

76

Reihe Politikwissenschaft

Political Science Series

Ein Maß für Demokratie
Europäische Demokratien im
Vergleich

Heidrun Abromeit

76

Reihe Politikwissenschaft

Political Science Series

Ein Maß für Demokratie
Europäische Demokratien im
Vergleich

Heidrun Abromeit

Mai 2001

Institut für Höhere Studien (IHS), Wien
Institute for Advanced Studies, Vienna

Kontakt:

Prof. Dr. Heidrun Abromeit
TU Darmstadt
Residenzschloss, Marktplatz
D-64283 Darmstadt
email: abromeit@pg.tu-darmstadt.de

Founded in 1963 by two prominent Austrians living in exile – the sociologist Paul F. Lazarsfeld and the economist Oskar Morgenstern – with the financial support from the Ford Foundation, the Austrian Federal Ministry of Education, and the City of Vienna, the Institute for Advanced Studies (IHS) is the first institution for postgraduate education and research in economics and the social sciences in Austria. The **Political Science Series** presents research done at the Department of Political Science and aims to share “work in progress” before formal publication. It includes papers by the Department’s teaching and research staff, visiting professors, graduate students, visiting fellows, and invited participants in seminars, workshops, and conferences. As usual, authors bear full responsibility for the content of their contributions.

Das Institut für Höhere Studien (IHS) wurde im Jahr 1963 von zwei prominenten Exilösterreichern – dem Soziologen Paul F. Lazarsfeld und dem Ökonomen Oskar Morgenstern – mit Hilfe der Ford-Stiftung, des Österreichischen Bundesministeriums für Unterricht und der Stadt Wien gegründet und ist somit die erste nachuniversitäre Lehr- und Forschungsstätte für die Sozial- und Wirtschaftswissenschaften in Österreich. Die **Reihe Politikwissenschaft** bietet Einblick in die Forschungsarbeit der Abteilung für Politikwissenschaft und verfolgt das Ziel, abteilungsinterne Diskussionsbeiträge einer breiteren fachinternen Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Die inhaltliche Verantwortung für die veröffentlichten Beiträge liegt bei den Autoren und Autorinnen. Gastbeiträge werden als solche gekennzeichnet.

Abstract

Can you measure democracy? Based on previous attempts to operationalise the term “democracy” in such a way that it can be used as a measuring instrument (especially on David Beetham’s indicator-system which forms the basis for his “democratic audit”), a concept will be presented that does not (mis-)understand democracy from the outset as a specific set of institutions but (1) connects democracy firmly to the self-determination of individuals and (2) puts the political institutions in relation to the respective societal structure.

Several political systems are then measured by applying this “measure for democracy:” the “motherland of democracy” Great Britain, the “half-direct” democracy of Switzerland and the still evolving political system of the European Union. The following points will be up for examination:

- the centres of decision-making and the main actors (inter alia with respect to the question: who takes the final decision?)
- the societal structure
- the “opportunity structures”; i. e.: where do the “people” come in?

Zusammenfassung

Gibt es ein Maß für Demokratie? In Auseinandersetzung mit bisherigen Versuchen, den Begriff Demokratie so zu operationalisieren, dass er zum Maßstab taugt (insbes. mit David Beethams Indikatorensystem, das ihm als Basis eines ‘Democratic Audit’ dient), wird hier ein Konzept vorgestellt, das Demokratie nicht von vornherein als ein bestimmtes Institutionensystem (miss-)versteht, sondern (1) Demokratie fest an die Selbstbestimmung der Individuen bindet und (2) die politischen Institutionen in Relation zur jeweiligen Gesellschaftsstruktur setzt.

An dem entsprechenden Maßstab werden anschließend einige politische Systeme gemessen, und zwar das ‘Mutterland’ der Demokratie Großbritannien, die ‘halb-direkte’ Demokratie der Schweiz sowie das im Entstehen begriffene politische System der Europäischen Union. Untersucht werden jeweils

- die Entscheidungszentren und die Hauptakteure (u.a. im Hinblick auf die Frage: bei wem liegt die ‘Letztentscheidung’?)
- die Gesellschaftsstruktur
- die ‘Opportunitätsstrukturen’ unter der Fragestellung: welche Rolle spielt das ‘Volk’?

Bemerkungen

Prof. Dr. Abromeit war im März 2001 Gastprofessorin am Institut für Höhere Studien

“Why is democracy desirable anyway? And just how democratic is ‘democracy’ in countries that we call democracies today...? Further, is it possible to explain why these countries are ‘democratic’ and many others are not?” (Dahl 1998, 4)

Wie demokratisch sind eigentlich die europäischen politischen Systeme – sind manche mehr, manche weniger demokratisch? Diese Frage zu stellen, provoziert sofort die weitere Frage: Wie wollen wir das beurteilen? Gibt es ein Maß für Demokratie?

Die vergleichende Forschung ist beiden Fragen lange Zeit ausgewichen. In Zeiten des Kalten Krieges ging es allein um das ‘Ob’ und nicht um das ‘Wieviel’: um eine Ja/Nein-Frage also bzw. um die Unterscheidung zwischen Singular und Plural. Doch schon lange vor dem Zerfall des Ostblocks und der Transformation in Osteuropa gewann die Überzeugung an Boden, dass eine solche undifferenzierte Sicht im Zweifelsfall Nicht-Demokratien als Demokratien verkauft.

Die folgenden Überlegungen versuchen auf beide Fragen eine Antwort. Im ersten Teil geht es darum, den Begriff ‘Demokratie’ so zu operationalisieren, dass er zum Maßstab taugt. Im zweiten Teil wird der Maßstab an einige politische Systeme angelegt: an das “Mutterland der Demokratie” Großbritannien, an die “halbdirekte” Demokratie der Schweiz sowie an das erst im Entstehen begriffene politische System der Europäischen Union, dem bekanntlich gravierende “Demokratiedefizite” nachgesagt werden.

1. Ein Maß für Demokratie

a) Konzeptionelle Probleme

“Den Begriff Demokratie so operationalisieren, dass er zum Maßstab taugt:” Das kann doch nicht weiter schwierig sein, werden Sie sagen, schließlich wissen wir doch alle, was Demokratie ist und welche Merkmale sie ausmachen – Parlament, freie Wahlen, Parteienwettbewerb, Gewaltenteilung... Was auf den ersten Blick einleuchtet, entpuppt sich auf den zweiten Blick als eine Falle, weil diese Sichtweise keinen unvoreingenommenen Vergleich erlaubt. Sie identifiziert die Demokratie vorweg mit überkommenen institutionellen Strukturen, und das ist gleich aus mehreren Gründen problematisch.

- “Nicht überall, wo Demokratie drauf steht, ist auch Demokratie drin:” Woher wissen wir denn, dass es eben diese Institutionen sind, die ein System demokratisch machen? Es ist zumindest denkbar, dass ein gewaltenteilendes, mit gewähltem Parlament versehenes System im strengen Sinn *nicht* demokratisch ist.

- Die überkommenen Institutionen-Ensembles vereinen Elemente, die verschiedenen Traditionen und Konzeptionen entstammen: Rechtsstaat, Konstitutionalismus, Balancedenken, u. a. Nicht alles davon zielt auf Demokratie; im Gegenteil, manches dient als Gegengewicht.
- Schließlich sollte denk- und vorstellbar bleiben, dass Demokratie auf unterschiedlichen institutionellen Wegen verwirklicht werden kann.

In der vergleichenden Praxis hat der "institutionelle Trugschluss" dazu geführt, dass man kurzerhand das politische System eines Landes (gern die USA, oder auch Großbritannien) bzw. einer Ländergruppe zum Modell erhebt, an dem der Rest der Welt gemessen wird. Das erlaubt es, Anpassungsprozesse an eine hegemoniale Macht zu beobachten, nicht aber Entwicklungen hin zu mehr (oder weniger) Demokratie. Ein Beispiel hierfür sind die jahrzehntelang von einer Institution namens 'Freedom House' durchgeführten "Comparative Surveys of Freedom" (Inkeles 1991, 21 ff.). Immerhin wurde der von ihnen angelegte Maßstab im Laufe der Zeit zu einer differenzierten und abgestuften 'check list' ausgebaut, die auf den beiden Dimensionen "political rights" und "Civil liberties" 28 Indikatoren bereit hält, mit denen alles erfasst werden kann, was mit Wahlen (und Wahlmöglichkeiten: "meaningful elections"), der Rolle von Parlament und Opposition, mit Machtteilung sowie mit den Medien und der gesellschaftlichen Organisationslandschaft zu tun hat. Doch so feinmaschig das Messinstrument ist: Es sieht z. B. "direkte Mitsprache" der Bürger als Indikator nicht vor. Weder die Schweiz noch auch (aus anderen Gründen) Großbritannien wären als "freie Staaten" über jeden Zweifel erhaben, wohl aber die USA. Der Autor, der von 1975 bis 1989 für die Surveys verantwortlich zeichnete (Raymond Duncan Gastil), kam am Ende zu der Einsicht, "what constitutes freedom and democracy is a moving target"; "finding a firm place to stand, from which to 'judge,'" sei da ein Dauerproblem (Inkeles 1991, 36). In der Tat: die 'Bewegungen' gehen in die eine wie die andere Richtung; und der 'sichere Stand' lässt sich nur *außerhalb* der realen Entwicklung, sprich auf der Basis einer adäquaten Theorie finden.

