

Inhalt

Abstract

Public policy is increasingly the result of intranational and transnational networks of negotiators. In contrast, conventional notions of democratic accountability presuppose a model of the nation state that is characterized by external sovereignty and internal hierarchical authority. The paper explores the contradictions by drawing upon a distinction between "input-oriented" and "output-oriented" dimensions of democratic legitimacy. It tries to show that policy-making in a variety of intranational and transnational negotiating systems may increase the efficacy of democratic self-determination while straining the authority of responsible government and accountability. If a solution is to be found, it will require a redefinition of the input-dimension of democratic legitimacy. The paper argues that a new paradigm of conventional democratic theory depends on the ability of representatives and constituents alike to develop a shared self-concept and definitions of self-interest that accommodate the self-interest of other groups and organizations whose agreement is essential for the attainment of one's own goals.

Versuch über Demokratie in Verhandlungssystemen

Fritz W. Scharpf

92/9

Folitik geht heute zu einem erheblichen und vermutlich zunehmenden Teil aus innerstaatlichen und transnationalen Verhandlungen hervor, die mit dem für die konventionelle Demokratietheorie konstitutiven Modell des nach außen souveränen und nach innen hierarchischen Staates wenig gemeinsam haben. Was aber wird dann aus der Politik lehrbuchmäßigem Rhetorik von demokratischer Selbstbestimmung und politischer Verantwortung der Regierenden? Der Aufsatz erörtert diese Frage unter Rückgriff auf die Unterscheidung zwischen einer input-orientierten und einer output-orientierten Legitimation der demokratischen Selbstbestimmung, und er versucht zu zeigen, dass in den verschiedenen Varianten von Verhandlungssystemen demokratische Selbstbestimmung im Sinne einer effektiveren Kontrolle über das eigene kollektive Schicksal durchaus gestärkt werden kann - allerdings auf Kosten

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung

MPIFG Discussion Paper 92/9

Lothringer Str. 78

ISSN 0933-5668

D-5000 Köln 1

Oktober 1992

Federal Republic of Germany

(RFC822): mpi@mpi-fg-koeln.mpg.dbp.de
(X400): S=mpi;O=mpi-fg-koeln;P=mpg;A=dbp;C=de
(PSI): PSI%4505011006::MPI

Telephone 0221 / 33605-0
Fax 0221 / 3360555

Abstract

Public policy is increasingly the result of intranational and transnational networks of negotiations. By contrast, conventional notions of democratic accountability presuppose a model of the nation state that is characterized by external sovereignty and internal hierarchical authority. The paper explores this seeming contradiction by drawing upon a distinction between "input-oriented" and "output-oriented" dimensions of democratic legitimacy. It tries to show that policy-making in a variety of intranational and transnational negotiating systems may increase the efficacy of democratic self-determination, while straining the authenticity of democratic participation and accountability. If a solution is to be found, it will require a redefinition of the input-dimension of democratic legitimacy: In place of the implicit populism of conventional democratic theory, negotiated policy-making depends on the ability of representatives and constituencies alike to develop situational perceptions and definitions of self-interest that accommodate the self-interest of other groups and organizations whose agreement is essential for the attainment of one's own goals.

* * * * *

Politik geht heute zu einem erheblichen und vermutlich zunehmenden Teil aus innerstaatlichen und transnationalen Verhandlungen hervor, die mit dem für die konventionelle Demokratietheorie konstitutiven Modell des nach außen souveränen und nach innen hierarchischen Staates wenig gemeinsam haben. Was aber wird dann aus der die Politik legitimierenden Rhetorik von demokratischer Selbstbestimmung und politischer Verantwortung der Regierenden? Der Aufsatz erörtert diese Frage unter Rückgriff auf die Unterscheidung zwischen einer input-orientierten und einer output-orientierten Dimension der demokratischen Selbstbestimmung, und er versucht zu zeigen, daß in den verschiedenen Varianten von Verhandlungssystemen demokratische Selbstbestimmung im Sinne einer effektiveren Kontrolle über das eigene kollektive Schicksal durchaus gesteigert werden kann - allerdings auf Kosten der Authentizität demokratischer Partizipation und Verantwortlichkeit. Die Lösung kann nur in einer Neudefinition der Input-Dimension demokratischer Legitimität gefunden werden. Im Gegensatz zum impliziten Populismus der konventionellen Demokratietheorie kann es in Verhandlungssystemen nicht mehr um die maximale Umsetzung vorgegebener Interessen und Präferenzen der jeweiligen "Basis" gehen. Stattdessen ist die verhandelnde Demokratie darauf angewiesen, daß Regierende und Regierte gleichermaßen Situationsdeutungen und Interessendefinitionen entwickeln, die auch das Interesse der Verhandlungspartner einbeziehen, von deren Zustimmung der eigene Erfolg abhängig ist.

Inhalt

Abstract	2
1. Einleitung	5
2. Transnationale Abhängigkeiten	9
2.1 Demokratie und Abhängigkeit	9
2.2 Internationale Verhandlungsregimes	11
2.3 Europäisches Demokratiedefizit?	12
3. Innerstaatliche Demokratiedefizite	15
3.1 Allparteien-Koalitionen	16
3.2 Bund-Länder-Politikverflechtung	18
3.3 Verhandlungen zwischen Staat und Verbänden	20
4. Demokratie unter Konsenszwang?	25

Indikatoren dafür sind etwa die gegenwärtige Zuspitzung der Parteil Kritik (und der parteiinternen Selbstkritik) und die gespannte Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit für etwa drohende "Kapitulationen" des Kanzlers vor einem der Koalitionspartner oder vor der ÖTV, der Regierung vor den SPD-Ländern oder des zuständigen Ministers vor der Verpackungsindustrie oder vor den Zahnärzten. Von geringerer Unterhaltungswert, aber aus den gleichen Quellen gespeist ist die inzwischen ubiquitäre Kritik an der föderalen Politikverflechtung und dem daraus abgeleiteten "Funktionverlust des Landtags" und insbesondere die seit Maastricht und dem dänischen Referendum sich verschärfende Polemik gegen das "europäische Demokratiedefizit". Mein Schluß daraus: "Eine der verflochtenen Politik angemessene normative Theorie der politischen Verantwortlichkeit und der demokratischen Partizipation, an der die öffentliche Diskussion sich orientieren könnte, ist heute ... nirgendwo in Sicht... Aber sie sollte ganz oben auf unserer politiktheoretischen Traktandenliste stehen" (a.a.O., 108).

Das war leichtfertig gefordert, denn der Versuch einer Antwort setzt Kriterien voraus, über die weder in der Politik noch in der Politikwissenschaft Klarheit besteht. Ernst Fraenkel (1964) hat darauf hingewiesen, daß insbesondere die deutsche Demokratie-Diskussion durch die einseitige Orientierung an einem idealisierten - und überdies mißverstandenen - Westminster-Modell irreführt werde. An diesem gemessen müßten in der Tat alle Formen der verhandelnden und verflochtenen Politik ex definitione defizitär erscheinen. Viel positiver, aber ebenso einseitig, müßte das Urteil ausfallen, wenn man stattdessen die zuerst von Gerhard Lehmann (1967) analysierten Strukturen und Verfahren der schweizerischen- und österreichischen "Proporzdemokratie" als normativ gültigen Maßstab nähme. Beschränkt man sich dagegen auf

1. Einleitung

Politik geht heute zu einem erheblichen und vermutlich zunehmenden Teil aus innerstaatlichen und transnationalen Verhandlungen und Rücksichtnahmen hervor, die mit dem Modell des nach außen souveränen und nach innen hierarchischen Staates wenig gemein haben. Was aber wird dann aus der die Politik legitimierenden Rhetorik von demokratischer Selbstbestimmung und politischer Verantwortung der Regierenden?

"Nicht nur die politische Diskussion, sondern auch die politikwissenschaftliche Demokratietheorie haben sich auf die Realität der vielfach vernetzten und durch Verhandlungen handelnden Politik noch nicht einstellen können. Sie schreiben den politisch verantwortlichen Funktionsträgern weit mehr Ereignisherrschaft zu, als diese auch unter günstigsten Umständen haben könnten - und sie tendieren umgekehrt dazu, alle Verhandlungszwänge auch als Demokratiedefizit zu registrieren" (Scharpf 1992, 107).

Indikatoren dafür sind etwa die gegenwärtige Zuspitzung der Parteikritik (und der parteiinternen Selbstkritik) und die gespannte Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit für etwa drohende "Kapitulationen" des Kanzlers vor einem der Koalitionspartner oder vor der ÖTV, der Regierung vor den SPD-Ländern oder des zuständigen Ministers vor der Verpackungsindustrie oder vor den Zahnärzten. Von geringerem Unterhaltungswert, aber aus den gleichen Quellen gespeist ist die inzwischen ubiquitäre Kritik an der föderalen Politikverflechtung und dem daraus abgeleiteten "Funktionsverlust der Landtage" und insbesondere die seit Maastricht und dem dänischen Referendum sich verschärfende Polemik gegen das "europäische Demokratiedefizit". Mein Schluß daraus: "Eine der verflochtenen Politik angemessene normative Theorie der politischen Verantwortlichkeit und der demokratischen Partizipation, an der die öffentliche Diskussion sich orientieren könnte, ist heute ... nirgendwo in Sicht... Aber sie sollte ganz oben auf unserer politiktheoretischen Traktandenliste stehen" (a.a.O., 108).

Das war leichtfertig gefordert, denn der Versuch einer Antwort setzt Kriterien voraus, über die weder in der Politik noch in der Politikwissenschaft Klarheit besteht. Ernst Fraenkel (1964) hat darauf hingewiesen, daß insbesondere die deutsche Demokratie-Diskussion durch die einseitige Orientierung an einem idealisierten - und überdies mißverstandenen - Westminster-Modell irregeführt werde. An diesem gemessen müßten in der Tat alle Formen der verhandelnden und verflochtenen Politik ex definitione defizitär erscheinen. Viel positiver, aber ebenso einseitig, müßte das Urteil ausfallen, wenn man stattdessen die zuerst von Gerhard Lehbruch (1967) analysierten Strukturen und Verfahren der schweizerischen und österreichischen "Proporzdemokratie" als normativ gültigen Maßstab nähme. Beschränkt man sich dagegen auf

Robert Dahls (1982) Minimalkatalog prozeduraler Erfordernisse der "Polyarchie", so vermeidet man zwar die unberechtigte Kanonisierung von Sonderlösungen und kann die reale Vielfalt demokratischer Institutionen anerkennen (Schmitter/ Karl 1991). Aber man verliert mit dieser Beschränkung auf das Minimum "technischer" Spielregeln leicht den Blick auf den hinter diesen stehenden Sinn des demokratischen Verfahrens - und damit auch den Kontakt zum normativen Alltagsverständnis von Demokratie und zu den politischen Diskursen, in denen über reale oder vermeintliche Demokratiedefizite gestritten wird.

Ohne weitere Herleitung gehe ich hier davon aus, daß der gemeinte Sinn oder das Bezugsproblem von Demokratie immer die Ermöglichung kollektiver Selbstbestimmung im Sinne der absichtsvollen Beeinflussung eines gemeinsamen Schicksals sei (Hindess 1991),¹ wobei die Gemeinsamkeit des Schicksals sich entweder faktisch aus der gleichen Betroffenheit durch externe Ereignisse oder voluntativ aus der Verfolgung gemeinsamer (utilitaristischer oder normativer) Ziele ergeben kann. Demokratie setzt demnach erstens die Möglichkeit einer effektiven Schicksalsbeeinflussung durch gemeinsames Handeln voraus - zwar nicht Omnipotenz und Autarkie, aber doch signifikante Wahlmöglichkeiten. Normativ erforderlich ist Demokratie überdies nur dort, wo gemeinsames Handeln nicht allein durch freiwillige Austauschbeziehungen beziehungsweise durch Organisationen erreicht wird, die ihren Mitgliedern jederzeit eine positive "Inducements-Contributions-Bilanz" (March/Simon 1988) gewährleisten müssen. Um Demokratie geht es deshalb in Situationen, in denen effektive Schicksalsbeeinflussung die Inanspruchnahme oder Beschränkung individueller Handlungsmöglichkeiten oder Ressourcen erfordert - und zwar unter Bedingungen, in denen nicht alle Betroffenen für sich selbst nur Vorteile erwarten können. Demokratische Selbstbestimmung ist keineswegs die Verfolgung von Individualzielen mit anderen Mitteln.

