtlich abgesicherte Schutz der Presse- und Medienfreiheit sowie der Menschenrechte war geradezu vorbildlich, doch die Standards wurden in der Realität teils ignoriert, teils bewusst verletzt. Der Demokratisierungsprozess war nicht selbsttragend, sondern von einem kontinuierlichen Anschub durch die internationale Gemeinschaft abhängig. Deren Abzug galt lange als staats- und systembedrohend. Das GFAP hatte das Amt des Hohen Repräsentanten (*Office of the High Representative – OHR*) zur Koordination und Überwachung der Implementierung der zivilen Bestandteile des Abkommens errichtet. Wichtiger als dies war für die Demokratisierung des Landes jedoch seit 1997 seine Kompetenz, Gesetze erlassen und unkooperative Politiker aus ihren Ämtern entfernen zu können (BTI 2003a).

Auch in Serbien dominierten informelle Verfahren und Machtstrukturen weiterhin das politische System. Zwar fanden 2001/2002 noch einige wichtige Reformen statt, unter anderem im Justizwesen und bei den Medien. Doch es mangelte an der so wichtigen spezifischen Unterstützung, die neuen Institutionen fassten nicht Fuß oder blieben unreformiert. Die Zäsur des Mordes an dem populären Reformpolitiker Zoran Đinđić und die darauffolgenden Einschnitte legten die Realität offen zu Tage und zerschlugen alle Illusionen: Der Transformationsprozess stagnierte, ein defekt-demokratisches System begann sich auszubilden (BTI 2003c). Erst 2004 kam es zu einem neuen Demokratisierungsschub, der Serbien aber nur sehr langsam aus seinem desolaten Zustand führen konnte. Die Institutionalisierungsphase dauerte somit erstaunlich lange und wurde de facto erst mit der neuen Verfassung im Herbst 2006 vollendet. Die ungelöste Frage des Status des Kosovo absorbierte jedoch weiterhin die Aufmerksamkeit der politischen Führungskräfte, so dass es nicht zu einer Beschleunigung des Reformprozesses kam.

3. Defekte der Demokratie: Obstruktionseffekte paralleler staatlicher und politischer Transformation

In allen drei Ländern kam demnach der Transformationsprozess vor allem in der Institutionalisierungsphase im Zusammenhang mit unvollendeten oder blutigen Staatsbildungsprozessen ins Stocken. Entsprechend müsste es auch auf substantieller Ebene Gemeinsamkeiten und vergleichbare Defizite beim Aufbau der Demokratie geben. Angelehnt an das Modell der eingebetteten Demokratie und die darauf basierende Konzeptionalisierung von Defekten Demokratien (Croissant in diesem Band) werden im Folgenden die übergeordneten Kernprobleme in den jeweiligen Teilregimen dargestellt.

3.1 Das Defizit legitimer Staatlichkeit

Funktionierender Staatlichkeit kommt als „nicht-hintergehbar[r] Voraussetzung für Demokratie“ (Croissant in diesem Band) im Transformationsprozess eine hohe Bedeutung zu. Wie bereits erwähnt, kann eine politische Transformation ihrerseits oft erst einen staatli-

chen Umbau auslösen. Der zügige Abschluss der Staats(neu-)bildung⁸ in wesentlichen Zügen und damit die Existenz eines souveränen und funktionierenden Territorialstaats bilden somit eine Voraussetzung jeglicher weiterer Demokratisierung (Merkel et al. 2003: 58): „If there is one overriding political requisite for democracy, it is the prior existence of a legitimate political unit“ (Schmitter 1994: 65).⁹

Die Auswirkungen der staatlichen auf die politische Transformation sind weitgefächert. Im besten Fall kann die neugewonnene Unabhängigkeit die demokratischen Kräfte in einem Land befähigen. Das Risiko jedoch, dass beide Prozesse kollidieren und es zu einem Teufelskreis aus sich gegenseitig verschärfenden Effekten bis zur Eskalation in einem blutigen Konflikt kommt, ist beständig gegeben (Carothers 2002: 16). Unterhalb der Schwelle einer blutigen Auseinandersetzung oder eines völligen Staatszerfalls kulminieren die Probleme der Staatsbildung und der Demokratisierung zumeist in der Auflösung oder Schwächung des staatlichen Gewaltmonopols bzw. des Staatsapparats (Bendel/Krennerich 2003: 12). De-jure-Staatlichkeit ist de facto begrenzt (Risse 2005: 6; Schneckener 2004: 9f.): Der Staat versagt bei der Ausübung klassischer Funktionen auf bestimmten Territorien, bei bestimmten Bevölkerungsgruppen oder in bestimmten Politikfeldern. Wo aber der Staat kaum handlungsfähig ist oder ihm das legitime Gewaltmonopol fehlt, dort wird es schwer, demokratische Mindeststandards zu erfüllen oder politische und zivile Rechte zu schützen (Bendel/Krennerich 2003: 29; Debiel et al. 2005: 12; Ottaway/Mair 2004: 2). In der Tat untermauern die politischen Entwicklungen in Südosteuropa dies: Defizite bei der Staatsum- und -neubildung stellten die wesentliche Ursache für die Ausprägung von Defekten in den unterschiedlichen Teilregimen einer liberalen Demokratie dar. Ansprüche auf Eigenstaatlichkeit führten zu Polarisierung, Nationalismus und drängten Demokratisierungsaufgaben in den Hintergrund.

Gravierend wirkte sich zunächst der Kampf um die Definition des *demos* aus, wer also zu dem Volk gehört, welches schließlich die Souveränität in einem Staat ausüben sollte (Kraus 2000: 73). Von den sich neu herausbildenden Staaten wurde zum Definitionskriterium des *demos* die Nation auf Basis der „Blutgemeinschaft“ erhoben. Nationbildungsprozesse enthalten allerdings ein exkludierendes Moment und sind daher mit demokratischen Prinzipien nur schwer zu vereinbaren (Hippler 2004: 18ff.; Kraus 2000: 73ff.), denn es gibt schlicht kein demokratisches Verfahren zur Entscheidung über die nationale Zugehörigkeit und die korrespondierende politische Einheit (Schmitter 1994: 66). Demokratische Prozesse

⁸ Auch in der deutschen wissenschaftlichen Literatur wird der englische Oberbegriff des *state building* sehr häufig verwendet. Bisher hat sich allerdings noch keine einheitliche Begriffsdefinition etabliert. Ich stütze mich auf die auf Jellinek und Weber zurückgehende klassische, wenn auch enge Definition des modernen Staats: Ein Staat ist demnach durch eine funktionierende staatliche Autorität, die das Monopol der legitimen physischen Gewalt durchsetzt, ein Territorium und eine Bürgerschaft definiert (Jellinek 1900; Weber 1972: 821f.; zur aktuellen Diskussion Grimm 1996; Risse 2005; Schneckener 2004).

⁹ In der vergleichenden Transformationsforschung steht die Beschäftigung mit Fragen des Staatsaufbaus noch am Anfang (Rüb 2003: 57). Es gibt eine hitzige Debatte darüber, in welchem Verhältnis Demokratisierung und Staatsaufbau stehen. Die zeitliche Verortung, die hier vorgenommen wird, ist daher auf Basis der bisherigen Literatur der theoretisch fundierte, allerdings nur ein möglicher Ansatzpunkt. Diese Theoriemeinung geht zurück bis auf Carl Joachim Friedrich, der bereits 1953 schlussfolgerte, dass zunächst ein Staat vorhanden sein müsse, bevor dessen Macht demokratisiert und konstitutionell gebändigt werden könne (Friedrich 1953; vgl. Merkel et al. 2003: 229). Auch der Klassiker Rostow (1970) sah feste Grenzen und eine inklusive Definition der Nation als eine notwendige Vorbereitung an. Diese Forschungsmeinung wird von weiteren Transformationstheoretikern geteilt (Dahl 1989: 207; Bunce 2000: 712; Kraus 2000: 73; Linz/Stepan 1996: 17f.; McFaul 2002: 220; Offe 1994; Schmitter 1996: 84).

wurden von Politikern bewusst zur nationalen Homogenisierung missbraucht (Linz/Stepan 1996: 20; Merkel et al. 2003: 58, 233).

In Kroatien definierte die neue Verfassung von 1990 Kroatien als Staat der kroatischen Nation und der Angehörigen nationaler Minderheiten. Das Staatsbürgerschaftsgesetz von 1991 war jedoch umstritten, schließlich gestand es im Ausland lebenden ethnischen Kroaten, die nie im Land gelebt hatten, die Staatsbürgerschaft zu, während es serbischen Kroaten, die Zeit ihres Lebens in Kroatien gelebt hatten, diese verweigerte (NIT 1999/2000). Die Degradierung des serbischen Bevölkerungssteils von einem konstituierenden Volk in den Rang einer Minderheit und ein mit der kroatischen Unabhängigkeit einhergehendes Sicherheitsdilemma zwischen Kroaten und Serben stellten 1991 schließlich den *casus belli* dar (Gagnon 1995: 130ff.). Im Laufe des vierjährigen Kriegs besetzte die serbische Armee ein Drittel des gesamten Territoriums des Landes. Westslawonien und die Krajina wurde 1995 in den Operationen „Blitz“ und „Sturm“ zurückerobert. Mit dem Abkommen von Erdut¹⁰ 1995 wurden Ostslawonien, Srem und die Baranja unter internationale Verwaltung gestellt und erst 1998 voll in den kroatischen Staat eingegliedert.

Erst zu diesem Zeitpunkt waren alle Elemente funktionierender Staatlichkeit erfüllt: Die territoriale Integrität war wiederhergestellt, der von der Verfassung definierte *demos* vereint, das staatliche Gewaltmonopol mit Verwaltungsstrukturen überall präsent und durchsetzungsfähig (BTI 2003b). Der Kampf um die Unabhängigkeit und Bewahrung der staatlichen Integrität vereinte die Kroaten zunächst hinter dem demokratisch defizitären Tuđman-Regime. Diese Homogenität überbrückte daher erfolgreich die erste, instabile Phase der Transformation, verhinderte aber auch die politisch-gesellschaftliche Öffnung. Der Aufbau eines eigenen kroatischen Staats (*državotvornost*) und die damit verbundenen Aufgaben (Reintegration, Staatsbürgerschaftsrecht) genossen somit noch weit nach 1995 Vorrang vor dem Aufbau einer liberalen Demokratie und einten darin Regierung und Opposition (Eicher 1998: 10; Helmerich 2005: 243).

Erst als die staatliche Transformation abgeschlossen war und Performanzdefizite des Tuđman-Regimes offensichtlich wurden, schlug 1999/2000 die Stunde der Demokratie. Inides lag weiterhin die Quelle destabilisierender Momente vor allem in der Konfrontation rechtsstaatlicher, liberaler Prinzipien mit dem Erbe des Unabhängigkeitskampfes begründet. Forderungen nach Aufarbeitung von Kriegsverbrechen oder zur Aussöhnung mit den Serben, die immer wieder von der internationalen Gemeinschaft angebracht und von einigen gesellschaftlichen und politischen Gruppen aufgegriffen wurden, führten zu Massenprotesten, teils blutigen Fehden in den ehemaligen Kriegsgebieten oder ernsten Regierungskrisen: „Daran zeigt sich, dass der Krieg in Kroatien tiefe ideologische und politische Risse hinterließ, die eine Konsolidierung des demokratischen politischen Systems erheblich erschweren“ (Kasapović 2007: 459). Diese beschädigten das Fundament der Demokratie nicht nachhaltig, sondern resultierten mit zunehmendem Konsolidierungsrad dank einer offenen, diskursiven Auseinandersetzung meist in einer Bestätigung und Stärkung demokratischer Werte (NIT 2003b; Zakošek 2004: 724).

In Bosnien-Herzegovina fochten seit 1990 gleich drei ethnische Gruppen mit diametral entgegengesetzten Interessen um dasselbe Territorium. Kroaten und Serben sahen in BiH nicht ihre Heimat, sondern wünschten den Anschluss ihrer Siedlungsgebiete an den Mutterstaat; Tuđman und Milošević hatten angeblich schon die Teilung unter sich ausgehandelt. Die Bosniaken kämpften für den Erhalt „ihres“ Staats. Der Friedensvertrag von Dayton suchte unter dem Motto „Ein Staat, zwei Entitäten, drei Nationen“ diese Interessen auszata-

¹⁰ Abkommen von Erdut vom 12.11.1995 zur friedlichen Wiedereingliederung von Ostslawonien, der Baranja und Srem zwischen Serben-Führern und der kroatischen Regierung (vgl. dazu Doyle/Müller 1998: 35).

rieren und die zentrifugalen Kräfte zu bändigen – mit geringem Erfolg. Die durch internationale Intervention garantierte Stabilität in den ersten Nachkriegsjahren blieb nur oberflächlich und mündete nicht in ein erfolgreiches, integrierendes Staatsprojekt. Während sich die Bosniaken von Anfang an mit „ihrem Staat“ identifizierten, lehnten Serben und Kroaten das GFAP-Konstrukt lange ab und forderten Unabhängigkeit oder den Anschluss an ihre Mutterländer. Nach dem Wegfall von deren politischer Unterstützung 2000 verlagerte sich der „meist unausgesprochene Konflikt um den dauerhaften Fortbestand Bosniens als Staat“ (BTI 2003a) auf Diskussionen um die Kompetenzverteilung im Land. Die seit 1995 beständig umstrittene staatliche Einheit führte zu eklatanten Stabilitäts- und Legitimitätsdefiziten, von denen alle anderen Transformationsbereiche betroffen waren. Die demokratischen Institutionen waren größtenteils durch die Agonie um die staatliche Einheit paralysiert und konnten durch die mangelnde Leistungsfähigkeit weder spezifische Unterstützung aufbauen noch sich selbst zu einem Stabilitätsanker entwickeln (BTI 2006a).

Eine neue, selbst ausgearbeitete Verfassung, die jene Ansprüche in einem reformierten staatlichen Gebilde hätte reflektieren können, wurde jedoch bisher nicht verabschiedet. Ein zwischen allen Seiten mühsam ausgehandelter Entwurf scheiterte 2006 am Fehlen nur weniger Stimmen im Abgeordnetenhaus. Damit verstetigte sich allerdings die systembedrohende Diskussion um die Gestalt des Staates weiter und kulminierte in erneuten Drohungen seitens der RS mit einem Unabhängigkeitsreferendum (BTI 2008a).

Da die staatliche Transformation auch eine Revision des *demos* dergestalt mit sich brachte, dass nun Bosniaken, Serben und Kroaten explizit als Titularnationen definiert wurden, bestand kaum Raum für die Entwicklung eines politischen Bürgerbewusstseins. Die Nationszugehörigkeit bestimmt infolgedessen das politische und gesellschaftliche Leben in jeder Hinsicht. Zum staatlich verordneten Schutz der eigenen Kultur und Identität musste jeder Bürger in nahezu jeder Situation seine eigene ethnische Zugehörigkeit offensbaren bzw. nolens volens selbst deklarieren. Angehörige anderer (ethnischer) Volksgruppen werden zwar von der Staatsbürgerschaft nicht ausgeschlossen, können allerdings zahlreiche politische Posten nicht besetzen (BTI 2003a). Das Verfassungsgericht traf im Sommer 2000 eine wegweisende Entscheidung, wonach die Gleichberechtigung der drei konstituierenden Völker sich nicht nur auf die Gesamtstaats-, sondern auch auf Entitätenebene erstreckt, folglich Serben in der Föderation und Bosniaken/Kroaten in der RS sowie „Andere“ (Minderheiten und Bürger, die sich nicht im nationalen Sinne definieren) die gleichen Rechte und den Schutz nationaler Interessen genießen. Die nachfolgenden Verfassungsänderungen der Entitäten 2002 klärten zwar die Definition des *demos* abschließend, verkomplizierten allerdings das Regierungssystem weiter, hatten doch jetzt alle drei Ethnien in jeder Entität Repräsentations- und Vetorechte (NIT 2003a).

Serben war von dem staatlichen Auflösungsprozess ebenso stark betroffen. Das Erbe eines unvollendeten *state* und *nation building* erwies sich für den 2000 einsetzenden Demokratisierungsprozess als schwere Bürde. Milošević hatte die Manipulation der serbischen Frage und die Nationalisierung der politisch-gesellschaftlichen Sphäre als Mittel für Loyalität und innere Kohäsion eingesetzt, was auch nach seiner Zeit als latenter Nationalismus überall zu spüren war (BTI 2003c). Das junge demokratische Regime erbte mit der offenen Statusfrage des Kosovo von Milošević die eigentliche Crux für den Transformationsprozess. Seit dem internationalen militärischen Eingreifen sowie der Entsendung einer VN-Übergangsverwaltung 1999 war der Kosovo völkerrechtlich zwar weiterhin Teil des serbischen Staats. Faktisch wurden aber nahezu alle Aufgaben souveräner Staatlichkeit auf Basis der VN-Sicherheitsratsresolution Nr. 1244/1999 von der VN-Verwaltung übernommen, auch das Monopol der legitimen physischen Gewalt ging in die Hände der KFOR und UNMIK-Polizei über.

Immer wieder wurden Lösungsmöglichkeiten diskutiert, von einer weitreichenden Autonomie über eine Teilung bis hin zur völligen Unabhängigkeit, jedoch ohne endgültige Klärung. Dieser Schwebzustand war insofern von höchster Relevanz für die innenpolitische Entwicklung, da er die Agenda dominierte und somit von wichtigen demokratischen Reformen ablenkte. Die sich an diesem Thema stets entfachende Radikalisierung der politischen Kräfte und die teils latente, teils offene nationalistische Mobilisierung belasteten nicht nur die Beziehungen zu den Minderheiten im Land, sondern auch zur internationalen Gemeinschaft (BTI 2006c; NIT 2006c). Daneben hatte das unklare staatliche Verhältnis mit Montenegro die Transformation lange behindert (BTI 2003c). Dort hatte sich seit 1997 eine jüngere Generation von Politikern etabliert, die sich von Belgrad mehr und mehr lösen wollte. Die 2003 etablierte Staatengemeinschaft blieb bis zu ihrer Auflösung 2006 völlig dysfunktional. Zentrale montenegrinische Politiker, allen voran Präsident Milo Đukanović, zeigten keinerlei Interesse an der Etablierung der gemeinsamen Institutionen. Die angespannte Beziehung zu Montenegro war daher für Serbien ein „verharrendes Moment“ (BTI 2003c; NIT 2006c).

Neben diesen grundlegenden Fragen von Staatlichkeit wirkte sich auch die Bewältigung der zahlreichen Probleme, die durch den blutigen Konflikt selbst ausgelöst wurden, negativ auf den Demokratisierungsprozess aus. Allen voran die Aufarbeitung der Kriegsverbrechen bildete für alle drei Länder eine immense Zerreißprobe und polarisierte Politik und Gesellschaft (Zakošek 2004: 723). Das Erbe des Kriegs liegt am stärksten wohl wie ein Schatten über Bosnien-Herzegovina. Nahezu jede Familie hatte Opfer zu beklagen und war von ethnischen Säuberungen betroffen. Niemand kann derzeit abschätzen, wie lange der Versöhnungsprozess dauert und ob die Wunden an den Seelen der Menschen je geheilt werden.

Hinzu kamen die juristische Aufarbeitung der Kriegsverbrechen und die rechtmäßige Bestrafung der Täter. Die Justizbehörden zeigten sich teilweise unwillig, Menschenrechtsverletzungen aufzuklären (BTI 2003a). Gerade die Aufarbeitung minderer, nichtsdestotrotz gewalttätiger Verbrechen in den Kommunen kam nicht ins Rollen, so dass beispielsweise Polizisten, die sich Vergehen schuldig gemacht hatten, weiterhin unbehelligt die Staatsmacht vertraten. Der offiziellen Seite war nicht an einer offensiven Vergangenheitsbewältigung gelegen. Ein Gesetz zur Etablierung einer Wahrheits- und Versöhnungskommission verharrt seit 2001 im Parlament. Erst auf massiven Druck der internationalen Gemeinschaft hin setzte etwa die RS eine Kommission ein, die nach ausführlicher Untersuchung die Massenmorde durch serbische Kräfte in Srebrenica anerkannte (BTI 2006a).

Alle drei Länder zeigten sich zudem nur widerwillig bereit, angeklagte Kriegsverbrecher auszuliefern und mit dem ICTY (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia* – Internationales Straftribunal für das ehemalige Jugoslawien) zu kooperieren. Sowohl in Kroatien als auch in Serbien setzte sich die Verzögerungs- und Unschuldstaktik über alle Regierungschefs fort. In Kroatien reizte Tuđman die Geduld der internationalen Gemeinschaft bis zu Sanktionsdrohungen der USA aufs äußerste aus, während Račan es mit seiner zögerlichen, uncouragierten Politik weder der einen noch der anderen Seite Recht machen konnte. Auch Sanader provozierte die Suspendierung des Starts der Beitrittsverhandlungen mit der EU 2005, unternahm immerhin aber ernste Anstrengungen, mit Trainings und dem Aufbau spezialisierter Gerichte den Forderungen des ICTY nach Unparteilichkeit nachzukommen (NIT 2006b; Richter 2005). Einzig Präsident Stipe Mesić, einige NGOs und unabhängige Medien setzten sich für eine Auseinandersetzung mit der eigenen

Vergangenheit ein und trugen zu einem langsamen aber steten Wandel der öffentlichen Meinung bei (BTI 2006b; ICG 2001).¹¹

Auch in Serbien bildeten die Aufarbeitung von Kriegsverbrechen und die Kooperation mit dem ICTY „a long-standing obstacle to ensuring the rule of law“ (NIT 2006c). Externe Akteure, darunter die EU und die USA, machten ihre (finanzielle) Unterstützung immer wieder von der Zusammenarbeit Serbiens mit dem ICTY abhängig. Den jeweiligen Regierungen blieben daher außenpolitisch wenig Handlungsspielräume, obgleich dieses Thema innenpolitisch extrem polarisierte – stärker noch als in Kroatien. So erfüllte Đindić 2001 mit der Auslieferung von Milošević an den ICTY eine der internationalen Forderungen, spaltete allerdings die DOS-Koalition, die daraufhin zerfiel, ohne den Demokratisierungsprozess etwa mit einer neuen Verfassung in sicheres Fahrwasser geleitet zu haben (NIT 2003c). Die Regierung von Vojislav Koštunica (seit 2004) sträubte sich gegen eine Kooperation mit dem ICTY – aus ideologischen und strategischen Gründen, musste sie doch stets Konzessionen an die ehemalige Milošević-Partei zur Aufrechterhaltung der parlamentarischen Kooperation machen (BTI 2006c). So konnte oder wollte er die „großen Fische“ Ratko Mladić und Radovan Karadžić nicht an den ICTY ausliefern, womit er aber Serbiens Ambitionen zur Integration in die euro-transatlantische Gemeinschaft schädigte. Abseits dessen war eine selbstkritische Reflexion in der Gesellschaft zudem nur auf wenige Politiker (z. B. Präsident Boris Tadić), einige NGOs und die urbanen Intellektuellen begrenzt (BTI 2006c; NIT 2006c).

Die Kooperation mit dem ICTY war auch in Bosnien-Herzegowina mangelhaft und bestand darüber hinaus ebenso die Beziehungen zu den europäischen Organisationen.¹² Eine speziell eingerichtete Gerichtskammer für Kriegsverbrechen nahm schließlich im März 2005 in Sarajevo ihre Arbeit auf (NIT 2006a). Die mangelnde Aufarbeitung der Vergangenheit nährte jedoch die interethnischen Antagonismen weiter, schließlich hatte jede Nation ihre eigene Version der Ereignisse und fühlte sich in der Opferrolle. Historische Unrechtstaten wurden in der politischen Auseinandersetzung daher weiterhin instrumentalisiert und propagiert (BTI 2003a).

3.2 Defizite in einzelnen Teilregimen

Von einer „funktionierenden“ Staatlichkeit konnte somit in den drei Ländern in wichtigen Phasen der Transformation nicht gesprochen werden. Darüber hinaus – und teilweise gerade deswegen – prägten sich auch Defizite in Teilregimen aus, so dass die Länder mit Ausnahme Kroatiens vom Status einer funktionierenden liberalen Demokratie noch weit entfernt sind. Überblicksartig sollen im folgenden Abschnitt die wichtigsten Probleme dargestellt werden.

¹¹ Die öffentliche Meinung war auch in sich sehr ambivalent. Die Bevölkerung unterstützte in einer Mehrheit die Verfolgung von Kriegsverbrechern unabhängig von deren Ethnizität, sah aber in der Auslieferung von Kroaten Verrat an den eigenen Kriegshelden und in der Politik der internationalen Gemeinschaft eine Ungerechtigkeit (ICG 2001). Noch im Sommer 2005 hingen überall in den Touristenorten Dalmatiens, z. B. Split und Zadar, überlebensgroße Plakate von Ante Gotovina, einem angeklagten Kriegsverbrecher, mit der Aufschrift „Held, und kein Kriegsverbrecher“.

¹² Die NATO verschob zum Beispiel 2004 mehrfach die Teilnahme Bosnien-Herzegowinas am Programm „Partnerschaft für den Frieden“ (BTI 2006a).

3.2.1 Wahlregime

Zentraler Unterschied zwischen einer defekten Demokratie und einer Autokratie oder Pseudodemokratie ist nach Croissant (in diesem Band) ein funktionierendes demokratisches Wahlregime: Die zentralen staatlichen Herrschaftspositionen werden demnach in einer offenen Wahl mit reellen Alternativen und der Gefahr eines Machtverlusts für die Amtsträger bestimmt.

In Kroatien bestanden bis zum Tode Tuđmans derart gravierende Defizite im Wahlregime, dass es zumindest diskussionswürdig ist, ob Kroatien nicht stärker einer Pseudodemokratie als einer defekten Demokratie mit minimal-demokratischen Prozessen ähnelte. Die Wahlen 1995 und 1997 waren zwar frei, allerdings nicht fair. Tuđman hatte über das Wahlrecht Einfluss genommen und mehrfach die Wahlgesetze entsprechend seinen Vorstellungen manipuliert (z. B. durch *gerrymandering*, Medienpräsenzzeiten; vgl. NIT 2001b). Als kritisch erwiesen sich Regelungen, die die HDZ stark bevorzugten, zum Beispiel die reservierten Sitze für die Diaspora¹³ und die verweigerte Stimmabgabe für Flüchtlinge im Ausland (NIT 1998). Einen ersten positiven Schritt stellte das Wahlgesetz 1999 dar, welches die reservierten Diaspora-Sitze reduzierte, die Sendezeiten fairer regelte und einheimische Wahlbeobachter zuließ (NIT 2001b). Mit dem Machtwechsel 2000 begannen die Behörden, die Gesetze fortschrittlich zu interpretieren, und trugen so selbst zur Demokratisierung bei.¹⁴ Seit 2000 stärkten nun freie und faire Wahlen als ein Eckpfeiler das gesamte institutionelle System. Einige begrenzte Schwierigkeiten gab es anschließend vor allem auf prozeduraler Seite, so bei der Schaffung einer permanenten Wahlkommission, bei der Regulierung der Finanzierung der Wahlkampagnen, dem Management der Wählerlisten oder den Wahlkreisgrenzen (NIT 2004b, 2005b, 2006b; Zakošek 2004: 702ff.).

In Bosnien-Herzegowina wurde den Wahlen nach dem Abkommen von Dayton 1995 eine immens hohe Bedeutung eingeräumt. Eine internationale Organisation – die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) – wurde damit mandatiert, die ersten freien Wahlen 1996 zu organisieren. Sie übernahm allerdings aufgrund eines bis 2001 fehlenden Wahlgesetzes auch die Verantwortung für die Parlamentswahlen 1998 und 2000, die Kommunalwahlen 1997 und 2000 sowie die vorgezogenen Neuwahlen zum Abgeordnetenhaus der RS 1997. Erst 2002 organisierte die bosnische Wahlkommission erstmals eigenständig die Parlamentswahlen.

Die Wahlen erwiesen sich trotz der hohen Priorität, die ihnen von der internationalen Gemeinschaft eingeräumt wurde, weder als Impuls und Stütze einer Demokratisierung noch als integratives Mittel der politischen Willensbildung. Zwar galt das universelle, aktive und passive Wahlrecht für alle Bürger, die in einem offenen Wahlprozess ihre Repräsentanten bestimmen sollten. Diese rechtlichen Grundlagen waren jedoch zumindest in den ersten Jahren in der Realität nur schwer umzusetzen. Dies lag zum einen in dem höchst komplexen Wahlsystem begründet, welches den Wähler häufig ratlos an der Wahlurne zurückließ. In Bosnien-Herzegowina wurden nach dem GFAP eine doch recht stattliche Anzahl von Institutionen gewählt: das gesamtstaatliche Parlament (Repräsentantenkammer und Haus der Völker), das gesamtstaatliche Präsidium, das Parlament der Föderation und die Nationalversammlung der RS, das Präsidium der RS, kantonale legislative Gremien sowie Kommu-

¹³ Die im Ausland lebenden Kroaten hatten ein Recht auf Vertretung mit 12 festen Sitzen. Damit sollte vor allem den bosnisch-herzegovinischen Kroaten eine Vertretung ermöglicht werden (Kasapović 2007: 456).

¹⁴ So übernahmen sie ad hoc trotz mangelnder gesetzlicher Grundlagen für die Präsidentschaftswahl 2000 die Regelungen zu fairen Sendezeiten und zur Akkreditierung einheimischer Wahlbeobachter (NIT 2001b).

nalregierungen (Oschlies 2004: 750). Schwerwiegender waren zum anderen jedoch die politischen Bedingungen, die keine Voraussetzung für freie und faire Wahlen schufen: Weder Meinungs- und Presse- noch Bewegungs- oder Versammlungsfreiheit waren in den ersten Jahren wirklich abgesichert. Massive Bevölkerungsverschiebungen und Regelungen, die Flüchtlingen und Vertriebenen ihr Wahlrecht in ihrem Heimatort sichern sollten, wurden gezielt von den nationalistischen Parteien zur Konsolidierung der „ethnisch sauberen“ Landkarte genutzt. Wahlbetrug konnte in den ersten Jahren nicht ausgeschlossen werden (BTI 2006a).

In Serbien hatten sich schlagartig durch den Sieg der Opposition 2000 signifikante Verbesserungen bei der politischen Partizipation und Willensbildung ergeben. Die Bürger bestimmten seitdem ihre Repräsentanten in freien und fairen Wahlen (BTI 2006c). Als problematisch erwiesen sich daher weniger Versuche der Manipulation und des Wahlbetrugs als die Anforderungen des Wahlrechts. So konnte ein Präsident erst nach Abschaffung des Quorums von 50 Prozent Wahlbeteiligung im Juni 2004 gewählt werden.

3.2.2 Politische Freiheitsrechte

Weitaus gravierendere Defizite bestanden im zweiten Teilregime der politischen Freiheitsrechte. Es bezieht sich vor allem auf die kollektiven Meinungs- und Willensbildungsprozesse in einer Demokratie, die durch eine Kodifizierung bestimmter politischer Rechte (z. B. Assoziations- und Versammlungsfreiheit) sowie eine organisierte politische Arena gewährleistet werden (Croissant in diesem Band). Ein wesentlicher Teilespekt ist die Meinungs- und Medienfreiheit, deren Verletzung wohl das größte Problem in diesem Teilregime in den Ländern Südosteuropas darstellte. Dabei stechen insbesondere zwei Probleme heraus: zum einen der rechtliche und praktische Schutz freier journalistischer Arbeit, zum anderen die Regulierung des Medienmarktes.

In allen drei Ländern kam es mit der Ablösung des autokratischen Regimes zunächst zu deutlichen rechtlichen Verbesserungen, die Lage sah somit recht vielversprechend aus: So-wohl in Kroatien als auch in Bosnien-Herzegowina waren die Presse- und Meinungsfreiheit verfassungsrechtlich bzw. durch das GFAP gut abgesichert. Auch in Serbien erhöhte sich der Grad der Presse- und Meinungsfreiheit zu Beginn des Demokratisierungsprozesses sogleich, da repressive Pressegesetze annulliert und das Informationsministerium, welches unter Milošević für die Kontrolle der Medien zuständig war, geschlossen wurde. Neue Gesetze legten hier formal „das Fundament für unabhängige private und öffentliche Medienarbeit“ (BTI 2003a, b, c).