Robert A. Dahl (1971) kommt auf der Basis seines Polyarchie-Konzepts – ein Konzept, das Demokratie eindampft auf Eliten-Konkurrenz – zu einem Instrument, das auf den Dimensionen 'public contestation' und 'inclusiveness' ein Mehr oder Weniger an Demokratie zu erfassen versucht. Auf beiden Dimensionen stehen wiederum die "free and fair elections" im Vordergrund, verkoppelt mit Faktoren, die die "politische Gleichheit" erfassen. In neueren Versionen (1998; 1999) hat er die zweite Dimension durch Hinzufügen des Kriteriums "Einfluss auf die Agenda" stärker gemacht. Hier böte sich ein Ansatzpunkt, der die Berücksichtigung direkter Mitsprache erlaubt, doch geht Dahl (1998, 37 f.; 1997, 111 ff.) nicht so weit, einen entsprechenden Indikator einzubauen. So hat das Dahl'sche Instrument der 'Polyarchy Scale' in der empirischen Anwendung denn eher "enttäuschende" Ergebnisse erbracht: "Disappointing in that it locates such a dis-

proportionate number of countries in the top category...” (Inkeles 1991, 58). Ähnliches dürfte für den – ebenfalls theoretisch basierten – Ansatz von Kenneth A. Bollen (s. Inkeles, 3 ff.) gelten, dessen entscheidendes Kriterium in der “relative balance of power between elites and non-elites” besteht (S. 5). Das ermöglicht zwar graduelle Abstufung; aber ‘Demokratie’ fängt offenbar schon bei ‘fifty-fifty’ an.

Der ambitionierte Versuch eines “democratic audit” von David Beetham (1994) geht von einer Definition der Demokratie als “responsive rule” unter der Voraussetzung politischer Gleichheit aus, wobei “axiomatisch” gesetzt ist, dass die einfache Mehrheitsregel allen Alternativen überlegen ist (S. 13 ff.); Demokratie heißt dann, dass Politik den Präferenzen der Mehrheit der Bürger entsprechen muss. Aus diesen Setzungen leitet Beetham 24 ‘logisch notwendige’ Bedingungen von Demokratie ab; sie betreffen Grundfreiheiten, Partizipationsmöglichkeiten, aber auch “administrative codes,” Öffentlichkeit und soziale Rechte; hieraus wiederum sind 30 Indikatoren für den ‘audit’ gewonnen (36 ff.). Doch während die Bedingungen z. B. “regular opinion polls” und sogar Referenden vorsehen (Nr. 14 und 15; S. 17), drehen die Indikatoren – also das eigentliche Messinstrument – sich um Wahlverfahren, Chancengleichheit unter den Parteien, um das Verhältnis von Regierung und Parlament (einschließlich der Möglichkeiten von “public scrutiny”) und um Rechte-Garantien; der Faktor Bürger-Beteiligung findet sich nur noch in der Frage, “How widespread is political participation in all its forms...” (Nr. 27; S. 39). Unter der Hand hat sich das Kriterium der “responsive rule” in das des “open and accountable government” (unter der Bedingung freier Wahlen) verwandelt (30) – nicht zuletzt eingedenk der zuvor formulierten Einsicht, dass das “Prinzip Demokratie” in Konkurrenz mit anderen Prinzipien stehe und mit den Prinzipien der Stabilität, Gerechtigkeit, Effizienz (u. a.) diskontiert werden müsse (20). Damit allerdings büßt das Instrument an Tauglichkeit ein, ein Mehr oder Weniger an Demokratie messen zu können.

b) Was ist und wozu brauchen wir Demokratie?

Bevor man mit dem Messen anfängt, muss man wissen, was genau man messen will. Die Schwächen der vorgestellten Instrumente haben denn auch primär mit Schwächen der zugrunde gelegten Demokratiedefinitionen zu tun, die überwiegend von bestimmten Erscheinungsformen von Demokratie ausgehen, institutionalistisch und einseitig sind bzw. vorschnell das normative ‘Soll’ mit einem empirischen ‘Ist’ diskontieren – und damit implizit postulieren, dass es ‘anders eben nicht geht’. Das legt die Frage nahe, ob ein ‘realistischer’, ‘minimalistischer’ Demokratiebegriff zur Entwicklung eines befriedigenden Maßstabs taugt. Demokratietheoretischer Minimalismus lässt sich allerdings auch anders vorstellen, nämlich als Definition eines unhintergehbaren Kerns von Demokratie. Die wiederum hätte vom Zweck demokratischer Arrangements auszugehen: Wozu macht man sich überhaupt die Mühe – wo doch autokratisch-bürokratisch-technokratische Regime in Sachen Entscheidungs-Effizienz unbestreitbare Vorzüge besitzen...?

Ohne auf begrenztem Raum in die entsprechende – uferlose und jahrhundertealte – demokratiethoretische Debatte eintreten zu wollen (und zu können), sei hier quasi-axiomatisch ein idealtypisches Demokratiemodell 'gesetzt', das den Zweck demokratischer Arrangements zum Ausgangspunkt nimmt:

1. Der Begriff Demokratie bezieht sich auf die Art der Herbeiführung kollektiv bindender Entscheidungen.

2. Ihr Zweck ist vom Individuum her zu bestimmen. Kennzeichen der 'freien Gesellschaft' ist, dass die Individuen selbst über ihre eigenen Angelegenheiten entscheiden. Wo dies auch kollektive Entscheidungen nötig macht, entscheiden sie gemeinsam; d. h. sie müssen prinzipiell die Möglichkeit haben, solchen Entscheidungen zuzustimmen bzw. ihnen zu widersprechen. Der Zweck von Demokratie ist damit die Verlängerung der individuellen Selbstbestimmung in den Bereich kollektiver Entscheidungen hinein, und zwar im Sinne einer Kongruenz von Entscheidungsunterworfenheit und Entscheidungsbeteiligung.

3. Demokratie ist darum prozeduralistisch zu definieren: Sie aktualisiert sich in bestimmten Verfahren der Beteiligung und des Widerspruchs.

4. Solche Verfahren sind daran zu messen, ob sie dem Zweck dienlich sind. Das wiederum lässt sich nur dann klären, wenn man die Struktur der Gesellschaft kennt, in der sie angewandt werden: Die in Frage kommenden Verfahren erfüllen nicht in allen Gesellschaften auf gleiche Weise ihren Zweck. Wenn rationale Individuen über Entscheidungsregeln entscheiden wollen, kalkulieren sie vorweg deren vermutete Folgen, d. h. sie balancieren die erwarteten externen oder 'Frustrationskosten' des Überstimmtwerdens mit den erwarteten Entscheidungs- oder Transaktionskosten (bzw. den möglichen Folgen von Nicht-Entscheidung).¹ Wie der Ausgleich sich im einzelnen gestaltet, wird abhängen vom Entscheidungstyp, von der Intensität meiner Präferenzen und vor allem von der Gesellschaft, in der ich mich befinde (sehe ich mich in einer Minderheitenposition und muss also befürchten, dauernd überstimmt zu werden?). Daraus folgt als 'Regel für die Entscheidung über Entscheidungsregeln': (1) Je weniger tiefgreifend Entscheidungen sind, desto angemessener ist die einfache Mehrheitsregel; (2) je heterogener bzw. segmentierter die Gesellschaft ist, desto problematischer ist die Mehrheitsregel.

5. Auch das Kongruenzprinzip legt in differenzierten Gesellschaften abgestufte Entscheidungsverfahren nahe: Betreffen kollektive Entscheidungen nur bestimmte Gesellschaftssegmente oder -sektoren, ist das Kongruenzprinzip verletzt, wenn

¹ Vgl. Buchanan/Tullock 1965. S. hierzu auch das 'Alternativkostenprinzip': Weise 1985.

hierüber gesamtstaatliche Mehrheiten befinden. Mögliche Alternativen wären hier (1) die 'Selbstregierung' solcher Segmente oder (2) Einspruchsrechte aus den Segmenten heraus.

6. Angesichts unvermeidbarer Ungewissheit über Entscheidungsfolgen ist dem Zweck demokratischer Entscheidungssysteme nur dann Genüge getan, wenn sie den Kriterien der Reversibilität und der Kontestierbarkeit genügen.²

c) **Ein Maß für Demokratie**

Geht man wie hier vorgeschlagen vom Zweck der Demokratie aus, verbietet es sich, sie von vornherein mit bestimmten Institutionalisierungen gleichzusetzen. Ebenso verbietet es sich, ein bestimmtes Verfahren (Wahlen) oder eine bestimmte Entscheidungsregel (Majorität) als allein demokratische(s) zu identifizieren. Im Grunde wird Demokratie nach dieser Definition zu einer Eigenschaft, die realen – institutionalisierten – Entscheidungssystemen mehr oder weniger (oder auch gar nicht) anhaften kann; d. h. das 'Maß' ist in der Definition bereits enthalten.

Basis-Kriterien des hier nun im einzelnen aufzufächernden Maßstabs sind also

- die Beteiligung der Bürger an kollektiven Entscheidungsprozessen
- Inklusivität i. S. der Gleichheit effektiver Beteiligungschancen
- die Kontestierbarkeit kollektiver Entscheidungen
- die Garantie von Autonomiebereichen.

