

# Journal für Generationengerechtigkeit

Thema:  
Möglichkeiten und Grenzen  
kooperativer Problemlösungen  
in der Parteidemokratie



# Inhaltsverzeichnis

## Thema: Möglichkeiten und Grenzen kooperativer Problemlösungen in der Parteiendemokratie

### Editorial 3

Regieren in Krisenzeiten: Der Bundesrat im deutschen Bundesstaat. Verlängerter Arm der Parteizentralen oder Wahrer der Länderinteressen? 44  
*von Mathias Bauer*

Die Vetospielertheorie nach George Tsebelis am Beispiel der deutschen Parteiendemokratie. 49  
*von Lennart Grumer*

Bedingungen generationengerechter Politik in der deutschen Parteiendemokratie – Formen direkter Demokratie als Blockadelöser? 54  
*von Dr. Eike-Christian Hornig*

Dem Parteienwettbewerb die Beuteorientierung nehmen. Plädoyer für eine Direktwahl der Minister 59  
*von Volker Best*

Deliberative Governancearenen. Die Überwindung kooperativer Problemlösungen in der deutschen Parteiendemokratie 65  
*von Mathias König und Wolfgang König*

### Rezensionen

Raymond Geuss:  
Kritik der politischen Philosophie – Eine Streitschrift. 70  
*Rezensiert von Franziska Plümmer  
und Hans-Ulrich Kramer*

Silke Helfrich / Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.):  
Wem gehört die Welt?  
Zur Wiederentdeckung der Gemeingüter 72  
*Rezensiert von Verena Farhadian*

Tim Jackson: Wohlstand ohne Wachstum.  
Leben und Wirtschaften in einer endlichen Welt.  
Hans Diefenbacher / Roland Zieschank:  
Woran sich Wohlstand wirklich messen lässt. 74  
*Rezensiert von Boris Kühn*

## Die Gutachter dieser Ausgabe

(in alphabetischer Reihenfolge):

Dieses Heft druckt die drei bestplatzierten Arbeiten des Generationengerechtigkeits-Preises 2009/10 der SRzG ab, ergänzt durch zwei weitere, die die Redaktion ausgewählt hat. Die Auswahl der Preisträger erfolgte durch eine Fachjury ohne inhaltliche Beteiligung der SRzG. Die Jury bestand aus Prof. Dr. Frank Decker (Universität Bonn), Prof. Dr. Eckhart Jesse (TU Chemnitz), Prof. Dr. Uwe Jun (Universität Trier), PD Dr. Reichart-Dreyer (Freie Universität Berlin) und Prof. Dr. Josef Schmid (Universität Tübingen).

**Prof. Dr. Frank Decker** ist Professor am Seminar für Politische Wissenschaft der Universität Bonn. Von März 2002 bis Juni 2005 war er Geschäftsführender Direktor des Seminars.

**Prof. Dr. Eckhard Jesse** ist Professor an der TU Chemnitz, wo er den Lehrstuhl für politische Systeme und politische Institutionen inne hat. Seit 2007 ist er Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft.

**Prof. Dr. Uwe Jun** ist Universitätsprofessor der Politikwissenschaft für den Themenbereich westliche Regierungssysteme und das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland an der Universität Trier. Er ist Sprecher des Arbeitskreises Parteien der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft.

**PD Dr. Ingrid Reichart-Dreyer** ist Privatdozentin am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin (Otto-Stammer-Zentrum).

**Prof. Dr. Josef Schmid** ist Professor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen. Zurzeit bekleidet er das Amt des Dekans der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät.

## Impressum

### Herausgeber:

Prof. Dr. Dr. Jörg Tremmel - Juniorprofessor  
Institut für Politikwissenschaft  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät  
Eberhard Karls Universität Tübingen  
Tel.: +49(0)7071-2975296  
Email: joerg.tremmel@uni-tuebingen.de

**Chefredakteur:** Jörg Tremmel

**Redaktion:** Verena Farhadian, Hans-Ulrich Kramer

**Layout:** Angela Schmidt, OblaDesign

**Druck:** LokayDruck, Königsberger Str. 3, 64354 Reinheim

Das Journal für Generationengerechtigkeit (JfGG) erscheint halbjährlich und publiziert Artikel, nachdem sie ein Peer-Review Verfahren durchlaufen haben. Das Editorial-Board setzt sich aus 50 internationalen Experten zusammen, die aus zehn verschiedenen Ländern stammen und neun Disziplinen repräsentieren. Der Einzelpreis pro Heft beträgt 30 Euro. Die in das Heft eingestreuten Zitate wurden von der Redaktion ausgewählt, nicht von den Autoren.

Im Sinne einer geschlechtsneutralen Sprache wird im Heft die männliche und die weibliche Wortform abgewechselt.

Ausgabe 2/2011 dokumentiert den 5. Generationengerechtigkeits-Preis zu dem Thema „Möglichkeiten und Grenzen kooperativer Problemlösungen in der deutschen Parteienlandschaft“.<sup>1</sup> Aus allen Einsendungen wurden fünf (davon die drei Preisträger Hornig, Best und die Brüder König)<sup>2</sup> ausgewählt, um sie einem größeren Publikum zugänglich zu machen. Die Aufgabenstellung des Preises war durchaus komplex: Streit – wie auch immer definiert – gehört zu einer Demokratie dazu. „Je mehr Streit, desto höher die Qualität der Demokratie“ – das wäre allerdings eine verkürzte Formel. Denn zweifellos kann eine Opposition um der Opposition willen eine Demokratie lähmen. „Je weniger Streit, desto besser funktioniert die Demokratie“ stimmt aber auch nicht, sonst wären wir schnell bei Einparteiensystemen angekommen. Zwar gab es für den Themenbereich mit Blick auf andere Länder wie etwa die Schweiz mit ihrer Konkordanzdemokratie genug empirische Rohmasse, doch sollten sich die Beiträge auf das deutsche politische System beziehen. Denn Deutschland hat ein besonders komplexes System der politischen Entscheidungsfindung, mit erheblichen Veto-Möglichkeiten für verschiedene Akteure. Bei entgegengesetzten Mehrheiten oder abweichenden Länderinteressen kann zunächst der Bundesrat die Gesetzesvorlagen der Bundestagsmehrheit blockieren, schließlich kann das Bundesverfassungsgericht den Daumen senken und auch der Bundespräsident weigert sich gelegentlich, ein Gesetz in Kraft treten zu lassen. Dazu kommen noch, vor allem auf Landesebene, Elemente direkter Demokratie, die den Gesetzgebungsprozess ebenfalls beeinflussen, gelegentlich auch stoppen. Noch nie wurde für den Generationengerechtigkeits-Preis ein so dezidiert politikwissenschaftliches Thema gewählt wie dieses Mal. Laut Aufgabenstellung des Preises galt es, umsetzbare Lösungen für mehr Sachorientierung und weniger Blockaden in der deutschen Politik zu entwickeln. Damit, so die Hoffnung, sei den Interessen heutiger Wähler, als auch künftiger Generationen besser gedient als mit kleinlichem Parteitaktieren. Zwei der hier in gekürzter Form abgedruck-

ten Arbeiten beschäftigen sich mit der Rolle des Bundesrates in Deutschland. In seinem Aufsatz *Der Bundesrat - Verlängerter Arm der Parteizentralen oder Wähler der Länderinteressen* beschäftigt sich Mathias Bauer mit der Frage, ob der Bundesrat tatsächlich als verlängerter Arm der Parteizentralen fungiert oder ob er seine Entscheidungen nicht weit stärker von Länderinteressen abhängig macht, als dies vermutet wird. Bauer kommt in seiner Untersuchung zu dem Ergebnis, dass seit 1949 lediglich 2 Prozent der zustimmungspflichtigen Gesetzesvorlagen endgültig von der Länderkammer blockiert wurden, und resümiert folglich: „Das Urteil von der Blockade-Institution Bundesrat lässt sich somit anhand der Zahlen klar widerlegen.“ Allerdings bringt die Regierung viele kontroverse Gesetze gar nicht erst ein, um so einer Abstimmungsniederlage zu entgehen.