Doch die Praxis sah vielfach anders aus. In Kroatien kam es zwischen 1997 und 1999 durch Tuđmans Politik zu deutlichen Rückschritten mit der erneuten Einführung des Straftatbestandes der Verleumdung, was zahlreiche zivil- und strafrechtliche Prozesse gegen Journalisten nach sich zog.¹⁵ Zwar verbesserte sich die Lage für Medien und Journalisten im Jahr 2000 dank einer offeneren Politik schlagartig. Dennoch ist auch heute der Grad der Medienfreiheit im Land alles andere als zufriedenstellend. Strafrechtsänderungen führten 2004 zwar immerhin zu Verbesserungen, entkriminalisierten Verleumdung jedoch nicht völlig. Alles in allem zeigten erfolgreiche Versuche der politischen Einflussnahme 2005

¹⁵ Ende Dezember 1998 gab es mehr als 3.000 Strafverfahren gegen Journalisten und mehr als 300 zivilrechtliche Verfahren gegen Zeitungen (NIT 1999/2000).

zudem, dass die Unabhängigkeit der Medien nicht vollständig gesichert war (BTI 2008b; NIT 2001b, 2004b, 2005b, 2006b; Press Now 2004: 11).¹⁶

Auch in Serbien übten Politiker, allen voran Đindić selbst, beständig Druck auf die Medien zur Unterstützung der Regierung aus. Während des Notstands 2003 nach dem Mord an Đindić kritisierten Journalisten zudem die sehr weitreichende Zensur der Berichterstattung über den Kampf gegen die organisierte Kriminalität. Erst 2005 kam es nach Jahren der Stagnation wieder zu einer leicht progressiven Entwicklung: Die Haftstrafen für Verleumdung wurden etwa in einer Reform des Strafrechts durch Geldbußen ersetzt (NIT 2004c, 2005c, 2006c).

Dank der internationalen Gemeinschaft, die über den OHR Gesetze zum Teil selbst verabschiedete, entwickelte sich der rechtliche Rahmen zum Schutz der Pressefreiheit in Bosnien-Herzegowina weitaus progressiver als in den anderen beiden Ländern fort. Eine Reform des Strafrechts schaffte 1999 den strafrechtlichen Tatbestand der Verleumdung ab und führte derlei Vergehen ins Zivilrecht über (NIT 2006a). Restriktionen ergaben sich in den ersten Nachkriegsjahren vor allem auf informellem Wege über politischen Druck, Einschüchterungen und gewalttätige Attacken durch Nationalisten, die Journalisten zu intoleranter Sprache, Hassreden und verzerrten Darstellungen aufwiegelten. Ein sehr restriktives Vorgehen der internationalen Gemeinschaft hatte jedoch positive Wirkungen hinterlassen.

Die Regulierung und Gestaltung der Medienlandschaft stellte für alle drei Transformationsländer darüber hinaus eine besondere Herausforderung dar, denn häufig bildeten Eigentumsregelungen oder Rundfunkräte für Regierungsvertreter und wirtschaftliche Interessengruppen ein willkommenes Vehikel zur faktischen Kontrolle. So war etwa in Kroatien unter Tuđman die einzige nationale Rundfunkanstalt HRT (*Hrvatska radiotelevizija* – Kroatische Radiotelevision), die für 90 Prozent der Bevölkerung als Informationsquelle diente, fest in staatlicher Hand. Nur auf lokaler Ebene konnten sich einige unabhängige TV-Stationen halten. Die Printmedien hatten zwar Gestaltungsspielräume, mussten allerdings ebenfalls mit Restriktionen, die Tuđman über das staatliche Monopol beim Druck und dem Distributionssystem *Tisak* ausüben konnte, kämpfen. HRT blieb mit dem Staat als größtem Eigentümer auch noch lange nach der demokratischen Wende 2000 ein Schlachtfeld für politische Interessen. Erst die 2003 erfolgte Privatisierung des dritten HRT-Kanals sicherte im nationalen Fernsehen eine gewisse Meinungsvielfalt. Hingegen befanden sich vor allem kleinere Printmedien auf lokaler Ebene im Besitz von Lokalpolitikern, die verlegerischen Einfluss ausübten (NIT 1998, 2003b, 2006b; Zakošek 2004: 715f.).

Ganz ähnlich sah die Situation in Serbien aus, wo ebenfalls wirtschaftliche Lobbygruppen und Oligarchen sowie kommunale Politiker hartnäckig einen substantiellen Teil der elektronischen Medien kontrollierten (BTI 2006c). Die Zusammensetzung des 2002 gegründeten Rundfunkrats, welcher den gesamten TV-Sektor lizenzierte und überwachte, stieß immer wieder auf Kritik bei Medienverbänden. Gesetzesnovellen verringerten 2004 und 2005 nicht etwa, sondern erhöhten die parlamentarische und damit politische Kontrolle über die Posten im Rat.¹⁷ Auch die Privatisierung der staatlichen Medien, allen voran des staatlichen Rundfunks *Radio Televizija Srbije* (Radio Television Serbien, RTS), stockte und

¹⁶ Nach einer kritischen Talk-Show zum Erbe Tudmans kam es zu einer hitzigen Parlamentsdebatte, in deren Folge der Programmeditor durch den HRT-Programmrat suspendiert wurde (NIT 2006b).

¹⁷ Nach dem Gesetz von 2004 wurden die Mitglieder nicht mehr durch eine Mehrheit im Plenum, sondern nur durch einen Parlamentsausschuss bestimmt (BTI 2006c). Nach der Novelle 2005 setzte sich der Rundfunkrat nun aus Vertretern der Regierung, die auf sechs Jahre berufen werden, und Vertretern von NGOs und Verbänden, die allerdings nur für vier Jahre berufen werden, zusammen (NIT 2006c).

wurde immer wieder verschoben, zuletzt auf 2007/2008 (BTI 2006c).¹⁸ Eine Regenbogenpresse mit angeblich engen Verbindungen zu organisierter Kriminalität und Geheimdiensten dominierte den Markt der Printmedien und diskreditierte zu allem Überfluss mit ihrer sensationellen und spekulativen Berichterstattung häufig politische Institutionen (NIT 2006c).

Eine besondere Situation war hingegen in Bosnien-Herzegowina entstanden, denn hier hatte die mit dem Ziel der Pluralisierung massiv ins Land strömende internationale Hilfe zu einer hohen Fragmentierung geführt (1996: ca. 400 Rundfunkstationen, entsprechend eine Station auf 17.000 Einwohner). Insgesamt änderten die Eingriffe aber nur wenig an dem Umstand, dass die Medien vielfach entlang territorialer und ethnischer Grenzen aufgeteilt blieben (BTI 2006a).

3.2.3 Bürgerliche Freiheitsrechte

Das Teilregime „Bürgerliche Freiheitsrechte“ umfasst vor allem individuelle Schutzrechte gegen den Staat. Rechtsstaatlichkeit, allen voran eine unabhängige Justiz, sind daher eine der wesentlichen Voraussetzungen zur Absicherung dieser Rechte. Gerade hier ergaben sich für die Länder Südosteuropas die strukturell größten Herausforderungen im Demokratisierungsprozess – und daher auch die gravierendsten Defekte der Demokratie.

In Kroatien konnte unter Tuđman von einer unabhängigen Justiz und der Geltung rechtsstaatlicher Prinzipien nicht einmal ansatzweise die Rede sein. Er hatte 1995/1996 mit Hilfe einer regelrechten Säuberungsaktion gegen nicht-ethnische Kroaten und politische Gegner¹⁹ sowie der Neubesetzung von etwa 1.200 Richterposten die Justiz zu seinem Werkzeug umfunktioniert. Entscheidungen verbliebener Richter, die die Fahne der Unabhängigkeit hoch hielten, wurden zudem einfach nicht umgesetzt. Im Zuge des Machtwechsels 2000 kam es zu einigen bedeutenden Verbesserungen. Symbolische Personalwechsel sollten die Unabhängigkeit der Justiz stärken.²⁰ Vor allem die Entscheidungen des Verfassungsgerichts fanden tatsächlich mehr Beachtung. Das komplette Justizsystem erwies sich jedoch als schwer reformierbar, da die durchaus lobenswerte Zurückhaltung der Exekutive im Personalwesen den Status quo mit parteiischen und reformresistenten HDZ-Loyalisten zementierte. Hinzu kam eine hohe Dysfunktionalität: Kapazitätsengpässe verschlimmerten den aus der Tuđman-Ära übernommenen Rückstau von 1,2 Millionen Verfahren 2002 auf 1,6 Millionen. 2005. Die Verfahrenslänge wurde mehrfach vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gerügt. Die Justiz war damit nicht nur ein Transformationsproblem, sondern ein veritables Transformationshindernis, galt sie doch zusätzlich in der Bevölkerung als eine der korruptesten Institutionen des Landes. Alles in allem blieb es daher nur bei mageren Erfolgen (NIT 1997: 103ff., 1998, 2001b, 2004b, 2006b; Zákošek 2004: 716f.).

¹⁸ Nach dem Stand vom Oktober 2005 besaß der Staat immer noch 150 Medieninstitutionen, darunter 14 Printmedien, 23 gemischte Print- und elektronische Medien, und 100 elektronische Medien, zumeist lokale Stationen (NIT 2006c).

¹⁹ Ein prominentes Opfer war der Präsident des Obersten Gerichts, der sich für eine unabhängige Justiz ausgesprochen hatte, 1997 aber auf Basis von Vorwürfen der Pädophilie und des Amtsmissbrauchs entlassen wurde. Justizminister Crnić trat 1995 ebenfalls als Protest gegen die Besetzungspraktik Tuđmans mit dem Weisverweis zurück, er möchte nicht Teil eines undemokratischen und totalitären Prozesseres sein (NIT 1997: 106).

²⁰ So wurde etwa der zurückgetretene Innenminister Crnić Präsident des Obersten Gerichtshofs.

Auch in Serbien bildet die Reform des Justizwesens bis heute eine Schwachstelle. Versuche, die Defizite in der Ausbildung, Richterernennung, Besoldung²¹ sowie bei der Aufarbeitung des Rückstaus und im Kampf gegen die Korruption zu beheben, waren insgesamt halbherzig. Der 2001 gegründete Hohe Justizrat erhielt das Vorschlagsrecht für neue Richter, konnte jedoch nach einer Novelle seit 2002 vom Parlament überstimmt werden und blieb auch stark beeinflusst vom Justizministerium. Immerhin wurden die Gehälter der Richter 2002 an die Ministerbesoldung angeglichen (BTI 2003c). Ein Reformprogramm stellte 2004 einen weiteren wichtigen Schritt dar, wurde aber von der Regierung gegen die Empfehlungen des Europarats verabschiedet (NIT 2006c). Die Justiz arbeitete somit zwar relativ unabhängig, ihre volle Funktionstüchtigkeit wurde jedoch durch politisch motivierte Eingriffe, schwache berufliche Standards und Korruption beeinträchtigt (BTI 2006c). Bürgerliche Freiheiten und zivile Rechte wurden nur selten systematisch und gravierend missachtet, doch gerade durch rechtsstaatliche Schwächen, etwa die mangelnde Bindung staatlichen Handelns an gesetzliche Normen, eingeschränkt (BTI 2003c). Eine durchaus kritische Phase gab es allerdings während des Notstands im Frühjahr 2003, als die Regierung „significant restrictions“ von zivilen Rechten einführte, zum Beispiel eine Verlängerung der Untersuchungshaft (BTI 2006c). Anlass zur Sorge gaben daneben Berichte von NGOs über Folterungen. Das serbische Verfassungsgericht erwies sich im Nachhinein als eine funktionierende Kontrollinstanz und erklärte etwa im Juni 2003 viele Restriktionen für verfassungswidrig. Die Polizei blieb aber wegen ihres brutalen Vorgehens weiterhin häufig im Fokus von Kritik (BTI 2006c; NIT 2004c, 2006c).

In Bosnien-Herzegowina bestanden vor allem erhebliche Probleme bei der Reform der Justiz. Erst 2000 wurden durch den Hohen Repräsentanten Schritte eingeleitet, die politische Einflüsse zurückdrängten und die Unabhängigkeit und Qualität der Justiz verbesserten (NIT 2001a, 2003a). Bis 2004 kam es durch eine unabhängige Justizkommission zur kompletten Neustrukturierung des gesamten Justizsystems. Dennoch bremsten mangelnde Ressourcen und Korruption die Leistungsfähigkeit der Justizbehörden. Als größtes Hindernis gilt jedoch die Fragmentierung aufgrund der föderalen Struktur und somit ungenügende Kooperation zwischen den Entitäten. Noch immer sind zudem internationale Richter, etwa in der Kammer für Kriegsverbrechen, Teil der bosnischen Judikative (BTI 2006a, 2008a; NIT 2003a, 2004a, 2005a, 2006a, 2006a).

3.2.4 Horizontale Verantwortlichkeit

Das Teilregime „Horizontale Verantwortlichkeit“ erfasst, inwiefern gewählte Amtsträger auf ihr konstitutionell umrissenes, rechtmäßiges Handeln festgelegt und durch ein Netzwerk relativ autonomer Institutionen kontrolliert werden. Vergleichbare Probleme hatten die Länder Südosteuropas vor allem bei der Gewaltenteilung und der Bekämpfung der Korruption.

In Kroatien wurde das Prinzip der Gewaltenteilung – obwohl von der Verfassung garantiert – bis 2000 nicht in vollem Umfang respektiert. Die Legislative erfüllte zwar im Großen und Ganzen ihre Aufgaben, war allerdings klar den Anweisungen der HDZ-Führung und somit Präsident Tuđman und seiner Exekutive unterstellt (NIT 1997: 108ff.). Durch die Verfassungsänderungen 2000 wurde das Parlament aber zu einem echten Kontrollorgan transformiert (NIT 2001b). Weitaus bedeutendere Probleme bestanden jedoch bei der Unabhängigkeit der Justiz. Deutliche Verbesserungen seit dem Machtwechsel 2000 tru-

²¹ Ein Beispiel: 2001 verdiente ein Richter 70 US-\$ im Monat.

gen zu einem zunehmend funktionierenden System der Gewaltenteilung bei (BTI 2006b), doch blieb die Judikative auch 2005 „the country's number one problem“ (NIT 2003b).

Defizite bei der wechselseitigen Kontrolle und Teilung der Macht waren auch in Serbien nicht zu übersehen und im Wesentlichen auf drei Gründe zurückzuführen: Zum Ersten übten Đindić und Košunica als Herren der Exekutive und Parteichefs in Personalunion aggressiv ihren Einfluss auf Parlamentsabgeordnete aus²² und missachteten damit als Transformationsakteure bewusst das Gebot der Gewaltenteilung (BTI 2003c; NIT 2003c). Zum Zweiten erwies sich auch die parlamentarische Kontrolle exekutiver Organe, allen voran des Sicherheitsapparates, alsdürftig (NIT 2006c). Zum Dritten begrenzten die verfassungsrechtlich unklare Kompetenzverteilung zwischen den Organen der Föderation und der Republik sowie die umstrittene Auslegung teilweise die klare Trennung der Gewalten (BTI 2006c).

In Bosnien-Herzegowina wurde zwar die Unabhängigkeit der Judikative durch die bereits angesprochenen Reformen seit 2000 gestärkt. Dennoch gab und gibt es immer wieder Versuche der Exekutive, Einfluss zu nehmen (BTI 2008a). Als ein spezifisches Problem BiHs gilt die Rolle des Hohen Repräsentanten, der mit seinen Befugnissen ein System der Gewaltenkontrolle aushöhlte (s. u.).

In den drei Ländern sticht als Gemeinsamkeit vor allem hervor, dass die Grundprinzipien der horizontalen Verantwortlichkeit, darunter etwa auch die Kontrolle von Machtmisbrauch, durch Korruption unterwandert wurden. Korruption ist für den einen „endemic as a way of life“ (NIT 2006a), für den anderen „the single most destructive force“ (OSCE Mission to Bosnia-Herzegovina 2003). Ökonomische Interessengruppen, Business-Tycoone und die organisierte Kriminalität, doch auch jeder einzelne Bürger nutzten Schmiergelder zur Umgehung formeller Verfahren und um sich Vorteile zu verschaffen. Politik wurde nicht ausschließlich verstanden als die Suche nach der besten Lösung für das Gemeinwohl, sondern weitverbreitet auch als Mittel, um geschickt an viel Geld zu kommen. Dies trug zu Legitimationsdefiziten der politischen Systeme erheblich bei und führte zu großen finanziellen Verlusten für die Bürger (BTI 2003a).

3.2.5 Effektive Regierungsgewalt

Defizite im fünften Teilregime, der effektiven Regierungsgewalt, betreffen vor allem Vertomächte und andere machtvolle Akteure, die keiner demokratischen Verantwortlichkeit unterworfen sind. Häufig liegt die tatsächliche Macht in anderen Händen als in denen jener, die vom Volk gewählt wurden, oder es gibt reservierte Politikdomänen, die keiner demokratischen Kontrolle unterworfen sind. Nahezu vollendet ist in diesem Bereich bereits die Transformation in Kroatien, während es in Bosnien-Herzegowina und Serbien eher individuelle Probleme waren, mit denen die Länder zu kämpfen hatten.

Die größte Gefahr ging in allen drei Ländern von informellen Prozessen aus. Dabei ist deren pure Existenz nicht die eigentliche Gefahr für die Demokratie, sondern wie diese mit der formellen Seite verbunden werden. Verfestigen sich jedoch informelle Wege abseits demokratischer Kontrolle oder existieren parallele Institutionen, unterminiert dies die frisch entstandenen demokratischen Institutionen (Merkel/Croissant 2000: 19f.; Merkel et al. 2003: 192ff.). Am gravierendsten war dies in den ersten Nachkriegsjahren in Bosnien-Herzegowina der Fall. Parastaatliche Strukturen hatten sich im Krieg etabliert und zeigten

²² 2002 betrieb Đindić den Ausschluss von Abgeordneten der Partei Košunicas (DSS) aus dem Parlament, weil diese ein Gesetzesvorhaben nicht unterstützten. Die Aktion wurde später vom Verfassungsgericht als verfassungswidrig verurteilt.

infolge ihrer Verschmelzung mit den nationalistischen Parteien Beharrungskräfte (BTI 2003a). Mittlerweile wurden diese jedoch aufgelöst, auch wenn die Nationalisten über informelle Kanäle weiterhin beträchtlichen Einfluss auf die Verfassungsinstitutionen ausüben.

Eine Besonderheit nicht für Südosteuropa, sondern für sämtliche Transformationsstaaten der dritten Welle ist die Rolle des OHR im Verfassungsgefüge von Bosnien-Hercegovina. Es besitzt die Autorität, exekutive, legislative und judikative Entscheidungen zu fällen, ohne von einer weiteren Instanz innerhalb des Regierungssystems in Bosnien-Hercegovina kontrolliert zu werden (Chandler 1999: 44). Zwischen Dezember 1997 und Ende 2005 entließ das OHR 190 Politiker und traf 750 Verfügungen, zum Teil auf Gesetzesebene (Gromes 2006: 8). Der Europarat kritisierte, auch wenn dies im besten Interesse des Staats geschehe, sei die Gewaltenteilung ernsthaft beeinträchtigt (Council of Europe 2005; BTI 2006a). Auch eine politische Verantwortung gegenüber dem Elektorat und somit dem Souverän sei nicht gegeben, die Regierungsgewalt des Parlaments zudem eingeschränkt. Das OHR stehe letztlich über dem Gesetz, da es sein Mandat laut GFAP selbst interpretieren könne. Grundelemente eines demokratischen Systems wurden somit durch eine internationale Instanz selbst beschädigt:

„The peace mission tried to democratize Bosnia and Herzegovina by undemocratic means. [...] The citizens in Sarajevo and elsewhere were supposed to learn that political decisions should be made according to democratic principles. [...] [They] were taught the unintended lesson that in politics the crucial question was not whether a decision was made democratically, but who was in possession of the more far-reaching power“ (Gromes 2006: 15).

Ein sehr klassisches Problem von Transformationsstaaten entwickelte sich in Serbien: Die demokratische Kontrolle von Polizei und Sicherheitskräften sowie deren Abkopplung von der politischen Macht sind zentrale Säulen eines Rechtsstaats, aber die „Symbiose zwischen den staatlichen Sicherheitsdiensten und der organisierten Kriminalität“ (BTI 2003c) erwies sich als widerstandsfähig gegen ihre Zerschlagung. Die Oppositionskoalition sah sich im Herbst 2000 mit der Notwendigkeit konfrontiert, den Sicherheitsapparat und organisierte kriminelle Gruppen für eine Wende einzubinden und ihnen zunächst politischen Schutz zu gewähren. Die „verhandelte“ Transition stattete diese Akteure jedoch mit einer veritablen Veto macht aus, die sie zunehmend nutzten und den Reformprozess obstruierten (BTI 2003c; NIT 2006c). Die Regierung Đindić vermochte es nicht, diesen „Pakt mit dem Teufel“ zu lösen. Ihre Maßnahmen, etwa die Ausgliederung des Staatssicherheitsdienstes aus dem Innenministerium, blieben nur zaghafte Versuche:

„Zoran Djindjic hat die größte Fehlleistung der Regierung Serbiens seit dem Sturz Slobodan Milosevics mit dem Leben bezahlt: Sie hatte es unterlassen, die Symbiose zwischen den staatlichen Sicherheitsdiensten und der organisierten Kriminalität sowie zwischen vielen korrupten Politikern [...] und den von Kriegsprofiteuren zur neuen wirtschaftlichen Elite aufgestiegenen Geschäftsmännern zu zerstören“ (BTI 2003c).

Es brauchte erst ein aufrüttelndes Ereignis wie die Ermordung eines zentralen Politikers (Đindić 2003), ehe das Übel im März 2003 etwa mit der Auflösung der Spezialpolizei („Rote Barette“) nun energisch von der Regierung angegangen wurde. 2005 folgten mit einem neuen Polizeigesetz, welches die Polizeikräfte reorganisierte und demokratische Prinzipien einführte, sowie mit einer Novelle des Strafrechts und einem Zeugenschutzprogramm im Kampf gegen die organisierte Kriminalität weitere wichtige Etappenziele, doch

mangelt es noch immer an effektiven Kontrollmechanismen für Polizei und Sicherheitsdienste (BTI 2006c; NIT 2006c).

4. Ausblick: Zum Stand der Transformation

Insgesamt ergibt sich daher nach weit über 15 Jahren der politischen Transformation in Südosteuropa ein sehr gemischtes Bild (vgl. unten Tabelle 1). Kroatien ist das einzige der drei Länder, welches sich auf dem Pfad der Konsolidierung befindet, auch wenn sich Analysten weitestgehend einig sind, dass dieser Prozess noch nicht abgeschlossen und immer wieder von kleineren Rückschlägen bedroht ist:

„Croatia's movement toward a democratic society with stable and independent state institutions is an ongoing transformation unfolding under specific conditions“ (NIT 2006b).

„However, the country has yet to complete its transition process“ (BTI 2006b).

Aufgrund der langen Periode der Stagnation in der Ära Tuđman kann Kroatien aber bis 2000 ohne Zweifel als eine defekte Demokratie charakterisiert werden – ein Land „with a nationalistic and authoritarian flair“ (Constitution Watch 2000).

Tabelle 1: BTI – Demokratiestatus (Index „Ergebnis der Politischen Transformation“)

	(2003 ^a)	2006	2008	
Kroatien	(4,2)	9,10	8,85	„demokratisch“
Serbien ^b	(3,6)	7,40	7,75	„defekte Demokratie“
Bosnien-Hercegovina	(2,6)	6,80	6,70	„defekte Demokratie“

^a 2003 wurden die Werte anhand einer 5er Skala ermittelt. Die statistischen Ergebnisse von 2003 sind mit denen von 2006 und 2008 daher nur bedingt direkt vergleichbar. Tendenzen lassen sich gleichwohl erkennen.

^b 2003 und 2006 noch zusammen mit Montenegro.

Anm.: Einstufung 2006 und 2008: demokratisch = 10 bis 8; defekte Demokratie = <8 bis 4; Autokratie = <6 bis 1 (nach Croissant in diesem Band)

Quelle: www.bertelsmann-transformation-index.de (letzter Zugriff: 13.02.2008).

Bosnien-Hercegovina ist zu einem Exempel für die völlige Dysfunktionalität einer parallelen staatlichen und politischen Transformation avanciert. „Die mangelnde Konsensbildung zur Durchführung einer reformorientierten Politik“ stellte die „größte Hürde“ für den Demokratisierungsprozess dar (BTI 2003a). Die Ursache lag jedoch weniger in einer mangelnden diffusen Legitimität demokratischer Normen als in einem ungenügenden Grundkonsens zum gemeinsamen staatlichen Zusammenleben der drei ethnischen Gemeinschaften begründet. Das komplexe Regierungssystem zur Befriedigung nationaler Interessen, die Ethnisierung des *demos* und damit des gesamten öffentlichen und politischen Lebens sowie die immerwährende Bedrohungsperspektive hemmten die Demokratisierung. Andererseits sicherten demokratische Verfahren und Rechte wiederum den nationalistischen Kräften Einflusskanäle für ihre destruktive Blockadepolitik. Gleichzeitig ist das OHR als die internationale Führungsinstanz selbst auch eine Ursache der Hybridität: Es entzieht sich demokratischen Prinzipien und verfassungsrechtlicher Kontrolle, stellt ein eigenes Herrschaftszentrum mit Vetorechten im Land dar. Gemessen an den Ausgangsbedingungen hat das Land dennoch eine gewaltige Wegstrecke hinter sich gebracht (Vetter 2002: 482):

„Without being a democracy Bosnia and Herzegovina in 2005/2006 is much more democratic than it was seven or ten years before“ (Gromes 2006: 29).

„The political elite has yet to prove its commitment to overcome divergent visions for Bosnia and pursue sustainable reforms that would lead to further transformation and eventual EU membership“ (BTI 2008a).

In Folge permanenter Stagnation im Reformprozess verharrt Bosnien-Hercegovina dennoch in der Grauzone zwischen einem autoritären und liberal-demokratischen politischen System (Solioz 2002: 44; BTI 2008).

Ähnliches gilt für Serbien: Zwar wurde mit der Verfassung 2006 eine wichtige strukturelle Voraussetzung für den Übergang in die Konsolidierung erfüllt (BTI 2006c). Dennoch besitzen offene Fragen (staatliche Transformation) ein hohes Destabilisierungspotential; Vetoakteure und Antisystem-Parteien bedrohten weiterhin die Demokratie:

„Serbia has transformed itself dramatically since 2000, but economic interest groups formerly associated with the Milosevic regime, an insufficiently reformed security sector, and a lack of broad reforms based on political consensus continue to present obstacles to the state’s democratic consolidation“ (NIT 2006c).

Schwarzmalerei ist dennoch auch für Bosnien-Hercegovina und Serbien unbegründet: Schaffen es die reformorientierten Kräfte in beiden Ländern, sich vor allem von der Dominanz staatlicher Fragen zu lösen und sich den eigentlichen Kernproblemen eines Transformationsprozesses zuzuwenden (z. B. Korruption, Justizreform), so wird ihnen die Unterstützung der breiten Bevölkerung und der europäischen Staaten sicher sein. Damit wäre auch für Bosnien-Hercegovina und Serbien der Zustand einer defekten Demokratie nur eine bedauerliche Übergangsphase gewesen.

Literaturverzeichnis

- Bendel, Petra/Krennerich, Michael (2003): Einleitung: Staat und Rechtsstaat in jungen Demokratien – eine Problemklizze, in: Bendel, Petra/Croissant, Aurel/Rüb, Friedbert W. (Hrsg.): Demokratie und Staatlichkeit: Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps, Opladen, S. 9-34.
- Bunce, Valerie (2000): Comparative Democratization: Big and Bounded Generalizations, in: Comparative Political Studies, 33 (6-7), S. 703-734.
- Burg, Steven L. (1997): Bosnia-Herzegovina: A Case of Failed Democratization, in: Dawisha, Karen/Parrott, Bruce (Hrsg.): Politics, Power, and the Struggle for Democracy in South-East Europe, Cambridge, S. 122-145.
- Carothers, Thomas (2000): Struggling with Semi-Authoritarians, in: Burnell, Peter (Hrsg.): Democracy Assistance: International Co-operation for Democratization, London/Portland, S. 210-225.
- Carothers, Thomas (2002): The End of the Transition Paradigm, in: Journal of Democracy 13 (1), S. 5-21.
- Chandler, David (1999): Bosnia: Faking Democracy after Dayton, London.
- Constitution Watch – Croatia (2000), in: East European Constitutional Review 9 (1/2) (www.law.nyu.edu/eecr/vol9num_onehalf/constitutionwatch/croatia.html, letzter Abruf: 17.03.2008).
- Council of Europe (2005): European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Hercegovina and the Powers of the High Representative, 11.03.2005.
- Croissant, Aurel/Merkel, Wolfgang (2004): Introduction: Democratization in the Early Twenty-First Century, in: Democratization 11 (5), S. 1-9.
- Dahl, Robert (1989): Democracy and its Critics, New Haven.
- Deibel, Tobias/Klingebiel, Stephan/Mehler, Andreas/Schneckener, Ulrich (2005): Zwischen Ignorieren und Intervenieren: Strategien und Dilemmata externer Akteure in fragilen Staaten. Policy Paper der Stiftung Entwicklung und Frieden, Nr. 23, Bonn.
- Doyle, Michael/Müller, Jan (1998): Anatomie eines Erfolgs: Die UN-Mission in Ostslawonien, in: Internationale Politik 53 (6), S. 34-38.

- Eicher, Joachim (1998): Konfliktlösungsstrategien in multiethnischen Staaten: Das Beispiel Kroatien, München.
- Elster, Jon (1990): The Necessity and Impossibility of Simultaneous Economic and Political Reform, in: Polszajski, Piotr (Hrsg.): *Philosophy of Social Choice*, Warschau, S. 309-316.
- Erler, Gernot (2006): After the Referendum: Montenegro, Serbia and the Regional Context, in: Südosteuropa-Mitteilungen 46 (4), S. 12-17.
- Friedrich, Carl (1953): *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*, Berlin.
- Gagnon, V. P., Jr. (1995): Ethnic Nationalism and International Conflict, The Case of Serbia, in: International Security 19 (1), S. 130-166.
- Giersch, Carsten (1998): Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991-1995 – die Rolle von OSZE, EU, UNO und NATO, Baden-Baden.
- Grimm, Dieter (1996): Staatsaufgaben, Frankfurt a. M.
- Gromes, Thorsten (2006): Containing the Dangers of Democratization: A Record of Peacebuilding in Bosnia and Herzegovina. Peace Studies Program Cornell University, Occasional Paper 30-2, New York.
- Grugel, Jean (1999): Contextualizing Democratization: The Changing Significance of Transnational Factors and Non-state Actors, in: Grugel, Jean (Hrsg.): *Democracy without Borders – Transnationalization and Conditionality in New Democracies*, London/New York, S. 3-22.
- Heilborn, Andreas (1996): Die Wahlen in Bosnien-Herzegowina: Entwicklungen – Analysen – Perspektiven, in: Südosteuropa-Mitteilungen 36 (4), S. 300-318.
- Helmerich, Antje (2005): Kroatien unter Franjo Tuđman: Plebiszitärer Autoritarismus hinter demokratischer Fassade, in: Südosteuropa 53 (2), S. 242-271.
- Hippler, Jochen (2004): Gewaltkonflikte, Konfliktprävention und Nationenbildung – Hintergründe eines politischen Konzepts, in: Hippler Jochen (Hrsg.): *Nation-Building – Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?*, Bonn, S. 14-30.
- Huntington, Samuel P. (1991): *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman/London.
- International Crisis Group (ICG) (1996): Elections in Bosnia & Herzegovina. ICG Bosnia Report No. 16, 22.09.1996, Sarajevo.
- International Crisis Group (ICG) (2001): Croatia: Facing Up To War Crimes. Europe Briefing No. 24, 16.10.2001, Zagreb/Brussels.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2004): Die politischen Systeme Osteuropas, 2., akt. u. überarb. Aufl., Opladen.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2009): Die politischen Systeme Osteuropas, 3., akt. u. überarb. Aufl., Opladen.
- Jellinek, Georg (1900): *Allgemeine Staatslehre*, Berlin.
- Kasapović, Mirjana (2007): Die politische Entwicklung Kroatiens von 1990-2005, in: Melčić, Dunja (Hrsg.): *Der Jugoslawien-Krieg: Handbuch zur Vorgeschichte, Verlauf und Konsequenzen*, 2., akt. Aufl., Wiesbaden, S. 453-460.
- Kraus, Peter A. (2000): Nationalismus und Zivilgesellschaft in Transformationsprozessen, in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): *Systemwechsel 5 – Zivilgesellschaft und Transformation*, Opladen, S. 71-88.
- Linz, Juan/Stepan, Alfred (1996): Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe, Baltimore.
- McFaul, Michael (2002): The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World, in: *World Politics* 54 (1), S. 212-244.
- Merkel, Wolfgang (1999): *Systemtransformation: Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, Opladen.
- Merkel, Wolfgang/Croissant, Aurel (2000): Formale und informale Institutionen in defekten Demokratien, in: *Politische Vierteljahresschrift* 41 (1), S. 3-30.
- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen/Croissant, Aurel/Eicher, Claudia/Thiery, Peter (2003): Defekte Demokratie. Band 1: Theorie, Opladen.
- O'Donnell, Guillermo (1996): Illusions about Consolidation, in: *Journal of Democracy* 7 (2), S. 34-51.
- Offe, Claus (1991): Das Dilemma der Gleichzeitigkeit: Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa, in: *Merkur* 45 (4), S. 279-292.
- Offe, Claus (1994): *Der Tunnel am Ende des Lichts*, Frankfurt a. M. u. a.
- OSCE Mission to Bosnia-Herzegovina (2003): Statement to the Permanent Council of the OSCE by Ambassador Robert M. Beecroft, 11.09.2003.
- Oschlies, Wolf (2004): Das politische System Bosnien-Herzegowinas, in: Ismayr (Hrsg.), S. 739-768.
- Ottaway, Marina/Mair, Stefan (2004): *States at Risk and Failed States – Putting Security First*. Carnegie Endowment for International Peace/Stiftung Wissenschaft und Politik – Policy Outlook, Washington.
- Press Now (2004): *Media Development by OSCE Field Missions*, Amsterdam.