Diese Kriterien lassen sich wie folgt operationalisieren:

- nach Umfang und Relevanz der Beteiligungsmöglichkeiten (oder 'opportunity structures'). Z. B.: sind sie auf die Auswahl von Personen beschränkt oder erstrecken sie sich auch auf Sachfragen?
- nach der Differenziertheit der Beteiligungsmöglichkeiten und –verfahren: differenziert nach staatlichen Ebenen, Entscheidungstypen, Entscheidungsbereichen, Stadien des Entscheidungsprozesses.
- nach dem Grad der Inklusivität und deren Differenzierung (nach Verfahren etc.)
- nach dem Bezug zur jeweiligen Gesellschaftsstruktur: welche Rechte/Chancen haben Minderheiten, territoriale Untergliederungen, sektorale Segmente?

2. **Demokratische Praxis: ein Vergleich**

Diesen Maßstab – der allerdings noch nicht zu einem in viele Einzel-Indikatoren ausdifferenzierten Messinstrument weiterentwickelt worden, also noch 'unter-opera-

² Zur 'contestatory democracy' s. z. B. Pettit 1999.

tionalisiert' ist – will ich nun an drei reale Entscheidungssysteme anlegen: ein 'rein' parlamentarisches ('Westminster Modell'), ein hochkomplexes 'halb-direktes' ('Konkordanzdemokratie') und ein supranationales, auf das keine der politikwissenschaftlichen Schablonen zu passen scheint und das die Zunft daher als 'sui generis'-Phänomen betrachtet. Notgedrungen kann das hier nur äußerst skizzenhaft erfolgen; Vergrößerungen und Verzerrungen sind darum kaum zu vermeiden.³ Gleichwohl sollen jeweils die folgenden Fragen beantwortet werden:

- 1) Wer sind die Hauptakteure im gesamtstaatlichen (bzw. supra-staatlichen) Entscheidungssystem und vor allem: bei wem liegt die Letztentscheidung;
- 2) wie verhält sich das Entscheidungssystem zur Gesellschaftsstruktur;
- 3) welche Rolle spielt das Volk?

a) **Großbritannien**⁴

(1) Das gesamtstaatliche **Entscheidungssystem** in Großbritannien ist vergleichsweise unter-komplex. Das Land wird von London ('Westminster...') aus regiert; inwieweit die kürzlich in Gang gesetzte 'devolution' daran etwas ändert, ist noch nicht absehbar. Im Konzert der Regierungsinstitutionen spielt nominell das Parlament – das Unterhaus – die erste Geige; das Oberhaus, dessen Zusammensetzung sich gerade im Umbruch befindet, verfügt über keine Blockademacht. Der überkommenen Verfassungsdoktrin zufolge ("Diceyan orthodoxy"⁵) ist das Unterhaus der eigentliche 'Souverän' ("parliamentary sovereignty"); d. h. bei der jeweiligen Parlamentsmehrheit liegt das Letztentscheidungsrecht: Sie hat das Recht "to make or unmake any law whatever; and... no person or body is recognised by the law of England as having the right to override or set aside the legislation of Parliament" (Dicey 1959, 39 f.). Das heißt zum einen, dass es keine Instanz über dem Parlament gibt, die Parlamentsbeschlüsse revozieren kaum – kein Verfassungsgericht, keine Länder oder Ländervertretung, kein Volk (und nur neuerdings der Europäische Gerichtshof); es heißt zum zweiten, dass kein Parlament das nachfolgende binden kann. Damit ist das Kriterium der Reversibilität gegeben, nicht aber das der Kontestierbarkeit.

Entscheidender politischer Akteur und Machtzentrum ist also formal das Unterhaus. In der Praxis muss man dies in doppelter Hinsicht qualifizieren: 'Agieren' kann nur die jeweilige Unterhausmehrheit, d. h. die Regierungsmehrheit; die wiederum händigt ihre Macht gewissermaßen dem Premierminister aus. Sein Einfluss auf die Regierungsfraktion ist nicht nur durch die starke Stellung der von ihm ernannten 'whips' garantiert; über die Ernennung von 'parliamentary secretaries' u. dgl. wuchert die Exekutive in die

³ Aber s. hierzu Abromeit 1993, 1995 und 1998.

⁴ S. (z. B.) Judge 1993; Kastendiek et al. 1999.

⁵ Sie 'gilt' seit Dicey 1885 (1959); s. dazu Mount 1992.

Legislative hinein.⁶ Die Personalprerogative des Premierministers erstreckt sich darüber hinaus (via Lord Chancellor) auf die Judikative sowie auf die Zusammensetzung des Oberhauses (bisher erfolgte dies über das Vorschlagsrecht zur Ernennung von 'life peers').⁷ Und natürlich ernennt und entlässt der Premierminister die Regierungsmitglieder in eigener Machtvollkommenheit. Sein personeller Einfluss ist so umfassend, dass sich in den 70er Jahren zur Kennzeichnung des britischen Regierungssystems der Begriff der 'elective dictatorship' eingebürgert hat. Der einzige Akteur, der die Macht des Premiers einschränken könnte, ist die Regierungspartei, doch kommt solche Gegenmacht nur selten zum Tragen; im allgemeinen hat der Premierminister als Parteiführer auch seine Partei im Griff. Ohnehin sind die beiden großen Parteien nicht so organisiert, dass der Mitgliedschaft 'draußen im Lande' eine nennenswerte Mitsprache eingeräumt wäre. Gelegentliche 'backbench rebellions' im Unterhaus verweisen darauf, dass Machtschranken weniger aus Einflussmöglichkeiten der Basis als vielmehr aus internen Rangeleien innerhalb der 'parliamentary party' resultieren. Außerhalb der 'politischen Klasse' der Mandatsträger, so darf man folgern, gibt es so gut wie keine politische Macht: Der innere Zirkel von Westminster ist ein relativ geschlossenes System. Dies gilt mit einer wichtigen Einschränkung: Die 'politische Klasse' agiert im Rampenlicht; 'Whitehall' – die Ministerialbürokratie – zieht in der Kulisse die Fäden.

Insgesamt ist im 'Westminster Modell' der gesamtstaatliche Entscheidungsprozeß geradezu stromlinienförmig organisiert.⁸ Letztentscheidungsinstanz bleibt, bei aller Machtfülle des Premierministers, das Unterhaus mit seiner Mehrheit. Per Wahlentscheid kann das Volk diese ändern (s. u.) – aber erst nach Ablauf von vier bis fünf Jahren, wobei wiederum der Premier den Zeitpunkt bestimmt.

(2) Die britische **Gesellschaft** gilt als vergleichsweise homogen. Historisch betrachtet ist sie das Produkt einer hegemonialen Einigung, die den eroberten bzw. angeschlossenen Regionen (Wales und Schottland) so gut wie keine Autonomierechte einräumte. Doch sind beide Regionen gut integriert (besser gesagt: assimiliert); politisch wirkmächtige Autonomiebestrebungen kamen erst in den 70er Jahren (wieder) auf – in Schottland nicht zuletzt mit dem durch das Nordseeöl gewonnenen Reichtum.⁹ Das englische 'Kernland' seinerseits ist weder konfessionell noch sonst soziokulturell segmentiert. Zwar lässt die englische Gesellschaft sich nach wie vor als Klassen-

⁶ In den vergangenen Jahrzehnten waren bis zu einem Drittel der Fraktionsmitglieder irgendwie in die Regierung einbezogen.

⁷ Die Reform des Oberhauses ist noch nicht abgeschlossen. Es wird befürchtet, dass der Regierungseinfluss auf die Zusammensetzung des Oberhauses eher verstärkt wird.

⁸ Das führt zu hoher Entscheidungseffizienz, die indessen nicht mit i. S. von Problemlösungsfähigkeit effektiver Politik gleichzusetzen ist (s. z. B. Abromeit 1992, 159 ff.).

⁹ Das Nordseeöl wirkte nach Ansicht vieler Beobachter als eine Art Initialzündung. Vor allem in den Thatcher-Jahren kam eine Reihe weiterer Motive hinzu.

gesellschaft charakterisieren (was sich u. a. im Bildungssystem niederschlägt); doch weder diese Spaltung noch die in den vergangenen Jahrzehnten deutlich zutage getretenen Divergenzen zwischen prosperierendem Süden und de-industrialisiertem Norden beweisen ernstliche Sprengkraft.

So ist die britische Gesellschaft denn vielleicht nicht im strengen Sinn homogen, aber jedenfalls nicht durch dramatische, politisch virulente cleavages zerrissen; sie zerfällt nicht in identifizierbare Segmente. Außer in Schottland (schwächer ausgeprägt in Wales) haben sich keine partikulären 'kollektiven Identitäten' herausgebildet. Anders formuliert: das Problem 'struktureller Minderheiten' besteht hier nicht. Entscheidungssystem und Entscheidungsregeln können darum einfach sein; die Entscheidungskosten können niedrig gehalten werden, da die von Mehrheitsentscheidungen hervorgerufenen Frustrationskosten auf niedrigem Niveau bleiben.