Wenn aber individuelle Opfer verlangt und akzeptiert werden müssen, dann kann nicht jedes beliebige Aggregat von Personen als demokratiefähiges "Gemeinwesen" definiert werden. Demokratische Selbstbestimmung setzt neben der potentiellen Effektivität gemeinsamen Handelns eine über die *faktische* Parallelität oder Interdependenz der Schicksale hinausgehende *normative* Identifikation der Einzelnen mit einem kollektiven "Selbst" voraus (Miller 1989; Dryzek 1990). Diese Voraussetzung ist weniger ungewöhnlich, als es vielleicht scheinen mag. Jeder von uns hat ja nicht nur eine Ich-Identität,

1 Ich gehe hier also von einem instrumentellen Demokratieverständnis aus und lasse die expressive oder persönlichkeitsbildende Bedeutung demokratischer Partizipation (Gould 1988) außer Betracht.

sondern partizipiert auch an "Wir-Identitäten" auf mehreren Ebenen (Ben-Porath 1980; Elias 1987) - Familien, unterschiedliche Arten von Gruppen und Organisationen und politische Gemeinwesen von der Gemeinde bis zum Nationalstaat. Jede dieser Identitäten kann in bestimmten Kontexten als primäre Zurechnungseinheit für Kosten und Nutzen dienen und so die handlungsrelevanten Interessen definieren, und je stärker normativ akzentuiert die Identifikation ist, desto eher werden kollektivdienliche Leistungen freiwillig erbracht und Entscheidungen auch dann akzeptiert, wenn sie dem unmittelbaren Eigeninteresse zuwiderlaufen. Ohne diese Unterstützung durch Identifikation wäre der Kontroll- und Sanktionsaufwand effektiven kollektiven Handelns unter modernen Bedingungen prohibitiv. Umgekehrt bedeutet dies auch, daß politische Einheiten mit schwacher Identitätsbindung nur eine begrenzte Fähigkeit zur kollektiven Selbstbestimmung entwickeln können.

Erst wenn also kollektive Selbstbestimmung faktisch möglich und normativ akzeptabel erscheint, kann die größere oder geringere Annäherung an demokratische Normen Bedeutung gewinnen. Dabei geht es immer um das doppelte Problem der *Effektivität* und *Authentizität* der Selbstbestimmung. Das Gemeinwesen muß fähig sein, das Kollektivinteresse wirksam zu fördern, und es muß gewährleisten, daß die dafür notwendige Herrschaftsgewalt im Sinne der Mitglieder (und nicht für die separaten Interessen der jeweils Herrschenden) eingesetzt wird. Dem entspricht in der demokratietheoretischen Tradition der Dualismus output-orientierter und input-orientierter Perspektiven (Scharpf 1970, 21-28). Die Input-Perspektive betont die Partizipation der Bürger und die Verantwortlichkeit der Regierenden gegenüber den Regierten; die Output-Perspektive betont die sachliche Qualität der Politik und die Effektivität der Orientierung auf das Gemeinwohl, die erst die Opfer rechtfertigen kann, die kollektives Handeln von den Einzelnen fordert.

Das zwischen Authentizität und Effektivität bestehende Spannungsverhältnis hat die demokratietheoretische Diskussion immer wieder dazu verführt, die eine gegen die andere Seite auszuspielen. Tatsächlich wird jedoch die Demokratie durch gemeinwohlschädliche Politik ebenso untergraben (Sartori 1991) wie durch die Abkoppelung der Herrschaftsausübung von Prozessen der demokratischen Willensbildung und Verantwortung. Die demokratische Praxis muß also auf die eine oder andere Weise beiden Anforderungen zugleich gerecht werden. Zur Verdeutlichung kann gerade das vom britischen Vorbild abstrahierende und idealisierte, aber für unsere politische Diskussion offenbar doch relevante Westminster-Modell der Konkurrenzdemokratie dienen. Seine normative Attraktivität folgt aus der zirkulären Verbindung zwischen der völligen Abhängigkeit der Regierung von den Bürgern und der ebenso vollständigen Kontrolle der Regierung über alle die Bürger betref-

fenden Aspekte der Staatstätigkeit. Die Regierungsgewalt kann nur durch die im Medium der öffentlichen politischen Diskussion stattfindende Zweiparteien-Konkurrenz um Wählerstimmen erworben und erhalten werden; und wo immer mit den Mitteln des Staates das Schicksal des Gemeinwesens überhaupt beeinflußt werden kann, hat die Regierung die unbehinderte Verfügung über alle Handlungsressourcen - und eben deshalb auch die uneingeschränkte Ergebnisverantwortung. Zwar muß der Bürger im Westminster-Modell auf gewaltenteilende Sicherungen und auf Einflußmöglichkeiten außerhalb der allgemeinen Wahlen weitgehend verzichten, aber dafür erhöht die Zweiparteien-Konkurrenz die Chance, daß Wahlergebnisse die Politik unmittelbar verändern können.² Wo dieser geschlossene Verantwortlichkeits-Zirkel funktioniert, gewährleistet er also sowohl die Orientierung der Politik beider Parteien an den Interessen und Präferenzen einer breiten Mehrheit der Bürger (die jeweils Wechselwähler einschließen muß) als auch die Fähigkeit der Regierung, eine so definierte Politik im Inneren gegen allfällige Widerstände tatsächlich durchzusetzen. Zugleich reduzieren sich die kognitiven Anforderungen an den Wähler, der nur auf politisch kontrovers aufbereitete Themen zu reagieren braucht.³ Das Westminster-Modell erscheint also robust genug, um auch unter Normalbedingungen funktionsfähig zu sein.

Aber wie steht es um die Chancen der Demokratie, wenn auf der einen Seite die externen Abhängigkeiten zunehmen und auf der anderen Seite die zentralisierte Willensbildung und Verantwortung im Innern durch Verhandlungszwänge in Koalitionsregierungen, im Bund-Länderverhältnis und in korporatistischen oder pluralistischen Abstimmungsprozessen ergänzt oder verdrängt wird? Die Frage kann nicht pauschal beantwortet werden, sondern erfordert einen zwar kursorischen, aber dennoch differenzierenden Überblick über die unterschiedlichen Arten von Abhängigkeiten und Einigungszwängen, von denen demokratische Politik heute bestimmt wird. Im einzelnen beziehen sich meine Beispiele fast immer auf die (alte) Bundesrepublik Deutschland,

-
- 2 Im Zwei-Parteiensystem wird ja der Prozeß der Koalitionsbildung zwischen Wählergruppen unmittelbar im Wahlergebnis vollzogen - und nicht durch Arrangements zwischen den diese Gruppen repräsentierenden Parteien. Der Mechanismus wird freilich außer Kraft gesetzt, wenn sich - wie in Großbritannien seit dem Ende der siebziger Jahre - stabile "dritte" Parteien bilden, die den elektoralen Mehrheitswechsel bremsen, aber (unter den Bedingungen des Mehrheitswahlrechts) auf der parlamentarischen Ebene dennoch nicht koalitionsfähig werden können.
- 3 Selbstverständlich kann die Wahlentscheidung immer nur auf ganz wenige Themen reagieren. Der Verantwortungszirkel bleibt dennoch geschlossen, solange potentiell jedes beliebige Thema öffentlich "politisiert" und dann wahlentscheidend werden könnte. Die demokratische Kontrolle im Westminster-Modell wirkt also in erster Linie durch Antizipation oder als "Fleet in Being".

einem "semisouveränen Staat" (Katzenstein 1987) ohne "machtvolles Zentrum" (Stürmer 1992), unter dessen institutionellen Bedingungen viele der unterstellten realen Tendenzen deutlicher hervortreten als anderswo. Da es mir aber hier nicht um empirische Generalisierung, sondern um normative Beurteilung geht, muß dies kein Nachteil sein. Im übrigen werde ich zunächst die Effizienz-Dimension stärker in den Vordergrund rücken, und auf die Probleme der demokratischen Authentizität im Schlußteil zurückkommen.

2. Transnationale Abhängigkeiten

Die Norm einer demokratisch verantwortlichen Politik wird in dem idealisierten Westminster-Modell nur innerhalb des souveränen Nationalstaats verwirklicht. Die Welt jenseits der Staatsgrenze wird durch andere souveräne Staaten bevölkert, die jeweils ihre eigene Grenze kontrollieren und deren Verhältnis zueinander durch den Grundsatz der wechselseitigen Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten bestimmt wird (Hindess 1991; Held 1991). Vom Sonderfall kriegerischer Auseinandersetzungen abgesehen, besteht der einzige Weg, auf dem ein Staat auf die Innenwelt eines anderen Einfluß nehmen kann, im Abschluß freiwilliger Vereinbarungen mit der Regierung dieses Staates. Unmittelbare Wirkung für die Bürger gewinnen aber auch völkerrechtlich bindende Verträge erst durch die Umsetzung in innerstaatliches Recht durch national zuständige Organe. Formell ändert also die Existenz internationaler Beziehungen noch nichts an der demokratischen Verantwortlichkeit der Regierung.

2.1 Demokratie und Abhängigkeit

Was aber wird aus der demokratischen Verantwortung der Regierungen, wenn die nationalstaatlichen Grenzen durchlässig werden und die transnationalen Verflechtungen in einem Maße zunehmen, daß der völkerrechtliche Grundsatz der wechselseitigen Nichteinmischung seine Schutzwirkung verliert - und wenn zugleich der Handlungsspielraum der nationalstaatlichen Politik die wesentlichen Wirkungszusammenhänge nicht mehr einschließt, von denen das Schicksal des Gemeinwesens abhängt (Kaiser 1971)? Der Verlust an nationalstaatlicher Autonomie ist am deutlichsten in der Wirtschaft. Hier hat die in den siebziger Jahren vollendete Internationalisierung der Kapitalmärkte die Aktionsmöglichkeiten der nationalstaatlichen Wirtschafts- und

Beschäftigungspolitik rigoros eingeschränkt (Scharpf 1987; Swank 1992). Wenn die deutschen Leitzinsen erhöht werden, verteuern sich die Kredite in Frankreich, selbst wenn dort niedrigere Inflationsraten und hohe Arbeitslosigkeit eine Zinssenkung erfordern würden. Zugleich hat die Globalisierung der Märkte für Waren und Dienstleistungen den Wettbewerb der Produktionsstandorte in einer bislang nie gekannten Weise verschärft; faktisch werden dadurch staatliche (und gewerkschaftliche) Politiken ausgeschlossen, welche die Stückkosten der Produktion im Inland über den Standard der Konkurrenzländer hinaus anheben könnten. In der Telekommunikation ist der haltende Widerstand mancher Postverwaltungen gegen Deregulierung und Privatisierung zum Standortnachteil geworden; und in der Massenkommunikation haben auch kulturpolitisch ambitionierte Länder den Widerstand gegen das private Satellitenfernsehen aufgeben müssen. Ähnliches gilt für die Industrieforschung, wo besonders strikte Regelungen im Inland gentechnische Experimente oder Tierversuche nicht verhindern, sondern nur ins Ausland vertreiben können. Seit Tschernobyl wissen wir auch, daß hohe Sicherheitsstandards in den eigenen Kernkraftwerken (oder sogar der Verzicht auf die Nutzung der Atomenergie) ein Land nicht vor den Risiken der Kernkraft schützen können. Ebenso wenig können die Qualität der Atemluft, das Überleben der Wälder und das klimatische Gleichgewicht allein durch Maßnahmen im eigenen Lande gesichert werden. Das gleiche gilt offenbar für die Verteidigung gegen die weltweit organisierte Drogenkriminalität und die weltweite Armutswanderung. Kurz: die für das Modell der demokratischen Selbstbestimmung konstitutive Unterstellung, daß im Rahmen des Nationalstaats auch die wichtigsten Bestimmungsfaktoren des nationalen Schicksals zu beeinflussen seien, ist mit der zunehmenden transnationalen Verflechtung der Probleme und ihrer Ursachen höchst zweifelhaft geworden (Held 1991; 1991a; Hirst/ Zeitlin 1991).