Einen anderen Ansatz wählt Lennart Grumer. In seinem Aufsatz *Die Vetospielertheorie nach George Tsebelis am Beispiel der deutschen Parteiendemokratie* testet er die in der Politikwissenschaft sehr prominente Vetospielertheorie von Tsebelis an der deutschen Wirklichkeit und kommt dabei zu dem Ergebnis, dass sie einige Schwächen aufweist. Die Theorie definiert ‚Vetospieler‘ als jeden individuellen und kollektiven Akteur, dessen Zustimmung erforderlich ist, um im Bereich der Legislative Veränderungen am Status quo vorzunehmen. Tsebelis klassifiziert den deutschen Bundesrat als Vetospieler, berücksichtigt dabei aber laut Grumer nicht, dass der Bundestag ein Veto des Bundesrates bei Einspruchsgesetzen überstimmen kann.

Eike-Christian Hornig geht in seiner Arbeit der Frage nach, ob bestimmte Formen direkter Demokratie als Blockadelöser wirken können. Nach seiner Darstellung changieren Parteien zwischen ‚problem-solving‘ und ‚bargaining‘, was man wohl mit ‚sachorientiertem Problemlösen‘ und ‚machtbestimmten bzw. taktischem Handeln‘ übersetzen kann. Hornig systematisiert alle Formen von Volksabstimmungen und kommt zu dem Ergebnis, dass vor allem obligatorische Referenden parteipolitische Blockaden lösen könnten. Sie sollen eine Entscheidung herbeiführen, wenn es für Verfassungsänderun-

gen zwar eine einfache, aber keine Zweidrittel-Mehrheit gibt.

Ebenfalls das Volk befragen, aber in einem ganz anderen Zusammenhang, möchte Volker Best. Er benennt Reformvorschläge wie das Schweizer Konkordanzmodell, die Verlängerung der Legislaturperiode, die Zusammenlegung von Landtagswahlen und neue Abstimmungsregeln im Bundestag, und schlägt schließlich in seinem Artikel die Direktwahl der Bundesminister vor, um dem Parteienwettbewerb die Schärfe zu nehmen. Dem Kabinett würden so wahrscheinlich stets Minister beider großer Parteien und nach Ansicht von Best auch der kleineren Parteien angehören. Da die direkt gewählten Minister nicht mehr von ‚ihren‘ Parteien gestützt werden müssten, würden sich Koalitionen entlang von sachlichen, nicht personellen Positionen bilden. Da sich die Ministerdirektwahl nicht mit der Richtlinienkompetenz verträgt, plädiert Best für die Abschaffung des Amt des Bundeskanzlers.

Im letzten Beitrag dieses Heftes befassen sich Mathias und Wolfgang König mit ‚deliberativen Governancearenen‘. Ausführlich erläutern sie, wie mit dem innovativen Instrument der ‚Planungszelle‘ in Rheinland-Pfalz normale Bürger in politische Prozesse eingebunden wurden. Solche Verfahren können die in Misskredit geratene ‚Verfahrensdemokratie‘ um deliberative Elemente ergänzen und damit die Akzeptanz politischer Entscheidungen erhöhen. Mit der im Fernsehen übertragenen Sach- und Fachschlichtung unter der Leitung von Heiner Geißler wird so etwas Ähnliches im Moment auch bei Stuttgart 21 versucht.

Viel Spaß beim Lesen!



Prof. Dr. Dr. Jörg Tremmel - Junior-Prof. Eberhard-Karls-Universität Tübingen  
Institut für Politikwissenschaft

1 Der Preis wird von der Stiftung Apfelbaum finanziert, die ihn auch angeregt hat.

2 Die Auswahl der Preisträger erfolgte durch eine Fachjury ohne inhaltliche Beteiligung der SRzG. Die Jury bestand aus Prof. Dr. Frank Decker (Universität Bonn), Prof. Dr. Eckhart Jesse (TU Chemnitz), Prof. Dr. Uwe Jun (Universität Trier), PD Dr. Reichart-Dreyer (Freie Universität Berlin) und Prof. Dr. Josef Schmid (Universität Tübingen).

# Regieren in Krisenzeiten:

## Der Bundesrat im deutschen Bundesstaat. Verlängerter Arm der Parteizentralen oder Wahrer der Länderinteressen?

von Mathias Bauer

**Z**usammenfassung: Das Grundgesetz legt fest, dass der deutsche Föderalismus seinen Niederschlag im Zweikammersystem findet. Anders als im Bundestag treten im Bundesrat nicht die Parteien in den Vordergrund, sondern 16 Landesregierungen. Der Bundesrat erscheint Vielen anfällig für parteipolitisch motivierte Instrumentalisierungen. Der Wandel des Parteiensystems, hin zum Fünfparteiensystem, setzt die Fähigkeit voraus, Mehrheiten für Gesetze jenseits der klassischen Koalitionsmuster zu organisieren. Nicht weniger als sieben unterschiedliche Regierungskonstellationen waren 2010 gleichzeitig in den Ländern vorhanden. Somit sind folgende Fragen zu beantworten: Droht nun Stillstand wegen Blockaden des Bundesrats? Ist der deutsche Föderalismus handlungsfähig? Gibt es Reformmöglichkeiten und sind sie nötig?

### Einleitung

„Während der Bundesrat Länderinteressen vertreten und sich seine Vetomacht auf Fragen, die den Kernbereich der Länderinteressen berühren, beschränken soll, vertritt er zumindest in wichtigen Sachfragen regelmäßig Parteiinteressen.“<sup>1</sup>

Diese Aussage zur Handlungspraxis des Bundesrats drückt die oftmals in der medialen Öffentlichkeit verbreitete Einschätzung aus, dass die Länderregierungen bei ihrem Abstimmungsverhalten im Bundesrat eher den Weisungen der jeweiligen Parteizentralen folgen, als ihr Abstimmungsverhalten an den Länderinteressen auszurichten. Der damalige SPD-Vorsitzende Oskar Lafontaine formulierte 1997 auf dem Parteitag in Hannover: „Wir werden auch in Zukunft Unsinn blockieren, das ist unsere Pflicht.“<sup>2</sup>

Im Gesetzgebungsverfahren gibt es Verflechtungsansätze zwischen Bund und Ländern, auch wenn im Zuge der Föderalismuskommission II die Politik bestrebt war, diese Verflechtung zu entwirren.<sup>3</sup> Durch die turnusmäßigen Landtagswahlen verändern sich die Mehrheiten des Bundesrates innerhalb der Legislaturperiode einer Bundesregierung mehrfach. Hierdurch kommt es

faktisch zum Dauerwahlkampf.<sup>4</sup> Die mehrstufige Gesetzgebung, nach der mehrere Rückkoppelungsprozesse und Vermittlungen stattfinden, bietet der Bundestagsopposition die Chance, über den Bundesrat gegebenenfalls Einfluss auf Gesetze der Bundesregierung zu nehmen. Dieser potenzielle Einfluss ist auch der wahlberechtigten Bevölkerung bewusst und sie nutzt daher oftmals Landtagswahlen, um mit ihrer Stimme die Politik der Bundesregierung zu beurteilen. Landtagswahlen werden somit oft zu sogenannten Testwahlen.<sup>5</sup> Seit Langem konnte mit der Großen Koalition (2005-2009) eine Regierung wieder auf eine doppelte Mehrheit setzen und ‚durchregieren‘. Schwarz-Gelb verlor seine doppelte Mehrheit 2010 und ist seitdem auf den Kooperationswillen der Bundestagsoppositionsparteien bei der Gesetzgebung angewiesen.<sup>6</sup>

### Akteurskonstellationen und Konfliktlinien

Der deutsche Föderalismus ist eine Verbindung aus einem „dualistischen Parteiensystem mit großer Wettbewerbsintensität einerseits“ und einer „spezifischen Form des

stark verflochtenen Föderalismus andererseits“, welche jeweils „von tendenziell gegenläufigen Handlungslogiken und Entscheidungsregeln bestimmt“ werden und sich gegebenenfalls gegenseitig blockieren

Seit es Menschen gibt, ist der Wett-eifer der Ansporn zu fast allem wichtigem und bedeutendem Tun gewesen.