(3) "**Das Volk**" kommt im britischen Entscheidungssystem als Akteur nur am Rande vor. Es darf wählen: in erster Linie das Unterhaus in Westminster, in zweiter die local councils (deren politische Bedeutung indessen, spätestens seit den Thatcher-Regierungen, stark abgenommen hat), in dritter die 'assembly' bzw. das Parlament in Wales und Schottland (deren Entscheidungsrechte beschränkt sind und deren politische Bedeutsamkeit noch ungewiss ist).¹⁰ Das Volk wählt nach dem einfachen Mehrheitswahlssystem ("first past the post"), bei dem die für die Minderheitsparteien im Wahlkreis abgegebenen Stimmen unter den Tisch fallen. Die Repräsentanz der Wählerschaft im Unterhaus leidet demnach unter hochgradiger Verzerrung: die Regierungsmehrheit vertritt häufig nur eine Wähler-Minderheit; Anhänger bestimmter – vor allem neuer – Gruppierungen sind gar nicht oder stark unterrepräsentiert.

Und das war es dann auch schon. Das Volk hat keine weiteren Instrumente, seinen Willen im gesamtstaatlichen Entscheidungszentrum zur Geltung zu bringen – es sei denn, die Unterhausmehrheit beschließt ausdrücklich, z. B. bei Entscheidungen von Verfassungsrang, eine Volksabstimmung zu veranstalten; fordern kann das Volk sie nicht. Aber auch auf anderen Wegen haben die normalen Bürger (die nicht z. B. potente Parteispender sind) wenige Möglichkeiten, ihre Präferenzen politisch durchzusetzen. Denn was oben für die Parteien gesagt wurde, dass nämlich die Mitglieder 'draußen im Lande' über wenige Einflussmöglichkeiten verfügen, gilt auch für die Verbände, die Gewerkschaften eingeschlossen.

¹⁰ Hinzu kommen die in Großbritannien noch mehr als in den übrigen Mitgliedsländern als unbedeutend eingestuften Wahlen zum Europäischen Parlament.

(4) Evaluation:

- o Die Beteiligungschancen der Bürger sind im politischen System Großbritanniens nach Umfang wie Relevanz eng begrenzt: Die Bürger haben wenige Gelegenheiten, ihre Stimme abzugeben – und dabei geben sie, im wahren Wortsinn, “ihre Stimme ab,” d. h. begeben sich zugunsten von Repräsentanten weiterer Einflußmöglichkeiten; ihre Wahlmöglichkeiten sind strikt auf die Personalselektion, präziser: auf die Auswahl unter den von den Parteien präsentierten Kandidaten beschränkt und erstrecken sich im Normalfall nicht auf Sachfragen. Da die Wähler sich in Großbritannien allerdings darauf verlassen können, dass der jeweilige Wahlgewinner seine im Wahlmanifest angekündigten Reformvorhaben tatsächlich umzusetzen versucht (“manifesto politics”), besteht immerhin ein vergleichsweise enger Konnex zwischen Person und Sache.

- o Die Beteiligungsmöglichkeiten sind nur wenig differenziert: ansatzweise nach Regionen und staatlichen Ebenen, nicht dagegen nach Entscheidungsbereichen oder nach Segmenten, ebenso wenig nach Stadien des Entscheidungsprozesses. Die Bürger können weder auf die politische Agenda (die primär der Premier bestimmt, der sich seinerseits mal mehr, mal weniger von den Medien beeinflussen lässt) noch auf die Politikgestaltung noch auf die Implementation Einfluss nehmen; schon gar nicht verfügen sie über ein Letztentscheidungsrecht.

- o Was auch immer in Westminster beschlossen (und in Whitehall ausgeführt) wird, ist seitens der Bürger nicht kontestierbar. Zwar kennt auch Großbritannien den “judicial review,” doch verfügen die Bürger über kein wie immer institutionalisiertes Recht (wie etwa die Verfassungsbeschwerde), ihn in Gang zu bringen – es sei denn über den Umweg der Klage vor den Europäischen Gerichtshöfen.

- o Mit dem Kriterium der Inklusivität ist die “politische Gleichheit” angesprochen. Mit dem gleichen Wahlrecht ist die nominell gegeben; faktisch wird sie schon durch die verzerrende Wirkung des Wahlsystems verletzt. Zudem klagen Engländer neuerdings über die Benachteiligung gegenüber den Schotten (“the West Lothian question.”..), deren Repräsentanten in Westminster über die Engländer mitentscheiden dürfen, während die Repräsentanten der englischen Bürger in einigen Angelegenheiten nicht (mehr) über die Schotten mitentscheiden können. Wo es um den eigentlichen (sachlichen) Entscheidungsprozeß geht, gibt es aber ohnehin keine Inklusivität; zum ‘inneren Zirkel’ haben nur Auserwählte Zutritt (wobei es wiederum weitgehend beim Premierminister liegt zu entscheiden, wer ‘auserwählt’ ist).

- o Im Bezug zur Gesellschaftsstruktur schneidet dieses geschlossene, elitäre System einer reinen ‘electoral democracy’ indessen gar nicht so schlecht ab. Eine komplexere Entscheidungsstruktur mit differenzierten Beteiligungsmöglichkeiten schien entbehrlich, weil es keine strukturellen Minderheiten und – bisher – keine

Mehrebenenpolitik gab. Frustrationen im englischen Teil des Vereinigten Königreichs deuten darauf hin, dass es sich künftig vielleicht nicht vermeiden lassen wird, zu komplexeren Strukturen überzugehen.

So ist denn das britische Entscheidungssystem zwar nach den meisten normativen Gesichtspunkten demokratisch ziemlich defizitär¹¹, gleichwohl mit der – weitgehend unsegmentierten – Gesellschaftsstruktur nicht unverträglich. Demokratische Defizite wie die hier aufgelisteten könnten im übrigen quasi indirekt, nämlich durch eine wachsame und kritische Öffentlichkeit ausgeglichen werden. Eben dies allerdings ist in Großbritannien nur sehr begrenzt möglich, nicht zuletzt wegen der (gesetzlich abgesicherten!) notorischen Heimlichtuerei im Regierungsprozess, die schon die parlamentarische Kontrolle erschwert.

b) Schweiz¹²

(1) Im Unterschied zum britischen ist das gesamtstaatliche **Entscheidungssystem** in der kleinen Schweiz hochkomplex. Es ist gekennzeichnet durch eine Vielzahl von Institutionen und Akteuren, die sich gegenseitig blockieren können bzw. Einspruchsrechte haben und deswegen – sozusagen bei Strafe des Untergangs – unter dem ständigen Zwang stehen, zu Übereinkünften zu kommen ("Konkordanz"). Schon das Parlament, die aus Nationalrat (der Volksvertretung) und Ständerat (der Vertretung der Kantone) gebildete Bundesversammlung, steht unter diesem Diktat, da beide Räte gleichberechtigt sind. Beide zusammen wählen die Bundesräte (d. h. die Bundesregierung), und zwar einzeln und nach Proporzgesichtspunkten ("Zauberformel"): ein Kollegialorgan aus sieben gleichberechtigten Räten, dessen Präsidentschaft rotiert und das in langfristiger Großer Koalition die vier größten Parteien zusammen bindet. Diese Bundesregierung hat keine stabile 'Regierungsmehrheit' im Parlament, noch auch sonderlichen Einfluss auf die jeweiligen Parlamentsfraktionen. Im Konzert der 'Eidgenössischen Räte' lässt sich kein eindeutiges Machtzentrum ausmachen.

Der schweizerische Gesetzgebungsprozess (als Kern des gesamtstaatlichen Entscheidungssystems) kennt aber noch weitere Akteure. Initiativen zur Gesetzgebung können praktisch von überallher kommen: vom Bundesrat (der Normalfall), von National- oder Ständerat oder auch vom Volk (s. u.). Gesetzesvorlagen werden in außerparlamentarischen Expertenkommissionen erarbeitet, die das einschlägige Fachwissen aus den Eidgenössischen Departementen, aus den wichtigsten betroffenen Verbänden, z. T. auch aus den Kantonalverwaltungen versammeln. Ist die Vorlage von National- und Ständerat verabschiedet, geht sie in die 'Vernehmlassung', in der die Kantone und alle

¹¹ So übrigens auch Beetham 1994, 31 f.

¹² Die wohl beste neuere Darstellung: Linder 1999.

betroffenen Verbände Stellung beziehen können; ergeben sich hieraus hinreichend viele Einwände, wird die Vorlage überarbeitet oder fallen gelassen. Ist dies nicht der Fall, ist das Gesetz also beschlossen, gilt gleichwohl noch der Referendumsvorbehalt; d. h. das Volk kann das Gesetz noch zu Fall bringen, bevor es in Kraft tritt.

In diesem komplizierten und gelegentlich sehr langwierigen Prozess¹³ gibt es so viele wichtige Akteure, dass es schwierig ist, einen entscheidenden auszumachen. Zweifellos spielen die Bundesräte und ihre Verwaltungsspitzen eine herausragende Rolle, indem sie maßgeblich – wenn auch nicht ausschließlich – die Agenda bestimmen und politische Entscheidungen vorprägen. Sie lassen sich als ‘gestaltende’ Akteure kennzeichnen, ebenso wie die Verbände, denen in allen Stadien des Politikprozesses – Agenda, Beschluss, Implementation – große Bedeutung zukommt. Eine entscheidende Veto-Position haben die Kantone inne: sie können nicht überstimmt werden; darüber hinaus bestimmen sie wesentlich den Vollzug. Weniger entscheidend sind die Parteien, zumal sie als quasi-Föderationen aus Kantonalparteien nur selten geschlossen auftreten; man könnte sie als oppositionelle Akteure ansehen, die gern die Parteiführung in Bern desavouieren, was bis hin zur Ausübung einer Vetoposition gehen kann.¹⁴ Im Konzert der institutionellen und organisierten Akteure sind die Parlamentarier vermutlich am wenigsten bedeutsam: eher Sprachrohre und Mittler denn eigenständige Akteure. Dagegen kann das Volk als Akteur nicht hoch genug eingeschätzt werden: Es ist der letzt-entscheidende Veto-Akteur; aber es hat nicht nur die letzt-gültige Vetoposition, sondern kann (über die Verfassungsinitiative; s. u.) auch die politische Agenda maßgeblich mitbestimmen.