Nun sind freilich weder Omnipotenz noch Autarkie logisch notwendige Vorbedingung der Selbstbestimmung - auch mit dem Segelboot lassen sich selbstgesetzte Ziele erreichen. So waren gerade die von der Weltwirtschaft besonders abhängigen kleinen europäischen Staaten in den Nachkriegsjahrzehnten wirtschaftlich und politisch besonders erfolgreich, weil sie Strategien gefunden hatten, die unter den jeweiligen weltwirtschaftlichen Bedingungen die eigenen Interessen sichern und dabei auch - vergleicht man etwa Schweden und die Schweiz - höchst unterschiedliche innerstaatliche Ziele verwirklichen konnten (Katzenstein 1985). Aber das heißt nicht, daß die zunehmende Bedeutung transnationaler Abhängigkeiten für die Demokratie irrelevant wäre. Der Bereich der wählbaren Ziele (oder schadensvermeidenden Optionen) wird immer durch die jeweiligen Restriktionen bestimmt, und in dem Maße, wie das Verhältnis zwischen exogenen Sachzwängen und Wahlmöglichkeiten

ungünstiger wird, schrumpfen nicht nur die Handlungsspielräume, sondern es verändert sich auch der Charakter der Politik. An die Stelle der öffentlichen Auseinandersetzung um das Wünschbare, bei der legitimerweise alle mitreden können, tritt der Expertenstreit um das Notwendige oder Unmögliche und die Herstellung von Akzeptanz für das Unvermeidliche. Demokratie reduziert sich dann auf die Delegation oder Verweigerung unkontrollierbaren Führungsvertrauens - was unter Krisenbedingungen auf Zeit ertragen werden mag, als Dauerzustand aber den demokratischen Verantwortungszirkel außer Kraft setzt und die auf öffentliche Konkurrenz und die Auswahl zwischen realisierbaren Alternativen angelegten politischen Institutionen korrumpiert.

2.2 Internationale Verhandlungsregimes

Wenn also Demokratie durch Ohnmacht korrumpiert wird, wie steht es dann um den Versuch, politische Gestaltungsspielräume durch internationale Koordination zurückzugewinnen? Bei bloßen Ad-hoc-Verhandlungen gibt es in der Tat wenig Grund für demokratiethoretische Besorgnisse. Einigung ist hier ja nur zu erwarten, wenn alle Verhandlungspartner sich im Ergebnis besser stellen als bei Nichteinigung - wobei jeder für sich das Ergebnis nach seinen eigenen innerstaatlichen Kriterien beurteilt und gegenüber seiner eigenen Öffentlichkeit politisch zu vertreten hat. Über diese Kriterien, und auch über die Frage, ob die Regierung in den Verhandlungen alles Erreichbare herausgeholt hat, kann es wie in anderen Bereichen auch innenpolitischen Streit geben, der die demokratische Verantwortlichkeit der Regierenden einfordert.

Aber selbstverständlich lassen sich im Rahmen solcher Ad-hoc-Verhandlungen optimale Ergebnisse nur in Konstellationen erreichen, die man als reines Koordinationsspiel von der Art eines "Assurance Game" charakterisieren kann - Konstellationen also, bei denen die Interessen der beteiligten Staaten von vornherein gleichgerichtet oder zueinander komplementär definiert werden. Solche Fragen gibt es beispielsweise im Bereich der technischen Standardisierung internationaler Kommunikations- und Verkehrssysteme, aber selbst dort sind ökonomische und politische "vested interests" und die daraus resultierenden Verteilungskonflikte von erheblicher Bedeutung (Cowhey 1990; Krasner 1991; Schmidt/ Werle 1991). Wo diese an Bedeutung gewinnen, so daß die Konstellation eher dem "Battle of the Sexes" entspricht, da sind in Ad-hoc-Verhandlungen bestenfalls allseits unbefriedigende Kompromisse zu erwarten. Aussichtsreicher wären dann "Koppelgeschäfte", in denen mehrere Verhandlungsgegenstände mit jeweils asymmetrischer, aber unterschiedlicher

Nutzenverteilung zu einem insgesamt ausgewogenen Verhandlungspaket verschnürt werden (Stein 1980; Sebenius 1983; Scharpf 1992b). Noch günstiger werden die Erfolgsaussichten, wenn internationale Koordination im Rahmen eines auf Dauer gestellten "Verhandlungsregimes" angestrebt werden kann. Gemeint sind damit institutionalisierte Dauerbeziehungen zwischen den Beteiligten, auf deren Grundlage sich ein Konsens über "faire" Verteilungsregeln, über die Relevanz und Irrelevanz von sachlichen Gesichtspunkten und über das anzuwendende Verfahren hat herausbilden können (Krasner 1983; 1983a; Kohler-Koch 1989). Wo solche Regimes existieren, da können auch Lösungen konsensfähig werden, die über den Ad-hoc-Interessenausgleich hinaus einseitige Vorleistungen oder unkompensierte Sonderopfer im gemeinsamen Interesse aller Beteiligten erfordern. Solche Formen einer "diffusen Reziprozität" (Keohane 1986) oder eines "generalisierten Tausches" (Marin 1990) können zwar den gemeinsamen Handlungsspielraum der beteiligten Staaten wesentlich erweitern - aber sie werfen eben deshalb für die demokratische Verantwortung in der Input-Dimension die schwierigsten Probleme auf.

In der Praxis finden sich deshalb erfolgreiche Verhandlungsregimes in erster Linie in "unpolitischen" oder "technischen" Handlungsfeldern, für die sich innerstaatliche Interessengruppen, Parteien und Medien wenig interessieren. Wo das nicht der Fall ist, da bleiben internationale Verhandlungen "two level games" (Putnam 1988), in denen Vereinbarungen nur möglich sind, wenn nicht nur die von den Regierungen definierten langfristigen nationalen Interessen, sondern auch die kurzfristigen Interessen innerstaatlich einflußreicher Gruppen respektiert werden. Daß damit die Reichweite und Effektivität von Verhandlungslösungen eng beschränkt wird, liegt auf der Hand. Im Prinzip gilt all dies auch für alle internationalen Organisationen, deren Handlungsfähigkeit vom Konsens der Mitgliedstaaten abhängig bleibt, auch wenn die Sekretariate bei der Identifikation und aktiven Promotion konsensfähiger Lösungen eine wichtige Rolle übernehmen können. Der Europäischen Gemeinschaft freilich wird diese Charakterisierung nicht mehr gerecht.

2.3 Europäisches Demokratiedefizit?

Die Europäische Gemeinschaft ist in mehrfacher Weise über den Status einer internationalen Organisation hinausgewachsen. Ihre Zuständigkeit ist im Vergleich zu anderen zwischenstaatlichen Einrichtungen umfassender definiert und greift tiefer in den Aufgabenbestand der Nationalstaaten ein. Ihr Recht hat unmittelbare Geltung für die Bürger und hindert die Mitgliedstaaten in

wichtigen Bereichen der Wirtschafts- und Innenpolitik an der Ausübung eigener Kompetenzen. Die Willensbildung der Gemeinschaft, soweit sie nicht vom Gerichtshof durch Interpretation der Vertragstexte ersetzt wird, findet auf der Grundlage von Initiativen und extensiven Vorarbeiten der Europäischen Kommission und mit begrenzter Mitwirkung des direkt gewählten Europäischen Parlaments in den spezialisierten Ministerräten statt. Hier können seit 1986 einzelne nationale Regierungen in einer Reihe von Politikfeldern mit qualifizierter Mehrheit überstimmt werden.

Faktisch dominieren jedoch im Ministerrat weiterhin die einstimmigen Entscheidungen (Dehousse/ Weiler 1990; Wessels 1991). Deshalb bleibt die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft nach wie vor beschränkt und ist angesichts allfälliger Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten immer durch die Gefahr der Selbstblockade bedroht. Wenn man die auf der nationalen Ebene verlorene Problemlösungsfähigkeit auf der europäischen Ebene zurückgewinnen will, dann muß man dort also über das Einstimmigkeitsprinzip hinauskommen. Dies läßt sich nach Lage der Dinge nur durch eine Verstärkung der demokratischen Legitimationsbasis erreichen, und deshalb ist es nur folgerichtig, daß die Diskussion über die Zukunft der Gemeinschaft jetzt das "europäische Demokratiedefizit" als eines der Haupthindernisse für den weiteren Fortschritt der politischen Integration identifiziert hat (Williams 1991).

Im allgemeinen wird die Abhilfe wie selbstverständlich in einer Ausweitung der Legislativkompetenzen des Europäischen Parlaments gesucht (Crespo 1989). Dies scheint jedoch zumindest voreilig. Wie oben schon angedeutet, wird demokratische Selbstbestimmung nicht schon dann hergestellt, wenn gewählte Abgeordnete in einem Parlament mit der Mehrheit der Stimmen Gesetze beschließen. Auch Mehrheitsentscheidungen sind ja für den, der nicht zugestimmt hat, eine Form von Fremdbestimmung. Sie legitimieren Herrschaftsausübung nur dann, wenn die Anwendung der Mehrheitsregel selbst strukturell und prozessual legitimiert ist (Roos 1988). Strukturelle Voraussetzung ist die Existenz eines auf Wir-Identität gestützten Gemeinwesens; prozessual setzt demokratische Legitimität Prozesse der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung voraus, in denen Streitfragen zugespitzt, Mehrheitsmeinungen gebildet und politische Führungspersonen beurteilt werden.

Von einer akzeptierten Kollektividentität ist die Gemeinschaft trotz der breiten Zustimmung zur Vereinigung Westeuropas (Niedermayer 1991) noch weit entfernt (Wallace 1990). Ihre Bürger wissen wenig voneinander und haben so gut wie keine Gelegenheit, sich als Schicksalsgenossen und Handlungseinheit zu erleben. Ebenso wenig sind sie in gemeinsamen Prozessen der poli-

tischen Auseinandersetzung engagiert. Es gibt keine europaweite Presse; keine europäischen Fernsehprogramme, keine europäischen Parteien und kein europäisches Führungspersonal. Der Wahl des Europaparlaments gehen keine europäischen Wahlkämpfe voraus, und kaum einer weiß, ob und wie sich die Gewichte der Parteiengruppen dort nach einer Wahl verschoben haben. Kurz: auch nach fast vierzig Jahren sind für die Bürger die nationalstaatlichen Identitäten noch unvergleichlich stärker als die Identifikation mit der Europäischen Gemeinschaft. Wenn sie heute herausgefordert werden, dann eher durch subnationale ethnische, linguistische, religiöse oder regionale Gruppierungen als durch einen politisch virulenten europäischen Patriotismus, wie er etwa der italienischen und deutschen Einigung im letzten Jahrhundert vorausgegangen war.

Gewiß wird der Prozeß der Identitätsbildung auch durch die Verfassung der Gemeinschaft behindert. Trotzdem wäre die von vielen Seiten geforderte Komplettierung der Legislativkompetenzen des Europäischen Parlaments nicht die geeignete Antwort. Sie würde, da vorerst auf die indirekt-demokratische Legitimation des Ministerrats nicht verzichtet werden kann, nicht die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft steigern, sondern in den ohnehin zu schwerfälligen Entscheidungsprozeß nur ein zusätzliches Hemmnis einbauen. Stattdessen käme es eher darauf an, das bisher nicht genutzte Integrationspotential der europäischen Exekutive zu stärken. Der Europäischen Kommission sind angesichts der notorischen Führungsunfähigkeit der halbjährlich wechselnden Präsidentschaft des Rates und einer extensiven Kompetenzinterpretation des Gerichtshofs erhebliche Initiativmöglichkeiten (und damit die Macht des "Agenda Setting") zugewachsen, die von den nationalstaatlichen Regierungen nicht mehr in jedem Fall gesteuert werden können (Tsebelis 1992). In der mangelnden politischen Kontrolle der Kommission liegt gewiß eine wichtige Ursache für die zunehmende Kritik am europäischen Demokratiedefizit. Die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europaparlament und die Bestätigung der von ihm gebildeten Kommission durch Rat und Parlament könnten dies ändern (Ludlow 1991; Scharpf 1992c). Das Parlament würde auf diese Weise an Sichtbarkeit und politischem Gewicht gewinnen, und die Notwendigkeit transnationaler Absprachen und Koalitionen bei der Wahl des Präsidenten könnte zum Ansatzpunkt für die Entwicklung europaweiter Parteistrukturen werden. Vor allem aber gewänne die Gemeinschaft damit eine gegenüber den Regierungen der Mitgliedstaaten politisch legitimierte Zentralinstanz, die - anders als das häufig wechselnde Ratspräsidium - auch längerfristig angelegte Verhandlungsstrategien verfolgen könnte, und die - anders als das deutsch-französische "Tandem" oder gar eine hegemoniale Bundesrepublik - in ihrer Führungsfähigkeit nicht durch das stets wache

Mißtrauen der konkurrierenden oder ausgeschlossenen Staaten beschränkt wäre (Scharpf 1991).