/ Bertrand Russell /

können.<sup>7</sup> Das Resultat dieser Kombination ist die sogenannte Lehmbuchse ‚Strukturbruchthese‘, nach der es einen Widerspruch in der Architektur des bundesdeutschen Staatsaufbaus gibt, der sich in der Gesetzgebung auswirkt: Während die föderale Struktur dem Element der Konsensfindung unterliegt, baut das Parteiensystem auf Konkurrenz und Wettbewerb auf, was unweigerlich zu Konflikten führt.

Im Bundesrat werden beide Elemente, Konsens und Konflikt, zusammengebracht und ausgetragen. Grande weist vor diesem Hintergrund auf die Anfälligkeit des bundesdeutschen Föderalismus für Entscheidungsblockaden hin.<sup>8</sup> Allerdings schwächen



Abbildung 1: Akteurskonstellation in der deutschen Finanzpolitik<sup>12</sup>

sowohl das Fünfparteiensystem als auch die zunehmende Volatilität der Wählerschaft die drohenden Entscheidungsblockaden ab. Benz zufolge führen die Regionalisierung der Parteien sowie der politischen Konfliktlinien, die stärkere Ausdifferenzierung der Parteiensysteme der Länder und die zunehmende Varianz der Parteienkonstellationen dazu, dass die regionalen Konfliktlinien die ideologischen Konfliktlinien bestimmen.<sup>9</sup> Dennoch existieren weiterhin verschiedene Konfliktlinien.<sup>10</sup> Relevant in unserem Kontext sind, bei entgegengesetzten Mehrheiten, insbesondere die Konfliktlinien Bundestag/Bundesrat und Landesregierung/Bundespartei. Die erstgenannte Konfliktlinie wird im Fünfparteiensystem verstärkt eine Rolle spielen, da anzunehmen ist, dass kaum kongruente Mehrheiten in beiden Kammern herstellbar sind.<sup>11</sup> Die zweite Konfliktlinie tritt in der Regel nur selten zutage, da bereits im Vorfeld von Entscheidungen eine Synchronisation der Interessen zwischen Bundespartei und Landesregierung stattfindet. Umso mehr erregt ein abweichendes Verhalten in der medialen Öffentlichkeit Interesse.

### Das Abstimmungsverhalten des Bundesrats im Gesetzgebungsverfahren

Bei Betrachtung der Konfliktsituation Bund/Länder (also Bundestag/Bundesrat) steht fest, dass bei entgegengesetzten Mehrheiten naturgemäß beide Seiten (Bundesregierung

Entscheidend ist nicht die Frage, ob man Macht hat, entscheidend ist die Frage, wie man mit ihr umgeht.  
/ Alfred Herrhausen /

und Opposition) für ihre Positionen bei den Ländern werben und versuchen, sich ihr Abstimmungsverhalten in der Länderkammer zu sichern. Allerdings wird das Länderinteresse nicht nur ideologisch oder parteipolitisch geleitet. Am Ende steht für viele Landesregierungen ein Abwägungsprozess zwischen Parteiräson und Landesinteresse. Besonders offenkundig wird dieser Sachverhalt, wenn in einem Bundesland Landtagswahlen anstehen und der Regierungschef sich zu profilieren sucht.<sup>13</sup> Das Scheitern von Gesetzesvorlagen im Gesetzgebungsprozess stellt grundsätzlich für beide Seiten, Regierung und Opposition,

Risiken dar. Während die Bundesregierung fürchtet, als schwach und handlungsunfähig zu gelten, droht der Opposition der Vorwurf der parteitaktischen Blockadehaltung.

Lehmbruch kritisiert daher dieses Verfahren, das zum einen Parteienwettbewerb, zum anderen konsensorientierte Politik beinhaltet.<sup>14</sup> Das Funktionieren des politischen Systems sei, seiner Meinung nach, durch den Strukturfehler („Strukturbruchthese“) und den damit einhergehenden knapp 42 Prozent zustimmungspflichtigen Gesetzen<sup>15</sup> gefährdet. Auch Scharpf sieht in den daraus oft resultierenden parteipolitisch motivierten Blockaden einen Hauptgrund für die Ineffizienz des bundesdeutschen Systems.<sup>16</sup> Ein Blick auf die in der Bundesrepublik herrschenden Mehrheitsverhältnisse legt offen, dass allerdings über weite Strecken der bundesrepublikanischen Geschichte zunächst eine kongruente Mehrheit in beiden Kammern herrschte. Erst in den 1970er Jahren traten unterschiedliche Mehrheiten auf. Die Regierung Kohl konnte lange auf eine doppelte Mehrheit zählen. Rot-Grün war dieses Privileg zumindest von 1998 bis 2000

Wahlperiode des Bundestages		1.-11.	12.	13.	14.	15.	16.	Summe
		1949-1990	1990-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2005	2005-2009	
<b>2.</b>	<b>Versagung der Zustimmung</b>							
2.1	Gesetzesbeschlüsse des Bundestages, zu denen der Bundesrat seine Zustimmung versagt hat	88	22	33	19	21	1	<b>184</b>
2.2	verkündete Gesetze (z. B. nach anschließendem Vermittlungsverfahren)	49	12	12	11	15	1	<b>100</b>
2.3	nicht verkündete Gesetze	40	10	10	7	5	0	<b>72</b>
<b>3.</b>	<b>Einsprüche des Bundesrates<sup>*)</sup></b>							
3.1	Anzahl der Einsprüche	26	5	13	5	22	3	<b>74</b>
3.2	Einspruch vom Bundestag zurückgewiesen	19	4	12	2	22	3	<b>62</b>
3.3	Einspruch vom Bundestag nicht zurückgewiesen oder nicht behandelt	7	1	1	3	0	0	<b>12</b>

\*) Die sogenannten „vorsorglichen Einsprüche“ sind hier nicht gezählt.

Tabelle 1: Abstimmungsverhalten des Bundesrates 1949 bis 2009<sup>18</sup>

Wahlperiode des Bundestages		1.-11.	12.	13.	14.	15.	16.	Summe
		1949-1990	1990-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2005	2005-2009	
<b>1.</b>	<b>Gesetzesvorlagen insgesamt</b>							
1.1	beim Bundestag eingebracht	6567	800	923	864	643	905	<b>10702</b>
1.2	vom Bundestag beschlossen, dem Bundesrat zugeleitet und von ihm beraten	4427	507	565	558	401	616	<b>7074</b>
1.3	vom Bundespräsidenten ausgefertigt und verkündet	4357	493	551	548	386	611	<b>6946</b>
1.3.1	als Zustimmungsgesetz <sup>*)</sup>	2257	282	328	299	196	255	<b>3617</b>
	(Anteil in Prozent)	(51,8)	(57,2)	(59,5)	(54,6)	(50,8)	(41,7)	<b>52,1</b>
1.3.2	als Einspruchsgesetz	2100	211	223	249	190	356	<b>3329</b>

\*) Hinsichtlich der Zustimmungsbedürftigkeit bestand in mehreren Fällen eine gegenteilige Rechtsauffassung des Bundesrates.

Tabelle 2: Anzahl der Gesetzesvorlagen 1949 bis 2009<sup>19</sup>

Wahlperiode des Bundestages		1.-11.	12.	13.	14.	15.	16.	Summe
		1949-1990	1990-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2005	2005-2009	
<b>Mitwirkung der Verwaltung</b>								
<b>4.a)</b>	<b>Rechtsverordnungen</b>							
4.1	dem Bundesrat zugeleitet und von ihm beraten	5548	639	619	504	436	468	<b>8214</b>
4.2	Zustimmung versagt	43	1	5	3	4	3	<b>59</b>
<b>4.b)</b>	<b>vom Bundesrat der Bundesregierung zugeleitete Verordnungsentwürfe</b>	0	0	9	11	13	8	<b>41</b>
<b>5. Allgemeine Verwaltungsvorschriften</b>								
5.1	dem Bundesrat zugeleitet und von ihm beraten	764	47	69	58	30	44	<b>1012</b>
5.2	Zustimmung versagt	4	1	1	1	2	0	<b>9</b>

**Tabelle 3: Abstimmungsverhalten des Bundesrates bei Rechtsverordnungen seit 1949<sup>21</sup>**

beschieden. Entgegengesetzte Mehrheiten zwischen Bundestag und Bundesrat können die Umsetzung von Gesetzesvorhaben beeinträchtigen. Oder, wie Roland Lhotta fragte: „Kann man (...) von obstinaten Blockaden und von Reformverhinderung sprechen?“<sup>17</sup>

Ein Blick in die offizielle Bundesratsstatistik zeigt, dass es, trotz dieser durchaus über Strecken schwierigen Konstellationen, keine Blockadetendenzen des Bundesrates gab:

Wie Tabelle 1 zeigt, hat der Bundesrat seit 1949 insgesamt 72 Gesetzesvorlagen seine Zustimmung bei zustimmungspflichtigen Gesetzen verweigert. In diesem Zeitraum gab es in toto 3617 Gesetzesvorlagen, die der Zustimmung durch die Länderkammer bedurften (siehe Tabelle 2).