- Pridham, Geoffrey (1994): The International Dimension of Democratisation: Theory, Practice, and Inter-Regional Comparisons, in: Pridham, Geoffrey/Herring, Eric/Sanford, George (Hrsg.): Building Democracy – the International Dimension of Democratization in Eastern Europe, New York., S. 7- 31.
- Pridham, Geoffrey (2000): The Dynamics of Democratization: A Comparative Approach, London/New York.
- Reljić, Dušan (2004): Das politische System Serbien-Montenegros, in: Ismayr (Hrsg.), S. 727-738.
- Richter, Solveig (2005): Kroatien: Zitterpartie nach Europa. Zwischen EU-Konditionalität und politischen Manövern, in: Südosteuropa-Mitteilungen 45 (6), S. 6-15.
- Risse, Thomas (2005): Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit – „Failed States“ werden zum zentralen Problem der Weltpolitik, in: Internationale Politik 60 (9), S. 6-22.
- Rüb, Friedbert W. (2003): Staatlichkeit, Staatsbildung und Staatszerfall: Dimensionen und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Debatte, in: Bendel, Petra/Croissant, Aurel/Rüb, Friedbert W. (Hrsg.): Demokratie und Staatlichkeit: Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps, Opladen, S. 57-80.
- Rustow, Dankwart A. (1970): Transitions to Democracy, in: Comparative Politics 2 (3), S. 337-363.
- Schmitter, Philippe C. (1994): Dangers and Dilemmas of Democracy, in: Journal of Democracy 5 (2), S. 57-74.
- Schmitter, Philippe C. (1996): The Influence of the International Context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies, in: Whitehead, Laurence (Hrsg.): The International Dimension of Democratization – Europe and the Americas, Baltimore, S. 26-54.
- Schneckener, Ulrich (2004): States at Risk – Zur Analyse fragiler Staatlichkeit, in: Schneckener, Ulrich (Hrsg.): States at Risk: Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem. Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), S 43, Berlin, S. 5-27.
- Schneider, Carsten Q./Schmitter, Philippe C. (2004): Liberalization, Transition and Consolidation: Measuring the Components of Democratization, in: Democratization 11 (5), S. 59-90.
- Siedschlag, Alexander (2000): Politische Institutionalisierung und Konflikttransformation: Leitideen, Theoriemodelle und europäische Praxisfälle, Opladen.
- Solioz, Christophe (2002): Bosnien und Herzegowina zwischen Abhängigkeit und Selbstverantwortung, in: Südosteuropa-Mitteilungen 42 (4), S. 37-44.
- Vetter, Reinhold (2002): Bosnien-Herzegowina – Vom Protektorat zum Partner?, in: Osteuropa 52 (4), S. 476-490.
- Weber, Max (1972): Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie, 5., rev. Aufl., besorgt von Johannes Winckelmann, Tübingen.
- Woodward, Susan (1995): Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War, Washington.
- Zakošek, Nenad (2004): Das politische System Kroatiens, in: Ismayr (Hrsg.), S. 677-726.

Analysen und Indizes

BTI: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Bertelsmann Transformation Index

Alle Berichte sind abrufbar unter www.bertelsmann-transformation-index.de/11.0.html (letzter Zugriff: 17.03.2008)

- BTI (2003a): Bertelsmann Transformation Index 2003 – Ländergutachten Bosnien-Herzegowina.
- BTI (2003b): Bertelsmann Transformation Index 2003 – Ländergutachten Kroatien.
- BTI (2003c): Bertelsmann Transformation Index 2003 – Ländergutachten Serbien und Montenegro.
- BTI (2006a): Bertelsmann Transformation Index 2006 – Bosnia and Herzegovina Country Report.
- BTI (2006b): Bertelsmann Transformation Index 2006 – Croatia Country Report.
- BTI (2006c): Bertelsmann Transformation Index 2006 – Serbia and Montenegro Country Report.
- BTI (2008a): Bertelsmann Transformation Index 2008 – Bosnia and Herzegovina Country Report.
- BTI (2008b): Bertelsmann Transformation Index 2008 – Croatia Country Report.
- BTI (2008c): Bertelsmann Transformation Index 2008 – Serbia Country Report.

NIT: Freedom House: Nations in Transit

Die Berichte von 1998-2001 sind abrufbar unter www.unpan.org/europe-countryprofile-nationintransition.asp (letzter Abruf: 17.03.2008); die Berichte von 2003-2006 unter www.freedomhouse.org/template.cfm?page=17&year=2003 [bzw. ~year=2004 usw.] (letzter Abruf: 17.03.2008).

NIT (1997): Nations in Transit 1997 – Country Report Croatia, in: Karatnycky, Adrian/Motyl, Alexander/Shor, Boris (Hrsg): Nations in Transit 1997 – Civil Society, Democracy and Markets in East Central Europe and the Newly Independent States, New Brunswick/London, S. 96-117.

NIT (1998): Nations in Transit 1998 – Country Report Croatia.

NIT (1999/2000): Nations in Transit 1999/2000 – Country Report Croatia.

NIT (2001a): Nations in Transit 2001 – Country Report Bosnia-Herzegovina.

NIT (2001b): Nations in Transit 2001 – Country Report Croatia.

NIT (2001c): Nations in Transit 2001 – Country Report Yugoslavia.

NIT (2003a): Nations in Transit 2003 – Country Report Bosnia-Herzegovina.

NIT (2003b): Nations in Transit 2003 – Country Report Croatia.

NIT (2003c): Nations in Transit 2003 – Country Report Serbia and Montenegro.

NIT (2004a): Nations in Transit 2004 – Country Report Bosnia-Herzegovina.

NIT (2004b): Nations in Transit 2004 – Country Report Croatia.

NIT (2004c): Nations in Transit 2004 – Country Report Serbia and Montenegro.

NIT (2005a): Nations in Transit 2005 – Country Report Bosnia-Herzegovina.

NIT (2005b): Nations in Transit 2005 – Country Report Croatia.

NIT (2005c): Nations in Transit 2005 – Country Report Serbia [Serbia and Montenegro].

NIT (2006a): Nations in Transit 2006 – Country Report Bosnia-Herzegovina.

NIT (2006b): Nations in Transit 2006 – Country Report Croatia.

NIT (2006c): Nations in Transit 2006 – Country Report Serbia [Serbia and Montenegro].

Ellen Bos

Parteien und Parteiensysteme in den post-sozialistischen Staaten Osteuropas – zwischen Konsolidierung und Krise

1. Einführung

Als Bindeglied zwischen Gesellschaft und Staat kommt Parteien in repräsentativen Demokratien zweifellos eine zentrale Rolle zu, erfüllen sie doch so wichtige Funktionen wie die Artikulation, Aggregation und Repräsentation gesellschaftlicher Interessen. Außerdem rekrutieren sie politisches Führungspersonal und tragen maßgeblich dazu bei, politische Konflikte in konstruktiver Weise auszutragen und zu regulieren. Parteien dienen der demokratisch legitimierten Herrschaftsausübung, ohne sie ist repräsentative Demokratie schlichtweg kaum vorstellbar.

Vor diesem Hintergrund wundert es nicht, dass die Herausbildung funktionsfähiger Parteien und Parteiensysteme als eine unabdingbare Voraussetzung für die Konsolidierung junger Demokratien gilt. Die Institutionalisierung von Parteien und Parteiensystemen wird damit zu einem entscheidenden Faktor für erfolgreiche und nachhaltige Demokratisierung. Bereits beim Übergang eines autoritären Systems zur Demokratie spielen Parteien in der Regel eine zentrale Rolle.

Dies trifft auch für die post-sozialistischen Staaten Osteuropas zu, wo im Zuge des Systemwechsels nach 1989 die autoritären Einparteiensysteme mit sozialistischen Staatsparteien von einer Vielzahl neuer Parteien und pluralistischen Wettbewerbsstrukturen abgelöst wurden. Die Beseitigung des Monopols der Kommunistischen Parteien und die Einführung von Wettbewerb und Parteienpluralismus führten aber nicht zwangsläufig zu freien und fairen Wahlen. Zwei Jahrzehnte nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Regime haben sich in den heute 28 Staaten Ost-, Ostmittel- und Südosteuropas¹ höchst unterschiedliche politische Systeme etabliert. Während die ostmitteleuropäischen Staaten, die drei baltischen Staaten sowie ein Teil der südosteuropäischen Staaten inzwischen als mehr oder weniger konsolidierte Demokratien gelten, entstanden in den zentralasiatischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion und in Belarus bald neue autoritäre Regime. Daneben fanden bzw. finden sich Staaten, die sich einer eindeutigen Typologisierung entziehen und eher in einer Grauzone zwischen Demokratie und Autokratie anzusiedeln sind. In diesen hybriden Regimen, die durch eine Kombination demokratischer und autokratischer Elemente charakterisiert

¹ Im Einzelnen handelt es sich bei diesen Staaten um die 15 Nachfolgestaaten der Sowjetunion, die inzwischen sechs Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien (Serbien, Kroatien, Slowenien, Montenegro, Mazedonien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo), die beiden Teilstaaten der ehemaligen Tschechoslowakei (Tschechische Republik, Slowakei) sowie um Ungarn, Polen, Rumänien, Bulgarien und Albanien.

sind, zeichneten sich unterschiedliche Tendenzen ab. Während sich in Russland unter Vladimir Putin mehr und mehr autoritäre Herrschaftspraktiken durchsetzten, kam es in Georgien (2003) und der Ukraine (2004) zu Bewegungen in Richtung Demokratie. Allerdings waren diese in Georgien nur von begrenztem Erfolg und auch in der Ukraine ist es noch keinesfalls sicher, dass sich dort ein demokratisches System konsolidieren wird, auch wenn in den Jahren 2006 und 2007 freie und faire Parlamentswahlen stattgefunden haben. Die Balkanstaaten bewegten sich in jüngster Vergangenheit ebenfalls in Richtung Demokratie.²

Auch die Entwicklung der Parteien und Parteiensysteme stellt sich im post-sozialistischen Raum entsprechend sehr uneinheitlich dar. In Tschechien und in Ungarn entstanden vergleichsweise schnell stabile Parteiensysteme. Bereits in den 1990er Jahren hat sich dort ein stabiles Feld von Parteien herausgebildet, die sich bei der Regierungsbildung von Wahl zu Wahl abwechseln (vgl. Hloušek/Šedo 2008; Kisszelly 2008).³ In Polen hat sich das Parteiensystem dagegen erst relativ spät entwickelt und blieb auch bis in die Gegenwart labil. Das dauerhaft hohe Maß an Instabilität und Fluidität der Parteien wird aber von der Stabilität der beiden politischen Lager begleitet (vgl. Bingen 2008). Auch in den baltischen Staaten (vgl. Reetz 2008) und in Südosteuropa (vgl. Helmerich 2008; Olteanu 2008) konnten sich bis heute keine konsolidierten Parteiensysteme etablieren. Hier sind eine große Instabilität und das hohe Gewicht informeller Netzwerke kennzeichnend. Als stabil erwiesen sich in den baltischen Staaten nur bestimmte Führungspersönlichkeiten. In Kroatien zeichnet sich dagegen eine stabile Lagerbildung ab. Schließlich finden sich auch Systeme, die nach einem stabilen Beginn später eine hohe Instabilität aufweisen, wie etwa Bulgarien (Autengruber 2008).

Bezogen auf die Fragmentierung ist festzustellen, dass in den ostmitteleuropäischen Staaten sowohl Parteiensysteme existieren, in denen große oder mittlere Parteien überwiegen (Ungarn, Tschechien), als auch solche, in denen dauerhaft kleinere Parteien verbreitet sind (Slowenien). Nur in Ungarn und Tschechien ist die Tendenz zu einem Zweiparteiensystem zu beobachten, wo jeweils die gleichen beiden Parteien durchgängig dominieren.

Im post-sowjetischen Raum blieb die Opposition generell schwach. Vorherrschender Parteitypus sind „Parteien der Macht“ bzw. administrative Kunstreparteien. In den kaukasischen Staaten zeichnet sich eine Tendenz zu „Anderthalbparteiensystemen“ ab (vgl. Klein 2008), in Russland wurde unter Vladimir Putin ein „gelenktes Parteiensystem“ geschaffen (vgl. Mommsen/Michaleva 2008).

In Studien über die neuen Parteien und Parteiensysteme im post-sozialistischen Osteuropa überwiegen kritische Einschätzungen. Zum einen wird Kritik an der Qualität der Parteien geübt. Diese werden als labil und mit erheblichen Defiziten behaftet gekennzeichnet (vgl. de Nève 2008: 281ff.). Kritisiert wird insbesondere die schwache gesellschaftliche Verankerung der Parteien sowie ihre verbreiteten *rent-seeking*-Strategien gegenüber dem Staat, was sich in Patronage, Klientelismus und Korruption niederschlägt (vgl. z. B. Kopecský 2006).

² Die skizzierte Entwicklung der post-sozialistischen Staaten lässt sich den einschlägigen Demokratiedexes entnehmen, etwa dem Freiheitsindex von *Freedom House* oder dem Bertelsmann Transformationsindex. Der jüngste Bericht von *Freedom House* aus dem Jahr 2009 kommt im Hinblick auf die post-sozialistischen Staaten zu folgendem Ergebnis: 13 Staaten werden als frei, acht als teilweise frei und sieben als nicht frei eingestuft. Nicht frei sind danach Aserbaidschan, Weißrussland, Kasachstan, Usbekistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Russland. Als teilweise frei werden Moldawien, Georgien, Kirgisistan, Albanien, Bosnien-Herzegowina, Armenien, Montenegro und Mazedonien klassifiziert. Alle anderen post-sozialistischen Staaten sind laut *Freedom House* frei (www.freedomhouse.org).

³ Eine Ausnahme stellt in dieser Hinsicht nur die Parlamentswahl in Ungarn im Jahr 2006 dar, wo erstmals eine Regierung knapp bestätigt wurde.

Im Hinblick auf den Entwicklungsstand der Parteiensysteme wird zum anderen bemängelt, dass die Parteiensysteme nach wie vor durch eine hohe Anzahl an Parteien, extensive Volatilität und geringe Effektivität gekennzeichnet seien und entsprechend noch immer in den Anfängen ihrer Entwicklung steckten. Peter Mair hat in seiner kritischen Einschätzung des Konsolidierungsgrades der post-kommunistischen Parteiensysteme eine Reihe von Besonderheiten hervorgehoben. So seien die politischen Systeme dieser Region dadurch gekennzeichnet, dass weder eine entwickelte Zivilgesellschaft, noch eine ausgeprägte *cleavage*-Struktur vorhanden sei. Gleichzeitig gebe es aber mobilisierte und polarisierte Öffentlichkeiten. Der politische Wettbewerb werde von Eliten ausgetragen, die nur geringe Loyalität gegenüber Parteien verspüren. Die Wettbewerbsstruktur rufe schließlich einen hohen Grad an Konflikten hervor und nur wenige Anreize für integratives und konsensuales Verhalten. Dies alles seien schlechte Voraussetzungen für die Konsolidierung von Parteiensystemen (zit. n. Lewis 2006: 565).

Selbst in den mittelosteuropäischen Demokratien scheinen in jüngster Vergangenheit die Krisensymptome zuzunehmen. Zu verweisen ist etwa auf den großen Erfolg populistischer Parteien und Politiker (vgl. Frölich-Steffen 2008). Hinzu kommen ein auffallend niedriges Vertrauen der Bevölkerungen in die nationalen demokratischen Institutionen sowie sinkende Wahlbeteiligungsraten und eine gleich bleibend hohe Wählervolatilität. Diese und weitere Symptome scheinen für eine unterschwellige Instabilität dieser vermeintlich konsolidierten neuen Demokratien zu sprechen (Lang 2007).

Im Folgenden soll die fast durchgängig als krisenhaft wahrgenommene Herausbildung des Parteienswettbewerbs in den post-sozialistischen Staaten beleuchtet werden. Dazu werden zum einen Faktoren diskutiert, die gemeinhin als strukturprägend für die Herausbildung von Parteien und Parteiensystemen gelten. Zum anderen wird auf Indikatoren für die Institutionalisierung und Konsolidierung von Parteien eingegangen. Auf diese Weise sollen auch die Ursachen für die unterschiedlichen Entwicklungen der Parteien und Parteiensysteme deutlich werden.

2. Strukturprägende Einflussfaktoren auf die Entwicklung der Parteien und Parteiensysteme

Die Entstehung bzw. Wiederentstehung von Parteien und Parteiensystemen wird in der Regel als pfadabhängiger Prozess betrachtet, in dem eine Reihe strukturprägender Faktoren einflussreich sind. Dabei stehen die neuen institutionellen Rahmenbedingungen – insbesondere Wahlsystem und Regierungssystem – und die *cleavage*-Struktur der Gesellschaften an erster Stelle. Daneben werden auch der Modus des Systemwechsels und historische Traditionen sowie das Verhalten politischer Akteure als folgenreich für die jeweilige Ausprägung des parteipolitischen Wettbewerbs herausgestellt (vgl. z. B. Merkel 1997: 338ff.; Biełasiak 2002: 189ff.; Grotz 2000: 29ff.).⁴

Es ist unstrittig, dass sich die Ausgestaltung der neuen Institutionensysteme auf die Parteiensysteme auswirkt. Dem Wahlsystem werden dabei entscheidende Wirkungen zugeschrieben, vor allem in Hinblick auf die Fragmentierung. Mehrheitswahlsysteme erzeugen nach gängiger Auffassung eine Tendenz zu Zweiparteiensystemen bzw. zur bipolaren Blockbildung. Kombinierte Wahlsysteme führen dagegen zu moderat fragmentierten

⁴ Als weitere Faktoren, auf die im Folgenden nicht näher eingegangen wird, gelten der spezifische Typus des kommunistischen Regimes (Kitschelt et al. 1999; Tiemann 2008) oder die europäische Integration (Dieringer/Öispuu 2008).

Mehrparteiensystemen. Verhältniswahlsysteme mit geringen disproportionalen Verzerrungseffekten bringen schließlich die Tendenz zu moderat oder stark fragmentierten Mehrparteiensystemen mit sich (Merkel 1997: 342). Im Hinblick auf die Wirkung der Wahlsysteme ist einschränkend festzuhalten, dass mit strukturbildenden Wirkungen erst nach mehreren Wahlrunden zu rechnen ist, in denen jeweils das gleiche Wahlsystem zur Anwendung kommt. Wenn, wie in der Ukraine das Wahlsystem mehrfach grundlegend verändert wird, kann das Wahlsystem kaum Wirkung entfalten (Bos 2008: 214ff.).

Jack Bielsiak (2006) stellt einen eindeutigen Zusammenhang zwischen dem eingeführten Wahlsystem und dem jeweiligen Regimetyp in den post-sozialistischen Staaten heraus. Danach wächst mit dem Demokratisierungsgrad auch die Wahrscheinlichkeit, dass ein inklusives Wahlsystem verankert wird – in der Regel ein Verhältniswahlsystem oder ein kombiniertes Wahlsystem (Bielsiak 2006: 428). Entscheidend sei der Verlauf des Systemwechsels und die Frage, wie stark die alten Eliten den Prozess kontrollieren können. Dort wo die Opposition im Vorteil war, wurden inklusive Wahlsysteme – in der Regel Verhältniswahlsysteme – eingeführt. Dort, wo die alten Eliten die Kontrolle behielten, wurde an den Mehrheitswahlsystemen des sozialistischen Systems festgehalten (Bielsiak 2006: 429). Im Hinblick auf nach den Gründungswahlen erfolgte Reformen der Wahlsysteme zeigt sich bei Reformen auf der Ebene des Wahlsystems ein Trend hin zu mehr inklusiven Systemen, bei Reformen zur Modifizierung eines bestehenden Wahlsystems dagegen ein Trend hin zu mehr restriktiven Regelungen. Konkret wurden in einigen Ländern die ursprünglich eingeführten Mehrheitswahlsysteme durch Verhältniswahlsysteme oder kombinierte Wahlsysteme ersetzt, was in der Regel mit der weiteren Demokratisierung verbunden war. Russland stellt in dieser Beziehung auf den ersten Blick eine Ausnahme dar, ging die dortige Einführung eines Verhältniswahlsystems doch nicht mit der Demokratisierung des politischen Systems einher. Bei genauerem Hinsehen wird aber schnell deutlich, dass das in Russland verankerte Verhältniswahlsystem ein höchst exklusives System ist. Denn die im internationalen Vergleich unverhältnismäßig hohe Sperrklausel von sieben Prozent, die überdies mit hohen Hürden für die Zulassung einer Partei verbunden ist, führte zur weiteren Einschränkung des Parteienpluralismus. In vielen Ländern, in denen von Anfang an Verhältniswahlsysteme eingeführt wurden, sind Sperrklauseln erhöht oder aber die Zahl der zu vergebenden Mandate verringert worden (Bielsiak 2006: 428). Dies hat zur Konzentration der Parteiensysteme beigetragen.

Neben den Wahlsystemen erwiesen sich auch die rechtlichen Regelungen zur Registrierung und Finanzierung von Parteien als wichtiger Einflussfaktor. Die in vielen Ländern eingeführte staatliche Parteienfinanzierung, die in der Regel an den Wahlerfolg gebunden ist und damit die im Parlament vertretenen Parteien bevorzugt, trug zur Stabilisierung der Parteiensysteme bei. In einigen Ländern, wie in der Ukraine, aber auch in Lettland und Rumänien, spielen bei der Finanzierung der Parteien Unternehmer bzw. Wirtschafts-Holdings und damit wirtschaftliche Interessen eine zentrale, aber wenig transparente Rolle. Generell muss bei der Betrachtung des institutionellen Einflusses unbedingt das Wirken informeller Institutionen einbezogen werden, die in einigen Ländern ein unverhältnismäßig hohes Gewicht haben und die formellen Regeln systematisch unterlaufen. In diesen Ländern (wie z. B. in Russland und der Ukraine) fällt die strukturprägende Wirkung der formellen Institutionen zwangsläufig geringer aus.

Bezogen auf die Wirkung von Regierungssystemen hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass sich parlamentarische Systeme als für die Entwicklung des Parteiensystems förderlicher erweisen als präsidentielle oder semi-präsidentielle, da in letzteren die Rolle von Parteien von vornherein eingeschränkt ist. Die post-kommunistischen Staaten bestätigen diese gängigen Hypothesen. So kommt in den Staaten, in denen präsidentielle oder semi-präsidentielle Regierungssysteme eingeführt wurden, den Parteien als intermediären Akteu-

ren eine vergleichsweise schwache Position zu. Die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse blieben bei der Regierungsbildung in der Regel unberücksichtigt und das Kriterium der parteipolitischen Zugehörigkeit hat bei der Rekrutierung von Regierungsmitgliedern nur eine nachgeordnete Relevanz. Parteien blieben dann besonders schwach, wenn präsidentielles bzw. semi-präsidentielles System in einem autoritären oder hybriden Regime angesiedelt sind. Dies ist mit Ausnahme der baltischen Staaten und der Ukraine (seit der Orangen Revolution des Jahres 2004) in allen Nachfolgestaaten der Sowjetunion der Fall. Charakteristisch sind die Dominanz der Präsidenten und ein eingeschränkter bzw. gelenkter politischer Wettbewerb. Zur Schwäche der Parteien in diesen Regimen trug auch das Selbstverständnis der dominierenden Präsidenten bei, die sich als überparteilich verstanden und generell ein distanziertes Verhältnis zu Parteien pflegten.

In allen anderen post-kommunistischen Staaten herrschen parlamentarische Regierungssysteme vor. Auch in Polen und Kroatien, wo semi-präsidentielle Systeme verankert wurden, zeichnet sich eine Tendenz zur Parlamentarisierung ab, die Kompetenzen der Präsidenten bzw. deren extensive Auslegung wurden entsprechend reduziert. Im Gegensatz zu den Nachfolgestaaten der Sowjetunion haben sich in Ostmitteleuropa und Südosteuropa durchgängig pluralistische Parteidemokratien herausgebildet, in denen Parteien als intermediäre Akteure den politischen Entscheidungsprozess maßgeblich beeinflussen. Allerdings stellt sich der Konsolidierungsgrad der Parteiensysteme auch dort nicht einheitlich dar.

Über die Bedeutung gesellschaftlicher Konfliktlinien für die Formierung stabiler Parteiensysteme in Westeuropa besteht seit der Untersuchung von Lipset und Rokkan aus dem Jahr 1967 weitgehend Konsens. Lipset und Rokkan haben bekanntlich vier *cleavages* herausgearbeitet, die in Folge von Nationalstaatsbildung, Säkularisierung und Industrialisierung die westeuropäischen Gesellschaften spalteten und die Parteienbildung strukturierten.⁵ Bezogen auf Osteuropa wird nicht nur auf die Bedeutung der vier klassischen *cleavages* für die Genese der post-sozialistischen Parteiensysteme verwiesen. Als strukturbildend gelten daneben der politische Transformationskonflikt (Regime versus Antiregime) und ethnisch-linguistische Konflikte (vgl. z. B. Merkel 1997: 348). Allerdings zeigen vergleichende Untersuchungen, dass die westeuropäischen Gesellschaften strukturierenden *cleavages* in den post-sozialistischen Systemen nicht in dem selben Maße ausgeprägt sind und ganz generell fest verankerte Konfliktlinien noch fehlen (Tiemann 2008). Der politische Wettbewerb wird stattdessen häufig durch Konflikte zwischen Personen oder Elitengruppen strukturiert.

Die Gestalt der neuen Parteiensysteme wurde zumindest zu Beginn auch durch den Modus des Systemwechsels beeinflusst, wobei der Transformationskonflikt zwischen der herrschenden Staatspartei und der demokratischen Opposition zentrale Bedeutung zukam. So war das Entstehen breiter Anti-Regime-Koalitionen, die häufig in der Gestalt von Forums-Parteien auftraten, ein typisches Merkmal der Transitionsprozesse in den sozialistischen Systemen. Am Anfang der Transitionsprozesse haben diese Anti-Regime-Koalitionen in den Auseinandersetzungen mit den herrschenden Staatsparteien den Systemwechsel maßgeblich vorangetrieben. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um einen ausgehandelten, einen von oben gelenkten oder einen revolutionär erzwungenen Wechsel handelte oder das alte Regime ganz einfach kollabierte. Der Transformationskonflikt hatte die Bipolarisierung des Parteidiktaturen handelte und die gewandelten Staatsparteien im neuen demokratischen System als Akteure erhalten blieben. Der Trans-

⁵ Zentrum versus Peripherie; Religion versus säkularer Staat; Stadt versus Land; Kapital versus Arbeit.

formationskonflikt zwischen Nachfolgeparteien des alten Regimes und Parteien der Regimeopposition trat zwar nach den Gründungswahlen sehr schnell deutlich in den Hintergrund, hat allerdings in jüngerer Vergangenheit wieder an Bedeutung gewonnen. In den mittelosteuropäischen Systemen kam es gerade in Polen und Ungarn zu einem Wiederaufleben des Konfliktes zwischen Post-Kommunisten und Post-Antikommunisten, verbunden mit der Forderung nach einer Abrechnung mit den Vertretern des alten Regimes. Diese Auseinandersetzung vermischt sich mit der Frage nach der Verantwortung für die Härten der mit der Transformation verbundenen Umverteilungsprozesse (Bos/Segert 2008b: 328).

Historische Traditionen sind ein weiterer Faktor, der sich auf die Gestalt der Parteiensysteme auswirkt. In dieser Beziehung ist zunächst einmal entscheidend, ob an Parteiensysteme der vorautoritären Phase angeknüpft werden kann und Parteien der vorkommunistischen Zeit wieder belebt werden können. Dies ist umso wahrscheinlicher, wenn es in der vorautoritären Demokratie fest verankerte Parteien gab und die nachfolgende autoritäre Phase vergleichsweise kurz war. Die dauerhafte Neugründung historischer Parteien ist in den post-sozialistischen Staaten nur in wenigen Fällen gelungen und eine Ausnahme geblieben. So sind in Ungarn zwar im Zuge des Systemwechsels einige historische Parteien wieder gegründet worden, wie etwa die Unabhängige Partei der Kleinen Landwirte und die Christdemokratische Volkspartei, aber sie sind inzwischen wieder verschwunden oder spielen nur noch eine marginale Rolle. In Tschechien können dagegen sowohl die 1989 wieder gegründete Tschechische Sozialdemokratische Partei als auch die 1990 aus der Kommunistischen Partei der Tschechoslowakei hervorgegangene Kommunistische Partei von Böhmen und Mähren auf weit vor die sozialistische Ära zurückreichende Traditionen aufbauen. Beide Parteien sind stabile Akteure des tschechischen Parteiensystems. Zu den historischen Traditionen sind aber auch die (Block-)Parteiensysteme des sozialistischen Regimes zu zählen, die nicht ohne Wirkung auf die Formierung der neuen Parteiensysteme blieben. So konnten sich diese in einzelnen Fragmenten auch in den neuen Demokratien erhalten. Dies gilt insbesondere für die Nachfolger der kommunistischen Parteien (vgl. dazu Kuzio 2008) und die Bauernparteien.

Neben den genannten institutionellen und strukturellen Faktoren gehört auch das Verhalten der politischen Eliten und einzelner politischer Akteure zu den strukturprägenden Einflussfaktoren. Nicht nur *structure*, sondern auch *agency* prägt die Gestalt der neuen Parteiensysteme: „Agency has been found to have a specific – though not unconditional – role in cleavage formation itself“ (Lewis 2006: 578). Gerade jüngere Analysen von Mitte-Rechts-Parteien in Ostmitteleuropa verweisen auf das höhere Gewicht von „agency over structure, choice over legacy, and action rather than institutions in explaining the political success of particular organisations“ (Lewis 2006: 578). Generell ist eine starke Personalisierung des politischen Raumes ein Charakteristikum in den post-sozialistischen Systemen. Parteien entstanden häufig um charismatische Einzelpersonen und stützen sich auf private und berufliche Netzwerke. Rivalitäten zwischen den Akteuren, persönliche Eitelkeiten und die Geltungssucht von Akteuren wirken sich deshalb auf die Gestalt der neuen Parteiensysteme aus. Ohne die Betrachtung des Verhaltens der politischen Akteure erscheinen die unterschiedlichen Entwicklungen in den post-kommunistischen Staaten deshalb kaum zu erklären.

3. Parteien und Parteiensysteme in der Dauerkrise?

Als Gradmesser für die Konsolidierung eines Parteiensystems werden insbesondere Fragmentierung und Wählerfluktuation (Volatilität) herangezogen. Starke Fragmentierung, das

heißt eine große Zahl kleiner Parteien, und hohe Volatilität gelten als Indikatoren für eine fehlende Konsolidierung des Parteiensystems. Neben niedriger Volatilität und Fragmentierung werden als weitere Kennzeichen eines konsolidierten Parteiensystems noch das Vorhandensein einer klaren *cleavage*-Struktur, das weitgehende Fehlen von Extremismus und Gewalt, die Trennung von territorialer und funktionaler Interessenrepräsentation, ein Rückgang des innerparteilichen Faktionalismus und die Koalitionsfähigkeit der Parteien genannt (vgl. z. B. Beyme 1997).

Bezogen auf die Institutionalisierung und Konsolidierung von Parteien werden neben der Lebensdauer und dauerhaften parlamentarischen Präsenz die Routinisierung innerparteilicher Verhaltensmuster sowie die Wertschätzung, die Parteien bei ihren Mitgliedern und in der Bevölkerung genießen, als wichtige Indikatoren betrachtet. Der Ansatz der Forschungsgruppe „Parteien“ am *German Institute of Global and Area Studies* zur Analyse der Institutionalisierung von Parteien stellt vier Merkmale einer institutionalisierten Partei heraus (Köllner 2006: 15). Ersten besitzen sie stabile Wurzeln in der Gesellschaft, zweitens können sie autonom gegenüber gesellschaftlichen Gruppen außerhalb der Partei agieren. Weiter verfügen sie über einen ausdifferenzierten bürokratischen Apparat und sei in den Wahlkreisen präsent. Schließlich trete die Partei nach außen als Einheit auf, lasse aber begrenzt auch innerparteiliche Diskussionen und Abweichungen von der Parteilinie zu.