Aber auch wenn die politische Wahl des Kommissionspräsidenten und die Stärkung des Europäischen Parlaments die Legitimationsbasis der europäischen Politik verstärken könnte, wäre diese doch auf alle absehbare Zeit weniger belastbar als die der Nationalstaaten (Czempiel 1992). Dafür sorgen nicht nur die Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung der Mitgliedstaaten (Boltho 1989) und die Unwahrscheinlichkeit einer wirksam umverteilenden "Kohäsionspolitik" der EG, sondern vor allem die ethnische, linguistische, kulturelle und institutionelle Heterogenität der europäischen Länder und Regionen. Europa hat keine "einheitlichen Lebensverhältnisse" und kann sie auch nicht anstreben, und es könnte deshalb auch nur ein begrenztes Maß an vereinheitlichender Politik ertragen - desto weniger, je mehr dadurch positiv bewertete kulturelle und institutionelle Unterschiede gefährdet werden. Europa kann deshalb auch langfristig kein "unitarischer Bundesstaat" nach deutschem Vorbild werden wollen, und selbst das amerikanische Modell müßte an der mangelnden kulturellen Homogenität Europas scheitern. Als Fernziel taugt vielleicht das schweizerische Modell, aber der Weg dahin könnte wohl nur über eine "segmentäre Vergemeinschaftung" (Lepsius 1991) führen, in der die europäischen Institutionen einen überwiegenden Bestand weiterbestehender Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten respektieren müssen. Das Ergebnis wäre eine Form des "Dual Federalism" - ein konstitutionelles Nebeneinander deutlich begrenzter europäischer Zuständigkeiten und explizit spezifizierter "unveräußerlicher" (also nicht lediglich durch die Subsidiaritäts-Maxime geschützter) Reservatrechte der Gliedstaaten - und damit die Sicherung bereichsspezifischer demokratischer Verantwortlichkeit auf beiden Ebenen (Scharpf 1991; Wieland 1991).

3. Innerstaatliche Demokratiedefizite

Während also auf der transnationalen Ebene einstweilen zu Recht von Demokratiedefiziten die Rede sein kann, ist dies bei den monierten innerstaatlichen Problemen weniger sicher. Auch hier erscheint es nötig, die Problematik unterschiedlicher Konstellationen separat zu erörtern, wobei ich freilich nicht die in der Realität auftretenden vielfältigen Mischformen (Lijphart 1991) behandeln will, sondern die in diesen Mischformen enthaltenen "reinen" Typen der Allparteien-Koalition, der föderalen Politikverflechtung, der neokorporatistischen Konzertierung und des pluralistischen Politiknetzwerks.

3.1 Allparteien-Koalitionen

Große oder gar Allparteien-Koalitionen weichen von den Normen des Westminster-Modells so eindeutig ab, daß es schon einigen Mutes bedurfte, als Gerhard Lehbruch (1967) das in der Schweiz und in Österreich entdeckte Modell der "Proporzdemokratie" (später "Konkordanzdemokratie" oder "consociational democracy" genannt) nicht als pathologische Abweichung, sondern als einen eigenständigen Typus der modernen Demokratie analysierte. Inzwischen hat die vergleichende Politikforschung freilich die Ausnahme zur Regel erhoben: unter den westlichen Demokratien finden sich konsensuale Strukturen häufiger als Formen der majoritären Konkurrenzdemokratie (Lijphart, 1984).

Eine historische Erklärung für die Ausbildung konkordanzdemokratischer Strukturen hat schon Lehbruch geliefert: Wenn Gesellschaften in religiöse, ethnische oder polit-ökonomische "Lager" mit fester Mitgliedschaft gespalten sind, die einander mißtrauen und zwischen denen Wechselwahlverhalten nicht zu erwarten ist, dann fehlt es an den im Westminster-Modell unterstellten Voraussetzungen für die Anwendung des Mehrheitsprinzips. Die jeweilige (strukturelle) Mehrheit würde weder durch die Abhängigkeit von Wechselwählern zur Mäßigung ihrer Machtausübung angehalten, noch würde ihre Gemeinwohlorientierung durch die Angst vor Wahlniederlagen gesichert. Unter den Bedingungen unvollständiger politischer Integration sind deshalb oft föderale Strukturen und nicht-territoriale Proporzlösungen (und selbstverständlich das Verhältniswahlrecht) notwendige Vorbedingung dafür, daß überhaupt ein nicht-diktatorisches politisches System etabliert werden kann. Nach dem Gesetz der institutionellen Trägheit können solche Regierungsformen auch weiterleben, wenn die soziostrukturellen Bedingungen ihrer Notwendigkeit schon lange entfallen sind.

Mit dieser Begründung erscheinen Proporzsysteme freilich nur als vielleicht unvermeidliche, aber demokratietheoretisch defizitäre Notlösungen, deren empirisches Auftreten die normative Überlegenheit des Westminster-Modells nicht in Frage stellen kann. In der Tat schaltet der Proporz politischen Wettbewerb zwar nicht vollständig aus, aber er reduziert ihn (und damit die Abhängigkeit der Regierenden von den Wählern) von der Alles-oder-nichts-Konfrontation auf die Konkurrenz um relative Anteile an der Regierungsmacht. Zugleich verliert auch bei gravierenden Fehlentwicklungen der Politik der Wählerprotest seinen Adressaten. In der Regierungskoalition kann die Verantwortung nicht eindeutig zugeordnet werden, und es fehlt die Opposition, welche die Fehler, Versäumnisse und Skandale der Regierung öffentlich

anprangern und zugleich alternative Regierungsprogramme und Regierungsmannschaften präsentieren müßte.

Auf der demokratischen Haben-Seite steht diesen Defiziten immerhin die größere Eigenständigkeit des Parlaments gegenüber. Ohne die ritualisierte Konfrontation zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen (Mayntz/ Neidhardt 1989) ist auch in parlamentarischen Systemen die Fraktionsdisziplin weniger leicht durchzusetzen. Den Profilierungsinteressen der einzelnen Abgeordneten bleibt also (ähnlich wie im amerikanischen Präsidialsystem) ein größerer Entfaltungsspielraum, der zur Kontrolle der Regierung genutzt werden kann. Überdies wird auch die fortdauernde (wenngleich begrenzte) Konkurrenz zwischen den Regierungsfractionen die Aufmerksamkeit für Fehler in den nicht von der eigenen Partei besetzten Ressorts wachhalten. Politische Kontrolle und Kritik des Regierungshandelns kann also auch in Allparteien-Koalitionen stattfinden - und ihre Effektivität wird in der Schweiz durch die immer gegenwärtigen Optionen der direkten Demokratie noch wesentlich verstärkt.

Was dagegen völlig fehlt, ist die Präsentation von Alternativen zum Regierungsprogramm durch eine Opposition, die ihrerseits durch die Aussicht auf Übernahme der Regierungsverantwortung diszipliniert wird. Sie dient in der idealen Konkurrenzdemokratie der Fokussierung der öffentlichen Diskussion auf die für das Gemeinwohl kritischen Optionen. Während hier die Wähler gewissermaßen als neutrale Instanz den Meinungsstreit durch Mehrheitsvotum entscheiden sollen, folgt die Konkordanzdemokratie einem anderen Prinzip. Ihr Ideal ist eine Entscheidung, der alle unmittelbar davon Betroffenen aus freien Stücken zustimmen können (Buchanan/ Tullock 1962). Freilich setzt die praktische Annäherung an das Ideal der Konkordanzdemokratie Einstellungen voraus, die man als "Problemlösungs-" oder "Gemeinwohl-Orientierung" bezeichnen kann (Scharpf 1988). Gemeint ist damit die Bereitschaft zur gemeinsamen Suche nach der insgesamt besten Lösung unter (zumindest vorläufiger) Hintanstellung von Verteilungsfragen. Wo dies gelingt, wird das Wohlfahrts-Optimum in auf Einstimmigkeit gegründeten Verhandlungssystemen sicherer erreicht als in majoritären Systemen (Scharpf 1992a; 1992b). Wenn Verteilungsfragen freilich nicht ausgeblendet werden können, oder wenn unter den Beteiligten sogar "kompetitive Orientierungen" dominieren, dann tendieren auf Konsens angewiesene Systeme entweder zur Selbstblockierung oder zur Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Die erwartbare Folge ist dann eine im Vergleich zur majoritären Konkurrenzdemokratie geringere Handlungs- und Innovationsfähigkeit.

Dagegen erscheint die der Konkurrenzdemokratie ebenfalls zugeschriebene größere Fähigkeit zur Umverteilung normativ ambivalent. In wirtschaftlich hochentwickelten "Zwei-Drittel-Gesellschaften" mit breiter Mittelschicht lassen sich Mehrheiten "von oben" leichter bilden als "von unten". Deshalb konnte, wie Gerhard Lehnbruch vergleichende Untersuchungen gezeigt haben, die "Wende"-Politik der achtziger Jahre in den majoritären Demokratien weiter vorankommen als in eher auf Konsens angewiesenen politischen Systemen (Lehnbruch et al. 1989). Die nachhaltige Verminderung gesellschaftlicher Ungleichheit kann heute offenbar nicht mehr durch majoritäre Interessenpolitik durchgesetzt werden. Sie ist angewiesen auf einen normativen Konsens, der auch die einschließen muß, die dafür bezahlen sollen. Dafür aber sind die Chancen günstiger, wenn gar nicht die Versuchung besteht, mit einer aktuellen linken Mehrheit kurzfristige Siege zu erringen.

Das Modell der Konkordanzdemokratie kann also demokratiethoretisch keineswegs disqualifiziert werden. Im Vergleich zum Westminster-Modell erscheint sie vielmehr als eine zwar anspruchsvolle (und deshalb vielleicht weniger robuste), aber potentiell auch besonders leistungsfähige Form der demokratischen Selbstbestimmung.

3.2 Bund-Länder-Politikverflechtung

Von den beiden prinzipiell zu unterscheidenden Varianten des Bundesstaates, dem US-amerikanischen Trennsystem ("Dual Federalism") und dem deutschen Verbundsystem, erscheint die erste (soweit sie heute noch praktiziert wird) demokratiethoretisch nicht nur unproblematisch, sondern sogar vorteilhaft. Wenn Bund und Gliedstaaten für unterschiedliche Aufgabenbereiche jeweils die volle Zuständigkeit haben, und wenn sie in ihrer Willensbildung voneinander unabhängig sind, dann ist zwar auf jeder Ebene die Reichweite des kollektiven Handelns im Vergleich zum unitarischen Nationalstaat beschränkt. Aber aus der Sicht des Bürgers liegt darin nicht nur kein Verlust, sondern ein Gewinn an demokratischer Selbstbestimmung, wenn die Aufteilung der Kompetenzen eine größere "Bürgernähe" und Responsivität der Politik für lokale Bedingungen und Präferenzen zur Folge hat.