(2) So komplex wie das Entscheidungssystem ist die **Gesellschaft**: hochgradig segmentiert in vier Sprachgebiete, drei Kulturen (Deutschschweiz, Welschschweiz und Romandie), zwei Konfessionen, industrielle Nordwestschweiz und agrarische Zentralschweiz.¹⁵ Dieses disparate Ganze zusammenzuhalten, waren von Anbeginn integrative Mechanismen gefragt. Wann immer einzelne Segmente zu dominierend wurden, kam es zu Zerreißproben (bis hin zu einem 7 Tage währenden Bürgerkrieg...). Das Erfolgsgeheimnis der Schweiz war aber, dass die jeweils Dominierenden sich bereit fanden, ihre Macht zu teilen. Daraus resultierten – schrittweise, ab 1891¹⁶ – die spezifisch schweizerischen Systemelemente Proporz und Konkordanz: Wann immer ein Segment / eine Gruppierung relevant genug wurde, um den inneren Frieden und

¹³ Im Schnitt dauert es vier bis fünf Jahre, bis aus der ersten Vorlage ein gültiges Gesetz geworden ist; es gab aber auch schon Fälle, in denen der Prozess sich über 20 Jahre hinzog (vgl. z. B. Abromeit 1992, 176 ff.).

¹⁴ Das trifft in besonderem Maße auf den Freisinn zu. Aber s. auch den Gegensatz zwischen der zunehmend von Blocher geprägten SVP und ‘ihrem’ Bundesrat Adolf Ogi (der inzwischen das Handtuch warf).

¹⁵ Hinzu kommt das Problem der “Minderheit in der Minderheit.” Die Gründung des Kantons Jura ist ein Beispiel für dessen friedliche Lösung.

¹⁶ 1891 verzichtete der Freisinn auf die politische Alleinherrschaft im Bund, führte das Proporzwahlrecht ein und holte die Katholiken (CVP) ins Boot.

den Zusammenhalt des Bundes nachhaltig zu stören, wurde sie in den 'inneren Zirkel' aufgenommen, an der Macht beteiligt, der Konsens mit ihr gesucht. Dieser Mechanismus erlaubt flexible Anwendung und wurde in der Weise vervollkommen, dass jede Gruppierung, die "referendumsfähig" war, also imstande, per Referendum Bundesgesetze zu Fall zu bringen, zumindest in den weiteren Kreis der Macht (im Bund) einbezogen wurde. In einer zunehmend auch sozioökonomisch differenzierten Gesellschaft führte dies dazu, dass (wie erwähnt) die Verbände sich zu ausschlaggebenden politischen Akteuren entwickelten (vgl. Neidhart 1970).

(3) Quasi natürliches Ergebnis solcher Entwicklungen ist ein (mehr oder weniger dauerhaftes) Elitenkartell. "Power-sharing at the top" gilt denn auch den meisten Politikwissenschaftlern als entscheidendes Merkmal des Konsoziationalismus¹⁷, für den wiederum die Schweiz das Paradebeispiel ist. Aber gerade deren politisches System gewährt **dem Volk** ausgiebige Mitspracherechte, und zwar auf allen Ebenen wie in (fast) allen Stadien des Entscheidungsprozesses.

Zunächst haben die Bürger vielfältig Gelegenheit zum Wählen: Sie wählen den Nationalrat, den Ständerat, die Kantonalparlamente; in den Gemeinden erstreckt sich die Wahlmöglichkeit z. T. sogar auf Exekutivmitglieder bis hinunter zum Schulrat. Im Bund allerdings hat ihre Wahlentscheidung, seit die Zauberformel gilt, keinen Einfluss auf die Regierungszusammensetzung und die Auswahl eines Regierungschefs (den es im Bund nicht gibt). Zum zweiten haben die Bürger ein sachliches Initiativrecht. Im Bund ist es auf die Verfassungsinitiative begrenzt (für deren Ingangsetzung ein Quorum von 100.000 Stimmen erforderlich ist); in etlichen Kantonen gibt es aber auch eine Gesetzesinitiative. Im Bund sowie in etlichen Kantonen haben die Bürger das Letztentscheidungsrecht über die von den Parlamenten beschlossenen Gesetze (das fakultative Referendum, das im Bund mit einem Quorum von 50.000 Stimmen initiiert werden kann). Seit seiner Einführung im Bund 1874 war dieses direktdemokratische Vetorecht in mehr als der Hälfte der Fälle erfolgreich, führte also zur Ablehnung der betreffenden Vorlage. Das Volk spielt demnach eine wirksame Bremsenrolle in der schweizerischen Politik – sehr zum Missfallen vieler Politiker, die verschiedene Anläufe unternahmen, dieses Volksrecht (z. B. via "dringliche Bundesbeschlüsse") zu entwerfen. Schließlich gibt es das obligatorische Referendum: Jede Verfassungsänderung sowie internationale Verträge müssen dem Volk zur Genehmigung vorgelegt werden. Der Systematik nach eigentlich ein Schutzrecht der Kantone, sieht dieses Volksrecht

¹⁷ Vor allem in der englischsprachigen Literatur pflegt der 'consociationalism' auf dieses Element reduziert zu werden. S. als Beispiel für viele: Chrysochoou 1998.

(wie im übrigen auch die Verfassungsinitiative) die Entscheidung per doppelter Mehrheit vor: "Volksmehr" und "Ständemehr."¹⁸

Wer aber ist das schweizerische Volk? Lange Zeit waren dies nur die erwachsenen männlichen Schweizer Bürger; erst 1971 wurde auch den Frauen das Wahlrecht zugestanden¹⁹ (und in Appenzell dauerte es noch um einiges länger). Den Ausländern, die inzwischen ein Fünftel der Bevölkerung ausmachen, ist immerhin in einigen wenigen Kantonen (Neuchâtel, Jura) das Stimmrecht gewährt; in etlichen anderen Kantonen scheiterte eine entsprechende Stimmrechtsausweitung in den 90er Jahren in (zumeist kommunalen) Volksabstimmungen. Das Volk hat aber durchaus nicht immer das dringende Bedürfnis, mitzubestimmen: Die Wahlbeteiligung im Bund ist im Laufe der Jahrzehnte auf rd. 45 % abgesackt; die Stimmbeteiligung schwankte in den Jahren 1970–96 zwischen 27 % und 79 % (vgl. Linder 1999, 279 ff.).

Wie schon erwähnt, sind die umfangreichen Volksrechte der 'politischen Klasse' z. T. ein Dorn im Auge; auch manche Politikwissenschaftler halten ihre halb-direkte Demokratie für ein reformbedürftiges "überbremstes System" (Germann 1975, 167). Vor allem das fakultative Referendum ist eine wirksame Blockade, die als Reform- und Innovationshemmnis aktive Politik behindert und status quo-konservierend wirkt. Zugleich bewirkt diese Blockademöglichkeit eine Schwächung der Parteien und mindert ihren inneren Zusammenhalt. Andererseits stärkt sie die – nicht primär politisch organisierten – gesellschaftlichen Kräfte und vergrößert insofern die Inklusivität des Entscheidungssystems. Vor allem prägte das Recht der Bürger, ein wirksames Veto gegen staatliche Politik einzulegen, den Politikstil, indem es die institutionellen / organisierten Akteure unter permanenten und weitestgehenden Einigungszwang stellte. D. h. in historischer wie systematischer Betrachtung ist es nicht etwa so, dass ein konsoziationales Elitenkartell 'demokratisch geöffnet' wurde; sondern umgekehrt zog das direktdemokratische Veto den Konsozialismus nach sich (s. schon o.). Doch wirken die Volksrechte stets auch als Machtschranke für eben dieses Elitenkartell; denn Referenden lassen sich nicht zuverlässig verhindern, und der Ausgang der Referenden ist nicht kalkulierbar. Weder verhalten die Bürger sich in der Schlussabstimmung immer so, wie die Eliten der jeweils betroffenen Gesellschaftssegmente erwarten, noch lässt sich exakt voraussehen, welche Konfliktlinien sich in der Abstimmung konkret aktualisieren. Die Volksrechte konstituieren auf diese Weise eine eigenständige Politikarena, in der das Elitenkartell immer wieder erfolgreich zur Rechenschaft gezogen wird (vgl. Linder 1999, 255 ff.). Natürlich stellt vor allem die Volksinitiative ein wirksames Korrektiv gegenüber dem organisierten Pluralismus und dem verfestigten Elitenkartell dar. Mit diesem Instrument gelingt es auch Unorganisierten und neuen

¹⁸ Das letztere besagt: die Mehrheit des Volks in der Mehrheit der Kantone.