Legt man die genannten Kriterien zu Grunde, so sind bei der Betrachtung der post-sozialistischen Parteien und Parteiensysteme tatsächlich eine Reihe von Defiziten und krisenhaften Entwicklungen nicht zu übersehen. So verweisen geringe Parteimitgliederzahlen, ein relativ niedriges Niveau der Parteiidentifikation und dauerhaft hohe Volatilität auf eine geringe gesellschaftliche Verankerung der Parteien.

Tatsächlich stehen die Bevölkerungen in den post-sozialistischen Staaten den politischen Parteien mit ausgeprägtem Misstrauen gegenüber. In Umfragen geben weit mehr als die Hälfte der Befragten an, dass sie kein Vertrauen in die politischen Parteien ihres Landes haben. Im Frühjahr 2008 bekannten sich in den zehn osteuropäischen neuen Mitgliedsstaaten der EU 83,6 Prozent der Befragten dazu, dass sie den politischen Parteien ihres Landes eher nicht vertrauen.⁶ In Lettland ist dieser Wert mit 90 Prozent besonders hoch, es folgen Litauen (87 Prozent), Tschechien und Polen (86 Prozent), die Slowakei (85 Prozent) und Ungarn, Slowenien und Bulgarien (83 Prozent). Nur in Rumänien lag der Wert mit 75 Prozent knapp unter dem Wert für die gesamte EU (76 Prozent) (Standard Eurobarometer 69: 73-74). Auch das Vertrauen in die nationalen Regierungen und Parlamente ist im Vergleich zu Westeuropa sehr viel niedriger. Laut Umfragen des Eurobarometers gaben im Frühjahr 2007 in den neuen Mitgliedsstaaten der Union mehr als zwei Drittel der Befragten an, dass sie der nationalen Regierung (70 Prozent) bzw. dem nationalen Parlament (73 Prozent) eher nicht vertrauen. In den Staaten der EU15 lagen die entsprechenden Werte bei 48 Prozent und 43 Prozent (Standard Eurobarometer 67: 52).

Außerdem werden Parteien von den Bürgern der post-sozialistischen Staaten als besonders korrupte Organisationen wahrgenommen. Den Erhebungen von *Transparency International* ist zwar zu entnehmen, dass Parteien und Parlamente weltweit als die am stärksten von Korruption betroffenen Institutionen betrachtet werden, aber dies ist in Osteuropa in besonderem Maße der Fall. Parteien werden in den post-sozialistischen Staaten fast durchgängig als sehr oder extrem korrupt angesehen. Diese Auffassung wird zum Beispiel in Polen von 79 Prozent der Befragten geteilt (de Nèye 2008: 296ff.).

Das geringe Vertrauen in Parteien, Parlament und Regierung ist sicher eine Ursache für die sinkenden Wahlbeteiligungsraten (vgl. de Nèye 2008: 291) und die hohe Volatilität, die

⁶ In den Ländern der EU 15 gaben nur 68,1 Prozent der Befragten an, eher kein Vertrauen in die nationalen politischen Parteien zu haben (eigene Berechnung nach Standard Eurobarometer 69: 74).

keinesfalls mit der zunehmenden Zahl an Wahlen abnimmt, sondern seit Beginn der 90er Jahre auf einem hohen Niveau verblieben ist (Sikk 2005: 395). Noch immer verschwinden zentrale Akteure des Parteienwettbewerbs. Es ist auch keine Ausnahme, wenn ehemalige Regierungsparteien bei den nächsten Parlamentswahlen einen regelrechten Absturz erleben und in der Bedeutungslosigkeit versinken, wie zum Beispiel in Polen mehrfach geschehen.

Die referierten Befunde sprechen insgesamt für eine Entfremdung zwischen politischen Eliten und der Bevölkerung. Das fehlende Vertrauen in Parteien und andere politische Institutionen ist nicht zuletzt auf sichtbar gewordene Bestechungsskandale und Klientelstrukturen zurückzuführen. Eine weitere Ursache für die schwache Verbindung zwischen Parteien und Gesellschaft dürfte aber auch im generell negativen Image von Parteien in den ehemaligen Einparteidiktaturen und der erzwungenen Mobilisierung unter den sozialistischen Regimen liegen.

Der schwachen gesellschaftlichen Verwurzelung steht eine starke Verbindung der Parteien zum Staat gegenüber. Dabei lassen sich verschiedene Dimensionen unterscheiden: die Abhängigkeit der Parteien vom Staat, die Regulierung der Parteitätigkeit durch den Staat und schließlich die Kolonialisierung des Staates durch die Parteien (Kopecký 2006: 254). Die Abhängigkeit vom Staat ergibt sich aus der staatlichen Parteienfinanzierung. Diese umfasst neben Geldzahlungen aus dem Staatshaushalt auch Regelungen, die den freien Zugang zu den Medien garantieren. Hinzu kommt die Regulierung von Parteiaktivitäten durch den Staat. Hier geht es um die rechtlichen Grundlagen der Parteien, die in Verfassungen und in Parteiengesetzen verankert sind. Darunter fallen auch die gesetzlichen Regeln in Zusammenhang mit der Parteienfinanzierung (Kopecký 2006: 255ff.).

Die Kolonialisierung des Staates durch die Parteien schlägt sich in Patronage, Klientelismus und Korruption nieder. Bei allen drei Phänomenen handelt es sich um Austauschbeziehungen, in denen staatliche Ressourcen gegen politische Unterstützung vergeben werden. Die Parteipatronage umfasst die Verteilung von Stellen und wichtigen öffentlichen und halböffentlichen Positionen. Der Zugang zu den staatlichen Ressourcen für Patronage ermöglicht es den Parteiführungen, selektive Anreize an Partei-Aktivisten und Partei-Eliten im Austausch für Parteiloyalität zu verteilen. Patronage dient dazu, den Mangel an Organisationsstrukturen und die geringe Präsenz an der Partebasis zu kompensieren, und ist eine Schlüsselressource für die Verankerung der Partei im politischen System. Partei-Klientelismus bezieht sich ebenfalls auf die selektive Verteilung öffentlicher Ressourcen, allerdings mit dem Ziel, Wahlerfolge abzusichern. Dies geschieht etwa über Subventionen und Wahlgeschenke. Neben Patronage und Klientelismus spielt bei der Kolonialisierung des Staates schließlich auch das bereits erwähnte Problem der Korruption eine Rolle. In Zusammenhang mit Parteien erfolgt Korruption etwa dadurch, dass die Zahlung von Spenden im Austausch für die Vergabe von Lizenzen oder bestimmte Subventionen erfolgt (Kopecký 2006: 258ff.).

Die enge Verbindung zwischen Parteien und Staat ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die neu entstandenen Parteien maßgeblich am Wiederaufbau staatlicher Institutionen beteiligt waren. Auf diese Weise hatten sie die Möglichkeit, die Spielregeln entsprechend ihren persönlichen Interessen zu definieren. Die Schwäche der staatlichen Strukturen nach dem Systemwechsel kam den Parteien dabei entgegen, weil deren *rent-seeking*-Strategien nur wenig Widerstand entgegengesetzt werden konnte. Letztlich mündete dies in einem sich selbst verstärkenden Prozess. Weil es den Parteien gelungen ist, Ressourcen aus dem Staat herauszuziehen, können sie es sich leisten, sich weiterhin von der Gesellschaft zu isolieren. Da sie vom Staat materielle Ressourcen erhalten, sind sie nicht so sehr auf die Mobilisierung der Bevölkerung und den Ausbau ihrer organisatorischen Strukturen angewiesen (Kopecký 2006: 254).

4. Fazit

Bei der Betrachtung der gegenläufigen Entwicklungstrends in den post-sozialistischen Staaten zeichnet sich ein klares Bild ab. Auf den ersten Blick wird ein Zusammenhang zwischen der Zugehörigkeit eines Staates zu einer der Subregionen Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa und dem jeweils erreichten Demokratisierungsgrad und der Herausbildung pluralistischer Parteiensysteme deutlich. Auch die institutionelle Ausgestaltung der post-sozialistischen Systeme reflektiert die Grenzen zwischen den Subregionen. Während in Ostmittel- und Südosteuropa sowie den baltischen Staaten Verhältniswahlsysteme oder kombinierte Wahlsysteme und parlamentarische oder semi-präsidentielle Regierungssysteme eingeführt wurden, dominieren im GUS-Raum präsidentielle Systeme und Mehrheitswahlsysteme. So bestätigen die post-sozialistischen Systeme zwar grundsätzlich die gängigen Hypothesen über die Wirkungen von Wahl- und Regierungssystemen, aber für die unterschiedlichen Entwicklungspfade scheinen tiefer liegende Ursachen maßgeblich.

Die Trennlinie zwischen den ostmittel- und südosteuropäischen Staaten sowie den Nachfolgestaaten der Sowjetunion spiegelt sich auch in anderen Befunden. So gibt es etwa im Hinblick auf die Volatilität klare Unterschiede zwischen den Subregionen. In den postsowjetischen Staaten und Südosteuropa ist sie in der Regel höher als in Mittelosteuropa (Lane/Ersson 2007). Auch die Verbindung zwischen Parteien und Staat gestaltet sich entsprechend der regionalen Zugehörigkeit der Staaten unterschiedlich. Zu unterscheiden sind Systeme, in denen die Beziehungen zwischen Staat und Parteien überwiegend auf einer umfassenden staatlichen Parteienfinanzierung und Regulierung der Parteiaktivitäten basiert, von solchen, wo die Verteilung staatlicher Ressourcen über *rent-seeking* in den staatlichen Institutionen erfolgt. Diese Unterscheidung entspricht ungefähr der Grenze zwischen Ostmitteleuropa und den baltischen Staaten auf der einen sowie den post-sowjetischen und den Balkan-Staaten auf der anderen Seite (Kopecký 2006: 270).

Dies scheint dafür zu sprechen, dass die geographische und damit die kulturelle und historische Nähe zu Westeuropa der entscheidende Faktor für die Erklärung der unterschiedlichen Entwicklungswege ist. Historische *legacies* aus der Zeit vor dem Sozialismus scheinen stärker zu wiegen als der Post-Sozialismus, der das verbindende Element der Staaten der Region Ost-, Ostmittel und Südosteuropa darstellt. Die Annahme, dass sich die Staaten trotz unterschiedlicher historischer und kultureller Voraussetzungen als post-sozialistische Systeme auf einem gemeinsamen spezifischen Entwicklungspfad befinden, wird dadurch zumindest in Frage gestellt. Die oft implizit vorgenommene Prämisse der Einheitlichkeit post-sozialistischer Entwicklungen greift auf jeden Fall zu kurz, da sie die nationalen Besonderheiten der Staaten zu stark ausblendet. Die Post-Sozialismus-Perspektive berücksichtigt überdies zu wenig, dass sich in den Ostblockstaaten sehr unterschiedliche Typen sozialistischer Systeme etabliert hatten, mit unterschiedlichen Folgewirkungen für ihre Nachfolgeregime und auch für die Gestalt des jeweiligen parteipolitischen Wettbewerbs (Tiemann 2008).

Die geschilderten Krisenphänomene werden in der Regel als noch nicht überwundene Mängel der neuen Demokratien interpretiert, die im Zuge der weiteren Demokratisierung und Konsolidierung zu überwinden sind. Ein Vergleich mit aktuellen Entwicklungen in westeuropäischen Demokratien weist den Weg in eine andere Richtung. Denn tatsächlich lassen sich eine Reihe von Parallelen zwischen den Krisenerscheinungen des Ostens und ganz ähnlichen Entwicklungen im Westen entdecken. Schon seit einigen Jahren wird in den Sozialwissenschaften über die Krise der repräsentativen Demokratie des Westens diskutiert, wobei unter anderem auf die ansteigende Parteien- und Demokratieverdrossenheit der Bürger und den damit einhergehenden Vertrauensverlust, den demokratische Institutionen erle-

ben, verwiesen wird (vgl. z. B. Webb 2005; Bernhagen/Marsh 2007). Auch das Erstarken populistischer Parteien ist kein auf Osteuropa begrenztes Phänomen (Frölich-Steffen 2008). Dies deutet auf einen parallelen Wandel der ost- und westeuropäischen Systeme hin. Gemeinsam ist beiden, dass sie unter dem Druck der Globalisierung stehen. Die dadurch ausgelösten Probleme treten in den osteuropäischen Gesellschaften zwar deutlicher zu Tage als im Westen, aber auch in den westlichen Gesellschaften wird der soziale Ausgleich schwieriger. Die Perspektive, bei den Transformationsprozessen in den post-sozialistischen Systemen handele es sich nur um den Nachvollzug bekannter Entwicklungspfade aus dem Westen, erweist sich auf jeden Fall als zu einseitig (Bos/Segert 2008b).

Angesichts der bei Parteien und Parteiensystemen verbreiteten Defizite und Krisensymptome erscheint es fast erstaunlich, dass in den vergangenen beiden Jahrzehnten in den meisten post-sozialistischen Staaten nachhaltige Demokratisierungsprozesse abgelaufen sind. Trotz aller Defizite haben die Parteien offensichtlich zu diesen Prozessen beigetragen und Konsolidierungsleistungen für die politischen Regime erbracht. Allerdings könnten die Korruption der Parteien sowie eine noch zunehmende Entfremdung zwischen Bürgern und Parteien, die sich in weiter sinkenden Wahlbeteiligungsralten und Vertrauenswerten niederschlagen würde, die Qualität und Stabilität der neuen Demokratien in Zukunft gefährden.

Literaturverzeichnis

- Autengruber, Christian (2008): Bulgarien: Zwischen anfänglichen Konsolidierungstendenzen und aktuellen Umbrüchen, in: Bos/Segert (Hrsg.), S. 133-146.
- Bernhagen, Patrick/Marsh, Michael (2007): Voting and Protesting: Explaining Citizen Participation in Old and New European Democracies, in: Democratization 14 (1), S. 44-72.
- Beyme, Klaus von (1997): Parteien im Prozess der demokratischen Konsolidierung, in: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard (Hrsg.): Systemwechsel 3: Parteien im Transformationsprozess, Opladen, S. 23-56.
- Bielasik, Jack (2002): The Institutionalization of Electoral and Party Systems in Postcommunist States, in: Comparative Politics 34 (1), S. 189-210.
- Bielasik, Jack (2006): Regime Diversity and Electoral Systems in Post-Communism, in: Journal of Communist Studies and Transition Politics 22 (4), S. 407-430.
- Bingen, Dieter (2008): Polen: Wie ein labiles Parteiensystem zu einer Stabilisierung der Demokratie beiträgt, in: Bos/Segert (Hrsg.), S. 77-90.
- Bos, Ellen (2008): Ukraine: Instabile Institutionen, informelle Netzwerke und Regionalisierung des Parteiensystems, in: Bos/Segert (Hrsg.), S. 209-228.
- Bos, Ellen/Segert, Dieter (Hrsg.) (2008a): Osteuropäische Demokratien als Trendsetter? Parteien und Parteiensysteme nach dem Ende des Übergangsjahrzehnts, Opladen.
- Bos, Ellen/Segert, Dieter (Hrsg.) (2008b): Osteuropa als Trendsetter? Parteiensysteme in repräsentativen Demokratien unter mehrfachem Druck, in: Bos/Segert (Hrsg.), S. 323-336.
- de Nève, Dorothée (2008): Parteien in der Krise?, in: Bos/Segert (Hrsg.), S. 281-302.
- Dieringer, Jürgen/Öispuu, Jane (2008): Parteiensystementwicklung in Osteuropa und Europäische Integration, in: Bos/Segert (Hrsg.), S. 55-74.
- Frölich-Steffen, Susanne (2008): Populismus im Osten und im Westen als parallele Entwicklungen?, in: Bos/Segert (Hrsg.), S. 303-321.
- Grotz, Florian (2000): Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa: Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei im Vergleich, Opladen.
- Helmerich, Antje (2008): Kroatien: Vom „faktischen“ Einparteiensystem zum polarisierten Pluralismus, in: Bos/Segert (Hrsg.), S. 167-186.
- Hloušek, Vít/Šedo, Jakub (2008): Tschechien: Konsolidierung des Parteiensystems bei anhaltenden Problemen der Mehrheitsbildung, in: Bos/Segert (Hrsg.), S. 91-103.
- Kiszelly, Zoltán (2008): Ungarn: Auf dem Weg zum Kartellparteiensystem?, in: Bos/Segert (Hrsg.), S. 121-132.

- Kitschelt, Herbert et al. (1999): Post-Communist Party Systems: Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation, Cambridge.
- Klein, Margarete (2008): Kaukasische Staaten: „Anderthalbparteiensysteme“ mit schwacher gesellschaftlicher Verankerung, in: Bos/Segert (Hrsg.), S. 253-277.
- Köllner, Patrick (2006): Die Institutionalisierung politischer Parteien in außereuropäischen Regionen, in: KAS-AI 22 (11), S. 6-26.
- Kopecký, Petr (2006): Political Parties and the State in Post-Communist Europe: The Nature of Symbiosis, in: Journal of Communist Studies and Transition Politics 22 (3), S. 251-273.
- Kuzio, Taras (2008): Comparative perspectives on Communist successor parties in Central-Eastern Europe and Eurasia, in: Communist and Post-Communist Studies 41 (3), S. 397-419.
- Lane, Jan-Erik/Ersson, Svante (2007): Party System Instability in Europe: Persistent Differences in Volatility between West and East?, in: Democratization 14 (1), S. 92-110.
- Lang, Kai-Olaf (2007): Beiträtskater und posttransformative Depression. Ostmitteleuropas innenpolitische Wirrungen, SWP-Aktuell 19, Berlin.
- Lewis, Paul G. (2006): Party Systems in Post-communist Central Europe: Patterns of Stability and Consolidation, in: Democratization 13 (4), S. 562-583.
- Lipset, Seymour Martin/Rokkan, Stein (Hrsg.) (1967): Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives, New York.
- Merkel, Wolfgang (1997): Die Bedeutung von Parteien und Parteiensystemen für die Konsolidierung der Demokratie: ein interregionaler Vergleich, in: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard (Hrsg.): Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozess, Opladen, S. 337-371.
- Mommsen, Margareta/Michaleva, Galina (2008): Russland: Autoritäre Macht und gelenktes Parteiensystem, in: Bos/Segert (Hrsg.), S. 187-207.
- Olteanu, Tina (2008): Rumänien: Vom Einparteiensystem zum Einheitsbrei, in: Bos/Segert (Hrsg.), S. 147-166.
- Reetz, Axel (2008): Baltische Staaten: Politiker als Fixpunkte und verschiedene Varianten von parteipolitischer Fluidität, in: Bos/Segert (Hrsg.), S. 229-251.
- Sikk, Allan (2005): How Unstable? Volatility and the Genuinely New Parties in Eastern Europe, in: European Journal of Political Research 44 (3), S. 391-412.
- Standard Eurobarometer 67 (Frühjahr 2007): http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/_de.pdf, letzter Zugriff: 04.02.2009.
- Standard Eurobarometer 69 (Frühjahr 2008): Europeans State of Mind, unter: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_part1_en.pdf, letzter Zugriff: 04.02.2009.
- Tiemann, Guido (2008): „Cleavages“ oder „Legacies“? Die Institutionalisierung und Struktur des politischen Wettbewerbs im postsocialistischen Osteuropa, in: Bos/Segert (Hrsg.), S. 33-53.
- Webb, Paul (2005): Political Parties and Democracy. The Ambiguous Crisis, in: Democratization 12 (5), S. 633-650.

Wolf Linder

Gesellschaftliche Spaltung und direkte Demokratie am Beispiel der Schweiz

1. Einleitung

Die vier klassischen *Cleavages* – Zentrum-Peripherie, Kirche-Laizismus, Stadt-Land sowie Kapital-Arbeit –, wie sie von Lipset und Rokkan (1967) formuliert wurden, gehören zu den theoretischen Kernkonzepten europäischer Politikwissenschaft. Die Entdeckung, dass diese Spaltungen in allen europäischen Ländern zur Zeit der Nationalstaatenbildung und der Industrialisierung eine bedeutende Rolle gespielt haben und noch spielen, hat besonders die internationale Parteienforschung nachhaltig befruchtet. Der Begriff des *Cleavage* wird allerdings in sehr unterschiedlichen Bedeutungen gebraucht, wie zum Beispiel Ladner (2004) zeigt. Im Folgenden wird er im Sinne von Katz/Mair (1994) oder Bartolini/Mair (1990: 212-249) verstanden, die dem Begriff drei Elemente unterstellen: *Cleavages* beruhen erstens auf dauerhaften Wert- oder Interessengegensätzen, die zweitens eine sozialstrukturelle Basis (Schicht oder Milieu) haben und drittens durch politische Akteure, vor allem Parteien, organisiert und mobilisiert werden.

Für die Schweiz nun weckt die Analyse der klassischen *Cleavages* ein besonderes Interesse. Einerseits war ihre Gesellschaft in der Gründerzeit des Bundesstaats 1848 geprägt von starken historischen Gegensätzen zwischen katholischen und protestantischen Kantonen sowie zwischen Stadt und Land, und die Zeitgeschichte vermerkt für die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts Perioden eines heftigen Klassenkampfs. Andererseits wird dem schweizerischen System eine hohe Integrationskraft bescheinigt, die durch die Wahrung dezentraler politischer Autonomie im Föderalismus und durch die politische Machtteilung in der sogenannten Konkordanz ermöglicht wurde. Welche Rolle aber spielte die direkte Demokratie? Bildet sie ein weiteres Element politischer Integration, oder führte die stete Mobilisierung der Bürgerschaft in umstrittenen Abstimmungen zur Verstärkung gesellschaftlicher Gegensätze? Dies bildete eine der Leitfragen, die eine Berner Forschungsgruppe in einem mehrjährigen Förderprojekt des schweizerischen Nationalfonds untersucht hat (Zürcher 2006; Bolliger 2007; Linder/Zürcher/Bolliger 2008). Dabei wurde die einzigartige Möglichkeit genutzt, die *Cleavages* anhand einer qualitativen und statistischen Analyse aller Volksabstimmungen seit 1874 zu untersuchen. An den über 500 Volksabstimmungen wurde erstmals mittels regionaler Daten untersucht, wie gesellschaftliche Spaltungen in der direkten Demokratie zum Ausdruck kommen, wie die politischen Parteien in den einzelnen Kampagnen die vier *Cleavages* zur Thematisierung, zur Mobilisierung oder zur Vermittlung genutzt haben, und in welchem Verhältnis direkte Demokratie und politische Konkordanz stehen.

Basierend auf den Ergebnissen konzentriere ich mich im Folgenden auf die Entwicklung gesellschaftlicher Spaltungen im Spiegel der Volksabstimmungen. Zum notwendigen Verständnis stelle ich wichtigste Grundzüge der „halbdirekten Demokratie“ der Entwick-

lung der gesellschaftlichen Spaltungen in der Stimmbürgerschaft voran. Anschließend zeige ich, wie die schweizerische Politik unter den Bedingungen direkter Demokratie und konsensueller Machtteilung über gesellschaftliche Spaltungen hinweg zu vermitteln vermag – oder diese im Gegenteil thematisiert und verschärft.

2. Das System „halbdirekter Demokratie“

Das schweizerische Politiksystem (als Übersicht: Linder 2009: 567-605) gewährt den Bürgerinnen und Bürgern über das Wahlrecht hinaus eine direkte Beteiligung an den wichtigsten Entscheidungen des Parlaments. Jede Verfassungsänderung muss dem Volk und den Kantonen zur Abstimmung vorgelegt werden und das doppelte Mehr der Abstimmenden („Volksmehr“) und der Kantone („Ständemehr“) finden, um angenommen zu werden (Verfassungs- oder obligatorisches Referendum). Gesetzesvorlagen unterstehen dem Vorbehalt des fakultativen Referendums: Stimmberechtigte haben die Möglichkeit, innerhalb von drei Monaten 50.000 Unterschriften zu sammeln und so eine Volksabstimmung zu erzwingen. Kommt die Abstimmung zustande, so muss die Gesetzesvorlage mit dem „Volksmehr“ bestätigt werden. Schließlich haben 100.000 Stimmberechtigte die Möglichkeit, mit der Volksinitiative eine Änderung der Verfassung zu verlangen. Sie gilt als angenommen, wenn sie in einer Volksabstimmung – analog zum Verfassungsreferendum – das doppelte Mehr des Volks und der 26 Kantone erreicht.

Dieses System der Volksrechte hat keineswegs zu einer Ausschaltung des Parlaments geführt. Eher bilden die Volksrechte eine Ergänzung parlamentarischer Demokratie. Das zeigt sich am deutlichsten beim fakultativen Referendum: Von den über 2.000 Gesetzen, welche das Parlament seit 1874 verabschiedet hat, sind rund 93 Prozent ohne Ergreifung eines Referendums in Kraft getreten. Von den 214 Verfassungsänderungen, die das Parlament 1848 bis 2003 vorlegte, erreichten 156, also über 60 Prozent, die Mehrheit von Volk und Ständen. Im gleichen Zeitraum fanden nur 13 von den 157 Volksinitiativen, also weniger als 10 Prozent, Gnade bei Volk und Ständen. Damit bleibt die Entscheidungsinitiative auch in der „halbdirekten Demokratie“ bei Regierung und Parlament, aber die Volksrechte haben Auswirkungen auf Entscheidungs- und Systemebene (Linder 2005: 241-299):

- Die Volksrechte sind vor allem Instrumente der Opposition. Im Falle des Referendums wird die parlamentarische Entscheidung bekämpft; im Falle der Volksinitiative versuchen jene Akteure ihre Forderungen einzubringen, die in der parlamentarischen Arena zu kurz kommen.
- Das Verfassungsreferendum, das aufgrund der föderalistischen Kompetenzordnung für jede neue Bundesaufgabe zum Zuge kommt, hat zu einer zurückhaltenden Entwicklung der Wirtschafts- und Sozialstaatsentwicklung geführt.
- Das fakultative Referendum wird zwar nur selten ergriffen, ist aber in diesen Fällen mit über 40 Prozent Erfolgsschancen für die Opposition äußerst wirksam. Die Vermeidung des Referendums ist daher wichtig: Regierung und Parlament antizipieren in der gesamten Gesetzgebung das Oppositiopotential und versuchen Kompromisse zu formulieren, welche das Referendumsrisiko tief halten.
- Volksrechte wirken daher als „Konkordanzzwang“, der die politischen Parteien zu Kooperation und Kompromiss anhält. Nur so ist erklärbar, dass eine „Große Koalition“ von Freisinn, Christdemokraten, Volkspartei und Sozialdemokraten seit 1959 bis in die jüngste Zeit ohne jegliche politisch-programmatische Gemeinsamkeit zusammen regiert hat. Hier liegt ein bedeutsamer Unterschied zu jenen Machtteilungs-Demokratien

im Sinne von Lijphart (1999), welche Großen Koalitionen aufgrund gemeinsamer Regierungsprogramme wie etwa in den Niederlanden bilden.

- Das schweizerische System kennt damit keinen Wechsel von Regierung und Opposition. Stattdessen wird die Abstimmungsdemokratie zum Forum der Opposition: Regierungsparteien scheren „fallweise“ aus dem Kompromiss der Parlamentsmehrheit aus und bekämpfen die Vorlage.

3. Cleavages in der Schweiz

Lipsets und Rokkans vier klassische *Cleavages* lassen sich für die schweizerische Gesellschaft unschwer identifizieren:

Der *Katholizismus-Protestantismus-Konflikt* hat tiefe historische Wurzeln. Zwischen 1648 und 1798 lieferten sich katholische und protestantische Kantone vier gewaltsame Auseinandersetzungen. Der Gründung des Bundesstaats ging eine Sezession katholischer Kantone voraus, die mit dem Sieg der protestantischen Kantone im „Sonderbundskrieg“ beendet wurde. Der Bundesstaat von 1848 stand unter den Vorzeichen liberal-protestantischer Vorherrschaft, und die Kluft zwischen dem laizistisch-protestantischen und dem katholisch-kirchentreuen Lager vertiefte sich zur Zeit des sogenannten Kulturkampfs gegen Ende des 19. Jahrhunderts. Inzwischen ist dies Geschichte. Die Versöhnung des politischen Katholizismus mit dem Laizismus, seine aktive Teilhabe am Bundesstaat sowie die Säkularisierung der Gesellschaft haben der konfessionellen Spaltung Bedeutung und Virulenz genommen (Altermatt 1989).

Der *Zentrum-Peripherie-Konflikt* wird für die schweizerische Gesellschaft vor allem als Graben zwischen der Dreiviertel-Bevölkerungsmehrheit der Deutschschweizer Kantone und den Minderheiten der französisch- sowie italienischsprechenden Landesteile der Romandie und des Tessins interpretiert. Er artikuliert sich im nicht seltenen und zumeist erfolgreichen Bemühen der sprachlichen Minderheiten um den Schutz ihrer Sprachhöheit und der Gleichstellung der Landesteile sowie um die proportionale Beteiligung in allen Behörden des Bundesstaats. Weiter finden sich Differenzen politischer Kultur, die sich unter anderem in unterschiedlichen Präferenzen in verschiedensten Politikbereichen zeigen, etwa in Armeefragen oder der Außenpolitik (Büchi 2000).

Der *Stadt-Land Konflikt* war historisch angelegt in bedeutenden Auseinandersetzungen zwischen Land- und Stadtzentren. Wie in anderen Ländern beruht er seit der Industrialisierung vor allem auf ökonomischen Gegensätzen, die sich heute etwa an unterschiedlichen Interessen der internationalen Dienstleistungszentren und der gewerblich-landwirtschaftlichen Binnenwirtschaft artikulieren. Politisch erhält der Stadt-Land-Gegensatz seine besondere Bedeutung dadurch, dass einer relativ großen Zahl ländlich geprägter Kleinkantone (u. a. Uri, Schwyz, Appenzell, Ob- und Nidwalden) wenige Stadtkantone (Genf, Basel) gegenüberstehen, und dass auch viele größere Städte wie Zürich, Bern oder Lausanne einem ländlich geprägten Kantonsumfeld gegenüberstehen. Der Föderalismus verleiht damit dem ländlichen Element ein politisches Übergewicht (Vatter/Sager 2006).

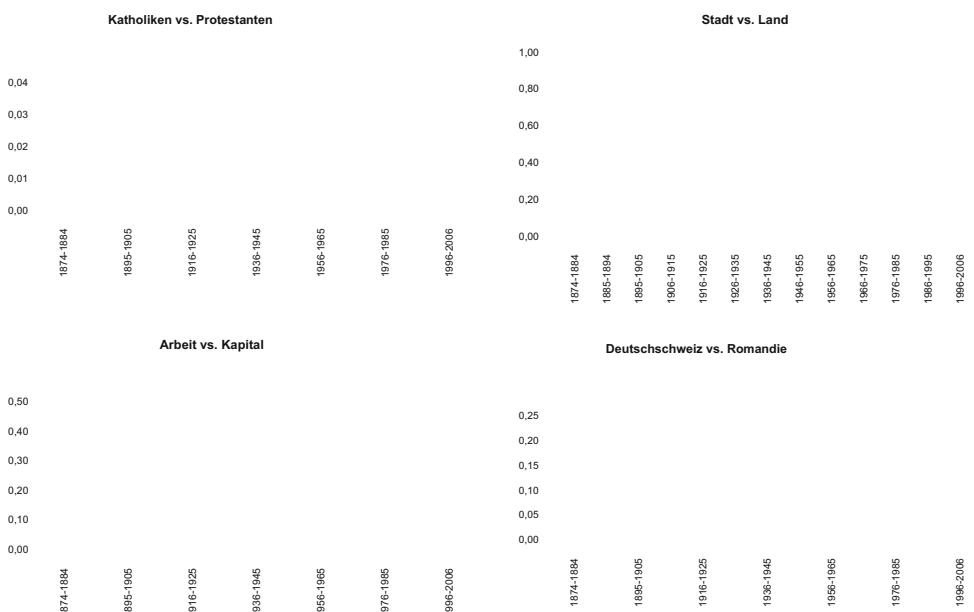
Der *Arbeit-Kapital-Konflikt* schließlich perpetuiert sich wie in anderen Industrieländern dadurch, dass die Produktivität des kapitalistischen Wettbewerbs eben auch stets neue Ungleichheiten mitproduziert. Ungeachtet der völligen Veränderung der Wirtschaft bleibt daher der Interessengegensatz um die primäre Verteilung (Lohn und Arbeitsbedingungen) und die sekundäre Verteilung (Sozialstaatsentwicklung) im Zentrum vor allem zentralstaatlicher Wirtschafts- und Sozialpolitik.