Diese in der Föderalismus-Apologie immer betonten wohltätigen Wirkungen können sich freilich nur entfalten, wenn jede Ebene auch über die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Kompetenzen und Ressourcen verfügt. Eben dies ist im deutschen Verbund-Föderalismus nicht der Fall. Wenn der Bund die Gesetze macht, die von den Ländern ausgeführt werden müssen,

und wenn die Landesregierungen bei der Gesetzgebung des Bundes gleichberechtigt mitwirken, dann ist auf keiner Ebene eigenverantwortliches politisches Handeln möglich. Die daraus resultierenden demokratischen Defizite der deutschen Politikverflechtung sind so oft beschrieben und beklagt worden, daß ich mich hier kurz fassen will. Strukturell ähnelt das Bund-Länder-Verhandlungssystem dem der Europäischen Gemeinschaft (Scharpf 1985). Trotzdem ist die innerstaatliche Politikverflechtung kritischer zu beurteilen als die europäische. Aus der Sicht der Bürger kann diese immerhin als ein (wie immer unvollkommener) Gewinn an Selbstbestimmung gewertet werden. Sie bringt Probleme unter die politische Kontrolle der vereinigten Mitgliedstaaten, die für jeden einzelnen von ihnen als exogene Faktoren hätten hingenommen werden müssen. Anders die innerstaatliche Politikverflechtung. Sie reduziert das Niveau demokratischer Selbstbestimmung, indem sie Entscheidungen verkoppelt, die nach der Logik des Trennsystems entweder auf Bundesebene oder in den Ländern in voller parlamentarischer Verantwortung getroffen werden könnten. Den Preis zahlen in erster Linie die Parlamente auf beiden Ebenen, die über die zwischen den Regierungen bzw. Bürokratien geführten Verhandlungen erst nachträglich informiert und dann in der Regel mit vollendeten Tatsachen konfrontiert werden. Aber schließlich zahlen den Preis auch die Bürger, für die zumindest die Landtagswahlen und die Landespolitik ihre Bedeutung weitgehend verloren haben, und denen statt differenzierter, an die besonderen Bedingungen oder Präferenzen des einzelnen Landes angepaßter Lösungen überwiegend bundeseinheitliche Kompromisse zugemutet werden, für die niemand eine spezielle Verantwortung übernehmen will.⁴

4 Hinzu kommt ein Problem, das zuerst Gerhard Lehmbruch (1976) herausgearbeitet hat: Zumindest dann aber, wenn die Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat differieren, werden die Bund-Länder-Verhandlungen durch die parteipolitische Konfrontation überformt. Anders als in einer funktionierenden Konkurrenzdemokratie kann diese hier jedoch nicht durch Mehrheitsvotum abgeschlossen werden, denn am Ende des Streits ist die Regierung dann doch auf die Zustimmung von Oppositionsländern angewiesen. Das Ergebnis sind in der Gesetzgebung dann gerade jene Blockaden und Kompromisse auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, die oben als mögliche Deformationserscheinungen der Konkordanzdemokratie bezeichnet wurden. Das schließt nicht aus, daß im administrativen Vollzug das Gegeneinander zwischen Bundesregierung und Oppositionsländern auch eine Effektuierung - z.B. der kerntechnischen Sicherheitsregulierung - zur Folge haben kann (Czada 1992).

3.3 Verhandlungen zwischen Staat und Verbänden

In internationalen Verhandlungen interagiert das nationalstaatlich legitimierte Akteursystem mit externen Partnern, deren eigene Legitimation nicht zur Diskussion steht; in Allparteienkoalitionen und in der föderalen Politikverflechtung differenziert es sich horizontal oder vertikal in seine Bestandteile, die miteinander verhandeln müssen, um zu einer einvernehmlichen Willensbildung zu kommen. In neokorporatistischen oder pluralistischen Systemen schließlich verhandeln die staatlichen Akteure mit den Repräsentanten von Teilgruppen ihres Wahlvolkes. Eben darin sieht die liberale politische Theorie den eigentlichen Sündenfall des verhandelnden Staates (Eschenburg 1955; McConnell 1966; Lowi 1969; Olson 1982). Für eine normative Beurteilung sind jedoch auch hier mehrere Konstellationen zu unterscheiden.

(a) Demokratietheoretisch unproblematisch erscheinen Konstellationen, die man als *Selbstregulierung* qualifizieren könnte - Fälle also, in denen eine abgrenzbare Gruppe das Rechtsetzungs- und Gewaltmonopol des Staates in Anspruch nimmt, um damit ein allein durch freiwilliges Handeln nicht zu lösendes internes Problem zu regeln. Beispiele dafür sind viele der von Elinor Ostrom (1990) analysierten Lösungen von "Common Resource Dilemmas" - etwa der Nutzung von Allmenden und Fischgewässern und der Wasserentnahme aus Grundwasserbecken und aus Bewässerungssystemen. Andere Beispiele sind etwa die Regelung der Berufsbildung durch Innungen und Kammern, die Kontrolle des Arbeitsschutzes durch Berufsgenossenschaften oder auch die Einlagensicherung der Banken (Ronge 1979).

In allen diesen Fällen sind die Gruppenmitglieder gemeinsam daran interessiert, daß alle (oder wenigstens alle anderen) bestimmte Regeln einhalten - daß sie die Nutzung erschöpfbarer Ressourcen begrenzen, sich für typische Risiken einer Versicherung auf Gegenseitigkeit anschließen, sich an der Nachwuchs-Ausbildung beteiligen oder darauf verzichten, ihre Position im Wettbewerb durch (vom Kunden schwer nachzuprüfende) Verstöße gegen Qualitäts- und Sicherheitsnormen zu verbessern. In allen Fällen gibt es aber auch die Versuchung des Trittbrettfahrens, die allein durch freiwillige Vereinbarungen und informelle Sanktionen oft nicht zuverlässig überwunden werden kann. Aus diesem Kollektivhandeln-Dilemma können staatliche Organisationshilfen und die Erwartung staatlicher Rechtsdurchsetzung einen Ausweg bieten.

Wenn das Problem und seine Lösung nur die Gruppe selbst betrifft, dann spricht auch nichts dafür, daß derartige Hilfen zur Selbstorganisation den Beteiligten vom Staat hierarchisch-autoritativ auferlegt werden müßten. Eher

wird man vermuten, daß eine von den Betroffenen selbst vorgeschlagene und von den staatlichen Akteuren lediglich akzeptierte und sanktionierte Regelung problemgerechter, interessensensibler und im Ergebnis effektiver und effizienter sein wird als ein staatlicher Oktroi (Ostrom 1992). Mit anderen Worten, alle demokratietheoretischen Vorteile, die in der territorialen Dimension zugunsten der kommunalen Selbstverwaltung und der Autonomie föderaler Gliedstaaten angeführt werden, lassen sich auch zugunsten der Selbstverwaltung personal oder funktional definierter Einheiten anführen.

Aber nicht immer lassen sich externe Effekte so sicher ausschließen wie bei den Common-Resource-Gemeinschaften, die Elinor Ostrom im Auge hat. Professionelle Organisationen beschränken den Marktzugang für Außenseiter und den Wettbewerb zwischen den Lizenzierten; die von Unternehmensverbänden formulierten Qualitäts- und Sicherheitsnormen behindern Innovationen und erhöhen die Preise; und die vom closed shop geschützten Gewerkschaften nehmen wenig Rücksicht auf die Grundrechte von Dissidenten. Und wenn Branchen wie die Landwirtschaft oder der Kohlebergbau vom Staat Unterstützung auf Kosten der Verbraucher und auf Kosten der Steuerzahler verlangen, geht es ebenfalls um massive externe Effekte. Wo diese eine Rolle spielen, kann die staatliche Politik ihre Maßnahmen nicht mehr allein an den Vorschlägen ihrer externen Partner orientieren, ohne damit ihre demokratische Verantwortung gegenüber der Allgemeinheit in Frage zu stellen.

(b) Dies ist offenbar die Situation, welche die liberalen Kritiker der "Herrschaft der Verbände" im Auge haben. Aber auch hier sind Unterscheidungen notwendig. Demokratisch defizitär sind *bilaterale* Konstellationen, die man als *Kolonisierung* des Staates durch partiale Interessen qualifizieren kann. Sie spielen in der politikwissenschaftlichen Literatur eine verhältnismäßig große Rolle, weil sie unter den institutionellen Bedingungen der amerikanischen Verfassung in den "iron triangles" zwischen spezialisierten Unterausschüssen im Kongreß, den von diesen abhängigen Sonderbehörden und den auf deren Entscheidungen konzentrierten Pressure Groups oft anzutreffen sind (Gais/ Peterson/ Walker 1984). Hier wird also die staatliche Willensbildung jeweils von einem bestimmten externen Interesse dominiert - und die Gefahr einer Ausbeutung der Allgemeinheit (des Steuerzahlers oder des Verbrauchers) liegt dementsprechend nahe. Unter den Bedingungen der parlamentarischen Demokratie freilich kann sich die Kolonisierung nur so lange uneingeschränkt durchsetzen, wie die in einem Politikfeld anstehenden Entscheidungen für die "Generalisten" in Parlament und Regierung unter dem

Gesichtspunkt des Parteienwettbewerbs ohne Interesse sind.⁵ Seitdem jedoch mit abnehmenden Wachstumsraten, härteren Verteilungskonflikten und sich verschärfenden Umweltproblemen die politisch "uninteressanten" Politikfelder seltener wurden, haben sich auch die Bedingungen für die erfolgreiche Kolonisierung verschlechtert.

(3) Eine gewisse Tendenz zur Kolonisierung des Staates ist auch *trilateralen* Konstellationen eigen, die als *neokorporatistische Verhandlungssysteme* qualifiziert werden können. In ihnen hat der Staat es mit zentralisierten Monopol-Organisationen der Anbieter und Nachfrager in einem (Quasi-)Markt zu tun, die ihre Beziehungen durch Kollektivverhandlungen und/oder kollektive Konfliktstrategien regeln können.⁶ Gegenüber den bilateralen Konstellationen haben sie immerhin den Vorteil, daß mit der gleichzeitigen Einbeziehung von Nachfragern und Anbietern externe Effekte vermindert werden. Wenn freilich alle Betroffenen organisiert und in den Verhandlungen repräsentiert wären, dann bedürfte es einer staatlichen Mitwirkung entweder überhaupt nicht, oder doch nur, um die Verbindlichkeit der Verhandlungsergebnisse zu sichern oder im Verhältnis zwischen den verhandelnden Organisationen und ihren Mitgliedern das Trittbrettfahrer-Problem zu vermindern (Streeck/Schmitter 1985). Die weitergehende Beteiligung des Staates kann deshalb wiederum der Ausbeutung der Allgemeinheit dienen, die besonders aussichtsreich erscheint, wenn andernfalls antagonistische Interessen (wie etwa Kapital und Arbeit beim "Jahrhundertvertrag" über die Kohleverstromung) gemeinsam die politischen Parteien und die staatlichen Instanzen unter Druck setzen. Aber oft liegt das primäre Interesse an trilateralen Beziehungen auf seiten des Staates - sei es zur Beschränkung externer Effekte oder zur Lösung schwieriger Implementationsprobleme der staatlichen Politik.

Externe Effekte können auch bei gleichgewichtigen Verhandlungen zwischen organisations- und konfliktfähigen Monopolorganisationen entstehen. Die Lohntarifabschlüsse der Sozialpartner beeinflussen das Inflations- und Be-

5 Die Aussage muß freilich dort qualifiziert werden, wo parlamentarische Konflikte durch die in der vertikalen Politikverflechtung angelegte Tendenz zur "vertikalen Ressortkumpanei" (Frido Wagener) neutralisiert werden. Dies galt lange Zeit für die Verkehrspolitik und die Energiepolitik, und es gilt auch heute noch für die europäische Agrarpolitik.

6 Die Definition paßt nicht nur auf die (sektorübergreifenden) Kollektivverhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen (Schmitter 1979; Schmitter/ Lehbruch 1979), sondern auch auf die verschiedenen Varianten eines "sektoralen Korporatismus" (also etwa auf die Kollektivverhandlungen zwischen Ärzten und Kassen im deutschen Gesundheitswesen). Ob sie auch auf "Mikro-Korporatismen" auf der Ebene von einzelnen Unternehmen oder Kommunen paßt, kann hier dahingestellt bleiben.

schäftigungsniveau, und die Krankenkassenbeiträge werden inzwischen zu den negativen Standortfaktoren gerechnet, welche die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft untergraben. Die staatlichen Akteure haben also Anlaß, die Verhandlungsergebnisse beeinflussen zu wollen. Ein Weg dahin ist der "Überredungsdirigismus" (von Beyme 1977, 252-258) in "konzertierten Aktionen", der jedoch die prinzipielle Bereitschaft und Fähigkeit der beteiligten Organisationen voraussetzt, ihr Verhalten (auch) an Kriterien des Gemeinwohls zu orientieren (Mayntz 1992; Ronge 1992; Vobruba 1992). Diese Bereitschaft kann gesteigert werden, wenn die staatlichen Akteure notfalls in der Lage sind, den Sachverhalt unmittelbar gesetzlich zu regeln - wofür jedoch im Falle der Lohnbildung die verfassungsrechtlichen und in manchen anderen Bereichen die politischen Voraussetzungen fehlen.