Bis heute wurden somit (also auch über Zeiten entgegengesetzter Mehrheiten) nur zwei Prozent der zustimmungspflichtigen Gesetzesvorlagen endgültig von der Länderkammer blockiert.

Von den Rechtsverordnungen wurden durch die Länderkammer sogar nur 0,7 Prozent seit 1949 abgelehnt, wie Tabelle 3 zu entnehmen ist.<sup>20</sup>

Bei den Verwaltungsvorschriften betrug die Ablehnungsquote im gleichen Zeitraum 0,9 Prozent.<sup>22</sup> Eine Abweichung von der Regel stellt die 15. Wahlperiode dar: Ihre Ablehnungsquoten sind, aufgrund des Streits um die Ausgestaltung der Hartz-Gesetzgebung, im Vergleich die höchsten. Auch speziell die Ablehnungsquoten im Gesetzgebungsverfahren zu Zeiten mit ungleichen Mehrheiten fallen nicht aus dem Rahmen. Die Ablehnungsquote des Bundesrates von Gesetzen betrug zum Ausgang der 12. Wahlperiode (Regierungszeit Kohl) 3,5 Prozent. Bei prozentualer Zunahme der zustimmungspflichtigen Gesetzgebung von 57,2 Prozent (12. Wahlperiode) auf 59,5 Prozent (13.

Wahlperiode) fiel die Ablehnungsquote sogar auf drei Prozent.<sup>23</sup> Unter Rot-Grün sank die Ablehnungsquote seit 1990 auf ihren Tiefststand von 2,3 Prozent und 2,6 Prozent.<sup>24</sup>

Weder eine parteipolitische Blockadehaltung im Bundesrat bei entgegengesetzten Mehrheiten noch eine Zunahmetendenz sind somit nachweisbar.<sup>25</sup> Die Erklärungen hierzu sind vielseitig: Zum einen stärken Ministerpräsidenten gern durch Kooperationswillen ihr Standing innerhalb und außerhalb der Partei. Zum anderen ist der Politikstil einer Bundesregierung pragmatisch geprägt. So bemüht sie sich durch geschicktes politisches Taktieren, Blockaden zu umgehen. So werden entweder Gesetze in zustimmungspflichtige und in nicht zustimmungspflichtige Teile aufgespalten oder mit ‚Zustimmungsanreizen‘ versehen; teilweise werden Gesetze gar nicht erst eingebracht, um eine Ablehnung zu umgehen.<sup>26</sup>

#### **Mehrheitsfindung im Fünfparteiensystem**

Doch gelten die bislang gewonnenen Erkenntnisse auch im Fünfparteiensystem? Grundsätzlich sinkt das Blockadepotenzial durch das Absenken der zustimmungspflichtigen Gesetzgebung. Vor dem Hintergrund der Benzschens Analysen, nach denen das Landesinteresse sukzessiv für eine Landesregierung wichtiger wird als die Parteiräson, bilanzieren auch Detterbeck und Rensch, dass sich seit 1990 „Tendenzen zu mehr Eigenständigkeit des landespolitischen (Parteien-)Wettbewerbs und zu mehr Autonomie der regionalen Parteigliederungen feststellen“ lassen.<sup>27</sup> Es dürfte daher zu verstärkten Konflikten zwischen Bundesländern und einer Abkehr vom Konsensprinzip kommen.<sup>28</sup>

Seit dem Regierungswechsel 2009 tritt nun die bis dato unerwartete Konfliktlinie ‚Bundesregierung versus kongruent-regierte Bun-

desländer‘ hervor. So verweigerten neben A-Ländern auch B-Länder Gesetzen der Bundesregierung zumindest zunächst ihre Zustimmung. Nachdem seit 2010 wieder ungleiche Mehrheiten in beiden Kammern bestehen, dürfte das Regieren für die Bundesregierung noch schwieriger werden. Zentrale Reformprojekte von Schwarz-Gelb sollen im Bundesrat durch die A-Länder blockiert werden.

Die aktuelle Bilanz über die Föderalismusreform aus dem Jahr 2006 besagt, dass der große Wurf bei der Reform verfehlt wurde. Mit über 40 Prozent ist der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze noch zu hoch.<sup>29</sup> Das gesteigerte Interesse von Union und SPD nach der Zeit der Großen Koalition, sich wieder gegeneinander zu profilieren, lässt erahnen, dass parteitaktisches Handeln die Tagespolitik stärker beeinflussen und die Konsenssuche erschweren könnte. Grundsätzlich wird alleine durch die Vielzahl unterschiedlicher Koalitionen in den Ländern eine Kompromissuche, mit dem Ziel einer Mehrheit in der Länderkammer, schwieriger.

Ein Kompromiss ist nur dann gerecht, brauchbar und dauerhaft, wenn beide Parteien damit gleich unzufrieden sind.  
/ Henry Kissinger /

Infolge des neuen Fünfparteiensystems dürfte es zukünftig verstärkt auch zu Dreierbündnissen auf Länderebene kommen. Soll nicht die Große Koalition bei der Regierungsbildung auf Landesebene die Regel werden, so ist es für die Mehrheitsfindung im Bundesrat notwendig, mit mehreren Parteien einen Kompromiss zu suchen. Bis zum Bruch der schwarz-grünen Landesregierung in Hamburg konnte die Bundesregierung im Bundesrat Mehrheiten mit SPD oder

Grünen erreichen.<sup>30</sup> Nach den Landtagswahlen bis Mitte 2011 ist die Mehrheit in der Länderkammer nur noch im Zusammenspiel von Bundesregierung und SPD möglich. Vom Ausgang weiterer Landtagswahlen wird abhängen, ob nicht schließlich nahezu alle im Bundestag vertretenen Parteien im Bundesrat zusammenarbeiten müssen, um in der Länderkammer Mehrheiten zu erzielen. Das föderale Mehrebenensystem der Parteien muss seine Handlungsfähigkeit beweisen.<sup>31</sup> Die Politik und somit die Parteien werden sich der Herausforderung annehmen und künftig neue Wege der Mehrheitsfindung in der Länderkammer suchen.<sup>32</sup> Die ‚temporäre Allparteien-Koalition‘ zur Mehrheitsfindung ist Ergebnis eines sich wandelnden ‚fluiden Parteiensystems‘.<sup>33</sup> Sie stellt, gerade vor dem Hintergrund des historisch belegten konsensualen Weges zwischen Bund und Ländern, nicht eine Bedrohung, sondern eine Chance dar.