4. Die gesellschaftlichen Spaltungen im Spiegel der Volksabstimmungen seit 1874

Aus den 511 Volksabstimmungen von 1874 bis 2006 lässt sich ein zuverlässiges Bild der Entwicklung der Rokkanschen *Cleavages* in der Stimmbürgerschaft zu ermitteln. Dazu wurde zunächst anhand historischer Quellen für jeden Abstimmungskampf untersucht, ob politische Parteien oder Interessenverbände einen oder mehrere der dauerhaften Konflikte thematisiert und zur Mobilisierung der Stimmbürgerschaft verwendet haben. Sodann wurde das Stimmverhalten in jeder Abstimmung seit 1874 mit Strukturdaten der relativ homogenen Untereinheiten der Kantone, nämlich der Bezirke analysiert: Stimmten etwa Arbeiterbezirke mehr für die Altersversicherung als wohlhabende Wohnbezirke, die ländlich-bäuerlichen Bezirke stärker für die vielen Landwirtschaftsvorlagen als die Städte? Mittels multivariater Regressionsanalysen wurde so der Grad der Polarisierung der Stimmbürgerschaft in jeder Volksabstimmung für jedes thematisierte *Cleavage* ermittelt.¹

Der Verlauf der vier Spaltungen, gemessen am Grad der Polarisierung der Stimmbürgerschaft in den Volksabstimmungen seit 1874, zeigt folgendes Bild:

Abbildung 1: Der Grad der Polarisierung der Abstimmenden (1874-2006)



Quelle: Linder/Zürcher/Bolliger 2008: 49f., 54, 57.

Der Verlauf der Konfliktlinien zwischen Sprach- und Religionsgruppen zeigt das erwartete Bild, das uns die Zeitgeschichte vermittelt. Beide sind im Verlauf der Jahrzehnte ausgekühlten und sind damit weniger bedeutend geworden. Dies gilt jedenfalls für den Konflikt zwischen Katholizismus und Protestantismus, der mit der frühen Integration der katholischen Kräfte in die Regierung, der Aussöhnung des Katholizismus mit dem laizistischen

¹ Methodische Nachweise finden sich bei Linder/Zürcher/Bolliger (2008: 218-221).

Staat und dem Zerfall des „katholischen Milieus“ offensichtlich auch in der Stimmbürgerschaft an Bedeutung verloren hat. Die Spaltung wird in Volksabstimmungen auch seltener und in veränderter Form thematisiert: Es geht weniger um konfessionelle als um Gewissensfragen wie zum Beispiel diejenige der Straflosigkeit des Schwangerschaftsabbruchs oder der Gentechnologie, welche die Kirchentreuen beider Konfessionen von den konfessionell Ungebundenen trennen. Im Verlauf des Sprachkonflikts ist eine Nuance festzuhalten. Die Polarisierung ist im 20. Jahrhundert relativ tief, lässt aber in den letzten Jahrzehnten einen geringfügigen Anstieg erkennen.

Dies erhellt sich vor einem doppelten Hintergrund: Erstens sind mentale und politisch-kulturelle Unterschiede zwischen den Sprachgruppen der Deutschschweiz, der Romandie und des Tessin ein konstantes Medienthema. Das vermag die sogenannten Sprachgräben offenbar auch im Bewusstsein der Stimmbürgerschaft durchaus lebendig zu erhalten. In Volksabstimmungen drücken sie sich beispielsweise regelmäßig aus in einer armeekritischeren Haltung der Romandie, aber einer stärkeren Unterstützung des Sozialstaats oder der außenpolitischen Öffnung der Schweiz im Vergleich zur Deutschschweiz. Zweitens kommen „Gräben“ zwischen den Landesteilen nicht nur in politisch-kulturellen, sondern auch bei wirtschaftsregionalen Egoismen zum Zug, etwa dann, wenn Infrastrukturprojekte eine der Regionen bevorzugen. Romandie und Tessin verfügen zusammen nur über etwa ein Viertel der Stimmkraft, können aber das Zünglein an der Waage spielen, falls die Vorlage in der Deutschschweiz kontrovers beurteilt wird. Die Gleichbehandlung der Landesteile ist darum ein wichtiges Gebot für die Bundesbehörden, um Mehrheiten im Volk zu bekommen. Sie hat beispielsweise dazu geführt, dass die Schweiz zwei und nicht bloß eine einzige neue Schienentransversale durch die Alpen baut, um sowohl der ganzen Deutschschweiz wie auch der Romandie günstigere Verkehrsanbindungen an den Süden zu gewährleisten.

Erstaunlich ist nun aber der Verlauf der beiden anderen *Cleavages*: Sowohl der Arbeit-Kapital- wie der Stadt-Land Konflikt erlebten in den letzten Jahrzehnten einen starken, wenn nicht gar dramatischen Anstieg. Beide Gegensätze sind ökonomisch bedingt und dürften von den Folgen der Globalisierung maßgeblich beeinflusst sein. Letztere hat auch der schweizerischen Wirtschaftspolitik den bekannten Anpassungsdruck der Öffnung der Volkswirtschaft und eines stärkeren Wettbewerbs, der Liberalisierung und des Abbaus des wirtschaftspolitischen Protektionismus gebracht. Von erhöhter Mobilität und erweiterten externen Optionen profitiert vor allem die Unternehmerschaft, während die Konflikt- und Organisationsfähigkeit der Gewerkschaften geschwächtigt wurde. Dem entspricht die stärkere Wahrnehmung des Arbeit-Kapital-Konflikts. Im verschärften Stadt-Land-Konflikt kommt nicht nur das von WTO und EU erzwungene Ende des Agrarprotektionismus, sondern ganz allgemein der Gegensatz zwischen der internationalen Dienstleistungswirtschaft und der gewerblichen Binnenwirtschaft zum Ausdruck. Das klassische Rezept schweizerischer Wirtschaftspolitik – die Verbindung von internationaler Wettbewerbspolitik mit einem Branchenprotektionismus für die Binnenwirtschaft – lässt sich heute weit weniger aufrechterhalten als früher. Aber auch neue Konfliktfelder wie die Umwelt- oder die Ausländerpolitik entzweien städtische und ländliche Regionen.²

² Hier stoßen wir auf zwei neue Konfliktlinien, die in der Schweiz wirksam geworden sind: auf den Gegensatz Materialismus-Postmaterialismus und auf die Konfliktlinie zwischen konservativ-geschlossener und libertär-offener Entwicklung des Landes. Für ihr näheres Verhältnis zu den klassischen Konfliktlinien s. Linder/Zürcher/Bolliger 2008: 22ff., 205f.

5. Die Thematisierung und Mobilisierung von Spaltungen durch die politischen Parteien

Im schweizerischen Vielparteiensystem hat sich jede der vier historischen Parteien des Freisinns, der Christdemokraten, der Volkspartei und der Sozialdemokraten in mehreren *Cleavages* positioniert. Ihre Grundpositionen lassen sich schematisch wie folgt charakterisieren:

Tabelle 1: Cleavages und die Positionierung der größten schweizerischen Parteien

	Freisinnig-demokrat. Partei	Christlich-demokrat. Volkspartei	Schweizerische Volkspartei	Sozialdemokratische Partei
Katholiken/ Protestanten	Laizismus	Katholisch bzw. Kirchentreu	Laizismus	Laizismus
Deutschschweiz/ Romandie	—	—	—	—
Stadt/ Land	Stadt	Land	Land	Stadt
Arbeit/ Kapital	Kapital	Kapital, gelegentlich Arbeit	Kapital	Arbeit

Quelle: Linder/Zürcher/Bolliger 2008: 73.

Diese Grundpositionen reflektieren sowohl die ideellen Parteiprogramme wie die sozial-strukturellen Interessenlagen der jeweiligen Wählerschaft. Auffällig ist, dass sich die Parteien im sprachlich-kulturellen *Cleavage* nicht positionieren. Eine einfache Erklärung liegt darin, dass alle Regierungsparteien sich als nationale Gruppierungen verstehen und daher kein Interesse daran haben können, mit der dauerhaften Privilegierung einer Sprachgruppe die Wählerschaft in den andern Sprachregionen zu verlieren.

Diese Grundpositionen werden von den Parteien nicht nur bei Wahlen, sondern auch bei Volksabstimmungen thematisiert. Zwar geht es bei Referenden und Volksinitiativen zunächst um „Sachabstimmungen“: Soll die Landwirtschaft weiterhin Subventionen erhalten, die Mehrwertsteuer erhöht, das Abkommen mit der EU über die Personenfreizügigkeit erneuert werden? Aber solche „Sachfragen“ beinhalten auch politische Regelungs- und Verteilungskonflikte, die sehr häufig in Bezug stehen zu den Konfliktlinien vor allem von Kapital-Arbeit oder Stadt- Land. Die politischen Parteien mobilisieren ihre Anhängerschaft deshalb im Abstimmungskampf nicht zuletzt dadurch, dass sie in ihren Kampagnen diese tieferliegenden Spaltungen innerhalb der Stimmbürgerschaft thematisieren. *Cleavages* bilden dabei eine Art Kapital oder Ressource, mit denen die politischen Parteien ihre Anhängerschaft beeinflussen und mobilisieren. Sie liefern Argumente und Begründungen für die Abstimmungsempfehlung (Parteiparole), ein „Ja“ oder ein „Nein“ in die Urne zu legen.

Dabei stehen die Regierungsparteien allerdings vor einem fundamentalen Dilemma: Für eine gemeinsam verabschiedete Parlamentsvorlage braucht es gegenseitige Zugeständnisse. Die Regierungsparteien haben zwar ein grundsätzliches Interesse daran, einen solchen Kompromiss auch erfolgreich beim Volk durchzubringen. Das Verhandlungsergebnis im Parlament weicht aber für jede Partei ein Stück ab von den Präferenzen der Parteibasis. Der Stammwählerschaft der linken Sozialdemokratien mag die Abstimmungsvorlage zu bürgerlich, der rechten Wählerschaft von Freisinn oder Volkspartei zu links erscheinen. Das Dilemma kann nun folgendermaßen formuliert werden: Trägt eine Regierungspartei zu vielen Kompromissen in der Volksabstimmung mit, enttäuscht und verliert sie ihre Stammwählerschaft. Trägt sie zu wenige der Kompromisse mit, verliert sie an Einfluss im Parlament, weil sie von den übrigen Fraktionen an Glaubwürdigkeit als Koalitionspartner verliert.

Nicht immer wird ein *Cleavage* von den Regierungsparteien in der Volksabstimmung aufgegriffen. Ist dies aber der Fall, so gibt es für die Regierungsparteien drei unterschiedliche Optionen:

- Sind sich alle Regierungsparteien einig, den Parlamentskompromiss in der Volksabstimmung zu unterstützen, so geben sie die gleiche Abstimmungssparole aus. Sie vermeiden in diesem Fall die Thematisierung des *Cleavage* überhaupt, um die Vorlage nicht zu gefährden.
- Wird der Konflikt von anderen Parteien oder Verbänden in der Abstimmungskampagne aufgebracht, so sind die Regierungsparteien bei Einigkeit in der Sache bemüht, diesen herunterzuspielen und so die gesellschaftliche Spaltung zu überbrücken.
- Schert eine Regierungspartei aus dem Kompromiss mit den übrigen Konkordanzpartnern aus, so wird sie in der Kampagne die gesellschaftliche Spaltung nutzen, um die Vorlage in der Abstimmung zu Fall zu bringen.

Das Gesamtbild aus allen Abstimmungen seit 1874 zeigt die folgende Tabelle:

Tabelle 2: Thematisierung, Vermittlung und Mobilisierung der Cleavages in den Abstimmungskampagnen von 1874-2006

	Thematisierung des Konflikts durch irgendeinen Akteur		Vermittlung des Konflikts durch die Regierungsparteien		Mobilisierung des Konflikts durch eine oder mehrere Regierungsparteien	
	Absolut	Anteil in %	Absolut	Anteil in %	Absolut	Anteil in %
Kirche-Staat	31	6	23	4	8	2
Sprache	38	7	21	4	17	3
Stadt-Land	201	39	147	28	54	11
Arbeit-Kapital	310	61	181	36	129	25

Quelle: Linder/Zürcher/Bolliger 2008: 75.

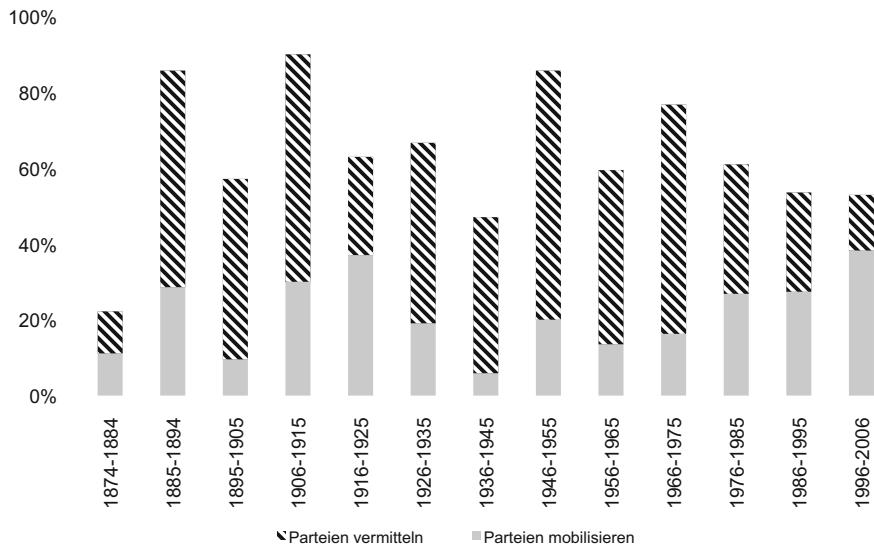
Die Statistik zeigt zunächst, dass den einzelnen *Cleavages* in den Volksabstimmungen eine überaus unterschiedliche Bedeutung zukommt: Der Kirche-Staat- und der Sprachkonflikt sind relativ unbedeutend. Sie werden nur in sechs oder sieben Prozent aller Abstimmungen zum Thema – ganz im Gegensatz zum Stadt-Land- oder Kapital-Arbeit-Konflikt, die in fast 40 oder über 60 Prozent aller Fälle eine Rolle spielen. Ähnliche Proportionen finden sich bei den Fällen der Vermittlung oder der Mobilisierung durch die Regierungsparteien. Über die gesamte Zeitspanne betrachtet überwiegen die Versuche der Parteien zur Konfliktvermittlung deutlich gegenüber jenen der Mobilisierung, in denen eine Partei opponiert und die Vorlage zu Fall bringen möchte.

Aufschlussreicher ist freilich der Zeitverlauf. Hier zeigen sich in allen *Cleavages* Veränderungsmuster, Perioden also der Verstärkung und Abschwächung der Konfliktintensität unter den politischen Eliten. Ein Diagramm zum Kapital-Arbeit-Gegensatz verdeutlicht dies (Abbildung 2).

Die Abbildung zeigt den jahrzehnteweisen Anteil der Thematisierungen sowie das Verhältnis der Mobilisierungen und Vermittlungen zwischen den Regierungsparteien, gemessen an allen Volksabstimmungen. Die Jahrzehnte mit den häufigsten Thematisierungen, abzulesen an der Gesamthöhe der Säulen, sind historisch als Perioden starker wirtschaftlicher Umbrüche oder Krisen oder des Ausbaus staatlicher Wirtschaftspolitik bekannt. Am aufschlussreichsten ist freilich das Verhältnis der gegensätzlichen Strategien von Vermittlung und Mobilisierung. Ein hoher Anteil der Vermittlungen deutet auf die gemeinsame Absicht der politischen Eliten, die wahrgenommene Spaltung abzuschwächen. Ein hoher Anteil der Mobilisierungen dagegen kann als valider Indikator für die Polarisierung der politischen Eliten gelten. Im 20. Jahrhundert kommt es zum ersten Höhepunkt der Polarisie-

rung in der Zeit des Klassenkampfs um den Ersten Weltkrieg; sie ist am geringsten in der Zeit äußerer Bedrohung der nationalen Unabhängigkeit während des Zweiten Weltkriegs. Erstaunlich ist nun aber die stete Zunahme der Polarisierung in den letzten 40 Jahren, obwohl dies die Jahrzehnte einer vollen politischen Konkordanz unter Einschluss der Sozialdemokraten sind.

Abbildung 2: Vermittlung und Mobilisierung durch die Parteien beim Arbeit-Kapital-Konflikt



Quelle: Linder/Zürcher/Bolliger 2008: 87.

Zwei Bemerkungen drängen sich hier auf. Als Erstes: Die politische Konkordanz ist zwar unter dem Druck der Referendumsdemokratie entstanden; die Parteien arbeiten in einer Großen Koalition zusammen, um die Referendumsrисiken zu minimieren. Das funktioniert in Regierung und Parlament. Ganz offensichtlich hält die Einbindung in die Regierungsverantwortung politische Parteien aber nicht davon ab, die Arena der direkten Demokratie zur „fallweisen Opposition“ zu benutzen. Dies entspricht der Parteiraison aufgrund des oben erwähnten Dilemmas zwischen Kooperation auf parlamentarischer Ebene und der Vertretung der Wählerinteressen auf der plebisizitären Ebene. Als Zweites: Sowohl im Kapital-Arbeit- wie im Stadt-Land-Konflikt fällt die stärkere Polarisierung unter den politischen Eliten zusammen mit der stärkeren Polarisierung in der Stimmbürgerschaft. Kriesi (2005) verweist auf die außerordentlich hohe Bedeutung der Abstimmungskampagnen für das Verhalten der Stimmbürgerschaft. Die Annahme ist daher plausibel, dass die verstärkte Polarisierung der Stimmbürgerschaft in den *Cleavages* von Stadt-Land und Kapital-Arbeit von den politischen Eliten erheblich mit beeinflusst ist.

Trotz ihres großen Kampagneneinflusses ist es allerdings nicht so, dass die politischen Parteien die Stimmbürgerschaft einseitig zu lenken oder gar zu kontrollieren vermögen. Theoretisch ist eher eine gegenseitige Beeinflussung von politischen Eliten und Stimmbürgerschaft zu vermuten. In einer vertieften Untersuchung von 139 Abstimmungen versuchten wir herauszufinden, ob Vermittlung oder Mobilisierung durch die Parteien das Abstim-

mungsverhalten tatsächlich beeinflusst haben. Dabei zeigte sich folgendes Gesamtergebnis (Tabelle 3):

Tabelle 3: Vermittlung und Mobilisierung durch die Parteien bei ausgewählten Volksabstimmungen (n = 139)

Ergebnis aus Parteiensicht	Absolut	Anteil in %	
Erfolgreiche Vermittlung	20	14,4	Parteien vermitteln, Stimmvolk ist nicht gespalten
Erfolglose Vermittlung	33	23,7	Parteien vermitteln, Stimmvolk bleibt gespalten
Mobilisierung mit Folgen	58	41,7	Parteien mobilisieren, Stimmvolk ist gespalten
Mobilisierung ohne Folgen	28	20,1	Parteien mobilisieren, Stimmvolk bleibt nicht gespalten

Quelle: Linder/Zürcher/Bolliger 2008: 202.

Dies zeigt, dass es für die Parteien nicht einfach ist, den Konfliktgehalt einer Vorlage für die Abstimmung zu antizipieren. In 61 der 139 Fälle haben sie sich nämlich getäuscht – sei es, dass sie in einer Spaltung mobilisierten, was aber beim Volk nicht ankam, oder dass sie in einer von der Stimmbürgerschaft empfundenen politischen Spaltung erfolglos zu vermitteln versuchten. Der zweite Fall, die Unterschätzung latenter Konflikte im Volk, bereitet den politischen Eliten hin und wieder überraschende Referendumsniederlagen. Dies kommt nicht zuletzt beim Sprach- und Religionskonflikt vor. Volksabstimmungen sind wie Seismographen für Erdbeben: Sie zeigen untergründige Spaltungen an, die latent vorhanden sind oder neu aufbrechen. Schließlich ist die Strategie der Mobilisierung risikoloser zu handhaben als die überparteiliche Vermittlung, denn sie hat eine höhere Erfolgsrate. Parteilogik, die auf eigenen Abstimmungs- und Wahlerfolg schiebt, genießt also einen gewissen Vorteil.

6. Cleavages, direkte Demokratie und Konkordanz

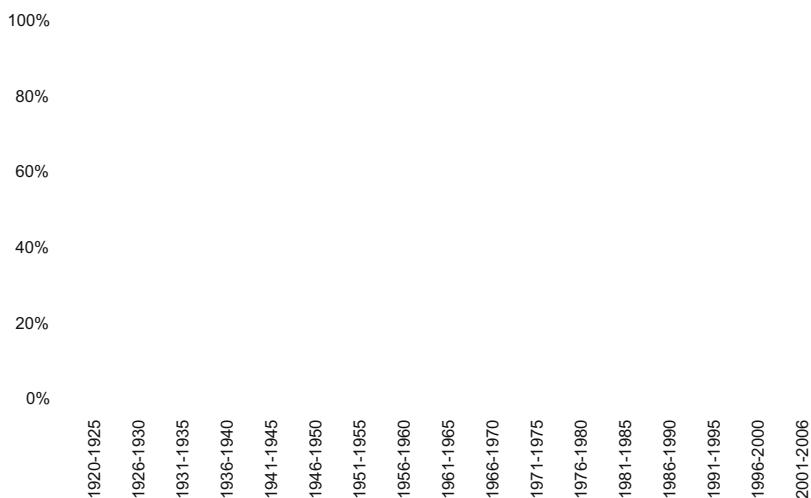
Als eine der bedeutendsten Errungenschaften des schweizerischen Politiksystems gilt seine Fähigkeit zur Integration der verschiedenen sprachlichen, kulturellen und konfessionellen Minderheiten. Karl Deutsch (1976) spricht von der Schweiz als einem „paradigmatischen Fall politischer Integration“, bei dem gesellschaftliche Einheit und Identität durch den Machtausgleich, die proportionale Beteiligung aller Gruppen und die Entscheidungsfindung durch Verhandeln gefunden wurden.

Dabei wird gemeinhin auch die direkte Demokratie als Integrationsfaktor genannt, weil sie mit der „Letzt-“ sowie „Selbstentscheidung“ des Volkes eine besondere Glaubwürdigkeit und Hinnahmebereitschaft auch für die unterlegene Minderheit zu schaffen vermöge. Unsere Untersuchung kann diese Einschätzung nur teilweise bestätigen. Zwar spiegelt sich das Auskühlun der historischen Spaltung zwischen Katholiken und Protestanten auch in den Volksabstimmungen wider. Die starke Verschärfung des Stadt-Land- wie des Kapital-Arbeit-Gegensatzes weist aber in eine ganz andere Richtung. Strukturelle Veränderungen und Intensivierung der Wettbewerbswirtschaft bringen neben höherer Produktivität auch neue Ungleichheit hervor. Damit erhalten beide *Cleavages* auch neue Aktualität und Bedeutung. Direkte Demokratie scheint ihre Intensivierung nicht aufzuhalten zu können. Im Gegenteil: Sie eröffnet den politischen Parteien die Möglichkeit, die gesellschaftlichen Spaltungen nicht nur bei Wahlen, sondern auch bei Volksabstimmungen zu thematisieren, als fallweise Opposition zu inszenieren und als Mobilisierungsthema zu nutzen. Damit erscheinen die direktdemokratischen Mitwirkungsrechte von grundlegender Ambivalenz. Zum einen geht von ihnen der Zwang der Parteien zur Machtteilung aus. Sie sind die integrative Klammer der Parteien, in einer Großen Koalition auch ohne gemeinsames Pro-

gramm zu regieren. Aber direkte Demokratie bleibt zum anderen trotzdem die Arena fallweiser Opposition. Volksinitiativen und Referenden bieten die Gelegenheit, tiefliegende Spaltungen in stets neuer Bedeutung zu thematisieren, und diese wird von den Parteien genutzt.

Von einer Konkordanzregierung würde man erwarten, dass ihre Partner den parlamentarischen Kompromiss auch in der Arena direkter Demokratie unterstützen und die Bekämpfung der Vorlage allenfalls den nicht beteiligten Kleinparteien überlassen. Nun ist aber genau das Gegenteil der Fall. Seit 1959, dem Jahr der Einrichtung der Vier-Parteien-Regierung, haben die regierenden Parteien zunehmend Mühe, Gemeinsamkeit in den Volksabstimmungen zu zeigen. Gleichlautende Abstimmungsparolen gab es vor 50 Jahren in 80 Prozent aller Abstimmungen; heute finden sich die Regierungsparteien nur noch in jeder fünften Abstimmung (Abbildung 3).

Abbildung 3: Anteil gleichlautender Abstimmungsparolen der vier Regierungsparteien bei Abstimmungen (1920-2006)



Quelle: Linder/Zürcher/Bolliger 2008: 69

Dies kann zunächst als dramatischer Zerfall der „Koalitionstreue“ interpretiert werden, an dem vor allem die Sozialdemokratie und, seit ihrem rechtskonservativen Wandel in jüngerer Zeit, die Volkspartei beteiligt waren. Anders als eingangs vermutet, scheint fallweise Opposition zumindest für prononcierte Links- oder Rechtsparteien gerade dann wichtig zu werden, wenn sie in die Regierung eingebunden sind. Das verträgt Konkordanz so lange, wie sie auf Regierungs- und Parlamentsebene funktioniert. Nun ist aber die schweizerische Politik im letzten Jahrzehnt von einer starken Polarisierung gekennzeichnet, die vor allem durch die Volkspartei vorangetrieben wurde. Sie hat zur Spaltung des bürgerlichen Blocks von FDP, CVP und SVP und 2008 zum vorläufigen Austritt der SVP aus der Regierungskonkordanz geführt. Unsere Untersuchung zeigt, dass diese „Konkordanzkrise“ nicht nur auf kurzfristige Streitereien zwischen den Regierungsparteien zurückzuführen ist, sondern längerfristige strukturelle Wurzeln hat.

Zu diesen Wurzeln gehört nicht zuletzt die zunehmende Mobilisierung gesellschaftlicher *Cleavages* in Volksabstimmungen, mit der ein Teil der politischen Elite die Polarisierung vorantreibt, um Wahlerfolge zu erzielen. Die Ambivalenz direkter Demokratie wird

bei zunehmender Instrumentalisierung für elektorale Zwecke einzelner Parteien größer: Direkte Demokratie verschärft gesellschaftliche Spaltung eher, als dass sie diese ausgleicht. Zwar bleibt der Volksentscheid glaubwürdig, durch ihn können auch starke Konflikte legitim entschieden werden. Wie weit indessen die politische Konkordanz der sich vertiefenden gesellschaftlichen Spaltung gewachsen ist, hängt über Erwarten stark von den Strategien und der Kooperationswilligkeit der politischen Parteien ab.

Literaturverzeichnis

- Altermatt, Urs (1989): Katholizismus und Moderne: Zur Sozial- und Mentalitätsgeschichte der Schweizer Katholiken im 19. und 20. Jahrhundert, Zürich.
- Bartolini, Stefano/Mair, Peter (1990): Identity, Competition and Electoral Availability: The Stabilisation of European Electorates 1885-1985, Cambridge.
- Bolliger, Christian (2007): Konkordanz und Konfliktlinien in der Schweiz: Parteienkooperation, Konfliktdimensionen und gesellschaftliche Polarisierungen bei den eidgenössischen Volksabstimmungen von 1945 bis 2003, Bern.
- Büchi, Christophe (2000): „Röstigraben“: Das Verhältnis zwischen deutscher und französischer Schweiz. Geschichte und Perspektiven, Zürich.
- Deutsch, Karl (1976): Die Schweiz als ein paradigmatischer Fall politischer Integration, Bern.
- Hug, Simon/Sciarini, Pascal (2002): Changements de valeurs et nouveaux clivages politiques en Suisse, Paris.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2009): Die politischen Systeme Westeuropas, 4., akt. u. überarb. Aufl., Wiesbaden.
- Katz, Richard S./Mair, Peter (Hrsg.) (1994): How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies, London.
- Kriesi, Hanspeter (2005): Direct Democratic Choice: The Swiss Experience, Lanham.
- Ladner, Andreas (2004): Stabilität und Wandel von Parteien und Parteiensystemen, Wiesbaden.
- Linder, Wolf (2005): Schweizerische Demokratie: Institutionen – Prozesse – Perspektiven, Bern/Stuttgart/Wien.
- Linder, Wolf (2009): Das politische System der Schweiz, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden, S. 567-605.
- Linder, Wolf/Zürcher, Regula/Bolliger, Christian (2008): Gespaltene Schweiz, geeinte Schweiz, Baden.
- Lijphart, Arend (1999): Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries, New Haven.
- Lipset, Seymour M./Rokkan, Stein (1967): Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives, New York.
- Vatter, Adrian/Sager, Fritz (2006): Das Ständemehr: Wirkungsweise und Reformen, in: Vatter, Adrian (Hrsg.): Föderalismusreform, Wirkungsweise und Reformmodelle föderativer Institutionen in der Schweiz, Zürich, S. 73-98.
- Zürcher, Regula (2006): Konkordanz und Konfliktlinien in der Schweiz: Eine Überprüfung der Konkordanztheorie aufgrund qualitativer und quantitativer Analysen der eidgenössischen Volksabstimmungen von 1848 bis 1947, Bern.

Politische Kultur und Demokratieforschung

1. Einleitung: Das Interesse an der Erforschung politischer Stabilität

In der Anfangszeit der Politikwissenschaft, setzte sich die Analyse politischer Systeme hauptsächlich mit den Institutionen und systemischen Gegebenheiten politischen Handelns auseinander. Der Bürger kam in diesen Betrachtungen häufig nur am Rande vor und spielte für das politische Geschehen eine untergeordnete Rolle. Er war ja diesen Ansätzen zufolge überwiegend von Außenbedingungen determiniert und entsprechend handlungsbeschränkt. An dieser Sichtweise änderte sich erst mit Beginn der 1960er Jahre etwas. Abgeleitet aus den Grundgedanken der Systemtheorie Talcott Parsons (1951), den Erfahrungen der Entwicklungsländerforschung, dem Behaviorismus verbunden mit den neuen Möglichkeiten der Surveyforschung, entwickelten verschiedene angelsächsische Politikwissenschaftler (Gabriel Almond, Sidney Verba, David Easton, Seymour M. Lipset) Konzepte, die den Bürgern einen größeren Einfluss auf Stabilität und Wandel politischer Systeme zuwiesen. Diese Konzepte wurden in der Folgezeit unter dem analytischen Ansatz der politischen Kulturforschung zusammengefasst.¹ Sie stellten den Rahmen für eine Vielzahl theoretischer Überlegungen und empirischer Analysen, die versuchten, Aussagen über die Verankerung der politischen Systeme in ihren Gesellschaften vorzunehmen.

Das zentrale Ziel der politischen Kulturforschung ist die Erfassung „subjektiver“ Rahmenbedingungen, welche die Stabilität eines politischen Systems fördern oder aber gefährden. Dabei kommt dem Wertegerüst der Bürger und ihren Einstellungen zur politischen Struktur eine wichtige Rolle zu.² Fehlt eine zumindest positiv-neutrale Haltung gegenüber dem politischen System, dann unterliegt dieses im Krisenfall (egal, ob er nun ökonomisch, politisch oder sozial ist) der Gefahr eines Zusammenbruchs. Schließlich sind die Bürger nicht bereit, für das gegenwärtige System einzutreten, und dieses findet hinsichtlich seiner Regeln und Normen immer weniger Folgebereitschaft in der Bevölkerung. Auf der Gegenseite muss allerdings auch die politische Struktur, zum Beispiel die Institutionen des Systems, den Erwartungshaltungen der Bürger gerecht werden. So werden republikanische bzw. demokratische Einstellungen der Bürger eher zum Sturz einer Monarchie als zu deren Bestehen beitragen. Konsequenz: Nur eine Kongruenz zwischen einer vorherrschenden po-

¹ Dieser analytische Begriff ist von einem normativen Verständnis von politischer Kultur zu unterscheiden, der politische Kultur im Sinne politischer Umgangsformen oder Politikstile versteht und sie zu meist unter einem wertenden Aspekt (Verstoß, Mangel, Verlust usw.) betrachtet. Für wissenschaftliche Zwecke ist der analytische – und originär wertneutrale – Zugang zu politischer Kultur eindeutig zu bevorzugen, wenn nicht sogar unvermeidlich.

² An dieser Stelle ist es wichtig anzumerken, dass nicht dem Einzelbürger und dessen Einstellungen, sondern dem Kollektiv und dessen repräsentativen Überzeugungen das Augenmerk der politischen Kulturforschung gilt.

litischen Struktur und ihrer politischen Kultur (der gesammelten Überzeugungen der Bürger zum System) kann eine Persistenz des Systems über einen längeren Zeitraum sichern.