Aber auch wo die direkte Regulierung nicht in Frage kommt, ist der Staat oft in der Lage, die relative Verhandlungsmacht der Beteiligten durch Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen und Verfahrensregeln zugunsten jener Seite zu verändern, deren intrinsische Interessen mit den staatlichen Steuerungszielen am besten übereinstimmen. Beispiele dafür waren etwa die Novellierung des §116 des Arbeitsförderungsgesetzes, mit der Mitte der achtziger Jahre die auf Fernwirkung angelegten gewerkschaftlichen Schwerpunktstreiks unterbunden werden sollten. Ein anderes Beispiel sind die mehreren Anläufe zur Kostendämpfung im deutschen Gesundheitswesen (Rosewitz/ Webber 1991; Döhler/ Manow-Borgwardt 1992), die in der Tendenz immer darauf hinausliefen, durch eine weitergehende Zentralisierung der Verhandlungen die Position der (organisatorisch fragmentierten) Krankenkassen gegenüber den Ärzten und Krankenhäusern zu stärken.

Es liegt auf der Hand, daß mit derartigen Manipulationen der Verhandlungsstruktur nicht nur Effizienzziele, sondern auch Verteilungsziele (etwa im Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, Arbeitnehmern und Verbrauchern oder Leistungsanbietern und Finanzierungsträgern) verfolgt werden können. Das eine ist in der Praxis vom anderen oft nicht zu unterscheiden. Deutlich davon getrennt ist dagegen das Motiv der Implementationshilfe, das in der Korporatismus-Literatur besonders hervorgehoben wird. Gemeint sind damit Situationen, in denen entweder staatliche Ziele durch unmittelbare staatliche Aktion überhaupt nicht erreicht werden könnten (so etwa der Beitrag der "Einkommenspolitik" zur keynesianischen Globalsteuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage), oder in denen die Implementation staatlicher Programme durch die öffentliche Verwaltung besonders kontrollaufwendig und deshalb teuer wäre (so etwa beim betrieblichen Arbeitsschutz) oder ohne aktive Mitwirkung der Adressaten nicht effektiv sein könnte (so bei der "dualen" beruflichen Bildung). Wo das der Fall ist, da hängt

es von der Interessenlage der Adressaten ab, ob bloße Anreizprogramme ausreichen (Scharpf 1982), oder ob aufwendigere Motivations- und Kontrolleinstellungen erforderlich sind, um ambivalente Handlungsorientierungen auf das staatliche Ziel auszurichten. Dies mag in der Tat intermediären Organisationen besser gelingen als selbst einer um "Bürgernähe" bemühten staatlichen Verwaltung.

Die organisatorischen Probleme, die Verbände im Spannungsfeld zwischen der staatsbezogenen "logic of influence" und der für die Erhaltung ihrer eigenen Funktionsfähigkeit kritischen "logic of membership", zu bewältigen haben, wurden in der Korporatismustheorie herausgearbeitet (Streeck/Schmitter 1981). Von Kritikern wird der korrumpierende Einfluß korporatistischer Verhandlungszwänge auf die Authentizität innergewerkschaftlicher Demokratie gerügt (Panitch 1979), und aus ähnlichen Gründen wird das Verhandlungssystem zwischen den großen Korporationen und der parlamentarischen Demokratie verworfen (Jessop 1979; Offe 1984). In beider Hinsicht liegen freilich auch die effektivitätsbezogenen Gegenargumente auf der Hand: Wo die staatliche Politik auf Einflußinstrumente angewiesen ist, über die allein die selbstorganisierten Verbände verfügen, da wird ihr Gestaltungsspielraum durch Verhandlungen nicht eingeschränkt, sondern ausgeweitet - und das gleiche gilt für Verbände, wenn die Verfolgung ihrer Interessen von staatlicher Unterstützung abhängt.

(4) Abschließend wende ich mich der Konstellation *pluralistischer Politiknetzwerke* zu, deren praktische Bedeutung unter den deutschen Bedingungen die der korporatistischen Verhandlungssysteme erheblich übersteigt (Marin/Mayntz 1991). Während diese durch Konzentration auf große Monopolorganisationen und zentralisierte Verhandlungen definiert werden, werden jene charakterisiert durch die fragmentierte Repräsentation der unterschiedlichen Interessen und korporativen Akteure in einem Politiksektor (Wirtschafts-, Arbeitgeber- und Berufsverbände, Gewerkschaften, Verbraucher- und Umweltverbände, Forschungseinrichtungen, Medien, etc.) und die ähnlich differenzierte Beteiligung von spezialisierten politisch-administrativen Akteuren (Parteigremien, Parlamentsausschüssen, Ressorts und nachgeordneten Behörden in Bund, Ländern und Gemeinden). Im Vergleich zu korporatistischen Strukturen sind hier die Interaktionen typischerweise wenig formalisiert, die Beteiligung kann von Fall zu Fall stark variieren und sie ist in aller Regel auf Entscheidungen des Gesetzgebers oder der Exekutive gerichtet (Hecló 1978). Anders als bei der korporatistischen Konzertierung wird hier also die formelle Zuständigkeit der demokratisch verantwortlichen Instanzen nicht eingeschränkt. Materiell freilich gehen diese Entscheidungen aus Verhandlungen und nicht aus Prozessen der unitarisch-majoritären Willensbildung hervor.

Das bedeutet freilich nicht, daß die Gemeinwohl-Dienlichkeit der Ergebnisse pluralistischer Verhandlungen hinter denen zurückbleiben müßte, die unter den Bedingungen des Westminster-Modells zu erwarten wären. Nach dem "Coase-Theorem" können bekanntlich durch ideale (d.h. von allen Transaktionskosten abstrahierende) Verhandlungen unter den Betroffenen genau die gleichen Wohlfahrtseffekte erreicht werden wie durch eine ideale (d.h. wohl-informierte und gemeinwohlorientierte) hierarchische Instanz (Scharpf 1992a). Nun sind allerdings diese Idealbedingungen in der Realität nirgends verwirklicht, sodaß die vergleichende Wertung sich auf das Ausmaß der zu erwartenden Abweichungen und auf die relative Robustheit der Ergebnisse unter suboptimalen Bedingungen beziehen müßte. Ebenso wie bei den Allparteien-Koalitionen hängt die Qualität der Ergebnisse auch in pluralistischen Verhandlungssystemen von der Problemlösungs-Orientierung und Konsensfähigkeit der Beteiligten ab. Da jedoch zwischen den an Policy-Netzwerken beteiligten Gruppen und Organisationen das Konkurrenzmotiv generell eine geringere Rolle spielt, als dies zwischen politischen Parteien der Fall ist, stehen hier die institutionellen Bedingungen der Einigungsbereitschaft wenigstens nicht strikt entgegen. Wenn es dabei freilich um Verhandlungen zwischen demokratisch verfaßten Organisationen geht, können sich gerade dann gravierende Authentizitäts-Probleme im Innenverhältnis zwischen Verhandlungsführern und Verbandsmitgliedern ergeben.

4. Demokratie unter Konsenszwang?

Das Problem ist für alle Arten von Verhandlungssystemen von grundsätzlicher Bedeutung. Hier steht die Effektivität der Gemeinwohl-Verwirklichung den konventionellen Vorstellungen von demokratisch-authentischer Verantwortlichkeit strikt entgegen. Das Westminster-Modell basiert letztlich auf der populistischen Maxime "Der Wähler hat immer recht". Die Bürger haben hier jedes Recht, ihre Wahlentscheidung an den eigenen Wünschen und Richtigkeitsvorstellungen zu orientieren; und unter den Zwängen der Parteienkonkurrenz wird ihre Enttäuschung wie selbstverständlich als ein Versagen der Regierung interpretiert. Überdies gehört in der Konkurrenzdemokratie der Streit zum Wesen der Politik - und am Ende des Streites steht hier gerade nicht die Einigung, sondern die obsiegende Mehrheit. Im offenbaren Gegensatz dazu sind alle hier erörterten Varianten des verhandelnden Staates auf den Konsens zwischen heterogen legitimierten Partnern angewiesen. Dies gilt für internationale Verhandlungsregimes ebenso wie für konkordanzdemo-

kratische Regierungskoalitionen, für die bundesstaatliche Politikverflechtung, für die neokorporatistische Konzertierung und (mit gewissen Einschränkungen) auch für pluralistische Politiknetzwerke. Ihre Problemlösungsfähigkeit wird durch nicht ausräumbare Konflikte gelähmt, und ihre potentielle Leistungsfähigkeit erreichen sie nur bei allseitig hoher Konsensbereitschaft der Beteiligten (Walton/ McKersie 1965; Benz 1992a).

Die dafür förderlichen "integrativen" oder "kooperativen" Handlungsorientierungen können sich jedoch zunächst nur zwischen den Verhandlungsführern ausbilden, die unter günstigen gruppodynamischen Bedingungen die Chance haben, eine gemeinsame Situationsdeutung (oder jedenfalls wechselseitiges Verständnis für die Situationsdeutungen der anderen Seite) zu entwickeln, auf deren Grundlage die insgesamt beste Lösung zu suchen und sich zugleich auf faire Verteilungsregeln für den Ausgleich von Vorteilen und Nachteilen zu verständigen (Scharpf 1992a; 1992b; Zintl 1992). Aber eben in dem Maße wie dies gelingt, wird das Verhältnis zwischen den unmittelbar an den Verhandlungen Beteiligten und ihren Wählern bzw. den Mitgliedern oder Klienten ihrer Herkunftsorganisationen problematisch (Benz 1992). Dabei geht es nicht einmal in erster Linie um das "eherne Gesetz der Oligarchie" (Michels 1911), sondern um die fast unvermeidliche Diskrepanz der Situationsdeutungen und Entscheidungskriterien zwischen den an der Einigung Beteiligten und denen, die lediglich mit deren Ergebnissen konfrontiert werden.

Es kommen hier also zwei Probleme zusammen: Bei Verhandlungen kann in der Regel keine Seite ihre Anfangs-Ziele unverändert realisieren; das Ergebnis wird durch die Absichten und Strategien aller Parteien gemeinsam bestimmt. Demokratische Verantwortlichkeit kann jedoch nur innerhalb jeder der beteiligten Korporationen für sich eingefordert werden. Deren Repräsentanten werden also jeweils für enttäuschte Erwartungen verantwortlich gemacht, deren Erfüllung nicht in ihrer Hand lag - das charakteristische Problem des "manager in the middle" (Lax/ Sebenius 1986). Vor allem aber geht die Enttäuschung partikulärer Erwartungen offenbar nicht auf externe Sachzwänge oder unabwendbare Abstimmungsniederlagen zurück, sondern auf gütliche Vereinbarungen, denen die eigenen Vertreter freiwillig zugestimmt haben. Diese Konstellation führt im Rahmen des Westminster-Modells in fundamentale Widersprüche, deren praktische Bewältigung den demokratischen Verantwortungszirkel gerade dann unterbrechen kann, wenn die Mitgliedschaft sich für die Themen der verhandelten Politik tatsächlich interessiert.⁷

7 Selbstverständlich können im Westminster-Modell nicht alle Entscheidungen explizit verantwortet werden - die begrenzte Kapazität der öffentlichen

In vielen Fällen gelingt es der Führung oder Regierung freilich, im internen politischen Diskurs den *Primat der Außenpolitik* durchzusetzen und so die demokratische Legitimation auf die Delegation unkontrollierbaren Führungsvertrauens zu reduzieren.⁸ Während hier die Verhandlungsfreiheit (und damit die Effektivitäts-Dimension der Demokratie) auf Kosten der demokratischen Authentizität maximiert wird, kommt es zur entgegengesetzten Verzerrung wenn die Verhandlungsführer durch *imperatives Mandat* an die gegebenen Situationsdeutungen und Entscheidungskriterien der jeweiligen Basis gebunden werden. Hier bleibt der Spielraum für konstruktive Verhandlungsergebnisse eng begrenzt, und es können deshalb die potentiellen Kooperationsgewinne nicht ausgeschöpft werden (Frey/ Adams 1972).⁹