¹⁹ Noch 1959 lehnten die Stimmbürger – sprich: die Männer – das Frauenstimmrecht im Verhältnis von 2:1 ab.

Gruppen / Interessen, ihre Themen auf die Agenda zu setzen und die Abkapselung des 'Raumschiffs Politik' von den Bedürfnissen der Bürger zu verhindern.

(4) Evaluation:

- o Das Schweizerische Entscheidungssystem gewährt den Bürgern vom Umfang her reichhaltige und vielfältige – direkte wie indirekte – Beteiligungsmöglichkeiten. Ihre Relevanz ist unterschiedlich: Hinsichtlich der Personalauswahl im Bund ist sie eher gering, weshalb die Wahlen zu den Eidgenössischen Räten dem gängigen Kriterium der "meaningful elections" (s. Teil 1) nur bedingt entsprechen. Um so relevanter sind die Beteiligungsmöglichkeiten im Hinblick auf Sachentscheidungen.
- o Zugleich sind die "opportunity structures" hoch differenziert: nach staatlichen Ebenen, nach Entscheidungstypen (Gesetz versus Verfassungsänderung), nach Gesellschaftssegmenten wie nach Stadien des Entscheidungsprozesses. Sowohl im Bund wie in den (v. a. deutschschweizerischen) Kantonen und Gemeinden verfügen die Bürger über direkte wie indirekte Mitsprache- bzw. Wahlrechte; das fakultative Referendum räumt den Segmenten sowie funktionalen Sektoren Widerspruchsrechte ein; über die verschiedenen direktdemokratischen Instrumente können die Bürger die politische Agenda wie auch den Vollzug beeinflussen²⁰, und sie haben definitiv das Letztentscheidungsrecht.
- o Die meisten politischen Entscheidungen – auf allen Ebenen – sind kontestierbar.
- o Dazu garantiert das System den Kantonen, einzelnen Gesellschaftssegmenten (Stichwort: "private Regierungen") sowie den Individuen in hohem Maße Autonomie.
- o Das Konkordanzprinzip und der allgegenwärtige Proporz sorgen für eine hohe Inklusivität des (zentralen) Entscheidungssystems. Dagegen hapert es mit der Gleichheit der Beteiligungschancen. Bei Nationalratswahlen und beim fakultativen Referendum ist diese sicherlich gegeben, bei den Ständeratswahlen und beim obligatorischen Referendum dagegen insofern nicht, als in beiden Fällen (im letzteren Fall über das Ständemehr) die kleinen Kantone überrepräsentiert sind, der Appenzeller Bürger demnach ein größeres Stimmgewicht hat als der Zürcher. Generell sind die Interessen begünstigt, die über 'referendumsfähige' Organisationen verfügen – was allerdings keine systematische Exklusion, keine Ausschließung bewirkt, da sich in den Abstimmungen immer wieder auch ad hoc Organisationen ("Alpen-Initiative") oder sogar Nicht-Organisierte durchzusetzen vermögen. Schweizerische Kritiker beklagen zudem gern den 'middle class-bias' der

²⁰ Z. B. gilt dies, wenn für die Umsetzung von Bundesgesetzen in Kantonen und Gemeinden die entsprechenden Mittel zu bewilligen sind.

Referendums-Demokratie, doch ist der im Grunde genommen ein ubiquitäres Phänomen: Das Beteiligungsverhalten differiert schichtspezifisch; die 'gebildete' Mittelschicht ist partizipationswilliger als die 'apathische' Unterschicht.

- o Für die gegebene Gesellschaftsstruktur ist das schweizerische Entscheidungssystem quasi maßgeschneidert: Die komplexe und heterogene Gesellschaft ist in ihm perfekt abgebildet. Bei wachsender Homogenisierung der Gesellschaft dagegen wären es zuviel der Bremsen – weswegen z. B. in der industrialisierten Nordwestschweiz, die sich gern als dominantes Segment versteht, zunehmend Murren laut wird. Auch die Herausbildung einer dominierenden Konfliktlinie – wie z. B. in der Europafrage zwischen Deutschschweiz und Romandie (die sich wegen der größeren Zahl der deutschschweizerischen Kantone häufig majorisiert sieht) – würde das bestehende Entscheidungssystem inadäquat erscheinen lassen.

Im komplexen schweizerischen politischen System ist, wie gesehen, die Mehrheitsregel vielfach ausgehebelt. Nach den oben aufgelisteten normativen Kriterien ist es gleichwohl hochdemokratisch – trotz des unbestreitbaren Elitenkartells, das die Alltagspolitik bestimmt. So lange die schweizerische Gesellschaft kleinteilig segmentiert bleibt, ist das Entscheidungssystem zudem optimal an die gesellschaftlichen Bedürfnisse angepasst. Allerdings ist es, trotz hoher Inklusivität, insofern asymmetrisch, als die 'Bremsen' und damit der Status quo begünstigt sind. Konservatismus wird prämiert, aktive Politik erschwert.

c) Die Europäische Union²¹

(1) Die Europäische Union bereitet Politikwissenschaftlern Kopfzerbrechen: Sie erscheint als unbekanntes Tier, als 'sui generis'-Phänomen.²² Obwohl noch in jeder Hinsicht unfertig, verfügt sie über ein zentrales, quasi-staatliches **Entscheidungssystem**, das in seiner jetzigen – halb bundesstaatlichen, halb staatenbündischen – Gestalt vermutlich noch längere Zeit überdauern wird. Es besteht aus den Entscheidungsorganen Ministerrat und Europäisches Parlament, der entscheidungsvorbereitenden Kommission, den beratenden Organen Ausschuss der Regionen und Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie dem Europäischen Gerichtshof. Im Europäischen Parlament sitzen die direkt gewählten Vertreter der europäischen Völker (derzeit noch nicht, aber künftig irgendwann nach einheitlichem Wahlverfahren gewählt), und zwar in Relation zu den jeweiligen Bevölkerungsgrößen nicht wirklich proportional. Die MEPs organisieren sich selbst nach Parteirichtungen in Fraktionen; die wiederum beachten intern einen 'Nationen-Proporz'. Eine Organisation des Parlaments nach Regierungsmehrheit und Opposition besteht aus naheliegenden

²¹ Vgl. (z. B.) Eichener 2000 ; Hix 1999.

²² S. hierzu Abromeit 2001.

Gründen nicht; stattdessen gibt überwiegend eine Art Großer Koalition aus EVP und SPE den Ton an. Sie agiert im allgemeinen integrationsfreundlich und gelegentlich 'kommissionskritisch'. Das Europäische Parlament ist an der europäischen Gesetzgebung beteiligt: Es wirkt mit dem Rat zusammen und kann ihn im Extremfall (und unter erschwerten Bedingungen) sogar blockieren. Gegenüber der Kommission hat es das Recht der Bestätigung und das Recht, ihr das Misstrauen auszusprechen; beides gilt jeweils der Kommission als ganzer.

Im Gesetzgebungsverfahren spielt der Rat die Rolle der Zweiten Kammer (vergleichbar dem deutschen Bundesrat); als Sitz der versammelten Regierungen (als Europäischer Rat: der Regierungschefs; als Ministerrat: der jeweils zuständigen Fachminister) fungiert er ansonsten als eine Art Regierung, als quasi-Verfassungsgeber (indem er auf Intergouvernementalen Konferenzen über die Weiterentwicklung des Vertragswerks beschließt) und insofern als 'Souverän'. Beim Beschluss z. B. von Vertragsschritten sind die Mitgliedstaaten im Rat gleichberechtigt, wenn mit Mehrheit beschlossen wird, sind ihre Stimmen gewichtet; in der Praxis herrscht gleichwohl noch das Konsensprinzip vor. Der Rat ist im übrigen niemandem verantwortlich (und eben auch in dieser Hinsicht 'souverän'). Verantwortlich sind nur seine einzelnen Mitglieder jeweils im eigenen Land. Bei Einstimmigkeit kann man den Rat als verlängerten Arm der Regierungen und damit als indirekt legitimiert betrachten; bei Mehrheitsentscheidungen dagegen muss er als eigenständiges, aber weder verantwortliches noch eigens legitimiertes europäisches Organ gelten.

Die Kommission wird gern als eigentliche europäische Regierung angesehen und deswegen ihre nur begrenzte parlamentarische Verantwortlichkeit sowie die fehlende Legitimierung bemängelt. Ursprünglich war sie eher als eine Art Geschäftsführung im Auftrag des Rats konzipiert: betraut mit der Aufgabe, seine Arbeit zu organisieren, seine Entscheidungen vorzubereiten und die europäische Integration voranzutreiben. Mit eben diesen Aufgaben stand die Kommission aber von vornherein im Zentrum des europäischen Entscheidungsprozesses und errang darum, obwohl die mitgliedstaatlichen Regierungen bei der Zusammensetzung der Kommission über eine Art Prärogative verfügen, rasch Eigenständigkeit. Über das allein ihr zustehende Initiativrecht bestimmt sie die Agenda der europäischen Politik; über ihre moderierende Rolle zwischen Rat und Europäischem Parlament hält sie ggf. beide Beschlussorgane in Schach.