So benötigen zum Beispiel demokratische Institutionen eine demokratische politische Kultur, um sich entfalten zu können. Dies impliziert ein gewisses Wohlwollen der Bürger gegenüber der Struktur ihres demokratischen Systems und die Akzeptanz demokratischer Grundwerte wie auch die Einhaltung der demokratischen Regeln durch die Politik. Es gilt also: Nur wenn keine größeren Gruppen in einem politischen System existieren, die dieses ablehnen oder – noch problematischer – abschaffen wollen, ist dessen Überleben über eine längere Zeit zu erwarten (vgl. Diamond 1999).³ Im Gegenteil benötigt ein demokratisches System sogar eine möglichst weit verbreitete Anerkennung seiner Grundprinzipien, was nicht bedeuten muss, dass der Bürger immer mit allen Entscheidungen oder den aktuell Regierenden einverstanden sein muss.

Aus den letzten Ausführungen wird bereits erkennbar, dass die politische Kulturforschung von ihrem Beginn an vor dem Hintergrund demokratischer Systeme gedacht wurde. Zwar verweisen nahezu alle Ansätze der politischen Kulturforschung auf die allgemeine Anwendbarkeit des Konzeptes, also seine Passfähigkeit für die Erklärung verschiedener, auch autoritärer politischer Systeme. Faktisch effektiv erwies es sich aber bei der Anwendung auf demokratische Systeme oder Systeme, die bereits auf dem Weg zur Demokratie waren (Transformationsstaaten). Diese Ausrichtung resultiert einerseits aus der Herkunft der Begründer dieses Ansatzes, ist aber auch eine Folge der engen methodischen Anbindung an das Instrumentarium der Umfrageforschung. Diese unterliegt in autoritären Systemen methodologischen Problemen (Effekte sozialer Erwünschtheit), die eine verlässliche Messung der Haltungen zu politischen Ordnungen (und insbesondere zu Aspekten der Demokratie) erheblich erschweren, wenn nicht unmöglich machen. Um Aussagen über die politischen Kulturen treffen zu können, benötigt man aber genau diese Ergebnisse.

In den letzten Jahren, genauer seit Beginn der Transformation Lateinamerikas und Osteuropas, hat sich das zwischenzeitlich etwas erlahmte Interesse an der politischen Kulturforschung revitalisiert. Hierzu führten die Fragen nach der (zukünftigen) Stabilität gerade junger Demokratien, der Bedeutung der Bevölkerung im Rahmen des *institutional engineering* und das gestiegene Interesse an differenzierteren Analysen demokratischer Systeme. Mithin kann man sagen, dass die frühere Krisenwissenschaft⁴ zu einer wichtigen Ergänzung der generellen Bestimmung der Demokratie in einem Land und damit auch der vergleichenden Politikwissenschaft geworden ist. Diese neue Relevanz zeigt sich auch in der Responsivität anderer Zugänge auf die politische Kulturforschung. So integriert mittlerweile der Neo-Institutionalismus kulturelle Aspekte genauso wie Varianten der *Rational Choice*-Theorie dies tun.

Im Folgenden will ich nun eine – notwendigerweise kurze – Übersicht der Entwicklung der politischen Kulturforschung geben und anschließend diese Überlegungen mit der sich neu ausdifferenzierenden Demokratieforschung⁵ verbinden.⁶

³ Leider bleibt Diamond (1999) genaue Größenordnungen schuldig. In der Regel sollte die Zahl der aktiven Befürworter die der Systemgegner übersteigen und bei zumindest ca. 70 Prozent der Bürger eine neutrale Haltung zum politischen System bestehen.

⁴ Krisenwissenschaft deswegen, weil gerade in Übergangszeiten und bei Systemzusammenbrüchen ein Rückgriff auf die politische Kulturforschung erfolgte. Sind Systeme stabil, wird der politischen Kultur zumeist wenig Aufmerksamkeit geschenkt.

⁵ Hier handelt es sich wohl um den Bereich der Politikwissenschaft, der die größten Zuwachsralten an Forschern auf sich vereint. Dies drückt sich auch in der Etablierung eines eigenständigen „Arbeitskreises Demokratieforschung“ im Rahmen der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft aus.

⁶ Eine ausführliche Darstellung der politischen Kulturforschung und der neueren Ansätze der Demokratieforschung bzw. Demokratiemessung findet sich in dem Lehrbuch von S. Pickel/G. Pickel (2006).

2. Die Anfänge

Als Ausgangspunkt einer analytischen Untersuchung des Phänomens „politische Kultur“ kann die 1959 von Gabriel Almond und Sidney Verba (1963) durchgeführte Untersuchung der politischen Kulturen von fünf Nachkriegsstaaten (USA, Großbritannien, Italien, Bundesrepublik Deutschland und Mexiko) gelten. In der „Civic Culture“-Studie wurde aus einer Verbindung theoretischer Überlegungen, historisch-konfigurativen Begründungen sowie Umfrageergebnissen eine Grundtypisierung von „politischen Kulturen“ herausgearbeitet. Diese Typisierung resultierte aus der Konfiguration der Rollenstrukturen von Bürgern und Herrschenden im Verhältnis zur politischen Struktur. Almond und Verbas zentrale Frage war die nach der Stabilität eines politischen Systems, welche sie aus dem Verhältnis von Struktur und Kultur ableiteten (vgl. S. Pickel/G. Pickel 2006: 66-69). Als politische Kultur verstanden sie die gesammelten auf das politische System ausgerichteten Einstellungen und Wertorientierungen der Bürger eines Landes, welche die Folge historischer Prozesse und kollektiv ähnlicher individueller Sozialisation darstellen. Aus der Trägheit der beiden aufgeführten Prozesse lässt sich – so Almond und Verba (1963, 1980) – auf eine Dauerhaftigkeit der politischen Kultur schließen.

Almond und Verba differenzieren dabei die politischen Überzeugungen in vier grundsätzliche Zielbereiche: (1) Den ersten Bezugspunkt bildet die Empfindung des Egos oder Selbstbildes (des einzelnen Bürgers) innerhalb des politischen Systems. Es reflektiert seine eigenen politischen Überzeugungen, wie zum Beispiel politisches Interesse oder politisches Wissen. Diese Einstellungen entwickeln sich zuerst relativ unabhängig vom politischen System eines Landes und weisen – im Gegensatz zu den drei weiteren Orientierungen – als Zielpunkt kein konkretes politisches Objekt auf. (2) Ein für die Demografieforschung zentraler Orientierungspunkt sind die Einstellungen gegenüber den strukturellen Systemcharakteristika, also dem politischen System selbst. In ihnen wird eine Gesamtbewertung der herrschenden Ordnung vorgenommen, die einen relativ pauschalen Charakter annimmt. Die Orientierungen beziehen sich auf die politischen Strukturbedingungen (z. B. die Demokratie als Regierungsform, die politischen Institutionen an sich) und sind teilweise etwas unpräzise, was ihr konkretes Ziel angeht. (3) Beide Überzeugungskomplexe werden begleitet von der Bewertung der Beziehungen zwischen Ego und dem politischen System. Dies sind einerseits die Orientierungen gegenüber den Inputmöglichkeiten des Bürgers in den politischen Prozess und andererseits (4) die Orientierungen gegenüber dem Output eines politischen Systems. Die Inputbewertung bezieht sich vornehmlich auf die Bewertung der Teilhabe des Bürgers am politischen Leben und seine Möglichkeit, in einer Demokratie etwas (Konstruktives) bewirken zu können. Dabei sind die Orientierungen nicht auf die eigenen Aktivitäten, sondern auf die vorhandenen Strukturen für das Einbringen von Input ausgerichtet. Die Outputbewertung beinhaltet die Evaluation der Leistungsfähigkeit der politischen Autoritäten und des politischen Regimes. Dies betrifft politische Entscheidungen verschiedenster Färbung und Resultate unterschiedlicher Policy-Prozesse. Konkrete Ergebnisse der Politik des Systems werden wahrgenommen (kognitive Dimension), es besteht eine Haltung dazu (affektive Dimension) und sie werden bewertet (evaluative Dimension).

Entsprechende Orientierungen können auch bei einer größeren Distanz zum politischen System an sich ausgebildet werden. Zu allen politischen Objekten können sowohl kognitive, affektive als auch evaluative Orientierungen eingenommen werden. Mit der kognitiven Komponente wird das Wissen der Bürger über bestimmte Zusammenhänge des jeweiligen Objektbereichs angesprochen, affektive Orientierungsmuster beschreiben Gefühle und evaluative Bewertungen umfassen die Bewertungen der Objekte. Die Verteilung der Orientie-

rungsformen in der Bevölkerung hinsichtlich der politischen Objekte definiert im Folgenden die vorherrschende politische Kultur eines Landes (siehe Tabelle 1).

Mit der Verbindung zwischen den individuellen Orientierungen der Bürger (Kognitionen, Evaluationen und affektive Orientierungen) und politischen Objekten (System, Ego, Output, Input) wird der Übergang von der Ebene der individuellen Einstellungen zur Abbildung politischer Kultur auf der Länderebene, also der Aggregatebene, vollzogen. Aussagen über die politische Kultur sind grundsätzlich Aussagen über Länder bzw. Regionen und nicht über die einzelnen Individuen. Die Beurteilung der Einstellungen der einzelnen Bürger erfolgt als Information über Denken und Verhalten der Bürger als Kollektiv. Dies schließt nicht aus, dass auch individuelle Orientierungen für die politische Kulturforschung von Interesse sind, sie werden innerhalb der Länder mit Blick auf spezifische Beziehungs-muster zu anderen Einstellungen oder sozialen Umfeldbedingungen untersucht.⁷

Tabelle 1: Dimensionen politischer Überzeugungen

Zielbereiche oder Objekte politischer Orientierungen	System as General Object	Input Objects	Output Objects	Self as Object (Ego)
Cognition (kognitive Dimension)	1	1	1	1
Affect (affektive Dimension)	1	1	1	1
Evaluation (bewertende Dimension)	1	1	1	1
<hr/>				
Typen politischer Kultur				
Parochial Culture	0	0	0	0
Subject Culture	1	0	1	0
Participant Culture	1	1	1	1

Anm.: Der Wert 1 bedeutet das Vorhandensein dieser Orientierung in der betrachteten politischen Kultur; 0 bedeutet ein Fehlen dieser Orientierung in einer politischen Kultur.

Quelle: Eigene Kombination nach Almond/Verba (1963: 16f.).

Aus den unterschiedlichen Kombinationen von Orientierungsformen und Zielobjekten ergeben sich unterschiedliche Typen von politischen Kulturen (vgl. Almond/Verba 1963: 16f.; siehe Tabelle 1). Die Beziehung zwischen Bürgern und Staat ist in der *Parochial Culture* durch wechselseitige „Nichteinmischung“ geprägt. Der Bürger ist an Politik generell uninteressiert, politisch kenntnisarm, inaktiv und besetzt keine politischen Rollen. Er stellt keine Erwartungen an das politische System und führt die Vorhaben der Regierung aus, ohne groß darüber nachzudenken. Beispiel sind Stammes- und Feudalkulturen mit uneingeschränkter göttlich gegebener Autorität der Herrschenden. In der *Subject Culture* beurteilt der Bürger sowohl die Leistungen der herrschenden Eliten (Output) als auch das politische System als Gesamtheit. Sich selbst sieht er aber nicht als politischen Akteur und betrachtet die politischen Prozesse aus einer eher unpolitischen Distanz. Obwohl er politisch kompetent sein kann, zeichnet sich der Bürger durch Passivität aus, was zur deutschen Bezeichnung dieses Typs als „Untertanenkultur“ führte. Ein Beispiel hierfür stellt das deutsche Kaiserreich dar. In der *Participant Culture* besitzen die Bürger ein grundlegendes politisches Wissen, nehmen an der Entwicklung des Systems teil und bringen sich dort (konstruktiv) ein.

Diese Typen politischer Kultur sind allerdings theoretisch konstruierte Idealtypen, deren Auftreten in dieser Form in der Realität eher unwahrscheinlich ist. Sie werden durch vier Typen „of systematically mixed political cultures“ (Almond/Verba 1963: 23) ergänzt: Der *Parochial-Subject Culture*, der *Subject-Participant Culture* der *Parochial-Participant*

⁷ Der Grundgedanke hinter solchen Analysen ist die Isolation der Gründe für die Ausprägung der individuellen Haltungen.

Culture und der *Civic Culture* (S. Pickel/G. Pickel 2006: 63-65). In letzterer finden sich starke partizipative Orientierungen, ein positives Einstellungsgefüge hinsichtlich der Strukturen des politischen Systems und der politischen Prozesse, aber interessanterweise auch Elemente der Untertanenkultur. Anders als vielleicht erwartet, wird nicht die *Participant Culture*, sondern der Mischtyp der *Civic Culture* als Abbild demokratischer Systeme angenommen. Die nicht-partizipativen Elemente der politischen Kultur sollen die Regierbarkeit eines politischen Systems durch eine zumindest grundlegende Akzeptanz und Folgsamkeit hinsichtlich der Entscheidungen der Herrschenden gewährleisten. Diese Staatsbürgerkultur ist aus Sicht von Almond und Verba ein normatives Leitbild für sich entwickelnde politische Systeme. Wenig überraschend sind starke Ähnlichkeiten zur amerikanischen Demokratie zu erkennen, was gelegentlich als Kulturdeterminismus dieses Ansatzes angesehen wird.

In den Überlegungen Almonds und Verbas wird der Kongruenz von politischer Kultur und politischer Struktur die entscheidende Bedeutung für die Stabilität des politischen Systems eingeräumt. Insbesondere diese Kongruenz schafft eine Verbundenheit (*allegiance*) der Bürger mit dem System und stützt dadurch die Stabilität des politischen Systems. Davor zu unterscheiden sind die das politische System destabilisierenden Einstellungsmuster Apathie (*apathy*) und Entfremdung (*alienation*) (vgl. Almond/Verba 1963: 22, 493-500), welche eine Instabilität des politischen Systems begünstigen (Tabelle 2). Alle drei Formen sind wieder als idealtypische Beziehungen zu verstehen, die in den Bezugsstrukturen zu den einzelnen Orientierungsdimensionen variieren können. So ist es realistisch, dass es Bevölkerungsgruppen gibt, die gleichzeitig kein tieferes Wissen über politische Prozesse besitzen, aber doch Antisystemneigungen ausgebildet haben. Gerade solch eine Personengruppe ist für das politische System gefährlich.

Tabelle 2: Kongruenz und Inkongruenz von Kultur und Struktur

Form der Kongruenz	System as General Object	Input Objects	Output Objects	Self as Object (Ego)	Systemzustand
Allegiance	+1+1+1	+1+1+1	+1+1+1	+1+1+1	<i>Stabilität</i>
Apathy	+1 0 0	+1 0 0	+1 0 0	+1 0 0	
Alienation	+1-1-1	+1-1-1	+1-1-1	+1-1-1	<i>Instabilität</i>

Anm.: Einzelne Orientierungen gegenüber den politischen Objekten: +1 = positive Haltung; 0 = keine Beziehung; -1 = negative Haltung.

Die drei Werte pro Zelle beziehen sich auf die drei Dimensionen aus Tabelle 1: 1. Wert = kognitive Beziehung; 2. Wert = affektive Beziehung; 3. Wert = evaluative Beziehung.

Quelle: Eigene Kombination nach Almond/Verba 1963 (S. Pickel/G. Pickel 2006: 67).

Die so erzeugte Verbindung zwischen psychologischen Elementen der Individualebene und der Makelperspektive wurde in der Folgezeit, insbesondere in den Arbeiten Seymour M. Lipsets (1959, 1981) ausgebaut. Lipset versucht stärker als Almond/Verba die konkreten Rahmenbedingungen der systemischen Stabilität zu erfassen. Dabei rückt er verstärkt die ökonomische Leistungsfähigkeit des politischen Systems in den Vordergrund und versucht die Bevölkerungseinstellungen hinsichtlich ihrer Bedeutung für das System zu differenzieren. Kernpunkt seiner Überlegungen ist das Zusammenspiel von Legitimität und Effektivitätsbewertung⁸ auf der Makroebene. Legitimität stellt dabei eine grundsätzliche Überzeugung von der Rechtmäßigkeit des vorherrschenden politischen Systems dar. Sie bezieht sich nicht auf konkrete Handlungen des Systems, welche die Bewertungsgrundlage der Effektivitätsbeurteilung darstellen, sondern verkörpert eine diffuse, meist über längere Zeit

⁸ Bei Lipset wird einfacher von Effektivität gesprochen. Er geht davon aus, dass die Effektivitätsbeurteilungen der Bürger in der Regel mit der Effektivität der politischen Regime korrespondieren.

akkumulierte Haltung der Individuen gegenüber dem politischen System.⁹ Anders als die von kurzfristigen Schwankungen betroffene Effektivitätsbeurteilung ist die Legitimität über die Zeit relativ stabil und nur langsam Wandlungen unterworfen. Gesellschaften lassen sich nun nach Lipsets Meinung entsprechend der Verteilung von Effektivitätsbeurteilung und Legitimität in eine Typologie einordnen, die Auskunft über die zukünftige Stabilität des politischen Systems geben kann (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Ländertypologisierung nach Seymour M. Lipset

		Effektivität	
		+	-
Legitimität	+	A	B
	-	C	D

Quelle: Lipset 1981: 68.

Dabei entstehen vier Konstellationen, die einen unterschiedlichen Stabilitätsgrad aufweisen. Politische Systeme, die sich in der mit A bezeichneten Box befinden, werden durchgehend als die stabilsten angesehen. Sie sind tief in den Bevölkerungen verankert und ihre Leistungen werden als effektiv bewertet – hier gibt es keinen Grund für die Bürger, das politische System in Frage zu stellen.

Aus Sicht der Bürger ineffektive und illegitime Regime finden sich in der Box D. Sie sind aufgrund ihrer fehlenden Verankerung in der Bevölkerung instabil und stehen (permanent) vor dem Zusammenbruch oder wandeln sich stetig. In Krisenzeiten kann kein Eintreten der Bürger für diese Systeme erwartet werden.

Box C beinhaltet zwar effektive, aber (noch) nicht als legitim angesehene politische Systeme. Sie leben von ihrer (oft ökonomischen) Leistungsfähigkeit. Kommt es in diesen Systemen zu wirtschaftlichen und politischen Krisen, so ist ihr Überleben nicht gesichert, da sie keinen grundsätzlichen Halt in der Bevölkerung besitzen. Sie funktionieren zwar, sind aber hochgradig instabil. Die geringste Veränderung in der kurzfristig angelegten Effektivität kann zu ihrem Zusammenbruch führen. Systeme des Typs C können auch – betrachtet man es in zeitlicher Perspektive – ein Übergangsstadium hin zu Typ A darstellen. So wird zum Beispiel die Ausbildung von politischer Legitimität in der Folge der ökonomischen Erfolge des deutschen Systems der Nachkriegszeit als typisches Beispiel für eine solche Entwicklung angeführt.

Politische Systeme der Box B befinden sich zwar gerade in einer Effektivitätskrise, können aber auf einen bestehenden Legitimitätsvorschuss zurückgreifen. Erst wenn die Effektivitätskrise länger anhält, kommt es zu einer generellen Gefährdung des politischen Systems. In Demokratien wäre eine typische Reaktion auf Effektivitätskrisen der Austausch des politischen Personals durch Abwahl der Regierung. Erst wenn sich dies nicht als eine erfolgreiche Strategie gegen die negativ bewertete Leistungsfähigkeit des politischen Systems erweist, entstehen tiefer gehende Probleme auf der Ebene der generellen politischen Ordnung eines Systems – es entsteht eine Legitimitätskrise des politischen Systems (vgl. Watanuki/Crozier/Huntington 1975; Pharr/Putnam 2000). Diese wirkt sich dann auf Dauer destabilisierend auf das politische System aus.

⁹ An dieser Stelle schließt Lipset an die Überlegungen zur längerfristigen Prägung der Bürger in der Sozialisationsphase bei Almond und Verba an. Auch zur diffusen politischen Unterstützung bei David Easton sind Parallelen erkennbar.

Aufgrund der vorliegenden (dynamisch angelegten) Typologisierung können somit nicht nur Aussagen zur Stabilität von politischen Systemen getroffen, sondern auch Prozesse zunehmender oder abnehmender Stabilität erfasst werden. Es finden sich dabei seltener direkte Übergänge zwischen A und D, sondern eher Entwicklungen, in denen Länder unterschiedliche Phasen durchlaufen: so zum Beispiel D => C => A (ein instabiles System wird ökonomisch erfolgreich und kann sich durch dauerhaften Erfolg Legitimität sichern) oder A => B => D (ein früher stabiles System bleibt über lange Zeit ineffektiv und bricht schlussendlich zusammen).¹⁰ Diese Prozesse sind dabei in jeder Stufe und zu jeder Zeit reversibel, benötigen aber einen gewissen zeitlichen Spielraum.

Einen anderen Fokus setzte David Easton (1965, 1975). Er konzentrierte sich auf die Systematisierung der Zielpunkte der politischen Einstellungen der Bürger und die Form der Beziehung zwischen den Bürgern und diesen Objekten. Auch für ihn ist der Grad der Stabilität des politischen Systems – die er als Persistenz bezeichnet – zentral. Er bezeichnetet in seinen Überlegungen die Beziehung zwischen Bürger und politischem System als politische Unterstützung (*political support*). Der Begriff der (politischen) Unterstützung wird als eine Einstellung verstanden, mit der sich eine Person bewertend gegenüber einem (politischen) Objekt orientiert.¹¹ Wie bei dem Begriff „politische Kultur“ erfolgt auch durch die Begriffswahl „politische Unterstützung“ keine normative Stellungnahme, alle Objekte können nach Easton positiv oder negativ unterstützt werden. Es handelt sich also um einen analytischen Begriff. Für den Erhalt der Persistenz eines politischen Systems ist allerdings eine überwiegend positive politische Unterstützung vonnöten. Diese entsteht zumeist, wenn Forderungen der Bürger an das System (*demands*) erfüllt werden.¹²

Abbildung 2: Das Konzept politischer Unterstützung nach Easton

		Unterstützungsobjekte		
		Politische Gemeinschaft	Politisches Regime	Politische Autoritäten
Quelle der Unterstützung	diffus	Identifikation mit der politischen Gemeinschaft	Regime-Legitimität	Autoritäten-Legitimität
			Regime-Vertrauen	Autoritäten-Vertrauen
	spezifisch			Zufriedenheit mit den alltäglichen Outputs

Quelle: Fuchs 1989: 18.

Easton (1965: 171-225) sieht drei zentrale Objekte des politischen Systems: Die politische Gemeinschaft umfasst die Mitglieder eines politischen Systems und ihre grundlegenden Wertmuster. Gemeinschaftssinn und eine übergreifende Objektuordnung (wie z. B. die Nation und die in ihr lebenden Personen) sind die Grundlage dieser Komponente der politischen Ordnung, die sich in Zugehörigkeitsgefühl zu dem Kollektiv und einer gegenseitigen

¹⁰ Für die Entwicklung in Osteuropa nach 1989 kann spekuliert werden, ob es sich um einen Ausgangspunkt des Typs B (Legitimität ohne Effektivität) handelt, der von seinem Legitimitätsvorschuss lebt (vgl. Pickel 2008).

¹¹ Damit wird nochmals die Unterscheidung zwischen den, die politische Kultur konstituierenden, Einstellungen (hier politische Unterstützung) und dem Verhalten einer Person betont.

¹² Im Rahmen des von Easton (1965) vorgeschlagenen Input-Output-Modells der politischen Systemlehre reagiert das politische System auf die Forderungen (*demands*) der Bürger mit politischen Entscheidungen und erhält im Gegenzug für diese deren Unterstützung (*support*).

Loyalität der Gemeinschaftsmitglieder äußert (vgl. Easton 1975; Fuchs 1989; Westle 1989). Das politische Regime verweist auf die grundlegende Struktur des Institutionensystems, also die Institutionen an sich. Die hier aufzuspürenden Orientierungen beziehen sich auf die Rollen (z. B. die Position des Bundespräsidenten im politischen System) und nicht die konkreten Rollenträger (die Person des Bundespräsidenten). Letztere werden unter dem Objekt der politischen Herrschaftsträger beurteilt. Den Inhabern politischer Autoritätsrollen wird politische Unterstützung hauptsächlich durch die Akzeptanz der von ihnen getroffenen Entscheidungen seitens der Bürger zuteil.

Die Orientierungen resultieren aus unterschiedlichen Quellen. Eine Quelle ist die Zufriedenheit mit den Outputs des politischen Systems bzw. mit den Autoritäten, die diese Outputs produzieren. Nach Easton ist diese Quelle das wichtigste Element der spezifischen Unterstützung (*specific support*). Sie bezieht sich auf die politischen Herrschaftsträger und resultiert aus der Wahrnehmung und Bewertung der Leistungsfähigkeit der politischen Herrschaftsträger durch die Bürger. Diese Form der Unterstützung ist mit der Effektivitätsbewertung bei Lipset vergleichbar. Davon zu unterscheiden ist die diffuse Unterstützung (*diffuse support*), welche eine Zustimmung zu den Objekten um ihrer selbst willen verkörpert. Hier besteht eine grundlegende Akzeptanz – vergleichbar der Legitimität bei Lipset. Easton unterteilt die diffuse Unterstützung zusätzlich noch in Legitimität und Vertrauen. Legitimität ist ein Produkt der von den Bürgern gesehenen Übereinstimmung der eigenen Werte und Vorstellungen vom politischen System und dem politischen Leben mit den Unterstützungsobjekten, während das Vertrauen die Hoffnung auf eine „Gemeinwohlorientiertheit“ dieser Objekte oder der sie tragenden Personen beinhaltet. Vertrauen speist sich bei Easton maßgeblich aus Sozialisation und generalisierten Output-Erfahrungen.

3. Kritik am Konzept der politischen Kulturforschung

In der Folgezeit wurde sowohl spezifische Kritik an den konkreten Konzepten als auch ein allgemeines konzeptionelles Unbehagen an den grundsätzlichen Annahmen der politischen Kulturforschung geäußert. So blieb aus Sicht der Kritiker in allen Modellen die Frage nach den Quellen der diffusen politischen Unterstützung bzw. Legitimität und die Erklärung der Stärke der Verankerung der politischen Unterstützung in der Bevölkerung nur rudimentär und oberflächlich beantwortet, da der Schwerpunkt der Analyse politischer Kulturen eher auf der Identifikation der Orientierungen als auf deren Genese lag. Am Fehlen klarer kausaler Erklärungsmuster politischer Kultur machten vor allem *Rational Choice*-Theoretiker ihre Kritik fest. So ergebe sich politisches Verhalten eher aus Nutzen-Kosten-Abwägungen als aus ansozialisierten politischen Überzeugungen. Zudem verwiesen sie darauf, dass seitens der politischen Kulturforschung nie bewiesen wurde, dass die Einstellungen der Bürger für sie auch handlungsrelevant sind. Die Problematik der kausalen Wirkungsweise von politischer Kultur und Unterstützung wurde auch seitens institutioneller Ansätze aufgeworfen: Es sei plausibler, dass die politische Kultur eher eine abhängige Variable der strukturellen Entwicklung sei als eine die letztgenannte determinierende (siehe auch Berg-Schlosser 2004: 10f.). Zumindest auf Teile dieser Kritik wurde reagiert: So arbeitete Dieter Fuchs (2002) im Rahmen seiner Weiterentwicklungen des Ansatzes der politischen Unterstützung deren Kausalstruktur heraus und verwies auf die wechselseitige Beeinflussbarkeit von Struktur und Kultur.

Ganz allgemein wurde die Unspezifität des Ansatzes bemängelt, fanden sich doch verschiedene Konzepte der politischen Kulturforschung, aber keine klare Festlegung, was unter politischer Kultur zu verstehen sei. Eine Festlegung des Konzeptes der politischen Kul-

tur, sei teilweise wie „einen Pudding an die Wand zu nageln“ schrieb noch 1983 Max Kaase. Genauso wie der pauschale Vorwurf, die Ergebnisse der politischen Kulturforschung unterlägen mit ihren Aussagen auf der Makroebene dem individualistischen Fehlschluss¹³ (Peters 1998), erscheint dieser Vorwurf heute allerdings nicht mehr sonderlich konstruktiv noch trifft er die Weiterentwicklungen und Ausformulierungen des Ansatzes. Gerade die Überlegungen von Easton (1975) und Lipset (1981) sowie später daran anschließende Reformulierungen des Ansatzes zeigen doch eine recht konkrete Zuweisung, wo politische Kultur zu suchen und zu identifizieren ist.

Auch konkrete Kritik an einzelnen Ansätzen wurde laut. So erwies sich die von Easton eingeführte Trennung diffuser und spezifischer Unterstützung in der Realität als nicht durchweg trennscharf, da sich empirisch keine eindeutigen *benchmarks* zwischen beiden Formen der politischen Unterstützung fanden. Nicht zuletzt die Schwierigkeit, voneinander unterscheidbare Fragen zu formulieren, erwies sich hier als Material für die Skeptiker. Von Seiten der Vertreter der politischen Kulturforschung wurde allerdings zu recht darauf verwiesen, dass die Realität so vielschichtig sei, dass man einen gewissen fließenden Übergang zwischen diffuser und spezifischer Unterstützung in Kauf nehmen müsse, dabei aber trotzdem zwei unterschiedliche Einstellungsdimensionen feststellen könne (vgl. Mishler/Pollack 2003; Pickel 2008). Entsprechend erfolgte die Erweiterung des Eastonschen Ansatzes durch eine dritte Dimension (diffus-spezifische Unterstützung) (vgl. Fuchs 1989; Westle 1989).

Ebenfalls häufig wird die starke Anlehnung der politischen Kulturforschung an die Systemtheorie und die Erfassung der politischen Kultur über das Instrument der Umfrageforschung kritisiert. An dem zweiten Punkt setzen kulturalistische Kritiken an (vgl. Schewelling 2001; Wildavsky/Ellis/Thompson 1997), die eine solch „verengende“ Deutung von Kultur ablehnen. Der Vorwurf ist: Insbesondere symbolische Elemente und historische Entwicklungslinien werden in den bisherigen Ansätzen der politischen Kulturforschung nicht angemessen berücksichtigt (vgl. Rohe 1990, 1996: 9f.). Die Konzentration auf die Einstellungen der Bürger verstelle eher den Blick auf die Lebenswelt derselben als dass es diesen öffne.¹⁴ Dieser Verweis auf die Verengung des Kulturbegriffs ist in der Tat ein schlagkräftiges Argument, denn diese ist nicht zu leugnen. Allerdings handeln sich die weiter gefassten Konzepte der Bestimmung politischer Kultur(en) erhebliche Umsetzungsprobleme in der Praxis ein. Die Breite des Ansatzes verhindert zum einen klare Feststellungen eines Zustandes, zum anderen kann die Bandbreite der Elemente der politischen Kultur technisch gar nicht erfasst werden. So liegen bislang nur wenige und keine wirklich komparativ angelegten (über Einzelländer hinausgehenden) systematischen Analysen mit einem solch breiteren Kulturbegriff vor.

Vor diesen Erfahrungen scheint es eher angebracht, eine bewusste – und auch reflektierte – Verengung des politischen Kulturbegriffes beizubehalten. Sie benötigt allerdings weitere Verfeinerungen und Ausarbeitungen. Hier scheint der Schritt der politischen Kulturforschung hin zu einer stärkeren Erforschung demokratischer politischer Kulturen eine richtige Richtung einzuschlagen.

¹³ Der individualistische Fehlschluss verweist auf den Fehler, den man begeht, wenn man zu Unrecht von Zusammenhängen auf der Individualebene auf Zusammenhänge auf der Aggregatebene schließt. Leider vermeng Peters in seiner Kritik die theoretische Aussage der politischen Kulturforschung mit deren empirischer Umsetzung und verfehlt dabei sein Ziel.

¹⁴ Besonders hervorzuheben ist der Ansatz von Karl Rohe, der durch eine „politische Deutungskultur“ die symbolischen Elemente genauso in die politische Kulturforschung zu integrieren versucht wie Handlungsmuster (Soziokultur) und eine historische sowie dynamische Perspektive (siehe ausführlicher S. Pickel/G. Pickel 2006: 123-128). Dabei lehnt er den Zugang der Umfrageforschung nicht ab, sondern sieht diesen nur als einen Zugang der Erforschung politischer Kultur unter mehreren.