Demokratiethoretisch sind beide Lösungen defizitär, weil sie schon auf den Versuch einer Vermittlung zwischen externen und internen Situationsdeutungen verzichten. Wo aber der Versuch nicht vermieden werden kann, da findet man in der Praxis oft eine *antagonistische Legitimations-Rhetorik* als Rück-Übersetzung integrativer Verhandlungsergebnisse in die Ex-ante-Perspektive der Wähler oder Mitglieder. Diese sollen davon überzeugt werden, daß angesichts der Gegnerschaft der anderen Seite für ihre vorgegebenen Interessen auf keinen Fall mehr hätte herausgeholt werden können. Das extreme Beispiel dafür sind Tarifverhandlungen zwischen ökonomisch sachverständigen Verhandlungsführern, die sich schnell darauf verständigen könnten, welches Paket von Lohnerhöhung, Arbeitszeitverkürzung und strukturellen Verbesserungen unter den gegebenen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und im Hinblick auf die Produktivitäts- und Gewinnentwicklung und die Beschäftigungslage in der Branche mindestens und höchstens akzeptabel wäre. Das eigentliche Problem der Verhandlungsführer ist deshalb nicht die Einigung, sondern die Legitimation des vorher abschätzbaren Ergebnisses gegenüber ihrer jeweiligen Basis. Aber da man diese nicht in die sachbezogenen Überlegungen einbeziehen will oder kann, müssen Tarifverträge

Diskussion erzwingt eine höchst selektive Aufmerksamkeit. Gerade in den Bereichen der verflochtenen Politik, in denen explizite Verantwortung nur schwer einzulösen wäre, ist deshalb die Versuchung besonders groß, durch "Inszenierung des Scheins" und "symbolische Politik" (Meyer 1992) die politische Aufmerksamkeit abzulenken.

8 Dies ist auch die konventionelle Interpretation des "Funktionsverlustes der Landtage" unter den Bedingungen der bundesdeutschen Politikverflechtung. Es hat jedoch auch schon Fälle gegeben, wo im Bundesrat der "Primat der Landes-Innenpolitik" den Ausschlag gegeben hat.

9 Dies ist Argument gegen die von den deutschen Ländern geforderte Bindung der Bundesregierung an das Bundesratsvotum bei der Mitwirkung an EG-Entscheidungen, die Länderkompetenzen tangieren (Scharpf 1992c).

eben doch erkämpft werden. Erst der unter äußerster Anspannung der eigenen Kräfte ausgetragene Konflikt kann das vorhergesehene Ergebnis der Verhandlungen legitimieren.

Für die interne Darstellung wird das kooperative Spiel also in einen Nullsummenkonflikt transformiert, in dem angesichts der gegebenen Machtverhältnisse das bestmögliche Ergebnis erreicht wurde. Diese Repräsentation muß nicht immer falsch sein; es gibt ja Verhandlungen, in denen es in erster Linie um die Regelung von Verteilungskonflikten geht. Aber für die Praxis wichtiger sind Situationen, in denen das zu verteilende Produkt erst einmal produziert, die insgesamt vorteilhafte Lösung gefunden werden muß. Was die antagonistische Repräsentation also nicht vermitteln kann, ist der Lernprozeß, in dem alle Beteiligten sich von ihren Ausgangs-Forderungen zur Pareto-Grenze hinbewegen mußten, auf der dann erst über die Verteilung des gemeinsam erzielten Mehrwerts gestritten werden kann. Deshalb steht die antagonistische Vermittlung zwischen externen Verhandlungen und internen Partizipations- und Kontrollprozessen immer unter dem doppelten Risiko der manipulativen Legitimationsbeschaffung oder der Delegitimation eines unter Gemeinwohl-Aspekten vorteilhaften Verhandlungsergebnisses.

Dem Anspruch demokratischer Authentizität entspräche dagegen allein eine *integrative Vermittlung*, bei der die jeweilige Basis die Chance erhielte, die kognitiven und evaluativen Lernprozesse der Verhandlungsführer kritisch mitzuvollziehen. Damit würde freilich der implizite Populismus des Westminster-Modells aufgegeben. Die Ausgangs-Erwartungen der jeweiligen Basis würden auch in der politischen Rhetorik nicht länger als Maßstab der Politik akzeptiert, sondern müßten als vorläufige Meinungen lern- und verständigungsbereiter Personen behandelt werden, die durch neue Informationen und Argumente verändert werden können. Dies ist auch unter günstigen Bedingungen schwierig genug. Voraussetzung dafür, daß es überhaupt gelingen kann ist ein Verhältnis zwischen den Gruppen selbst, das weder konfrontativ noch kompetitiv definiert wird, sondern - wo nicht von einer grundlegenden Gemeinsamkeit der Interessen - zumindest von der Anerkennung des Existenzrechts und der legitimen Interessenverfolgung der jeweils anderen Seite bestimmt sein muß. Mit anderen Worten, die demokratische Legitimation von Verhandlungsprozessen hat nur dort eine Chance, wo auch aus der Sicht der Mitglieder der miteinander verhandelnden Korporationen die zugrundeliegenden Beziehungen nicht einem Freund-Feind-Verhältnis sondern einer partnerschaftlichen Beziehung entsprechen, in der allfällige Richtungs- und Verteilungskonflikte durch die Anerkennung der fundamentalen Gemeinsamkeit der Interessen oder wenigstens durch die Empathie für den jeweiligen Standpunkt der anderen Seite überwogen werden.

Die Voraussetzungen dafür sind in internationalen Verhandlungen ungünstiger als in intranationalen, und sie sind vermutlich in pluralistischen Politiknetzwerken günstiger als in Verhandlungen zwischen Sozialpartnern, Koalitionsparteien und Gebietskörperschaften. Die pluralen Organisationen, die in modernen Gesellschaften Interessen repräsentieren sollen, sind ja typischerweise in ihrer Interessendefinition enger spezialisiert als die Individuen und Familien, die sie vertreten. Zumindest im breiten Mittelbereich der gesellschaftlichen Schichtung ist im Prinzip jeder von uns zugleich Autofahrer und Fußgänger, Arbeitnehmer und Sparer, Verbraucher und Umweltopfer, Steuerzahler und Subventionsempfänger, Leistungspflichtiger und Anspruchsberechtigter. Gleich ob wir als Mitglieder organisiert sind oder nicht, wäre es also keineswegs in unserem wohlverstandenen Interesse, wenn je der ADAC oder der Bund der Steuerzahler, die Gewerkschaften oder der Sparkassenverband, der B.U.N.D. oder der Verband der chemischen Industrie sich mit ihren Maximalforderungen durchsetzen würden. Mit anderen Worten: Wo immer zwischen pluralen Interessenorganisationen verhandelt wird, werden hinter den Protagonisten auf beiden Seiten des Verhandlungstischs jedenfalls zum Teil die gleichen Auftraggeber stehen.

Zu einem erheblichen Teil gilt dies auch für die "korporatistischen" Verhandlungen zwischen den Organisationen von Kapital und Arbeit. Nur weil die Arbeitgeber das Interesse am Überleben der Unternehmen so wirksam verteidigen, können sich die Gewerkschaften unter Normalbedingungen auf die Erhöhung der Lohneinkommen und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen konzentrieren - und wenn die Gewerkschaften die Stabilisierung der Inlandsnachfrage nicht zu ihrer Sache gemacht hätten, müssten die Arbeitgeber sie als Prisoners'-Dilemma-Problem zu lösen versuchen. Das gleiche gilt im Prinzip sogar für das Verhältnis zwischen den großen Volksparteien, deren soziographische Milieus sich inzwischen so weit überschneiden, daß die meisten Mitglieder und Wähler zwar vielleicht per Saldo die eigene Partei unterstützen, in vielen Einzelfragen aber eher mit der Position einer der konkurrierenden Parteien sympathisieren werden.

Das Demokratieproblem der ausgehandelten Politik entschärft sich also, wenn die schon von den Klassikern der Pluralismustheorie herausgearbeitete Logik der "overlapping membership" und der "potential groups" (Bentley 1908; Truman 1951, 157-167) auch in der innerverbandlichen, innergewerkschaftlichen oder innerparteilichen Diskussion respektiert wird.¹⁰ In dem Maße, wie

10 Für Verhandlungen zwischen territorial definierten Einheiten, Gemeinden, Bundesländer, Nationalstaaten, ist diese Logik nicht unmittelbar anwendbar,

erkannt und anerkannt wird, daß die Verhandlungen grundsätzlich nicht zwischen einander fremden Gruppen mit voneinander unabhängigen Nutzenfunktionen geführt werden, sondern zwischen ausdifferenzierten Vertretungsorganen des gleichen kollektiven und oft sogar des gleichen individuellen "Selbst" - in dem Maße verlieren auch Verhandlungsergebnisse, die hinter den anfänglichen Maximalforderungen zurückbleiben, den Charakter einer Niederlage, für die die Schuldigen zur Verantwortung gezogen werden müssen, wenn sie nicht deren Unabwendbarkeit nachweisen können.

Wenn dies anerkannt wird, dann steht auch die Regierung (oder die Verbandsführung, etc.) nicht mehr unter einer ausschließlichen Ergebnis-Verantwortung. Demokratische Politik erweist sich dann vielmehr in der gemeinsamen Fähigkeit von Regierenden und Regierten zur Entwicklung und Veränderung realitätsgerechter Situationsdeutungen und Beurteilungskriterien. Wichtiger als die "kompetitive" Aufrechnung relativer Vor- und Nachteile wird die "integrative" Diskussion darüber, ob in Verhandlungen insgesamt - das heißt für alle Beteiligten gemeinsam - das bestmögliche Ergebnis erreicht wurde. Dies war sowohl die Logik der Schiller'schen "Konzertierten Aktion" von 1967-69 oder des britischen "Social Compact" von 1975-77 als auch der österreichischen "Sozialpartnerschaft" während des größeren Teils der Nachkriegsperiode (Scharpf 1987); es ist auch die Logik der schweizerischen Konkordanzdemokratie. Sie ist schwer zu verwirklichen und schwer durchzuhalten. Aber das spricht nicht gegen ihre demokratische Legitimität.

sondern setzt die politische Identifikation mit der jeweils größeren Einheit voraus.