Während die beiden erwähnten beratenden Organe über keine wirklichen politischen Rechte verfügen und darum hier vernachlässigt werden können, muss man die irgendwo im Dreieck zwischen Rat, Kommission und Europäischem Parlament angesiedelten Komitologie-Ausschüsse erwähnen, die als sogenannte Implementationsausschüsse häufig die Rolle des Detailgesetzgebers spielen. Mit Fachvertretern aus den mitgliedstaatlichen Ministerialbürokratien bestückt, sollten sie ursprünglich die wach-

sende Macht der Kommission beschränken. Tatsächlich arbeiten sie mit dieser eng zusammen und begrenzen eher die Macht des Parlaments.

‘Heimlicher’ Verfassungsgeber neben den Regierungen ist der Europäische Gerichtshof, dessen Einfluss – auch gegenüber den Regierungen – kontinuierlich gewachsen ist. Er entscheidet nicht nur über Streitigkeiten zwischen den obersten Organen und zwischen ihnen und den Mitgliedstaaten sowie über (quasi)Verfassungsbeschwerden europäischer Bürger, sondern interpretiert ‘ex cathedra’ die Verträge und entwickelt sie im Sinne einer ‘echten’ Verfassung weiter.

Dieses Entscheidungssystem ist verhältnismäßig komplex und erlaubt Blockaden, namentlich seitens des Europäischen Parlaments und – vor allem – durch das nach wie vor gegebene Veto nationalstaatlicher Regierungen. Die entscheidenden Akteure sind eben diese Regierungen (‘blockierend’) sowie die Kommission (‘gestaltend’); hinzu kommen Verbände bzw. Lobbyisten, die über die verschiedenen (beratenden) Ausschüsse über beste Zugangsmöglichkeiten zur Kommission verfügen. Das Letztentscheidungsrecht liegt bisher beim Rat (also bei den Regierungen); doch macht der EuGH es ihm zunehmend streitig.

(2) Ob man von einer ‘europäischen **Gesellschaft**’ überhaupt sprechen kann, ist umstritten; versteht man Gesellschaft (wie Eder 2001) als ‘Kommunikationsraum’, gibt es sie eigentlich nicht. Versteht man sie, weniger spezifisch, als die Gesamtheit derer, die europäischen Entscheidungen unterworfen sind, d. h. addiert man schlicht die mitgliedstaatlichen Gesellschaften, gibt es sie als hochgradig segmentierte. Denn eben die Mitgliedsgesellschaften unterscheiden sich soziokulturell – nicht zuletzt in den nationalen ‘politischen Kulturen’ – erheblich; ‘Kulturgrenzen’ sind z. T. allerdings insofern Nationen-übergreifend, als sie nach Sprachgrenzen verlaufen (was z. B. für die Medien-Landschaften gilt). Hinzu kommen Gegensätze zwischen Nord und Süd – künftig um den Osten zur Trias zu erweitern –, zwischen Industrialisierungs- oder ‘Modernisierungs’-Stadien, Konflikte zwischen (wiederum länder-übergreifenden) Wirtschaftssektoren und schließlich z. T. extrem ungleiche ‘Betroffenheiten’ von europäischen Regelungen (man denke etwa an den Alpen-Transit). Letztere resultieren nicht zuletzt aus der ‘variablen Geometrie’ europäischer Politik im Gefolge von Teilabkommen oder ‘opt-outs’.

Aus dieser Kombination von grundständigen und von europäischer Politik selbst induzierten Divergenzen ergibt sich eine derart heterogene und komplexe Basis, dass das Brüsseler Entscheidungssystem als eher unter-komplex angesehen werden muss. Es bildet vor allem die funktionale / sektorale Seite nicht zureichend ab – womit nicht gesagt ist, dass sektorale Interessen sich nicht zur Geltung zu bringen vermöchten; im Gegenteil. Indessen tun sie dies auf informellen und daher intransparenten, unkontrollierten, nicht-egalitären Wegen.

(3) Die heterogenen 'Völker' Europas spielen unter den vielfältigen europäischen Akteuren nur eine marginale Rolle. Sie dürfen nicht mehr als wählen – und zwar europäische Repräsentanten, deren Handlungsmöglichkeiten begrenzt sind. Sowohl sachlich wie personell tendiert der Einfluss der Wähler auf die europäische Politik gegen Null, wozu nicht zuletzt die Informationspolitik der nationalen Akteure beiträgt, die die EP-Wahlen organisieren. So ist es denn auch kaum den Völkern selbst anzulasten, dass sie von ihrem europäischen Wahlrecht nur geringen Gebrauch machen. Weitgehend im Ungewissen, wen und was sie auf europäischer Ebene wählen und wozu, erteilen sie, wenn sie ihr Wahlrecht überhaupt wahrnehmen, ihren nationalen (Regierungs-)Parteien 'Denkzettel'.

In einigen Mitgliedsländern dürfen die Bürger immerhin über wichtige Vertragsschritte abstimmen. Und darin erschöpfen ihre formellen Mitspracherechte sich auch schon.²³ Informell sieht es nicht viel besser aus. Z. B. können sie nicht über Parteien und Verbände die europäische Politik indirekt beeinflussen, denn die Mitgliedschaft ist nur in nationalen Organisationen möglich. Zwar sind die Einflusschancen für Lobbyisten vergleichsweise günstig – aber wer ist schon (z. B. als Großunternehmer) in der Lage, solche Chancen wahrzunehmen?

Der Kern des vielbeklagten "europäischen Demokratiedefizits" besteht indessen darin, dass – bei wachsendem Anteil europäischen Rechts, das auf die nationalstaatliche Ebene durchgreift – die in den Mitgliedstaaten geltenden Partizipationschancen entwertet werden. Die nationalen Parlamente sind nur noch begrenzt zuständig für die Entscheidungen, denen die Bürger dann unterworfen sind; die nationalen Regierungen sind nur noch begrenzt zur Verantwortung zu ziehen; die Rechte und Kompetenzen der Länder (in den Bundesstaaten unter den Mitgliedstaaten) sind weder gegenüber 'europäischem Zugriff' noch auch gegenüber der jeweils eigenen Bundesebene gesichert.²⁴

(4) **Evaluation:**

- o Auf europäischer Ebene sind die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger vom Umfang her mager und von der Relevanz her dürftig. Auf Sachentscheidungen ist den Bürgern gar kein Einfluss eingeräumt; was die personelle Seite anbelangt, entsprechen die gewährten Möglichkeiten nicht dem Kriterium der 'meaningful elections'.

²³ Die Bürger können noch vor dem EuGH Klage erheben. Das schützt sie ggf. vor den Folgen von Verstößen der Mitgliedstaaten gegen europäisches Recht, nicht aber vor der Verletzung ihrer Rechte durch das europäische Recht selbst.

²⁴ Die Länder in den drei föderativen Mitgliedstaaten haben zwar ihr Möglichstes getan, sich gegenüber dem jeweiligen Bund Zustimmungsrechte in Europafragen zu sichern. Das ändert nichts daran, dass die jeweilige Bundesregierung – als einziger europäischer Akteur – gestärkt worden ist.

- o Auch der Differenzierungsgrad der Beteiligungsmöglichkeiten ist gering. Nach Stadien des Entscheidungsprozesses ist überhaupt nicht differenziert; hinsichtlich der Entscheidungsebenen ist eher ein Minus zu konstatieren, da die europäische Ebene die Chancen effektiver Beteiligung auf mitgliedstaatlicher Ebene verringert. Nur nach Sektoren gibt es eine gewisse Differenzierung, wenn auch nur informell: Über Anhörungen und den Zugang zu europäischen Politiknetzwerken gelingt es sektoralen Eliten, aber auch NGOs durchaus, den europäischen Entscheidungsprozeß – ggf. sogar im Stadium des agenda-setting – zu beeinflussen.
- o Das Kriterium der Kontestierbarkeit ist nicht erfüllt. Der EuGH kann zwar gegen die Mitgliedstaaten angerufen werden, kaum aber gegen europäische Entscheidungen.²⁵
- o Die Mitgliedstaaten bleiben abseits der EU-Regelungsbereiche weitgehend autonom. Mangels vertraglicher Kompetenzabgrenzung sind ihre Autonomiebereiche indessen nicht 'sicher'; zudem verringert sich die Schutzwirkung mitgliedstaatlicher Autonomiegarantien gegenüber ihren Untereinheiten.²⁶ Dagegen werden individuelle Autonomieansprüche gegenüber mitgliedstaatlicher Politik durch Deregulierung sowie dank des Wirkens des EuGH tendenziell gestärkt.
- o Über das nationalstaatliche Veto sowie das Bemühen der Kommission um Einbeziehung organisierter Interessen ist die Inklusivität des europäischen Entscheidungssystems vergleichsweise hoch. Allerdings verfügen Bürger(-gruppen) und Interessenten über keine zuverlässige (einklagbare) Möglichkeit, Inklusion zu erlangen. Das Kriterium der politischen Gleichheit ist definitiv nicht erfüllt. Weder im Europäischen Parlament noch (vermittelt) im Rat sind die europäischen Völker mit gleichem Stimmrecht vertreten; die informellen Einflusskanäle begünstigen die Unternehmerseite sowie Organisierte.
- o Auch hinsichtlich der Angemessenheit des Entscheidungssystems für die Gesellschaftsstruktur sind Defizite zu vermelden: Das System berücksichtigt die große Heterogenität und mehrdimensionale Segmentierung nur unzureichend, und zwar in zweierlei Hinsicht. (1) Tiefe Segmentierung der Gesellschaft legt 'konsoziative' Entscheidungsstrukturen an der Spitze nahe. In der Tat verfügt nach Ansicht etlicher Beobachter²⁷ die EU über alle wesentlichen Merkmale einer konsoziationalen Politie, vom 'power-sharing at the top' über das Prinzip der Proportionalität bis hin zur Autonomie der Segmente. Bei genauerem Hinsehen hapert es aber nicht nur an

²⁵ Hier sind Anrufungen des Gerichts nur möglich bei Verletzung von Vertragsnormen, 'Unzuständigkeit', 'Ermessensmissbrauch' und wegen Formfehlern (Art. 229 (ex-Art. 173) EGV).