4. Aktuelle Entwicklungen – Politische Kulturforschung als Demokratieforschung

Anknüpfend an Überlegungen zur Legitimitätskrise westlicher Demokratien (vgl. Watanuki/Crozier/Huntington 1975; Pharr/Putnam 2000) erfuhr die politische Kulturforschung eine Wiederbelebung. Ab 1980 setzte auch in Deutschland eine breitere Rezeption¹⁵ ihrer Überlegungen ein (vgl. Gabriel 1986; Fuchs 1989; Westle 1989), die verstärkt die politische Kulturforschung als explizit für Demokratien geeignet ansah. Parallel konnte eine Renaissance der politischen Kulturforschung in der Begeleitung der Umbruchsprozesse in Osteuropa ab 1989 beobachtet werden. Nicht nur dass sich die Zahl der zu erforschenden Länder wesentlich vergrößerte, nun war es auch möglich die Umbruchsprozesse politischer Systeme mit den für die politische Kulturforschung notwendigen Instrumentarien der Umfrageforschung zu begleiten. Neben diesen quasi „technischen“ Gründen beförderte auch die theoretische Erkenntnis, dass Einstellungen Strukturen verändern können, eine steigende Neugier nach diesen kulturellen Determinanten der Politik – und dies insbesondere als Indikatoren der Prognose der Stabilität der jungen demokratischen Systeme.

Entsprechend zeigt sich eine stetige Entwicklung der politischen Kulturforschung hin zu einer auf das Objekt Demokratie ausgerichteten Forschungsrichtung (vgl. Fuchs 2002). Diese Entwicklung zu einer „kulturellen Demokratieforschung“ ist insofern konsequent, als dass solche Tendenzen bereits implizit in den frühen Arbeiten Almond/Verbas (1963), Eatons (1965) und Lipsets (1959, 1981) aufzufinden waren. So berücksichtigen diese (für die politische Kulturforschung grundlegenden) Konzepte Beziehungen zwischen Struktur und Kultur, die eigentlich fast nur für demokratische oder teildemokratische Systeme sinnvoll zu bestimmen sind.¹⁶

Zum Zweiten ist bei der Konzentration auf Demokratien das normative Grundgerüst, zu dem sich die Bürger bekennen können, klar zu erkennen. Anders als in autoritären politischen Systemen finden sich allgemeingültige Grundprinzipien (Freiheit, Gerechtigkeit, Kontrolle, Partizipation, Wettbewerb), an denen sich das demokratische System auszurichten hat (z. B. durch Festschreibung in der Verfassung). Der Blick auf die Werteebene von Demokratien ist nun ein wesentlicher Vorteil zum Beispiel gegenüber den Arbeiten Eatons, der eher unklar auf die politische Gemeinschaft Bezug nimmt. Nicht umsonst findet sich eine entsprechende Aufnahme dieser Überlegungen in der neueren Literatur (vgl. Fuchs 2002; S. Pickel/G. Pickel 2006), wo nun geprüft werden kann, inwieweit die Prinzipien der Demokratie in den Bevölkerungen verankert sind.

Ein weiteres Argument für diesen Entwicklungsprozess liegt in der Anfälligkeit des wichtigsten methodischen Instrumentes der politischen Kulturforschung – der Umfrageforschung. Diese erweist sich als nur begrenzt in autokratischen Systemen einsetzbar (vgl. Pickel 2008). So unterliegt sie dort ganz besonders den Effekten der sozialen Erwünschtheit, die nur schwer durch den Forscher zu kontrollieren sind. Die für die Aussagen über die politische Kultur einer Gesellschaft notwendigen Ergebnisse sind folglich nur für politische Systeme mit größeren demokratischen Anteilen sinnvoll verwendbar. Hier kann aller-

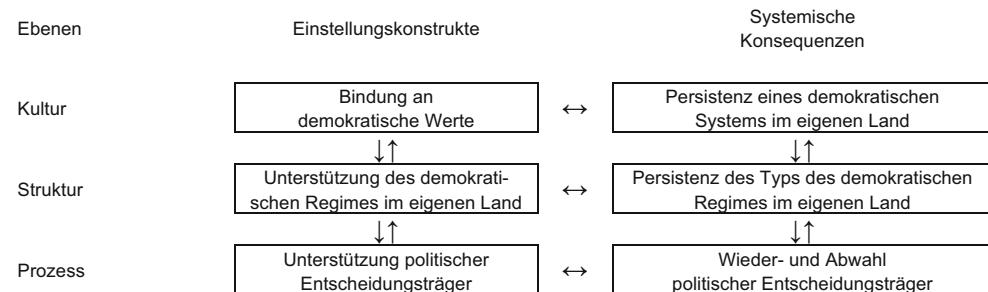
¹⁵ Hierfür kommt der Auseinandersetzung mit den Wirtschaftskrisen der 1970er und 1980er Jahre eine bedeutende Rolle zu, denn trotz erheblicher Zweifel der Bürger an der Leistungsfähigkeit des politischen Systems kam es zu keinen Anzeichen einer massiven Gefährdung der Demokratie. Diese Entwicklung stützte die Gültigkeit der These, dass eine bestehende diffuse politische Unterstützung oder Legitimität ein politisches System gegenüber kurzfristigen Unzufriedenheiten mit den Leistungen der Regierenden absichert und so zu dessen Stabilität beiträgt.

¹⁶ Wobei es sich zweifelsohne um eine Folge des Leitmodells der ersten politischen Kulturforschung – das amerikanische politische System – handeln dürfte.

dings durch die Erfassung grundlegender Wertorientierungen zur Demokratie ein erheblicher Erkenntnisgewinn gegenüber den früheren Erfassungsversuchen politischer Kultur erzielt werden. Erfolgte bei der Frage nach der Demokratiezufriedenheit „im Land“ eine Vermengung von spezifischen und diffusen Unterstützungselementen, zielen Fragen nach der „Demokratie als dem angemessensten Regierungssystem“ oder nach der „Zustimmung zur Idee der Demokratie“ zusammen mit der Kontrollfrage nach der Ablehnung anti-demokratischer Regimealternativen (Militär, Sozialismus, Diktatur, Monarchie) wesentlich stärker auf die diffuse Unterstützung bzw. Legitimität des demokratischen Systems.

Fuchs differenziert nun nicht nur zwischen den normativen Prinzipien (Wertemuster) der Demokratie, deren implementierter (Institutionen-)Struktur und der Performanzebene der implementierten Demokratie, er setzt diese drei Unterstützungsobjekte zusätzlich in ein hierarchisches Verhältnis zueinander (siehe Abbildung 3). Dies ermöglicht die Herausarbeitung zeitlicher Abläufe, was die Chance auf Aussagen zur Genese politischer Unterstützung eröffnet. Eine positive politische Unterstützung auf der obersten Hierarchieebene der Werte beeinflusst die Beurteilung der Struktur und der Leistungen der demokratischen Institutionen. Umgekehrt wirkt aber – und dies deckt sich mit den Überlegungen Eastons, Lipsets und Almond/Verbas – die gesammelte Perzeption des Outputs des politischen Systems über längere Zeit wieder auf die langsam verlaufende Ausbildung der Wertebene zurück.

Abbildung 3: Einstellungsebenenmodell eines demokratischen Systems nach Dieter Fuchs



Quelle: Fuchs 2002: 37.

Zudem stellt Fuchs (2002: 36f.) den Konstrukten der Einstellungen konkrete Zielebenen auf der Ebene der politischen Struktur gegenüber (siehe Abbildung 3). Aufgrund dieser Festlegung erreicht er eine eindeutige Trennung zwischen Einstellungskonstrukten und Systemkonstrukten (bzw. systemischen Konsequenzen), was ihm die Möglichkeit eröffnet, konkrete Kriterien für die Einhaltung oder Nichteinhaltung demokratischer Prinzipien zu bestimmen und damit ein Grundproblem der politischen Kulturforschung anzugehen. Zudem erhält er Hinweise auf die kausale Struktur des politischen Unterstützungsmodells. Die über die Sozialisation und Internalisierung vermittelten Einstellungen wirken über Prädispositionen auf politisches Handeln, welches in der Folge zur Konsolidierung (Stabilität bzw. Persistenz) oder Erosion (Instabilität) eines demokratischen Regimes beiträgt (vgl. Fuchs 2002: 32-34). Das politische Regime wirkt durch die Setzung von strukturellen *constraints* auf das Handeln der Bürger und durch Einflüsse im Erziehungssystem auf die Sozialisation des Einzelnen zurück. Zusätzlich unterliegen die Personen Erfahrungen mit der Alltagsperformance des Systems und mit den institutionellen Mechanismen (vgl. S. Pickel/G. Pickel 2006: 112-118).

Zuletzt berücksichtigt er noch die Relevanz unterschiedlicher Demokratiekonzepte. Er geht davon aus, dass es nicht ein einziges Verständniskonzept von Demokratie gibt, son-

dern zumindest vier: (1) das libertäre, (2) das republikanische, (3) das sozialistische und (4) das liberale Demokratiemodell. Die meisten Untersuchungen der politischen Kulturforschung gehen implizit von der Existenz des liberalen Demokratiemodells aus. Dies ist nicht unbedingt gerechtfertigt. Gerade in Osteuropa besteht zum Beispiel die Möglichkeit, dass zumindest Teile eines sozialistischen Demokratiemodells von Relevanz sind (vgl. Fuchs 2002: 40-43). Die damit verbundenen Wertorientierungen resultieren nun in anderen Forderungen der Bürger an das demokratische System als dies seitens der Anhänger eines liberalen Demokratiemodells der Fall wäre. Es kann bei einem Aufeinandertreffen einer liberalen Demokratie auf der institutionellen Ebene und einem sozialistischen Demokratiemodell zu Unzufriedenheiten mit der Form der Demokratie kommen, aber nicht mit der Demokratie selbst. Teile solcher Inkongruenzen können in Ostdeutschland beobachtet werden.¹⁷

Mit seinem gestuften Vorgehen gelingt Fuchs die Verbindung der empirisch orientierten politischen Kulturforschung mit den theoretischen Überlegungen der Demokratietheorie. Er etabliert die politischen Überzeugungen quasi als Spiegelbild der rein systemischen Prozesse des politischen Systems. Damit legt er eine theoretische Konzeption vor, die sich, oft noch weniger explizit, in der empirischen Forschung zur politischen Kultur der letzten Jahre deutlich verbreitet hat. Stehen doch immer wieder Einstellungen zur Demokratie oder deren Institutionen und Träger im Fokus der Untersuchungen. Diese gezielte Verbindung von demokratischer politischer Kultur und demokratischer politischer Struktur sowie der Einbezug demokratietheoretischer Überlegungen stellt das aktuelle Entwicklungsbild der politischen Kulturforschung dar.

5. Demokratiemessung und politische Kulturforschung

Nun ist anzumerken, dass die auf Demokratie bezogene politische Kulturforschung nicht mit Demokratieforschung an sich zu verwechseln ist. Sie stellt nur eine Komponente dieses breiter gefächerten Forschungsspektrums dar – und zwar jene, die sich mit der Stabilität demokratischer Systeme beschäftigt. Dies lässt alle institutionellen Auseinandersetzungen mit demokratischen Systemen erst einmal außen vor oder sieht sie zumindest nur als Gegenpart für die eigentlich interessierende Thematik der politischen Kultur. Ein substantielles Gebiet der Demokratieforschung, welches sich stärker der Frage nach der institutionellen Ausgestaltung der Demokratie widmet, ist die *Demokratiemessung*. Sie setzt sich explizit mit der Bestimmung demokratischer *Qualität* in politischen Systemen auseinander (vgl. Dahl 1971). Aufgrund ihrer Ausrichtung auf die Strukturebene bildet sie quasi einen Gegenpart zur auf Demokratien ausgerichteten politischen Kulturforschung. Ihre Ansatzpunkte sind institutionelle Verankerungen demokratischer Prinzipien (Polity-IV-Index) sowie deren Umsetzung in die Verfassungsrealität (Freedom-House-Index).

Aufgrund der Limitierung des vorliegenden Aufsatzes kann hier nicht näher auf diesen Bereich eingegangen werden. Es sei nur gesagt, dass für die Demokratiemessung (vgl. Lauth 2004; Lauth/Pickel/Welzel 2000; S. Pickel/G. Pickel 2006: 151-248) die Frage „wie demokratisch ist ein politisches Regime“ bedeutsam ist, während die politische Kulturforschung die Stabilität dieser Systeme betrachtet. In der Demokratiemessung wird auf die Umsetzung zentraler Prinzipien der Demokratie in einem oder mehreren Ländern im Ver-

¹⁷ Über die Entwicklung der politischen Kultur in Ostdeutschland hat sich eine breite und kontroverse Debatte entfaltet, die als exemplarisch für unterschiedliche Deutungen und Zusammenhänge von politischen Einstellungen gelten kann (siehe Pickel/Pickel/Walz 1998).

gleich geachtet. Diese Prinzipien sind Freiheit, Partizipation, Kontrolle, Rechtsstaatlichkeit – und mit Einschränkungen: Gleichheit und Wettbewerb. Die praktische Erfassung der Umsetzung dieser Prinzipien erfolgt zumeist über die Einschätzung seitens Experten inner- und außerhalb der Untersuchungsländer, auf deren Basis überwiegend quantifizierte Indizes erstellt werden.¹⁸ Dabei unterscheiden sich die erstellten Indizes hinsichtlich der ausgewählten Prinzipien, auf welche sie ihren Schwerpunkt legen.

Zentrale Feststellungen dieses Forschungszweiges sind einerseits die stetige Zunahme der Zahl demokratischer Systeme in den letzten Jahrzehnten und andererseits eine in vielen jungen Demokratien auffindbare Instabilität. Das heißt, es finden sich auch politische Systeme, die sich vom Zustand Demokratie wieder in ein autoritäres oder teilautoritäres System verändern (Russland, Weißrussland). Gerade die letzte Erkenntnis spricht für das Fortbestehen der Fragestellungen der politischen Kulturforschung, rückt hier doch wieder das Interesse an der Stabilität der untersuchten politischen Systeme in den Vordergrund der Überlegungen. Aber auch die Ausbildung von „defekten Demokratien“ oder „hybriden Regimen“ – also Systemen, die Merkmale von Demokratien mit Merkmalen von autokratischen Systemen vereinen – wird seitens der Demokratiemessung konstatiert und herausgearbeitet. Gerade die Zusammenführung von Demokratiemessung und politischer Kulturforschung dürfe ein fruchtbare Feld zukünftiger Analysen darstellen, da Zusammenhänge zwischen demokratischer Qualität und Stabilität zu vermuten sind.

6. Fazit – einiges Grundsätzliches

Fasst man die vorherigen, notwendigerweise rudimentären, Überlegungen zusammen, so wird die steigende Bedeutung der auf Demokratie ausgerichteten politischen Kulturforschung erkennbar. Gerade neuere Analysen, zum Beispiel zur Humanentwicklung (vgl. z. B. Welzel 2002), zeigen die *Relevanz* der politischen Kultur oder deren Elemente für die Entwicklung von Demokratien auf. Ob diese Zugänge nun im Kontext der Modernisierungstheorie (vgl. Inglehart 1990; Inglehart/Welzel 2005) stehen oder breitere kulturelle Prägungen wie zum Beispiel Religion aufnehmen¹⁹ (vgl. Huntington 1996; auch Inglehart/Welzel 2005) – die Bedeutung des kulturellen Faktors für die Richtung und den Erfolg von Demokratisierungsprozessen scheint immens. Es ist nicht abzustreiten, dass „Culture Matters“ (Harrison/Huntington 2000; Wildavsky/Ellis/Thompson 1987).

Da diese Fragen verstärkt in das Interesse der wissenschaftlichen Forschung rücken, ist die Entwicklung der politischen Kulturforschung zu einer „kulturellen Demokratieforschung“ fast zwangsläufig²⁰ Hinzu kommt, dass sich noch ein weites Feld der Erforschung politischer Kulturen jenseits Amerikas und Europas eröffnet, welches bislang noch relativ wenig empirischer Prüfung unterzogen wurde.²¹ So sind Auskünfte über die kulturellen Verankerungen politischer Prozesse in Asien und Afrika bislang kaum präsent. Da gerade dort aber die nächsten Wellen der Demokratisierung zu erwarten oder bereits im Laufen

¹⁸ Diese sollen helfen, die Chance der Vergleichbarkeit unterschiedlicher Länder und das Ziel höchstmöglicher Intersubjektivität zu wahren.

¹⁹ Zum Beispiel im Sinne eines „Kampfes der Kulturen“ (Huntington 1996).

²⁰ Dabei besitzt die politische Kulturforschung gleichzeitig ein großes Potential für die vergleichende Politikwissenschaft als auch für die politische Soziologie. So besteht die Möglichkeit, neben den Makroanalysen auch Individualzusammenhänge herauszuarbeiten, die Hinweise auf Kausalstrukturen innerhalb von unterschiedlichsten Einheiten (Kulturen, Ländern, Regionen, Bundesländern) geben können.

²¹ Erst in den letzten Jahren haben sich mit dem Aufbau des Afrikabarometers oder des Asienbarometers Möglichkeiten für die nähere Betrachtung der dortigen politischen Kulturen ergeben.

sind, ist ein hohes Interesse an solchen Informationen vorhanden, legen sie doch einen Grundstein für Erfolg oder Misserfolg der Demokratisierung. Entsprechend sind Entwicklungen in diese Richtung zu erwarten.

Trotz der vorliegenden empirischen Ergebnisse ist eine zentrale Frage der Politikwissenschaft, die bis heute eine anhaltende Auseinandersetzung mit sich gebracht hat, weiterhin nicht entschieden – die nach dem Vorrang der Kultur vor der Struktur. Umstritten ist, ob zuerst die politische Struktur etabliert wird (im Sinne einer Einführung eines demokratischen Institutionensystems) und dann die politische Kultur sich zwangsläufig daran ausrichtet, wie es seitens institutionalistischer Ansätze²² angenommen wird. Oder bilden sich erst Elemente einer demokratischen politischen Kultur aus, die dann eine demokratische politische Struktur nahezu erzwingen? Hierfür werden detaillierte Analysen zeitlicher Abläufe notwendig sein, die insbesondere Informationen über die politische Kultur zum Beginn von Umbruchsprozessen bereitstellen. Doch selbst dann dürfte eine endgültige Entscheidung schwer fallen. Kaum zu bestreiten dürfte allerdings sein, dass Institutionalisierungsprozesse ohne kulturelle Sensibilität nur von begrenztem Nutzen sein dürfen. Ob kulturelle Elemente der Institutionalisierung dabei vorausgehen oder nachfolgen, ist da zweitrangig.

Die Klärung dieser Frage könnte Klarheit über die Leistungsfähigkeit der politischen Kulturforschung hinsichtlich ihrer Aussagen über die zukünftige Stabilität demokratischer Systeme erbringen. Dies ist auch als das erklärte Ziel der politischen Kulturforschung anzusehen. Nicht die Abbildung aktueller Stabilität, die aus der bloßen Existenz eines bestimmten Systemtyps abzulesen ist, sondern ihre *Prognosefähigkeit*, immerhin ein zentrales Anliegen aller wissenschaftlicher Forschung, macht die politische Kulturforschung so reizvoll. Dabei erweist sie sich besonders wichtig in Krisensituationen, was ihr gelegentlich die Einordnung als Krisenwissenschaft eingebracht hat. Gerade dann besteht ein verstärktes Interesse an Aussagen über die Entwicklung der politischen Systeme in der nahen Zukunft.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine (analytische) Beschäftigung mit der politischen Kultur für die Politikwissenschaft höchst aufschlussreich. Dabei gilt es einige Missverständnisse, die in der Profession vorherrschen, zu überwinden. So liegt das Ziel der politischen Kulturforschung in Aussagen über die *Makroebene* (Gesellschaften) und nicht die Individualebene (Personen). Die Einstellungen der Bürger zum politischen System sind als kollektive Haltungen (eben politische Kultur) interessant.²³ Individuelle Entscheidungen, oder gar individuelles Handeln, sind für die politische Kulturforschung nicht von größerem Interesse. Auch sind aggregierte Einstellungsdaten nicht weniger verlässlich als – zumeist ebenfalls aggregierte – Strukturdaten. Sie besitzen aber dabei die Vorzüge, einerseits problemlos auf die Individualebene disaggregierbar zu sein, andererseits die Haltungen der Bürger direkt – und nicht über den Umweg von außen betrachteten Handelns – zu erfassen. Damit ist es auch möglich, Unterschiede innerhalb von sozialen Gruppen zu bestimmen und der Differenziertheit politischer Kulturen gerecht zu werden.

Es ist außerdem wichtig festzuhalten, dass das Grundkonzept der politischen Kulturforschung *analytisch-systematisch* angelegt ist. Nur so kann es für eine wissenschaftliche Analyse von Nutzen sein. Normative Annahmen, wie zum Beispiel eine wertende Bevorzugung positiver politischer Unterstützung des Systems, sollen möglichst vermieden werden. So geht es in der politischen Kulturforschung nicht darum zu beurteilen, ob bestimmte Äußerungen oder Verhaltensweisen von Politikern und Parteien gegen eine imaginäre (und übli-

²² Neuere neo-institutionalistische Ansätze integrieren mittlerweile Elemente der politischen Kulturforschung. Allerdings sehen auch sie eher die Institutionen als leitend an.

²³ Dies stellt auch die zentrale Abgrenzung gegenüber dem Behaviorismus und den *Rational Choice*-Theorien dar, deren Hauptinteresse auf den Handlungen des Individuums liegt.

cherweise undefinierte) „politische Kultur“ verstößen (was immer dies in der Sprache der Medien bedeuten mag). Vielmehr geht es darum, das für den Systemerhalt bedeutsame Verhältnis zwischen den Bürgern und dem Staat oder dem politischen Institutionensystem intersubjektiv zu erforschen. Nur wenn man diesen Weg einschlägt, kann es gelingen den „Pudding“, den politische Kultur nach Max Kaase (1983) darstellt, „an die Wand zu nageln“.

Literaturverzeichnis

- Almond, Gabriel/Verba, Sidney (1963): *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton.
- Almond, Gabriel/Verba, Sidney (1980): *The Civic Culture Revisited: An Analytic Study*, Princeton.
- Berg-Schlosser, Dirk (2004): Erforschung der Politischen Kultur – Begriffe, Kontroversen, Forschungsstand, in: Breit Gotthard (2004): *Politische Kultur in Deutschland. Eine Einführung*, Schwalbach, S. 8-29.
- Breit, Gotthard (2004): *Politische Kultur in Deutschland: Eine Einführung*, Schwalbach i. Ts.
- Dahl, Robert A. (1971): *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven.
- Diamond, Larry (1999): *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore.
- Easton, David (1965): *A System Analysis of Political Life*, New York.
- Easton, David (1975): A Re-Assessment of the Concept of Political Support, in: *British Journal of Political Science* 5, S. 435-457.
- Fuchs, Dieter (1989): Die Unterstützung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- Fuchs, Dieter (2002): Das Konzept der politischen Kultur: Die Fortsetzung einer Kontroverse in konstruktiver Absicht, in: Fuchs, Dieter/Roller, Edeltraud/Weßels, Bernhard (Hrsg.): *Bürger und Demokratie in Ost und West: Studien zur politischen Kultur und zum politischen Prozess. Festschrift für Hans-Dieter Klingemann*, Wiesbaden, S. 27-49.
- Fuchs, Dieter (2007): Politische Kultur, in: Fuchs, Dieter/Roller, Edeltraut (Hrsg.): *Lexikon Politik: Hundert Grundbegriffe*, Stuttgart, S. 220-224.
- Gabriel, Oscar W. (1986): Politische Kultur, Materialismus und Postmaterialismus in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- Greiffenhagen, Martin/Greiffenhagen, Sylvia (Hrsg.) (2002): *Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden.
- Harrison, Lawrence E./Huntington, Samuel P. (Hrsg.) (2000): *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*, New York.
- Huntington, Samuel P. (1996): *The Clash of Civilisations and the Remaking of World Order*, New York.
- Inglehart, Ronald (1990): *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton.
- Inglehart, Ronald/Welzel, Christian (2005): *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge.
- Kaase, Max (1983): Sinn oder Unsinn des Konzepts „Politische Kultur“ für die vergleichende Politikforschung, oder auch: Der Versuch einen Pudding an die Wand zu nageln, in: Kaase, Max/Klingemann, Hans-Dieter (Hrsg.): *Wahlen und politisches System: Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 1980*, Opladen, S. 144-171.
- Lauth, Hans Joachim (2004): *Demokratie und Demokratiemessung*, Wiesbaden.
- Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Welzel, Christian (Hrsg.) (2000): *Demokratiemessung: Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich*, Wiesbaden.
- Lipset, Seymour M. (1959): Some Social Requisites of Democracy, Economic Development and Political Legitimacy, in: *American Political Science Review* 53, S. 69-105.
- Lipset, Seymour M. (1981): *Political Man: The Social Bases of Politics*, Baltimore.
- Mishler, William/Pollack, Detlef (2003): On Culture, Thick and Thin: Toward a Neo-Cultural Synthesis, in: Pollack/Jacobs/Müller/Pickel (Hrsg.), S. 237-257.
- Parsons, Talcott (1951): *The Social System*, New York.
- Peters, Guy (1998): *Comparative Politics: Theory and Methods*. New York.

- Pharr, Susan J./Putnam, Robert D. (Hrsg.) (2000): Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries, Princeton.
- Pickel, Gert (2008): Die subjektive Verankerung von Demokratie in Osteuropa – Stand, Gründe und Konsequenzen von Bevölkerungseinstellungen in den jungen Demokratien Osteuropas, Habilitations-schrift, Universität Greifswald.
- Pickel, Gert/Pickel, Susanne (Hrsg.) (2006): Demokratisierung im internationalen Vergleich: Neue Erkenntnisse und Perspektiven, Wiesbaden.
- Pickel, Gert/Pollack, Detlef/Müller, Olaf/Jacobs, Jörg (Hrsg.) (2006): Osteuropas Bevölkerung auf dem Weg in die Demokratie: Repräsentative Untersuchungen in Ostdeutschland und zehn Transformations-staaten (Politische Kultur in den neuen Demokratien Europas, Band 1) Wiesbaden.
- Pickel, Susanne/Pickel, Gert (2006): Politische Kultur- und Demokratieforschung. Grundbegriffe, Theorien, Methoden: Eine Einführung, Wiesbaden.
- Pickel, Susanne/Pickel, Gert/Walz, Dieter (1998): Politische Einheit – kultureller Zwiespalt? Die Erklärung politischer und demokratischer Einstellungen in Ostdeutschland vor der Bundestagswahl 1998, Frankfurt a. M.
- Pollack, Detlef/Jacobs, Jörg/Müller, Olaf/Pickel, Gert (Hrsg.) (2003): Political Culture in Post-Communist Europe: Attitudes in New Democracies, Burlington.
- Rohe, Karl (1990): Politische Kultur und ihre Analyse. Probleme und Perspektiven der politischen Kulturforschung, in: Historische Zeitschrift 250, S. 321-346.
- Rohe, Karl (1996): Politische Kultur: Zum Verständnis eines theoretischen Konzeptes, in: Niedermayer, Oscar/Beyme, Klaus von (Hrsg.): Politische Kultur in Ost- und Westdeutschland, Opladen, S. 1-21.
- Schwellning, Birgit (2001): Politische Kulturforschung als kultureller Blick auf das Politische: Überlegungen zu einer Neuorientierung der Politischen Kulturforschung nach dem „cultural turn“, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 11 (2), S. 601-629.
- Watanuki, Joji/Crozier, Michel/Huntington, Samuel P. (1975): The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission, New York.
- Welzel, Christian (2002): Fluchtpunkt Humanentwicklung: Über die Grundlagen der Demokratie und die Ursachen ihrer Ausbreitung, Wiesbaden.
- Westle, Bettina (1989): Politische Legitimität – Theorien, Konzepte, empirische Befunde, Baden-Baden.
- Wildavsky, Aaron B./Ellis, Richard/Thompson, Michael (1997): Culture Matters: Essays in Honor of Aaron Wildavsky, Boulder.

Autorenverzeichnis

Behring, Angela, Dr. phil., Agendabeauftragte, Koordinatorin Lokales Bündnis für Familien und Gleichstellungsbeauftragte bei der Stadt Hürth. – *Arbeitsschwerpunkte u. a.*: Nachhaltigkeit; Politikfeldanalyse; Sozialpolitik. – *Veröffentlichungen u. a.*: (zus. mit R. Hitzler, A. Göschl, S. Lustig) Signale der Sicherheit: Zur kommunikativen Einbindung des Bürgers in die Polizeiarbeit, in: H. Knoblauch (Hrsg.), Kommunikative Lebenswelten: Zur Ethnographie einer geschwächtigen Gesellschaft, Konstanz 1996; Ansprüche an die Effektivität politischer Maßnahmen: Am Beispiel des Zusammenhangs von Verkehrs- und Umweltpolitik, Dissertation TU Dresden, Hamburg 2003; (zus. mit M. Grote, M. Alami, M. Hesse u. a.) Bürgerinnen und Bürger im Spiegel kommunaler Haushaltspolitik: Ergebnisse des Pilotprojektes zur Analyse der Auswirkungen haushaltspolitischer Entscheidungen auf die Lebensumstände der Kölnerinnen und Kölner (Oktober 2003-November 2004), herausgegeben von Lokale Agenda 21 Köln u. Frauenforum, Köln 2004.

Blumenthal, Julia von, Dr. rer. pol., Professorin für Politikwissenschaft an der Justus-Liebig-Universität Gießen. – *Arbeitsschwerpunkte u. a.*: Parlamentarismus und Regieren in Deutschland; Föderalismus. – *Veröffentlichungen u. a.*: Governing by Commission: A way to more effective governance or a loss of democratic accountability?, in: German Policy Studies 3 (2/2006); Zwischen Unitarisierung und föderaler Vielfalt: Parteienwettbewerb im Bundesstaat seit der deutschen Einheit, in: E. Jesse/E. Sandschneider (Hrsg.), Neues Deutschland: Eine Bilanz der deutschen Wiedervereinigung, Baden-Baden 2008; Richtlinienkompetenz und Governance: Regierungsführung in Hamburg 2001-2006, in: E. Holtmann/W. J. Patzelt (Hrsg.), Führen Regierungen tatsächlich?, Wiesbaden 2008; Das Kopftuch in der Landesgesetzgebung: Governance im Bundesstaat zwischen Unitarisierung und Föderalisierung, Baden-Baden 2009.

Bohnefeld, Jörg, M. A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung Dresden. *Arbeitsschwerpunkte u. a.*: Systemanalyse; Governance-Strukturen; politische Steuerung.

Bos, Ellen, Dr. phil., Professorin für Politikwissenschaft an der Andrassy Universität in Budapest. – *Arbeitsschwerpunkte u. a.*: Vergleichende Analyse der politischen Systeme Ost- und Ostmitteleuropas; Vergleichende Demokratieforschung; Außenbeziehungen der Europäischen Union. – *Veröffentlichungen u. a.*: Verfassungsgebung und Systemwechsel: Die Institutionalisierung von Demokratie im postsozialistischen Osteuropa, Wiesbaden 2004; Das politische System der Ukraine, in: W. Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Osteuropas, 2. Aufl., Opladen 2004; (zus. mit A. Helmerich) Zwischen Demokratie und Diktatur: Staatspräsidenten als Kapitäne des Systemwechsels in Osteuropa, Münster 2006;

(zus. mit J. Dieringer) Die Genese einer Union der 27: Die Europäische Union nach der Osterweiterung, Wiesbaden 2008; (zus. mit D. Segert) Osteuropäische Demokratien als Trendsetter? Parteien und Parteiensysteme nach dem Ende des Übergangsjahrzehnts, Opladen 2008.

Busse, Volker, Dr. jur., Ministerialdirigent a. D. (Bundeskanzleramt in Bonn und Berlin); zuvor Richter; mehrjährige Lehraufträge an der Humboldt-Universität Berlin, Bundesakademie für öffentliche Verwaltung Brühl/Berlin; Regierungsberater, insbes. in Osteuropa und Ostasien (z. Zt. Vietnam, Mongolei). – *Arbeitsschwerpunkte u. a.*: Verfassungsrecht; Staatsorganisation; Gesetzgebung; Regierungslehre. – *Veröffentlichungen u. a.*: Verfahrenswege zu einem „schlankerem Staat“, in: Die Öffentliche Verwaltung 49 (10/1996); Aufbau der Bundesverwaltung, in: K. König/H. Siedentopf (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden 1996/97; Gesetzesfolgenabschätzung im Bereich der Regierung, in: U. Karpen/H. Hof (Hrsg.), Wirkungsforschung zum Recht IV, Baden-Baden 2003; Bundeskanzleramt und Bundesregierung, 4. Aufl., Heidelberg 2005; Kommentierung der Art. 62-69 (Bundesregierung), in: K. H. Friauf/W. Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum GG, Berlin (Beiträge 2002-2006); Hauptstadt Berlin und Bundesstadt Bonn, in: Die Öffentliche Verwaltung 59 (15/2006).