Literatur

- Ben-Porath, Yoram, 1980: The F-Connection: Families, Friends, and Firms and the Organization of Exchange. In: *Population and Development Review* 6, 1-30.
- Bentley, Arthur F., 1908: *The Process of Government*. Chicago: University of Chicago Press.
- Benz, Arthur, 1992: Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen. In: Arthur Benz/ Fritz W. Scharpf/ Reinhard Zintl: *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt: Campus, 147-205.
- Benz, Arthur, 1992a: *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*. Habilitationsschrift. Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.
- Beyme, Klaus von, 1977: *Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in kapitalistischen Ländern*. München: Piper.
- Boltho, Andrea, 1989: European and United States Regional Differences: A Note. In: *Oxford Review of Economic Policy* 5, 105-115.
- Buchanan, James M./ Gordon Tullock, 1962: *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Cowhey, Peter F., 1990: The International Telecommunications Regime: The Political Roots of Regimes for High Technology. In: *International Organization* 44, 196-199.
- Crespo, Enrique Baron, 1989: Europa als demokratische Herausforderung: Kein Binnenmarkt ohne starkes Parlament. In: *Integration* 1/89: 3-9.
- Czada, Roland, 1992: *Administrative Interessenvermittlung am Beispiel der kerntechnischen Sicherheitsregulierung in den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland*. Habilitationsschrift. Universität Konstanz.
- Czempel, Ernst-Otto, 1992: Variationen über das Thema der Neuen Weltordnung. In: *Merkur* 46, 680-693.
- Dahl, Robert A., 1982: *Dilemmas of Pluralist Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Dehousse, Renaud / Joseph H.H. Weiler, 1990: The Legal Dimension. In: William Wallace (Hrsg.), *The Dynamics of European Integration*. London: Pinter, 242-260.
- Döhler, Marian/ Philip Manow-Borgwardt, 1992: Korporatisierung als gesundheitspolitische Strategie. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 3, 64-106.
- Dryzek, John S., 1990: *Discursive Democracy. Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Elias, Norbert, 1987: Wandlungen der Wir-Ich-Balance. In: Norbert Elias, *Die Gesellschaft der Individuen*. Frankfurt: Suhrkamp: 207-310.
- Eschenburg, Theodor, 1955: *Herrschaft der Verbände?* Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Fraenkel, Ernst, 1964: *Deutschland und die westlichen Demokratien*. 2. Auflage. Stuttgart: Kohlhammer.
- Frey, Robert L./ J. Stacey Adams, 1972: The Negotiator's Dilemma: Simultaneous In-Group and Out-Group Conflict. In: *Journal of Experimental Social Psychology* 8, 331-346.
- Gais, Thomas L. / Mark A. Peterson / Jack L. Walker, 1984: Interest Groups, Iron Triangles and Representative Institutions in American National Government. In: *British Journal of Political Science* 14, 161-185.
- Gould, Carol C., 1988: *Rethinking Democracy. Freedom and Social Cooperation in Politics, Economy, and Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hecló, Hugh, 1978: Issue Networks and the Executive Establishment. In: Anthony King (Hrsg.), *The New American Political System*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 87-124.
- Held, David, 1991: Democracy, the Nation-State and the Global System. In: *Economy and Society* 20, 139-172.
- Held, David, 1991a: The Possibilities of Democracy. Review Essay. In: *Theory and Society* 20, 875-889.
- Hindess, Barry, 1991: Imaginary Presuppositions of Democracy. In: *Economy and Society* 20, 173-195.
- Hirst, Paul/ Jonathan Zeitlin, 1991: State, Democracy, Socialism: Introduction. In: *Economy and Society* 20, 133-137.
- Jessop, Bob, 1979: Corporatism, Parliamentarism and Social Democracy. In: Philippe C. Schmitter/ Gerhard Lehmbruch (Hrsg.), *Trends Towards Corporatist Intermediation*. Beverly Hills: Sage, 185-212.
- Kaiser, Karl, 1971: Transnational Relations as a Threat to the Democratic Process. In: Robert O. Keohane/ Joseph F. Nye (Hrsg.), *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 356-370.
- Katzenstein, Peter J., 1985: *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Katzenstein, Peter J., 1987: *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State*. Philadelphia: Temple University Press.
- Keohane, Robert O., 1986: Reciprocity in International Relations. *International Organization* 40: 1-27.
- Kohler-Koch, Beate, Hrsg., 1989: *Regime in den Internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos.

- Krasner, Stephen D., 1983: Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. In: Stephen D. Krasner (Hrsg.), *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1-21.
- Krasner, Stephen D., 1983a: Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables. In: Stephen D. Krasner (Hrsg.), *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 355-368.
- Krasner, Stephen D., 1991: Global Communications and National Power. Life on the Pareto Frontier. In: *World Politics* 43, 336-366.
- Lax, David A./ James K. Sebenius, 1986: *The Manager as Negotiator. Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*. New York: Free Press.
- Lehmbruch, Gerhard, 1967: *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich. Recht und Staat* 335/336. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Lehmbruch, Gerhard, 1976: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Lehmbruch, Gerhardt/ Otto Singer/ Edgar Grande/ Marian Döhler, 1989: Institutionelle Bedingungen ordnungspolitischen Strategiewechsels im internationalen Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19/1988*, 251-283.
- Lepsius, M. Rainer, 1991: Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft. In: Rudolf Wildenmann (Hrsg.), *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union*. Baden-Baden: Nomos, 19-40.
- Lijphart, Arend, 1984: *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend, 1991: Majority Rule in Theory and Practice. The Tenacity of a Flawed Paradigm. In: *International Social Science Journal* 129, 483-493.
- Lowi, Theodore, 1969: *The End of Liberalism*. New York: Norton.
- Ludlow, Peter, 1991: The European Commission. In: Robert O. Keohane/ Stanley Hoffmann (Hrsg.), *The New European Community: Decision Making and Institutional Change*. Boulder: Westview, 85-132.
- March, James G./ Herbert A. Simon, 1958: *Organizations*. New York: John Wiley.
- Marin, Bernd, Ed., 1990: *Governance and Generalized Exchange. Self-Organizing Policy Networks in Action*. Frankfurt: Campus.
- Mayntz, Renate/ Friedhelm Neidhardt, 1989: *Parlamenteskultur: Handlungsorientierungen von Bundestagsabgeordneten - eine empirisch-explorative Studie*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 20, 370-387.
- Mayntz, Renate, 1992: *Interessenverbände und Gemeinwohl - Die Verbändestudie der Bertelsmann Stiftung*. In: Renate Mayntz (Hrsg.), *Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 11-35.
- McConnell, Grant, 1966: *Private Power and American Democracy*. New York: Knopf.

- Meyer, Thomas, 1992: *Die Inszenierung des Scheins. Voraussetzungen und Folgen symbolischer Politik*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Michels, Robert, 1962: *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*. Leipzig (Neudruck der 2. Auflage Stuttgart 1970).
- Miller, David, 1989: *Market, State, and Community. Theoretical Foundations of Market Socialism*. Oxford: Clarendon Press.
- Niedermayer, Oskar, 1991: Bevölkerungsorientierungen gegenüber dem politischen System der Europäischen Gemeinschaft. In: Rudolf Wildenmann (Hrsg.), *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union*. Baden-Baden: Nomos, 321-353.
- Offe, Claus, 1984: Korporatismus als System nichtstaatlicher Makrosteuerung? Notizen über seine Voraussetzungen und demokratischen Gehalte. In: *Geschichte und Gesellschaft* 10, 234-256.
- Olson, Mancur, 1982: *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Ostrom, Elinor, 1990: *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor, 1992: Community and the Endogenous Solution of Commons Problems. In: *Journal of Theoretical Politics* 4, 343-352.
- Panitch, Leo, 1979: The Development of Corporatism in Liberal Democracies. In: Philippe C. Schmitter/ Gerhard Lehmbruch (Hrsg.), *Trends Towards Corporatist Intermediation*. Beverly Hills: Sage, 119-146.
- Putnam, Robert D., 1988: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games. In: *International Organization* 42, 429-460.
- Ronge, Volker, 1979: *Bankpolitik im Spätkapitalismus. Politische Selbstverwaltung des Kapitals?* Frankfurt: Suhrkamp.
- Ronge, Volker, 1992: Vom Verbändegesetz zur Sozialverträglichkeit - Die öffentliche und verbandliche Diskussion über den Gemeinwohlbezug von Verbänden in den 80er Jahren. In: Renate Mayntz (Hrsg.), *Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 36-79.
- Roos, Lothar, 1988: Mehrheitsregel im Entscheidungsprozeß. Zur Geschichte eines demokratischen Strukturelements und seiner Bedingungen. In: Anton Rauscher (Hrsg.), *Mehrheitsprinzip und Minderheitenrecht. Mönchengladbacher Gespräche* 9. Köln: Bachem, 9-53.
- Rosewitz, Bernd/ Douglas Webber, 1990: *Reformversuche und Reformblockaden im deutschen Gesundheitswesen*. Frankfurt: Campus.
- Sartori, Giovanni, 1991: Rethinking Democracy: Bad Polity and Bad Politics. In: *International Social Science Journal* 129/1991, 437-450.

- Scharpf, Fritz W., 1970: *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.
- Scharpf, Fritz W., 1982: Interessenlage der Adressaten und Spielräume der Implementation bei Anreizprogrammen. In: Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 99-116.
- Scharpf, Fritz W., 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt: Campus.
- Scharpf, Fritz W., 1988: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. In: *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 19/1988, 61-87.
- Scharpf, Fritz W., 1991: Kann es in Europa eine stabile föderale Balance geben? (Thesen). In: Rudolf Wildenmann (Hrsg.), *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union*. Baden-Baden: Nomos, 415-428.
- Scharpf, Fritz W., 1992: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts. In: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Staat und Demokratie in Europa. 18. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft*. Opladen: Leske + Budrich, 93-115.
- Scharpf, Fritz W., 1992a: Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen. In: Arthur Benz/ Fritz W. Scharpf/ Reinhard Zintl: *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt: Campus, 11-27.
- Scharpf, Fritz W., 1992b: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen. In: Arthur Benz/ Fritz W. Scharpf/ Reinhard Zintl: *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt: Campus: 51-96.
- Scharpf, Fritz W., 1992c: Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus. In: *Staatswissenschaft und Staatspraxis* 3, **-**.
- Schmidt, Susanne/ Raymund Werle (1991): The Development of Compatibility Standards in Telecommunications. Conceptual Framework and Theoretical Perspective. In: Meinolf Dierkes/ Ute Hoffmann (Hrsg.), *New Technology at the Outset. Social Forces in the Shaping of Technological Innovations*. Frankfurt: Campus, **-**.
- Schmitter, Philippe C., 1979: Still the Century of Corporatism? In: Philippe C. Schmitter/ Gerhard Lehbruch (Hrsg.), *Trends Towards Corporatist Intermediation*. Beverly Hills: Sage, 7-52.
- Schmitter, Philippe C./ Gerhard Lehbruch (Hrsg.), 1979: *Trends Towards Corporatist Intermediation*. Beverly Hills: Sage.
- Schmitter, Philippe C./ Terry Lynn Karl, 1991: *Exploring Meanings of Democracy to Provide Guidelines for Policy*. Ms. Department of Political Science, Stanford University.
- Sebenius, James K., 1983: Negotiation Arithmetic: Adding and Subtracting Issues and Parties. In: *International Organization* 37, 281-316.

- Stein, Arthur A., 1980: The Politics of Linkage. In: *World Politics* 32, 62-81.
- Streeck, Wolfgang/ Philippe C. Schmitter, 1985: Community, market, state - and associations? The prospective contribution of interest governance to social order. In: *European Sociological Review*, 1: 119-138.
- Streeck, Wolfgang/ Philippe C. Schmitter, 1981: *The Organization of Business Interests. A Research Design to Study the Associative Action of Business in the Advanced Industrial Societies of Western Europe*. Wissenschaftszentrum Berlin: IIM/LMP 81 - 13.
- Stürmer, Michael, 1982: *Die Grenzen der Macht: Begegnung der Deutschen mit der Geschichte*. Berlin: Siedler.
- Swank, Duane, 1992: Politics and the Structural Dependence of the State in Democratic Capitalist Nations. In: *American Political Science Review* 86, 38-54.
- Truman, David B., 1951: *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*. New York: Knopf.
- Tsebelis, George, 1992: *The European Parliament Under the Cooperation Procedure: The Power of the Conditional Agenda Setter*. Ms. Department of Political Science. UCLA.
- Vobruba, Georg, 1992: Wirtschaftsverbände und Gemeinwohl. In: Renate Mayntz (Hrsg.), *Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 80-121.
- Wallace, William, 1990: Introduction: The Dynamics of European Integration. In: William Wallace (Hrsg.), *The Dynamics of European Integration*. London: Pinter, 1-24.
- Walton, Richard E. / Robert B. McKersie, 1965: *A Behavioral Theory of Labor Negotiations. An Analysis of a Social Interaction System*. New York: McGraw-Hill.
- Wessels, Wolfgang, 1991: The EC Council: The Community's Decisionmaking Center. In: Robert O. Keohane/ Stanley Hoffmann (Hrsg.), *The New European Community: Decision Making and Institutional Change*. Boulder: Westview, 133-154.
- Wieland, Beate, 1991: Verfassungspolitische Probleme der "Staatswerdung Europas". In: Rudolf Wildenmann (Hrsg.), *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union*. Baden-Baden: Nomos, 429-459.
- Williams, Shirley, 1991: Sovereignty and Accountability in the European Community. In: Robert O. Keohane/ Stanley Hoffmann (Hrsg.), *The New European Community: Decision Making and Institutional Change*. Boulder: Westview, 155-176.
- Zintl, Reinhard, 1992: Kooperation und Aufteilung des Kooperationsgewinns bei horizontaler Politikverflechtung. In: Arthur Benz/ Fritz W. Scharpf/ Reinhard Zintl, *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt: Campus, 97-146.