### Fazit

Der Bundesrat kann schon deswegen nicht als Blockadeinstitution betitelt werden, weil der föderale Aufbau gerade im Hinblick auf Handlungsmuster funktioniert: „Der deutsche parlamentarische Bundesstaat funktioniert, weil sich Parteienkonkurrenz und föderale Aushandlungsmuster verschränken, sich gegenseitig begrenzen und moderieren: Auf der einen Seite konkurrieren politische Parteien ebenenübergreifend um politische Macht und streben innerparteiliche Geschlossenheit an, andererseits aber sind diese Parteien keine monolithischen Blöcke oder hierarchische Organisationen, sondern vereinen unter einem Dach eine Vielzahl verschiedener, teilweise gegensätzlicher Interessen“.<sup>34</sup> Es ist unstrittig, dass aufgrund der zustimmungspflichtigen Gesetzgebung im Bundesrat eine ‚Zweitregierung‘ herangewachsen ist. Allerdings weisen die Zahlen seit 1949 aus, dass eine Blockade der Bundesregierung durch die Bundesratsmehrheit nie dauerhaft stattfand. In Fällen, in denen die Länderkammer zunächst ihre notwendige Zustimmung zur Gesetzesvorlage verweigerte, nahm der Vermittlungsausschuss eine oftmals erfolgreiche Scharnierstellung ein. Die Folge der Vermittlungstätigkeit war, dass 98 Prozent der Gesetzesvorlagen, wenn auch nach einer inhaltlichen Überarbeitung, gemeinschaftlich von Bundestag und Bundesrat verabschiedet wurden. Das beständige Vorurteil von der Blockade-Institution Bundesrat lässt sich somit anhand der Zahlen klar widerlegen. Burkhard/Manow haben

dies mit ihrer Untersuchung zum Blockadepotenzial ebenfalls untermauert: Es gibt „keinen weithin unterstellten und intuitiv nahe liegenden linearen Zusammenhang von steigender Konfrontation bei steigender Regierungsfeindlichkeit des Bundesrats, sofern man Konfrontation über das Abstimmungsverhalten der Opposition im Bundestag operationalisiert. Vielmehr bestätigen sich [...] Modellvorhersagen, dass die Zeiten unsicherer Mehrheitsverhältnisse tendenziell Zeiten der verschärften parteipolitischen Konfrontation sind, während die Regierung in Zeiten klarer Oppositionsmehrheit – notgedrungen – den Kompromiss mit der Opposition sucht.“<sup>35</sup>

Das Fehlurteil ‚Bundesrat als Blockierer‘ wähnt sich immer dann als bestätigt, wenn in Wahlkampfzeiten, aufgrund von verstärktem Profilierungsdrang der Parteien, Gesetze medienwirksam gestoppt werden. Burkhard/Manow belegen, dass insbesondere sechs Monate vor einer Bundestagswahl die Konfliktpotenziale bei der zustimmungspflichtigen Gesetzgebung steigen.<sup>36</sup> Grundsätzlich sind Parteien Abbilder von Mehrebenensystemen. Parteien vereinen unter ihrem Dach Kommunal-, Landes- und Bundespartei und tragen somit intern bereits diverse Interessenunterschiede aus. Somit ist das Abstimmungsverhalten im Bundesrat das Ergebnis des vorgeschalteten parteiinternen Diskussionsprozesses. Diese parteipolitische Koordinierung ist entscheidend dafür verantwortlich, das Zuschnappen der Scharpfischen ‚Verflechtungsfälle‘ zu verhindern.<sup>37</sup>

Den grundlegenden Widerspruch, den Lehbruch im Konstrukt Bundesrat bereits Mitte der 1970er ausmachte und auch später stets betonte, dass im Bundesrat immer ein Nebeneinander von Mehrheitsentscheid und föderaler Konsenssuche existiert, lässt sich nur schwer auflösen: Dies gelänge nur, wenn eine grundsätzliche Abschaffung der zustimmungspflichtigen Gesetzgebung stattfände. Bei der jetzigen Struktur wird der parteipolitische Einfluss stets auf den föderalen Aufbau wirken. Doch die Zahlen belegen, dass das Veto nur sehr begrenzt zu einem definitiven Nein des Bundesrates geführt hat. Zudem kann anhand der Zahlen keine Aussage getroffen werden, ob durch die Blockade der Gesetze im Bundesrat dem Gemeinwohl mehr geschadet wurde, als wenn sie beschlossen worden wären. Verlässliche Aussagen dazu, ob die Ablehnung zu einem Gesetz parteipolitisch oder inhaltlich motiviert war, wird kein Bundesrats-

mitglied ehrlich zugeben.

Über Reformen des bundesdeutschen, föderalen Konstrukts wurde seit längerer Zeit breit in Politik und auch Wissenschaft diskutiert,<sup>38</sup> teilweise sind Entflechtungsmaßnahmen auch in die Beschlüsse zur Föderalismusreform eingegangen. Ein Weg, um die Konsensfindung zumindest zu erleichtern, wäre, die Zahl der Bundesländer spürbar zu verringern. An dieser Stelle kann allerdings auf die einzelnen Diskussionen und deren Details nicht eingegangen werden.<sup>39</sup>

Dieser Beitrag kommt vielmehr zu dem Schluss, dass der Bundesrat nicht als verlängerter Arm der Parteizentralen fungiert, sondern sich konstruktiv in die Gesetzgebung einbringt und hierbei seine Länderinteressen aufrichtig vertritt, um sich an der Lösung der Zukunftsfragen konstruktiv und im Sinne des Gemeinwohls zu beteiligen. Somit bestätigt sich Renzschs Analyse, dass sich die Verbindung von Parteienwettbewerb und Bundesstaat in der Praxis bewährt habe und zur Problemverarbeitungsfähigkeit eher beigetragen hat, statt diese zu behindern.<sup>40</sup>

### Anmerkungen

1. Strohmeier 2003: 17.
2. Zitiert nach: Deupmann 1997: 1.
3. Die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze erreichte in der 13. Wahlperiode ihren Höchststand: knapp 60 Prozent. Seitdem sank die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze kontinuierlich. Vgl. Bundesrat 2009: 5.
4. Vgl. Stüwe 2004: 26.
5. Vgl. Stüwe 2004: 26.
6. Statt der 37 Stimmen im Bundesrat, über die Schwarz-Gelb bei Regierungsübernahme im Bund verfügte, konnte Schwarz-Gelb seit der Wahl in Nordrhein-Westfalen nur noch auf die Stimmen aus Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Sachsen und Schleswig-Holstein mit insgesamt 31 Stimmen setzen. Nach den Regierungsverlusten in Hamburg und Baden-Württemberg in der ersten Jahreshälfte 2011 verfügt Schwarz-Gelb nur noch über 25 Stimmen in der Länderkammer.
7. Grande 2002: 181; Lehbruch 2000: 9.
8. Vgl. Grande 2002: 201.
9. Vgl. Benz 2003: 34ff.
10. Offensichtliche Konfliktlinien im Gesetzgebungsverfahren: Bundestag/Bundesrat, Landesregierung/Bundespartei, Bundesland/Bundesland, Bundesministerium/Bundesministerium, Bundesregierung/Bun-

despräsident, Bundesregierung/Bundesverfassungsgericht. Der Autor erhebt mit den genannten Konfliktlinien ausdrücklich nicht den Anspruch auf Vollständigkeit, sondern beschränkt sich im Sinne der Anschaulichkeit auf die wesentlichen, im Gesetzgebungsverfahren offensichtlichen Konfliktlinien. Weitere Konfliktlinien finden sich zudem innerhalb einzelner Akteure (z.B. zwischen einzelnen Flügeln oder Landesgruppen in Fraktionen).

11. Vgl. Oswald 2009.

12. Das Schaubild stammt von einem Vortragsskript von Henrik Scheller aus seinem Hauptseminar *Föderale Politikgestaltung im Deutschen Bundesstaat* an der Freien Universität Berlin (WiSe 06/07).

13. Vgl. Renzsch 2000: 55f.

14. Vgl. Lehbruch 2000.

15. Vgl. Bundesrat 2009: 5.

16. Vgl. Scharpf 1999.

17. Lhotta 2003: 19.

18. Vgl. Bundesrat 2009: 7, eigene Darstellung

19. Vgl. Bundesrat 2009: 5, eigene Darstellung

20. Seit 1990 bewegte sich die Ablehnungsquote bei Rechtsverordnungen zwischen 0,2 Prozent (12. Wahlperiode) und 0,9 Prozent (15. Wahlperiode).

21. Vgl. Bundesrat 2009: 8, eigene Darstellung

22. Seit 1990 bewegte sich die Ablehnungsquote bei Verwaltungsvorschriften zwischen 0 Prozent (16. Wahlperiode) und 6,7 Prozent (15. Wahlperiode).

23. In der 13. Wahlperiode wurden von 328 zustimmungspflichtigen Gesetzen erneut nur zehn Gesetze durch den Bundesrat abgelehnt.