Croissant, Aurel, Prof. Dr., Institut für Politische Wissenschaft der Ruprecht-Karls-Universität zu Heidelberg. – *Arbeitsschwerpunkte u. a.*: Vergleichende Politikwissenschaft; Konfliktforschung; pazifisches Asien. – *Veröffentlichungen u. a.*: (zus. mit W. Merkel, H.-J. Puhle, P. Thiery) Defekte Demokratie, 2 Bände, Opladen/Wiesbaden, 2003/2006; Die Parteiensysteme neuer Demokratien in Ostasien: Merkmale, Typen und Institutionalisierungsgrad, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 2 (2/2008); (zus. mit T. Schächter) Die Nationalisierung politischer Parteien und Parteiensysteme in Ostasien, in: Politische Vierteljahrsschrift 49 (4/2008); (zus. mit U. Wagschal, N. Schwank, C. Trinn) Kulturelle Konflikte seit 1945: Die kulturellen Dimensionen des globalen Konfliktgeschehens, Baden-Baden 2009; (zus. mit D. Kühn) Patterns of Civilian Control of the Military in East Asia's New Democracies, in: Journal of East Asian Studies 9 (1/2009).

Gabriel, Oscar W., Dr. rer. pol. o. Professor für Politikwissenschaft an der Universität Stuttgart. – *Arbeitsschwerpunkte u. a.*: Vergleichende Politikwissenschaft; Politische Soziologie, insbesondere empirische Einstellungs- und Verhaltensforschung. – *Veröffentlichungen u. a.*: (zus. mit E. Holtmann) Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, 3., völlig überarb. u. erw. Aufl., München/Wien 2005; (zus. mit H. Rattinger, J. W. Falter) Der gesamtdeutsche Wähler: Stabilität und Wandel des Wählerverhaltens im wiedervereinigten Deutschland, Baden-Baden 2007; (zus. mit K. Völk, K. U. Schnapp, E. Holtmann) Wähler und Landtagswahlen in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2008; (zus. mit S. Kropp) Die EU-Staaten im Vergleich: Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, Wiesbaden 2008; (zus. mit B. Wessels, J. W. Falter) Wähler und Wahlen: Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2005, Wiesbaden 2009.

Groß, Hermann, Dipl.-Pol. Dipl.-Psych., Fachhochschullehrer für Sozialwissenschaften an der Verwaltungsfachhochschule in Wiesbaden. – *Arbeitsschwerpunkte u. a.*: Vergleichende Systemlehre; Empirische Polizeiforschung; Polizeipsychologie. – *Veröffentlichungen u. a.*: (zus. mit H. G. Bauerreis) Zum Informationsverhalten bayerischer Landtagsabgeordneter, Möhrendorf 1993; Artikel „Friedrich Bohl“, „Gerhard Jahn“, „Wolfgang Mischnick“,

„Ludger Westrick“, in: U. Kempf/H.-G. Merz (Hrsg.), Kanzler und Minister 1949-1998, Wiesbaden 2001; (zus. mit B. Frevel, H.-J. Asmus, J. Lamers, K. Liebl) Soziologie: Studienbuch für die Polizei, Hilden 2002; (zus. mit B. Frevel, H.-J. Asmus, C. Dams, K. Liebl) Politikwissenschaft: Studienbuch für die Polizei, Hilden 2006; (zus. mit B. Frevel, C. Dams) Handbuch der Polizeien Deutschlands, Wiesbaden 2008.

Grotz, Florian, Dr. phil. habil., Vertretungsprofessur „Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland“ an der Leuphana Universität Lüneburg. – *Arbeitsschwerpunkte u. a.:* Innopolitik der Bundesrepublik Deutschland; Vergleichende Institutionenforschung; Wahlen und Wahlsysteme. – *Veröffentlichungen u. a.:* Politische Institutionen und postsozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa: Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei im Vergleich, Opladen 2000; (Hrsg. mit D. Nohlen, C. Hartmann) Elections in Asia and the Pacific, 2 Vol., Oxford 2001; Europäisierung und nationale Staatsorganisation: Institutionenpolitik in föderalen und unitarischen EU-Staaten, Baden-Baden 2007; (Hrsg. mit D. Nohlen) Kleines Lexikon der Politik, 4. Aufl., München 2007; (Hrsg. mit F. Müller-Rommel) Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa: Die neuen EU-Staaten im Vergleich, Wiesbaden 2009 (i. E.).

Hartmann, Jürgen, Prof. Dr., Professor für Politikwissenschaft an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg. – *Arbeitsschwerpunkt:* Politische Systeme. – *Veröffentlichungen u. a.:* Das politische System der Europäischen Union, Frankfurt a. M./New York 2001; Geschichte der Politikwissenschaft, Opladen 2003; Das politische System der Bundesrepublik Deutschland im Kontext, Wiesbaden 2004; (zus. mit B. Meyer) Einführung in die politischen Theorien der Gegenwart, Wiesbaden 2005; Politik in China, Wiesbaden 2006; Persönlichkeit und Politik, Wiesbaden 2007.

Herrmann, Dietrich, Dr. phil., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der TU Dresden. – *Arbeitsschwerpunkte u. a.:* Verfassungsgerichtsbarkeit und Politik; Politische Kulturforschung; Politik der Einwandererintegration. – *Veröffentlichungen u. a.:* „Be an American!“ Amerikanisierungsbewegung und Theorien zur Einwandererintegration, Frankfurt a. M. 1996; (zus. mit H. Vorländer) Nationale Identität und Staatsbürgerschaft in den USA, Opladen 2001; „It is, emphatically, the province and duty of the judicial department, to say what the law is.“ Zur Begründung der Verfassungsgerichtsbarkeit in den USA, in: A. Brodocz et al. (Hrsg.), Institutionelle Macht: Genese – Verfestigung – Verlust, Köln 2005; Akte der Selbstautorisierung als Grundstock institutioneller Macht von Verfassungsgerichten, in: H. Vorländer (Hrsg.), Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit, Wiesbaden 2006; Verfassungspatriotismus? The Constitution in German Political Culture, in: J. Gebhardt (Hrsg.), Political Cultures and the Culture of Politics: A Transatlantic Perspective, Heidelberg 2009 (i. E.).

Jun, Uwe, Dr. disc. pol., Professor für Politikwissenschaft (Westliche Demokratien/Politisches System der Bundesrepublik Deutschland) an der Universität Trier. – *Arbeitsschwerpunkte u. a.:* Parteienforschung; Politische Kommunikation; Parlamentarismusforschung. – *Veröffentlichungen u. a.:* Der Wandel von Parteien in der Mediendemokratie, Frankfurt a. M. 2004; (zus. mit H. Kreikenbom, V. Neu) Kleine Parteien im Aufwind, Frankfurt a. M. 2006; (zus. mit I. Blühdorn) Economic Efficiency – Democratic Empowerment: Contested Modernization in Britain und Germany, Lanham 2007; (zus. mit M. Haas,

O. Niedermayer) Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden 2008; (zus. mit O. Niedermayer, E. Wiesendahl) Zukunft der Mitgliederpartei, Opladen 2009.

Jung, Otmar, Dr. iur. utr., Privatdozent für Politikwissenschaft und Zeitgeschichte am Otto-Suhr-Institut der FU Berlin. – *Arbeitsschwerpunkte u. a.*: Direkte Demokratie; Historische Friedensforschung. – *Veröffentlichungen u. a.*: Direkte Demokratie – Forschungsstand und Perspektiven, in: Th. Schiller/V. Mittendorf (Hrsg.), Direkte Demokratie, Wiesbaden 2002; Direkte Demokratie und Föderalismus: Die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Volksgesetzgebung im Bund, in: St. Brink/H. A. Wolff (Hrsg.), Gemeinwohl und Verantwortung: Festschrift v. Arnim, Berlin 2004; Grundsatzfragen der direkten Demokratie, in: A. Kost (Hrsg.), Direkte Demokratie in den deutschen Ländern, Wiesbaden 2005; Der literarische Judenstern: Die Indizierung der „jüdischen“ Rechtsliteratur im nationalsozialistischen Deutschland, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 54 (2006); (zus. mit H. K. Heußner) Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge, 2. Aufl., München 2009.

Knoll, Thomas, Dr. rer. publ., Referatsleiter „Länderübergreifende Koordinierung und Gremien; Bundesangelegenheiten“ im Thüringer Kultusministerium in Erfurt. – *Arbeitsschwerpunkte u. a.*: Regierungs- und Verwaltungsorganisation (insbesondere Regierungszentralen); Vergleichende Regierungslehre; Föderalismus. – *Veröffentlichungen u. a.*: (zus. mit K. König) Bundeskanzler, Regierungsfunktionen, Regierungszentrale, in: R. Graf von Westphalen (Hrsg.), Deutsches Regierungssystem, München/Wien 2001; Das Bonner Bundeskanzleramt – Organisation und Funktionen von 1949-1999, Wiesbaden 2004; (zus. mit K. König) Regierungszentralen (Bundeskanzleramt, Staatskanzleien), in: R. Voigt/R. Walkenhaus (Hrsg.), Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden 2005.

Lammert, Norbert, Dr. rer. soc., Bundestagspräsident, MdB; Honorarprofessor an der Ruhr-Universität Bochum. – *Arbeitsschwerpunkte u. a.*: Grundsatzfragen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Bildungspolitik, Kulturpolitik. – *Veröffentlichungen u. a.*: Alles nur Theater? Beiträge zur Debatte über Kulturstaat und Bürgersgesellschaft, Köln 2004; Verfassung – Patriotismus – Leitkultur: Was unsere Gesellschaft zusammenhält, Bonn 2006; (Hrsg. zus. mit A. Felger) So sehe ich die Bibel: Persönliche Einblicke in das Buch der Bücher, Hünfelden 2008; Flagge zeigen: Vielfalt braucht Orientierung, Lahr/Schwarzwald 2008; Zwischenrufe: Politische Reden über Geschichte und Kultur, Demokratie und Religion, Berlin 2008.

Lauth, Hans-Joachim, Dr. phil., Professor für Vergleichende Politikwissenschaft und Systemlehre am Institut für Politikwissenschaft und Sozialforschung der Julius-Maximilians-Universität Würzburg. – *Arbeitsschwerpunkte u. a.*: Vergleichende Politikwissenschaft; Demokratieforschung; Rechtsstaatlichkeit. – *Veröffentlichungen u. a.*: Demokratie und Demokratiemessung: Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich, Wiesbaden 2004; (zus. mit G. Pickel, S. Pickel) Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft, Wiesbaden 2008; Qualität und Konsolidierung der Demokratie im Osten Europas, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 6 (1/2008); Die Qualität der Demokratie: Der NID als pragmatischer Vorschlag für die komparative Forschung, in: K.-U. Schnapp/N. Behnke/J. Behnke (Hrsg.), Datenwelten: Datenerhebung und Datenbestände in der Politikwissenschaft, Baden-Baden 2008; Demokratieentwicklung und demokratische

Qualität, in: O. W. Gabriel/S. Kopp (Hrsg.), *Die EU-Staaten im Vergleich: Strukturen, Prozesse, Politikinhalte*, 3. Aufl., Wiesbaden 2008.

Linder, Wolf, Dr. rer. soc. et lic. iur., Professor an der Universität Bern und Direktor am Institut für Politikwissenschaft; Expertentätigkeit für Bund, Kantone und Gemeinden sowie internationale Organisationen; 2001-2008 Mitglied des Forschungsrats des Schweizerischen Nationalfonds. – *Arbeitsschwerpunkte u. a.*: Schweizerische Innenpolitik; Föderalismus und direkte Demokratie; Demokratisierung in Dritt Weltländern. – *Veröffentlichungen u. a.*: Schweizerische Eigenart – eigenartige Schweiz: Der Kleinstaat im Kräftefeld der europäischen Integration, Bern 1996; Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies, 2. Aufl., London 1998; (Hrsg. zus. mit H. Kriesi, U. Klöti) Schweizer Wahlen 1995, Bern 1998; Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven, 2. Aufl., Bern 2005; (zus. mit R. Zürcher, C. Bolliger) Gespaltene Schweiz – geeinte Schweiz: Gesellschaftliche Spaltungen und Konkordanz bei den Volksabstimmungen seit 1874, Baden-Baden 2008.

Merkel, Wolfgang, Dr. phil., Professor für Politische Wissenschaft am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin und Direktor der Abteilung „Demokratie: Strukturen, Leistungsprofil und Herausforderungen“ am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). – *Arbeitsschwerpunkte u. a.*: Politische Regime; Demokratie- und Transformationsforschung; soziale Gerechtigkeit und Sozialstaatsreform. – *Veröffentlichungen u. a.*: (zus. mit H.-J. Puhle, A. Croissant, C. Eicher, P. Thiery) Defekte Demokratie, Band 1: Theorie, Opladen 2003; (zus. mit H.-J. Puhle, A. Croissant, P. Thiery) Defekte Demokratie, Band 2: Regionalanalysen, Wiesbaden 2006; (Hrsg. zus. mit J. Alber) Europas Osterweiterung: Das Ende der Vertiefung? WZB-Jahrbuch 2005, Berlin 2006; (zus. mit A. Petring, Ch. Henkes, Ch. Egle) Social Democracy in Power: The capacity to reform, London/New York 2008; (Hrsg. zus. mit S. Grimm) War and Democratization: Legality, Legitimacy and Effectiveness, London/New York 2009.

Oberreuter, Heinrich, Dr. phil., Dr. h.c., Ordinarius für Politikwissenschaft an der Universität Passau und Direktor der Akademie für Politische Bildung Tutzing; Gründungsdekan für Geistes- und Sozialwissenschaften an der TU Dresden, dort Mitglied des Kuratoriums der TU Dresden und des Hannah-Arendt-Instituts für Totalitarismusforschung. – *Arbeitsschwerpunkte u. a.*: Parlamentarismus- und Parteienforschung; politische Kommunikation; Zeit- und Verfassungsgeschichte. – *Veröffentlichungen u. a.*: (Hrsg.) Parlamentarische Opposition – Ein internationaler Vergleich, Hamburg 1975; Notstand und Demokratie: Vom monarchischen Obrigkeit- zum demokratischen Rechtsstaat, München 1978; Übermacht der Medien: Erstickt die demokratische Kommunikation?, Zürich 1982; Parteien zwischen Nestwärme und Funktionskälte, Zürich 1983; Stimmungsdemokratie: Strömungen im politischen Bewusstsein, Zürich 1987; Bewährung und Herausforderung: Zum Verfassungsverständnis der Bundesrepublik Deutschland, München 1989; (Hrsg. zus. mit U. Kranenpohl, M. Sebaldt) Der Deutsche Bundestag im Wandel: Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung, 2. Aufl., Wiesbaden 2002; Wendezzeiten: Zeitgeschichte als politische Bildung, München 2009.

Oertzen, Jürgen von, Dr. phil., freiberuflicher Mediator, Dozent für Mediation und Moderation an der Hochschule Anhalt (FH). – *Arbeitsschwerpunkte u. a.*: Erbschaftsstreitigkeiten, Wirtschaftsmediation. – *Veröffentlichungen u. a.*: Gruppenanträge im Deutschen Bun-

destag: Ein Reservat des einzelnen Abgeordneten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 35 (4/2004); Komplexe Abstimmungssituationen im Deutschen Bundestag: Ein Verfahrensvorschlag zur Sicherung parlamentarischer Legitimität, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 34 (3/2003); Das Expertenparlament: Abgeordnetenrollen in den Fachstrukturen bundesdeutscher Parlamente, Baden-Baden 2006; Psychologische Aspekte von Erbschaftskonflikten, Frankfurt (Oder) 2009 (i. V.).

Pelinka, Anton, Dr. jur., Professor of Nationalism Studies and Political Science, Central European University Budapest; Wissenschaftlicher Leiter des Instituts für Konfliktforschung, Wien. – *Arbeitsschwerpunkte u. a.*: Politisches System Österreichs; Vergleich politischer Systeme; Politische Theorie. – *Veröffentlichungen u. a.*: Zur österreichischen Identität: Zwischen deutscher Vereinigung und Mitteleuropa, Wien 1990; Jaruzelski oder die Politik des kleineren Übels, Frankfurt a. M. 1996; Austria: Out of the Shadow of the Past, Boulder 1998; (Hrsg. zus. mit F. Plasser, W. Meixner) Die Zukunft der österreichischen Demokratie, Wien 2000; (zus. mit W. Hummer) Österreich unter „EU-Quarantäne“, Wien 2002; Democracy Indian Style: Subhas Chandra Bose and the Creation of India’s Political Culture, New Brunswick 2003; Vom Glanz und Elend der Parteien: Struktur- und Funktionswandel des österreichischen Parteiensystems, Innsbruck 2005; (Hrsg. zus. mit G. Bischof) Contemporary Austrian Studies, 15 Vol., 1993-2007; (zus. mit S. Rosenberger) Österreichische Politik, 3. Aufl., Wien 2007; (Hrsg. zus. mit H. Sickinger, K. Stögner) Kreisky – Haider: Bruchlinien österreichischer Identitäten, Wien 2008.

Petersen, Sönke, Dr. phil., Politologe und Journalist. – *Veröffentlichungen u. a.*: Manager des Parlaments – Parlamentarische Geschäftsführer im Deutschen Bundestag – Status, Funktion, Arbeitsweise, Opladen 2000.

Pickel, Gert, Dr. phil., Professor für Religions- und Kirchensoziologie an der Fakultät für Theologie der Universität Leipzig – *Arbeitsschwerpunkte u. a.*: Vergleichende politische Kultur und Demokratieforschung; Methoden des Vergleichs und empirische Forschungsmethoden; Religionssoziologie – *Veröffentlichungen u. a.*: (Hrsg. mit H.-J. Lauth, C. Welzel) Demokratiemessung: Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich, Wiesbaden 2000; Jugend und Politikverdrossenheit: Zwei politische Kulturen im Deutschland nach der Vereinigung? Wiesbaden 2002; (zus. mit S. Pickel, H.-J. Lauth, D. Jahn) Vergleichende politik- und sozialwissenschaftliche Methoden – Neuere Entwicklungen und Anwendungen, Wiesbaden 2003; (zus. mit S. Pickel) Politische Kultur- und Demokratieforschung: Gegenstand, Theorien, Methoden, Wiesbaden 2006; (zus. mit S. Pickel) Demokratisierung im internationalen Vergleich, Wiesbaden 2006; (zus. mit H.-J. Lauth, S. Pickel) Methoden des Vergleichs in der Politikwissenschaft, Wiesbaden 2009.

Pickel, Susanne, Dr. rer. pol., Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre, Institut für Politikwissenschaft, Universität Greifswald – *Arbeits schwerpunkte u. a.*: Demokratieforschung; politische Kulturforschung; Vergleich politischer Systeme. – *Veröffentlichungen u. a.*: (zus. mit G. Pickel) Politische Kultur- und Demokratieforschung: Grundbegriffe, Theorien, Methoden. Eine Einführung, Wiesbaden 2006; (zus. mit T. Müller) Wie lässt sich Demokratie am besten messen? Zur Konzeptqualität von Demokratie-Indizes, in: Politische Vierteljahresschrift 48 (3/2007); Modernization, Cleavages and Voting Behavior in East Europe: An analysis of Romanian voting behavior in comparative perspective, in: Romanian Journal of Sociology 5 (2/2007); (Hrsg. zus. mit

G. Pickel, H.-J. Lauth, D. Jahn) Methoden der Vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: Neuere Entwicklungen und Anwendungen, Wiesbaden 2009; (zus. mit H.-J. Lauth, G. Pickel) Einführung in die Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft, Wiesbaden 2009.

Rehberg, Karl-Siegbert, Dr. phil. habil., Professor für Soziologische Theorie, Theoriegeschichte und Kultursoziologie an der Technischen Universität Dresden; Gastprofessor an der Università degli Studi di Trento; Wissenschaftlicher Leiter der Dresden School of Culture an der Dresden International University. – *Arbeitsschwerpunkte u. a.*: Soziologische Theorie (insbes. Institutionenanalyse); Geschichte der Soziologie; Kultursoziologie (insbes. Künste in der DDR und Museumsforschung). – *Veröffentlichungen u. a.*: (Hrsg.) Arnold-Gehlen-Gesamtausgabe, Frankfurt a. M. 1978ff.; Vom Kulturfeudalismus zum Marktchaos? Funktionswandlungen der bildenden Künste nach dem Zusammenbruch des Staatssozialismus. in: J. Schweinebraden (Hrsg.), Blick zurück im Zorn?, Niedenstein 1998; Der doppelte Ausstieg aus der Geschichte: Thesen zu den „Eigengeschichten“ der beiden deutschen Nachkriegsstaaten, in: G. Melville/H. Vorländer (Hrsg.), Geltungsgeschichten, Köln u. a. 2002; (Hrsg.) Soziale Ungleichheit, kulturelle Unterschiede, Frankfurt a. M./New York 2006; (Hrsg. zus. mit B. Marx) Sammeln als Institution: Von der fürstlichen Wunderkammer zum Mäzenatentum des Staates, München/Berlin 2006; „Kunststaat“ und „Konzessionsdiktatur“ – DDR: Von der Ästhetik utopischer Affirmation zur Kompensation des Legitimationsdefizits, in: Koldewey-Gesellschaft (Hrsg.), Bericht über die 43. Tagung für Ausgrabungswissenschaft und Bauforschung vom 19. bis 23. Mai 2004 in Dresden, Stuttgart 2006; (Hrsg.) Die Natur der Gesellschaft, Frankfurt a. M./New York 2008.

Richter, Solveig, Dr. phil., Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. – *Arbeitsschwerpunkte u. a.*: Internationale Beziehungen; Transformationsforschung; EU-Politik im Westlichen Balkan. – *Veröffentlichungen u. a.*: Zur Effektivität externer Demokratisierung: Die OSZE in Südosteuropa als Partner, Mahner, Besserwisser?, Baden-Baden 2009; Fluch oder Segen? Wirkungsmechanismen politischer Konditionalität in den Demokratisierungsprozessen Osteuropas, in: G. Erdmann/M. Kneuer (Hrsg.), Externe Faktoren der Demokratisierung, Baden-Baden 2009; (zus. mit T. Freyburg) National Identity Matters! The Limited Impact of Political Conditionality in the Western Balkan, in: Journal of European Public Policy 16 (2009) (i. E.); (zus. mit S. Gavrić) Das politische System Bosnien und Hercegovinas, in: W. Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Osteuropas, 3. Aufl., Wiesbaden 2009 (i. E.).

Saalfeld, Thomas, Dr. phil., Professor für Vergleichende Politikwissenschaft an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg. – *Arbeitsschwerpunkte u. a.*: Parlamentarismus- und Parteienforschung; vergleichende Koalitionsforschung. – *Veröffentlichungen u. a.*: Parteidoläten und Rebellen: Eine Untersuchung zur Geschlossenheit der Fraktionen im Deutschen Bundestag (1949-1990), Opladen 1995; (Hrsg. zus. mit W. C. Müller) Members of Parliament in Western Europe: Roles and Behaviour, London 1997; Parteien und Wahlen, Baden-Baden 2007; (Hrsg. zus. mit C. Clemens) The German Election of 2005: Voters, Parties and Grand Coalition Politics, London 2008; (Hrsg. zus. mit K. Bird, A. M. Wüst) The Representation of Immigrants and Visible Minorities in Liberal Democracies: Voters, Parties and Parliaments, London 2009.

Schöne, Helmar, Dr. phil. habil., Akademischer Mitarbeiter der Abteilung Soziologie/Politikwissenschaft der Pädagogischen Hochschule Schwäbisch Gmünd. – *Arbeitsschwerpunkte u. a.*: Parlamentarismusforschung; Regierungslehre; Politische Bildung. – *Veröffentlichungen u. a.*: Probleme und Chancen parlamentarischer Integration: Eine empirische Studie zum Ost-West-Integrationsprozess unter Abgeordneten, Wiesbaden 1999; (zus. mit S. Immerfall) Gurkenverordnung und Europamündigkeit – Zu den Nebenwirkungen einer Integration über Regulation, in: G. Sander/R. Vetter (Hrsg.), Regelungswut in der EU – Wahrheit oder Mythos? Zur Regelungsdichte in Europa anhand ausgewählter Fallbeispiele, Berlin 2007; Teilnehmende Beobachtung, in: J. Behnke/N. Behnke/K.-U. Schnapp (Hrsg.), Datenwelten: Datenerhebung und Datenbestände in der Politikwissenschaft, Baden-Baden 2009.

Schrenk, Clemens H., M. A., Dozent (Politische Systeme und Systemvergleich, Politische Theorie und Internationale Beziehungen) am Institut für Politikwissenschaft der TU Dresden. – *Arbeitsschwerpunkte u. a.*: Regierungssystemvergleich; Innenpolitik und Innere Sicherheit; Politische Bildung. – *Veröffentlichungen u. a.*: Zuwanderung und Integration: Aktuelle Tendenzen und Probleme der Migrationspolitik, Rothenburg/OL 2005; Föderalismus in Südafrika: Historische Entwicklung, gegenwärtige Strukturen und Funktionsweise, Saarbrücken 2007; (zus. mit G. Fabritius, W. Geierhos, C. E. Palmer u. a.) Politik in der Modernen Gesellschaft, Studienbuch, 2. Aufl., Stuttgart 2008; (zus. mit W. Ismayr) Land (Freistaat) Sachsen, in: U. Andersen/W. Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 6. Aufl., Wiesbaden 2008.

Soldner, Markus, M. A., freiberuflicher Politikwissenschaftler und Dozent in der politischen Erwachsenenbildung, Doktorand am Institut für Politikwissenschaft der TU Dresden. – *Arbeitsschwerpunkte u. a.*: Politische und ökonomische Transformationsprozesse; vergleichende Politikwissenschaft; direkte Demokratie. – *Veröffentlichungen u. a.*: Russlands Čečna-Politik seit 1993: Der Weg in den Krieg vor dem Hintergrund innenpolitischer Machtverschiebungen, Münster u. a. 1999; (Co-Autor) Wirtschaftspartner Russland – Investitionen und Außenhandel, 3. Aufl., Berlin 2000; Political Capitalism and the Russian Media, in: S. White (Hrsg.), Media, Culture and Society in Putin's Russia, Basingstoke/New York 2008; (zus. mit K. Pohl) Die Talkshow im Politikunterricht: Direkte Demokratie. Methoden + Materialien + Arbeitsvorschläge, Schwalbach i. T. 2008.

Steinsdorff, Silvia von, Dr. phil., Professorin für Vergleichende Demokratieforschung an der Humboldt-Universität zu Berlin. – *Arbeitsschwerpunkte u. a.*: Vergleichende Systemlehre mit Schwerpunkt MOE; Demokratisierungs- und Transformationsstudien; Vergleichende Rechtsstaatsforschung. – *Veröffentlichungen u. a.*: (zus. mit S. Kraatz) Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa, Opladen 2002; (zus. mit D. de Nève, S. Kraatz) Politische Partizipation von Frauen in Osteuropa. Themenheft der Zeitschrift Osteuropa (5/2003); Türkei: Sicherheitspolitischer Paradigmenwechsel als Voraussetzung oder Folge des EU-Beitrittswunsches? in: G.-J. Glaesner/A. Lorenz (Hrsg.), Europäisierung der Inneren Sicherheit, Wiesbaden, 2005; (zus. mit A. Lorenz) Schattenspiele: Informelle Politik im Osten Europas. Themenheft der Zeitschrift Osteuropa (10/2005); Das Parlament im russischen Präsidialsystem: Die Staatsduma zwischen institutioneller Selbstbehauptung und politischer Marginalisierung, Wiesbaden 2009.

Sturm, Roland, Dr. phil., Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Erlangen-Nürnberg. – *Arbeitsschwerpunkte u. a.*: Vergleichende Politikwissenschaft; Europafor schung; Politik und Wirtschaft. – *Veröffentlichungen u. a.*: (Hrsg. zus. mit H. Pehle) Wege aus der Krise?, Opladen 2006; (Hrsg. zus. mit E. Jesse) Bilanz der Bundestagswahl 2005, Wiesbaden 2006; (Hrsg. zus. mit H. Kastendiek) Länderbericht Großbritannien, Opladen 2007; (zus. mit M. M. Müller) Wirtschaftspolitik kompakt, Wiesbaden 2009; Das politische System Großbritanniens, Wiesbaden 2009; (Hrsg. zus. mit J. Dieringer) Regional Governance in EU-Staaten, Leverkusen 2009.

Weber, Till, Dipl.-Pol. M.Res., Doktorand am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz. – *Arbeitsschwerpunkte u. a.*: Wahlverhalten; Parteienwettbewerb; Koalitionsforschung. – *Veröffentlichungen u. a.*: Campaign Effects and Second-Order Cycles: A Top-Down Approach to European Parliament Elections, in: European Union Politics 8 (4/2007); When the Cat Is Away the Mice Will Play: Why Elections to the European Parliament Are About Europe After All, in: Politique Européenne (2009); (zus. mit M. Franklin) American Electoral Practices in Comparative Perspective, in: J. Leighley (Hrsg.), The Oxford Handbook of American Elections and Political Behavior (i. E.).

Winter, Thomas von, Dr. phil., Mitarbeiter der Verwaltung des Deutschen Bundestages und außerplanmäßiger Professor für Politikwissenschaft an der Universität Potsdam. – *Arbeitsschwerpunkte u. a.*: Politisches System der Bundesrepublik Deutschland; Politische Soziologie; Verbändeforschung. – *Veröffentlichungen u. a.*: Vom Korporatismus zum Lobbyismus: Paradigmenwechsel in Theorie und Analyse der Interessenvermittlung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 35 (4/2004); (Hrsg. zus. mit U. Willems) Interessenverbände in Deutschland, Wiesbaden 2007; (zus. mit U. Schöler) Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, in: U. Andersen (Hrsg.), Der Deutsche Bundestag: Eine Einführung, Schwalbach i. T. 2008; (Hrsg. zus. mit V. Mittendorf) Perspektiven der Politischen Soziologie im Wandel von Gesellschaft und Staatlichkeit, Wiesbaden 2008.

Wolf, Stefan Dr. phil., Dipl.-Pol., z. Zt. Gastprofessor für Soziologie an der Hochschule für Bildende Künste Braunschweig am Institut für Transportation Design (ITD) und Bildungs koordinator im Marketing Management Institut (MMI). Berufliche Stationen waren die EXPO 2000 Hannover GmbH, die Prognos AG in Basel und die Holtzbrink-Verlagsgruppe. Seit 2002 Tätigkeit im Weiterbildungsbereich der Volkswagen AG. – *Arbeitsschwerpunkte u. a.*: Wissenssoziologie; Zukunftsforschung; politische Philosophie. – *Veröffentlichungen u. a.*: Die Volkswagen AutoUni: Innovation des Lernens von heute für eine Unternehmens kultur von morgen, in: ITAG 118 (10/2005); (Hrsg. zus. mit W. Ch. Zimmerli) Spurwechsel: Wirtschaft weiter denken, Hamburg 2006.

Zeh, Wolfgang, Dr. jur., Bundestagsdirektor a. D., apl. Professor für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. – *Arbeitsschwerpunkte u. a.*: Verfassungsrecht; Parlamentsrecht; Parlamentsberatung; Föderalismus. – *Veröffentlichungen u. a.*: Kitsch in der Sprache von Politik und Medien, in: W. J. Patzelt/M. Sebaldt/U. Kranenpohl (Hrsg.), Res publica semper refor manda. Festschrift für H. Oberreuter, Wiesbaden 2007; Parlamentsrecht und Verfassungsinterpretation: Wechselwirkungen zwischen Bundestag und Bundesverfassungsgericht, in: F. Hufen (Hrsg.), Verfassungen: Zwischen Recht und Politik. Festschrift für H. P. Schneider, Baden-Baden 2008; Beobachtungen beim Demokratietransfer, in: S. Magiera/K.-P. Som

mermann/J. Ziller (Hrsg.), Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive: Festschrift für H. Siedentopf, Berlin 2008.

Zohlnhöfer, Reimut, Dr. rer. pol., Professor für Politikwissenschaft, insb. international vergleichende Politikfeldanalyse an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg. – *Arbeits schwerpunkte u. a.*: vergleichende Staatstätigkeitsforschung; Politische Ökonomie; Politik in der Bundesrepublik Deutschland. – *Veröffentlichungen u. a.*: (Hrsg. zus. mit M. G. Schmidt) Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2006; (zus. mit H. Obinger) Abschied vom Interventionsstaat? Der Wandel staatlicher Subventionsausgaben in den OECD-Ländern seit 1980, in: Swiss Political Science Review 13 (2/2007); The Politics of Budget Consolidation in Britain and Germany: The Impact of Blame Avoidance Opportunities, in: West European Politics 30 (5/2007); (zus. mit H. Obinger, F. Wolf) Partisan Politics, Globalization and the Determinants of Privatization Proceeds in Advanced Democracies 1990-2000, in: Governance 21 (1/2008); Globalisierung der Wirtschaft und finanzpolitische Anpassungsreaktionen in Westeuropa, Baden-Baden 2009 (i. E.).