²⁶ Dies betrifft nicht nur die 'Dritte Ebene', sondern auch mitgliedstaatlichen Korporatismus.

²⁷ Vgl. Beetham/Lord 1998; Chrysochoou 1998; Schmidt 2000.

der Proportionalität; es fehlt vielmehr ein entscheidender Aspekt des Konsoziationalismus, nämlich die systematische Einbeziehung *auch*, wenn nicht gar vor allem der *nicht*-territorialen Gesellschaftssegmente. Das europäische Elitenkartell ist eindimensional territorial und damit 'föderativ': Machtteilung, Proportionalität und Autonomie gelten nur für die Mitgliedstaaten; Eliten aus den übrigen Segmenten sind nicht einbezogen, verfügen über keine Einspruchsrechte, setzen ihre Ansprüche am besten durch Liaison mit der einen oder anderen Regierung durch. (2) Der europäische Konsoziationalismus ist einseitig 'bürokratisch' (Schmidt 2000, 41 ff.) und gilt vor allem angelsächsischen Beobachtern als größtes Demokratisierungshindernis. Die bisherigen Demokratisierungsversuche laufen denn auch auf Parlamentarisierung und damit den Abbau der konsoziativen Elemente hinaus, setzen sie doch majoritäre an die Stelle von Konsenspolitik. Mehrheitsentscheidungen im Entscheidungszentrum werden indessen weder der Heterogenität der Gesellschaft noch der Mehrdimensionalität der Segmentierung noch gar der 'variablen Geometrie' europäischer Politik gerecht.

- o Insgesamt stellt das europäische Entscheidungssystem sich dar als in Relation zur europäischen Gesellschaft unter-komplex und nach fast allen normativen Gesichtspunkten demokratisch hoch-defizitär. Es überdacht eine mehrdimensional segmentierte gesellschaftliche Basis mit einem eindimensionalen (bürokratischen) Elitenkartell, das bisher keine demokratischen Korrektive oder 'Ventile' zulässt. Seine Demokratisierung dürfte einige institutionelle Phantasie erfordern.

3. Fazit

Das Fazit zum Abschluss kann kurz ausfallen. Nicht einen Rundum-Vergleich einiger politischer System habe ich Ihnen hier vortragen wollen; vielmehr sollten einige europäische 'Demokratien' im Hinblick auf die demokratische Qualität ihrer Entscheidungssysteme verglichen werden. Dazu wurden vorweg aus dem Kerngehalt von Demokratie abgeleitete Standards entwickelt und zu einer Handvoll von Prüfkriterien operationalisiert, die im wesentlichen um Art, Umfang und Relevanz von Partizipationsmöglichkeiten kreisen und dabei den Bezug zur Struktur der Gesellschaft im Blick behalten. In der Zusammenschau ergibt sich zumindest das eine Ergebnis, dass Selbstbestimmung – als Kern von Demokratie – auf verschiedenen Wegen institutionalisiert werden kann. Das Mehr oder Weniger an Demokratie folgt aus der Tauglichkeit der jeweils institutionalisierten Beteiligungsverfahren, den verschiedenen Interessen, Gruppen, Segmenten der Gesellschaft Selbstbestimmung zu ermöglichen.

Aus den herangezogenen Vergleichsfällen lassen sich einige generelle Regeln folgern: (1) Je homogener eine Gesellschaft ist, desto eher wird die Mehrheitsregel im gesamtstaatlichen Entscheidungszentrum als gerecht empfunden und desto plausibler erscheint das Vertrauen auf Repräsentanten.

(2) Je heterogener und komplexer die Gesellschaft ist, desto differenzierter müssen die Beteiligungsverfahren ausfallen, desto notwendiger werden Vorkehrungen gegen das Überstimmtwerden, d. h. die Abkehr von der Mehrheitsregel, und desto geringer wird das Vertrauen in Repräsentation.

(3) Es gibt einen trade-off zwischen 'gestaltenden' Beteiligungsrechten und Widerspruchsrechten. Je weniger – auf Grund der Heterogenität der Gesellschaft und der Unüberschaubarkeit der Politik – den Bürgern Gestaltung möglich ist, desto mehr muss demokratische Selbstbestimmung sich in Widerspruch und Kontestierung aktualisieren können.

Literaturverzeichnis

- Abromeit, Heidrun, 1993: *Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz. Studienbuch zur Vergleichenden Lehre politischer Systeme.* Opladen: Leske + Budrich.
- Abromeit, Heidrun, 1995: *Volkssouveränität, Parlamentsouveränität, Verfassungssouveränität: Drei Realmodelle der Legitimation staatlichen Handelns.* In: *Politische Vierteljahresschrift* 36, Heft 1/1995. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 49-66.
- Abromeit, Heidrun, 1998: *Democracy in Europe. Legitimising Politics in a Non-State Polity.* Oxford: Berghahn Books.
- Abromeit, Heidrun, 2001: *Jenseits des 'sui generis'.* In: Christine Landfried (Hg.): *Politik in einer entgrenzten Welt.* 21. wissenschaftlicher Kongress der DVPW vom 1.–5. Oktober 2000 in Halle (i. E.).
- Abromeit, Heidrun / Pommerehne, Werner (Hg.), 1992: *Staatstätigkeit in der Schweiz.* Bern/Stuttgart: Paul Haupt.
- Beetham, David, 1994: *Defining and Measuring Democracy.* London: Sage.
- Beetham, David / Lord, Christopher, 1998: *Legitimacy and the European Union.* London: Longman.
- Buchanan, James M. / Tullock, Gordon, 1965: *The Calculus of Consent.* Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Chrysochoou, Dimitris N., 1998: *Democracy in the European Union.* London: Tauris.
- Dahl, Robert A., 1971: *Polyarchy – Participation and Opposition.* New Haven / London: Yale University Press.
- Dahl, Robert A., 1989: *On Democracy.* New Haven (u.a.): Yale University Press.
- Dahl, Robert A., 1997: *Procedural Democracy.* In: Robert E. Goodin / Philip Pettit (Hg.): *Contemporary Political Philosophy. An Anthology.* Oxford: Blackwell, S. 109–127.
- Dicey, Arthur V., 1885/1959: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution.* Basingstoke: Macmillan.

- Eder, Klaus, 2001: Transnationale Vergesellschaftungsformen im Schatten nationaler Öffentlichkeit. In: Christine Landfried (Hg.): Politik in einer entgrenzten Welt. 21. wissenschaftlicher Kongress der DVPW vom 1.–5. Oktober 2000 in Halle (i. E.).
- Eichener, Volker, 2000: Das Entscheidungssystem der Europäischen Union: Institutionelle Analyse und demokratietheoretische Bewertung. Opladen: Leske + Budrich.
- Germann, Raimund, 1975: Politische Innovation und Verfassungsreform. Bern/Stuttgart: Paul Haupt.
- Hix, Simon, 1999: The Political System of the European Union. Basingstoke: Macmillan.
- Inkeles, Alex, 1991: On measuring democracy. New Brunswick: Transaction Publ.
- Judge, David, 1993: The Parliamentary State. London (u.a.): Sage.
- Kastendiek, Hans et al. (Hg.), 1999: Länderbericht Großbritannien: Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft (2. Aufl.). Bonn : Bundeszentrale für politische Bildung.
- Linder, Wolf, 1999: Schweizerische Demokratie. Bern / Stuttgart: Paul Haupt.
- Mount, Ferdinand, 1992: The British Constitution Now: Recovery or Decline? London: Heinemann.
- Neidhart, Leonhard, 1970: Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse des schweizerischen Gesetzesreferendums. Bern: Francke.
- Pettit, Philip, 1999: Republican Freedom and Contestatory Democratization. In: Shapiro, Ian / Hacker-Cordón, Casiano (Hg.): Democracy's Value. Cambridge: Cambridge University Press, S.163–190.
- Schmidt, Manfred G., 2000: Der konsoziative Staat. Hypothesen zur politischen Struktur und zum politischen Leistungsprofil der Europäischen Union. In: Edgar Grande / Markus Jachtenfuchs (Hg.): Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem. Baden-Baden : Nomos, S. 33–58.
- Weise, Peter, 1985: Neue Mikroökonomie. Würzburg / Wien: Physica-Verlag.

Author: Heidrun Abromeit

Title: "Ein Maß für Demokratie. Europäische Demokratien im Vergleich"

Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series 76

Editor: Christine Neuhold

Associate Editor: Gertrud Hafner

ISSN: 1605-8003

© 2001 by the Department of Political Science, Institute for Advanced Studies (IHS),
Stumpergasse 56, A-1060 Vienna • ☎ +43 1 59991-0 • Fax +43 1 5970635 • <http://www.ihs.ac.at>