24. Zudem sank der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze in der 15. Wahlperiode im Vergleich zur vorangegangenen Wahlperiode um rund vier Prozent.

25. Vgl. hierzu u.a.: Stüwe 2004; Leunig 2004; Lhotta 2003.

26. Renzsch 2000: 62f.; Burkhard/Manow 2006.

27. Detterbeck/Renzsch 2008: 39f.

28. Vgl. Sturm 1999: 212f.

29. Vgl. Funk 2009: 4; Preuß 2010: 6.

30. Mehrheit: 35 Stimmen. Union/FDP/SPD: 38; Union/FDP/Grüne: 37.

31. Dies würde Leunigs Kritik der bisherigen Unfähigkeit des Mehrebenensystems, eine Problemlösung in diesem Punkte zu erreichen, beheben. Vgl. Leunig 2003: 251.

32. Es wird zukünftig notwendig sein, aufgrund abnehmender Segmentierung in den

Landesparlamenten auch Landesregierungen, wie z.B. eine Jamaika-Koalition, bei einer Mehrheitsfindung mit einzubinden. Mittelfristig ist zu erwarten, dass auch Ampel-Koalitionen, Rot-Rot-Grüne-Koalitionen oder wieder Schwarz-Grüne-Bündnisse die Interessen der jeweiligen Länder im Bundesrat vertreten.

33. Vgl. zum Wandel des Parteiensystems insbesondere: Haas/Jun/Niedermayer 2008. ‚Fluides Parteiensystem‘ ist ein von Oskar Niedermayer geprägter Begriff. Siehe Niedermayer 2008: 9-35.

34. Renzsch 2000: 54.

35. Burkhard/Manow 2006: 26.

36. Vgl. Burkhard/Manow 2006: 25.

37. Vgl. Renzsch 2000: 73f. ‚Verflechtungsfälle‘ ist ein von Fritz W. Scharpf geprägter Begriff. Siehe Scharpf 1985: 323-356.

38. Vgl. Sturm 2010.

39. Vgl. hierzu Stüwe 2004; Leunig 2004; Lhotta 2003.

40. Vgl. Renzsch 2000: 54.

#### Literatur

Benz, Arthur (2003): Reformpromotoren oder Reformblockierer? Die Rolle der Parteien im Bundesstaat. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 53, B 29-30/2003, 32-38.

Bundesrat (2009): Die Arbeit des Bundesrates im Spiegel der Zahlen. Statistische Angaben für die Zeit vom 7. September 1949 bis zum 27. Oktober 2009, Berlin 2009.

Burkhard, Simone / Manow, Philip (2006): Veto-Antizipation. Gesetzgebung im deutschen Bikameralismus. In: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 06/3, Köln, Mai 2006.

Detterbeck, Klaus / Renzsch, Wolfgang (2008): Symmetrien und Asymmetrien im bundesstaatlichen Parteienwettbewerb. In: Haas, Melanie / Jun, Uwe / Niedermayer, Oskar: Die Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 39-55.

Deupmann, Ulrich (03.12.1997): Oskar Lafontaine kündigt eine „fundamental andere“ Politik an. In: Berliner Zeitung (282/1997), 1.

Funk, Albert (09.11.2009): Gedämpfte Aufregung. Erste Bilanz der Föderalismusreform von 2006 fällt gemischt aus – der Bund jedenfalls kann nicht klagen. In: Der Tagesspiegel (20436/2009), 4.

Grande, Edgar (2002): Parteiensystem und Föderalismus. Institutionelle Strukturmuster

und politische Dynamiken im internationalen Vergleich. In: Benz, Arthur / Lehbruch, Gerhard (Hg.): Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 32, Wiesbaden, 179-212.

Haas, Melanie / Jun, Uwe / Niedermayer, Oskar (2008): Die Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Lehbruch, Gerhard (2000): Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 3. erweiterte und aktualisierte Auflage. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. (1. Auflage: 1976).

Leunig, Sven (2004): Länder- versus Parteiinteressen im Bundesrat. Realer Dualismus oder fiktive Differenzierung? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 54, B50-51/2004, 33-38.

Leunig, Sven (2003): Föderale Verhandlungen. Bundesrat, Bundestag und Bundesregierung im Gesetzgebungsprozess, Frankfurt/Main: Peter Lang.

Lhotta, Roland (2003): Zwischen Kontrolle und Mitregierung. Der Bundesrat als Oppositionskammer? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 53, B43/2003, 16-22.

Niedermayer, Oskar (2008): Das fluide Fünfparteiensystem nach der Bundestagswahl 2005. In: Niedermayer, Oskar (Hg.): Die Parteien nach der Bundestagswahl 2005. Wiesbaden: VS Verlag, 9-35.

Oswald, Bernd (2009): Der Bundesrat im Fünf-Parteien-System. Schwierige Mehrheitsverhältnisse in der Länderkammer. In: [http://bundespolitik-deutschland.suite101.de/article.cfm/der\\_bundesrat\\_im\\_fuenfparteiensystem](http://bundespolitik-deutschland.suite101.de/article.cfm/der_bundesrat_im_fuenfparteiensystem). Abgerufen am 08.10.2009.

Preuß, Roland (15.05.2010): Föderalismusreform. Die Macht der Länder ist ungebrochen. In: Süddeutsche Zeitung (110/2010), 6.

Renzsch, Wolfgang (2000): Bundesstaat oder Parteienstaat: Überlegungen zu Entscheidungen im Spannungsfeld von föderaler Konsensbildung und parlamentarischem Wettbewerb in Deutschland. In: Holtmann, Everhard / Voelkow, Helmut (Hg.): Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 53-78.

Scharpf, Fritz W. (1999): Föderale Politikverflechtung: Was muß man ertragen – was kann man ändern? In: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Working Paper 99/3, Köln, April 1999.

Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 26, 323-356.

Strohmeier, Gerd Andreas (2003): Zwischen Gewaltenteilung und Reformstau: Wie viele Vetospieler braucht das Land? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 53, B51/2003, 17-22.

Sturm, Daniel Friedrich (11.06.2010): SPD plant parteiübergreifenden Vorstoß zur Ländereeregulierung. In: Die Welt, <http://www.welt.de/die-welt/politik/article7997837/SPD-plant-parteiuebergreifenden-Vorstoss-zur-Laenderneugliederung.html>. Abgerufen am 11.06.2010.

Sturm, Roland (1999): Party Competition and the Federal System: The Lehbruch Hypothesis Revisited. In: Jeffrey, Charlie (Hg.): Recasting German Federalism. The Legacies of Unification, London/New York: Pinter, 197-216.

Stüwe, Klaus (2004): Konflikt und Konsens im Bundesrat. Eine Bilanz (1949-2004). In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 54, B50-51/2004, 25-32.



Mathias Bauer ist Diplom-Politologe und derzeit Wissenschaftlicher Mitarbeiter einer Bundestagsabgeordneten. Zudem ist er Promotionsstudent (Schwerpunkt: Das Politische System der Bundesrepublik Deutschland) an der Freien Universität Berlin.

Kontaktdaten:

Mathias Bauer  
Deutscher Bundestag  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin  
Tel: 030/22 77 34 66  
Fax: 030/22 77 63 03

## Die Vetospielertheorie nach George Tsebelis am Beispiel der deutschen Parteiendemokratie.

von Lennart Grumer

**Z**usammenfassung: Dieser Beitrag testet die Vetospielertheorie von George Tsebelis an der deutschen Wirklichkeit und kommt dabei zu dem Ergebnis, dass sie einige Schwächen aufweist. Die Theorie definiert ‚Vetospieler‘ als Akteure, deren Zustimmung erforderlich ist, um im Bereich der Legislative Veränderungen am Status quo vorzunehmen. Insbesondere die Klassifizierung des Bundesrates als Vetospieler ist jedoch umstritten und berücksichtigt nicht hinreichend differenziert, dass der Bundestag ein Veto des Bundesrates bei Einspruchsgesetzen überstimmen kann. Bezogen auf die Zustimmungsgesetze ist der Bundesrat zwar Vetospieler, dennoch entsprechen auch hier die von der Theorie prognostizierten Ergebnisse selten der bundesdeutschen Wirklichkeit. Der Grund ist, dass die Wirklichkeit sehr viel komplexer ist als die Theorie, die taktisches Handeln nicht berücksichtigt.

### Einleitung

Veränderungen des politischen Status quo scheitern nicht selten am Veto eines beteiligten Akteurs. In Deutschland können politische Reformen durch unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat, die formelle Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten oder die inhaltliche

Prüfungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts blockiert werden.

Taktische und kurzfristig denkende Vetopolitik, die Partikularinteressen durchsetzt, kann dabei besonders die Interessen derer gefährden, denen das politische System kein Vetorecht zubilligt: zukünftigen Generationen. Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist, den Einfluss zu analysieren, den ‚Vetospieler‘, also „[...] Akteure, von deren Zustimmung der Erfolg [einer politischen] Reform abhängt“,<sup>1</sup> auf die Entscheidungsfindung im politischen System Deutschlands haben. Neben der Identifikation der verschiedenen Vetospieler im politischen System der BRD interessiert die Frage, wie Vetospieler auch politische Inhalte beeinflussen. Diese Fragestellung umfasst zwei Hauptaspekte: Erstens soll erfasst werden, inwiefern die Vetospielertheorie das Handeln der beteiligten Akteure erklärt. Zweitens soll geprüft werden, ob sich mit Hilfe der Vetospielertheorie neue wissenschaftliche Erkenntnisse gewinnen lassen.

### Die Theorie der Vetospieler

#### Einordnung in die vergleichende Regierungslehre

Der 1995 erstmals von Tsebelis veröffentlichte Ansatz ist auf dem Gebiet der verglei-

chenden Regierungslehre die Grundlage für ein vollkommen neuartiges Modell. Während klassische InstitutionalistInnen Mehrheits- oder Konsensdemokratien, Zwei- oder Mehrparteiensysteme, und Demokratien von Diktaturen unterscheiden, betrachtet die Vetospielertheorie „alle institutionellen Arrangements und politischen Wettbewerbskonstellationen als funktional äquivalent“. <sup>2</sup> Tsebelis ordnet sich selbst dem Institutionalismus zu und bestreitet damit zwar nicht die Möglichkeit der Beeinflussung eines politischen Systems durch die Institutionen, aber er gewichtet das Handeln der Akteure stärker als den Einfluss der Institutionen. <sup>3</sup>

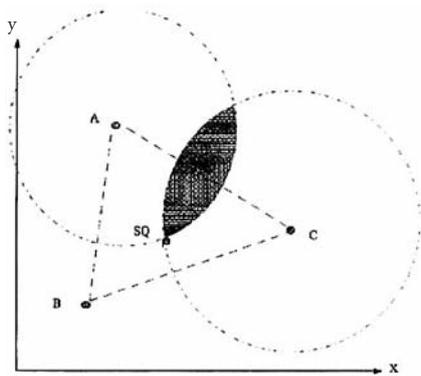
#### Annahmen und Ziele der Theorie

Eine zentrale Annahme der von Tsebelis vorgelegten Form der Vetospielertheorie ist die Annahme, dass es „individuelle oder kollektive Akteure [gibt], deren Zustimmung erforderlich ist, um im Bereich der Legislative Veränderungen des Status quo vorzunehmen“. <sup>4</sup> Anders ausgedrückt handelt es sich um Akteure, deren Veto eine Änderung des legislativen Status quo verhindern kann. Alle Akteure eines politischen Systems, auf die diese Beschreibung zutrifft, nennt Tsebelis Vetospieler. <sup>5</sup>

Tsebelis möchte mit der Vetospielertheorie die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen politischen Handelns erklären und deren Eintreten vorhersagen.<sup>6</sup> Der Begriff ‚Policy-Stabilität‘ beschreibt in einem politischen System die Wahrscheinlichkeit des Eintretens von politischen Veränderungen.<sup>7</sup> Es handelt sich also um die Fähigkeit, wesentliche inhaltliche Grundpositionen zu verändern. Fragt man nun, wovon diese Reformfähigkeit abhängt, so besagt die Hauptthese der Vetospielertheorie, dass die Zahl und Art der Vetospieler die Policy-Stabilität beeinflussen.<sup>8</sup>

#### Das geometrische Raummodell

Die Vetospielertheorie beruht auf dem räumlichen Politikmodell der euklidischen Parteidistanz.<sup>9</sup> Im Gegensatz zu einem strategisch handelnden Akteur geht der Akteur im euklidischen Modell „entsprechend seiner Policy-Präferenzen [vor] und [strebt] nach Entscheidungen [...], die seinem Idealpunkt, seiner idealen policy, möglichst nahe kommen.“<sup>10</sup>



**Abbildung 1:**  
Beispiel für ein geometrisches Raummodell<sup>11</sup>

Dieses Beispiel für ein geometrisches Raummodell zeigt eine vereinfachte Darstellung einer Verhandlungssituation im Parlament zwischen der Regierungskoalition (A und C) sowie einer Oppositionspartei mit Vetomöglichkeit (B). Jeder Partei kann nun ein eindeutiger Wert für ihre bevorzugte Position hinsichtlich der zwei Politikdimensionen (X und Y) zugeordnet werden. SQ (Status quo) bildet die gegenwärtige Lage ab. Der grau markierte Bereich zeigt die Schnittmenge aller denkbaren Entscheidungen, die von der Regierungskoalition unterstützt werden. Gesetzt den Fall, es gäbe eine absolute Mehrheit für die Koalition und B hätte keine Vetomöglichkeit, würden sich A und C auf einen neuen SQ innerhalb des

grauen Bereiches einigen. Solange aber B ein Vetospieler ist, wäre jede Veränderung des SQ in Richtung des grauen Bereiches eine Verschlechterung für B. Folgerichtig versagt B die Unterstützung für eine Veränderung des SQ. Eine Einbeziehung von B in den Entscheidungsprozess wäre bei der abgebildeten Konstellation jedoch nicht hilfreich, da die Distanz von B nach SQ nicht weiter verringert werden kann, ohne die gemeinsame Interessenssphäre von A und C zu verlassen.

Gleichungen sind wichtiger für mich, weil die Politik für die Gegenwart ist, aber eine Gleichung etwas für die Ewigkeit.  
/ Albert Einstein /

#### Analyse der unabhängigen Variable Vetospieler

Die unabhängige Variable ‚Vetospieler‘ kann mit Hilfe von drei Faktoren erfasst werden. Nacheinander sollen nun Anzahl und Typ, Kongruenz und interne Kohäsion von Vetospielern analysiert werden. Tsebelis unterscheidet hinsichtlich der Anzahl und des Typs ‚individuelle‘, ‚kollektive‘, ‚institutionelle‘ und ‚parteilpolitische‘ Vetospieler.<sup>12</sup> Beispiele für die genannten Typen führt Abbildung 2 auf.

	<b>institutioneller Vetospieler</b>	<b>parteilpolitischer Vetospieler</b>
<b>individueller Vetospieler</b>	US Präsident	Monolithische Partei
<b>kollektiver Vetospieler</b>	Kammern eines 2-Kammern-Parlaments	Parteien einer Koalition

**Abbildung 2: Beispiele nach Art und Typ der Vetospieler<sup>13</sup>**

Weiterhin besagt die Absorptionsregel, dass institutionelle durch parteipolitische Vetospieler dominiert werden können, wenn letztere Kontrolle über erstere ausüben.<sup>14</sup> Aus dieser Annahme folgt gemäß der Vetospielertheorie die These, dass mit steigender Anzahl der Vetospieler in einem politischen System dessen Reformfähigkeit zumindest gleich bleibt, eher aber sinkt.<sup>15</sup> Sollte ein Akteur aber dennoch planen, den Status quo zu verändern, so kommt demjenigen Vetospieler, der als erster seine Präferenzen bekanntgeben kann, die führende Rolle zu.<sup>16</sup> Liegen die Idealpunkte zweier Vetospieler sehr weit auseinander, ist die Wahrchein-

lichkeit des politischen Wandels niedriger als in einer Konstellation mit drei Vetospielern, deren Idealpunkte aber sehr eng beieinanderliegen.<sup>17</sup> Dieser Faktor wird unter dem Begriff Kongruenz geführt.

Augenscheinlich hat ein geschlossen auftretender kollektiver Vetospieler mehr Macht als ein von Abweichlern dominierter. Dieser innere Zusammenhalt wird als Kohäsion bezeichnet.<sup>18</sup> Starke Vetospieler entstehen dann, wenn die interne Kohäsion besonders groß ist, und reduzieren die Wahrscheinlichkeit gesellschaftlichen Wandels.<sup>19</sup>

#### Fallbeispiel:

#### Das politische System der BRD Identifikation der Vetospieler und Überprüfung der Absorptionsregel

Zur Veränderung des legislativen Status quo bedarf es eines Gesetzes. Das deutsche Grundgesetz weist dem Bundestag die Kompetenz zum Beschließen der Bundesgesetze zu. Im Regelfall stimmt der Bundestag nach einfacher Mehrheit ab, d.h. die Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet über das Gesetz. Fraglich ist, ob der Bundesrat ein Vetospieler ist. In Art. 77 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz könnte in der dort geregelten Zuleitungspflicht ein Hinweis auf die Vetomacht des Bundesrates gesehen werden.<sup>20</sup>

Unterscheidet man zunächst zwischen Zu-

stimmungs- und Einspruchsgesetzen, so fällt auf, dass erstere zwischen 1949 und 1998 nur 53,1 Prozent der ausgefertigten Gesetze darstellen.<sup>21</sup> Für die verbleibenden knapp 47 Prozent hat ein Veto des Bundesrats nur aufschiebende Wirkung. Eine vergleichbar breite Gegenüberstellung des Verhältnisses auf Basis des in der Föderalismusreform 2006 neu gefassten Art. 84 Abs. 1 S. 2 des Grundgesetzes zur Abweichungsbefugnis liegt noch nicht vor, jedoch ist anzunehmen, dass die Neuregelungen geeignet sind, die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze erheblich zu reduzieren.<sup>22</sup>

Trotz unterschiedlicher parteipolitischer Zu-

sammensetzung der Häuser kann der Bundestag also ein Veto gegen Einspruchsgesetze mit Mehrheitsbeschluss zurückweisen. Dieser Tatsache muss auch bei der Vetospieleranalyse Rechnung getragen werden, was die Zuordnung des Bundesrates äußerst problematisch macht. Zwar kann bei einer Einzelfallanalyse immer anhand des Gesetzes bestimmt werden, ob der Bundesrat ‚im konkreten Fall‘ Vetospieler war oder nicht. Prinzipiell sind jedoch zwei Szenarien denkbar, welche die Klassifizierung des Bundesrates betreffen.

Erstens kann die Konstellation der Mehrheitsverhältnisse im Bundestag und Bundesrat die Zahl der Vetospieler erheblich beeinflussen. Zwar könnte der Bundesrat formal gesehen immer Vetospieler werden, doch setzt dies die Beschränkung der Gesetzgebung auf Zustimmungsgesetze voraus. In der Realität waren aber auf Regierungsseite fast ausschließlich Zwei-Parteien-Koalitionen am Entscheidungsprozess im Bundestag beteiligt. Sofern die Koalition derselben Mehrheit angehört wie die Mitglieder des Bundesrats, käme die Absorptionsregel zur Anwendung. In dieser Konstellation gäbe es also zwei parteipolitische Vetospieler (die Regierungsparteien), die den institutionellen Vetospieler Bundesrat absorbieren.

Zweitens ist der anders gelagerte Fall denkbar, dass unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse in beiden Häusern herrschen. In diesem Fall bleiben die beiden parteipolitischen Vetospieler des Bundestags unverändert, es tritt aber der Bundesrat als institutioneller Vetospieler hinzu.<sup>23</sup>

In Deutschland wird der institutionelle Vetospieler Bundesrat seit der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen im Mai 2010 nicht mehr durch die parteipolitischen Akteure absorbiert. Theoretisch ergeben sich daraus zwei Vetospieler für die Bundesrepublik: CDU und FDP. Folgt man Tsebelis' erster These, so müsste ein relativ wechselfreundliches Klima vorherrschen, da eine geringe Anzahl von Vetospielern die Veränderung des Status quo prinzipiell begünstigt.<sup>24</sup> Ein vollständiges Bild ergibt sich erst nach Prüfung der Kongruenz und der inneren Kohäsion der kollektiven Akteure.

#### *Kongruenz der Vetospieler*

Verglichen mit anderen Interessensgruppen erscheinen Parteien in Deutschland immer noch relativ stark, insbesondere sofern es ihnen gelingt, sich entlang gesellschaftlicher Konfliktlinien zu positionieren. Somit wäre

ein struktureller Anreiz gegeben, als Partei die Unterscheidbarkeit zu anderen Parteien zu wahren, was ihrer Kongruenz tendenziell entgegenwirkt. Jedoch ist derzeit zwischen dem großen und dem kleinen Koalitionspartner keine Kongruenz festzustellen. Vielmehr setzt der kleine Koalitionspartner eigene inhaltliche Schwerpunkte und kompensiert den Verlust polarisierender Positionen der großen Parteien durch geschicktes Besetzen der frei gewordenen Positionen. Diese Einschätzung deckt sich auch mit empirisch ermittelten Daten, wonach 84 Prozent der Befragten die Koalition als zerstritten wahrnehmen.<sup>25</sup>

Somit ist zwar eine ausgeprägte Lagerbildung im deutschen Parteiensystem feststellbar, die jedoch nicht mit Kongruenz verwechselt werden darf. Die inhaltliche Übereinstimmung der am Entscheidungsprozess beteiligten Akteure CDU/CSU und FDP ist zwar im sozio-ökonomischen Bereich hoch, doch im sozio-kulturellen Bereich eher niedrig. Der Grad ihrer ideologischen Distanz erscheint etwa bei der Eintragung gleichgeschlechtlicher Lebenspartnerschaften größer als zwischen FDP und Grünen. Es ist gemäß der Vetospielertheorie zu erwarten, dass mit größer werdender ideologischer Distanz (also geringerer Kongruenz) zwischen den Vetospielern die Wahrscheinlichkeit einer Veränderung des Status quo in den Bereichen der Rechts-, Familien- und Frauenpolitik sinkt, aber in der Wirtschafts-, Verteilungs- und Energiepolitik eher steigt.

#### *Interne Kohäsion der kollektiven Vetospieler*

Grundsätzlich fällt im deutschen parlamentarischen System eine ausgeprägte Fraktions- und Parteiendisziplin auf.<sup>26</sup> Es scheint also ein informeller Konsens innerhalb der Parteien zu bestehen, der abweichendes Verhalten sanktioniert bzw. Verhalten gemäß der Parteilinie belohnt. Dies ist umso erstaunlicher, als es keine gesetzliche Grundlage für oder einen Zwang zur Fraktionsdisziplin gibt. Sucht man den Grund für dieses stark ausgeprägte Interesse an einem einheitlichen, geschlossenen Auftreten in der demokratischen Tradition Deutschlands, so ist der Wunsch nach Machterhalt eine plausible Erklärung.<sup>27</sup> Eine andere Meinung sieht es als die maßgebliche Aufgabe des Fraktionsgeschäftsführers an, Fraktionsdisziplin herbeizuführen.

Ganghof und Manow kommen in ihrer Analyse des deutschen Parteiensystems zu dem Ergebnis, dass innerparteilicher Wett-

bewerb der Geschlossenheit eher schadet, wohingegen Wettbewerb mit anderen Parteien zu einem geschlossenen Erscheinungsbild beiträgt.<sup>28</sup> Bezogen auf die gegenwärtige Situation wäre es also plausibel anzunehmen, dass die CDU in einer Schwarz-Gelben Koalition sich stärker gegen die SPD abgrenzen wird als in einer Großen Koalition. Diese Polarisierungsstrategie nach außen mit gleichzeitiger Homogenisierung nach innen müsste dann umso stärker für die FDP zutreffen, deren Regierungsbeteiligung mit ihrem ‚Wunschpartner‘ sie innerparteilich festigt, da sie sich gegenüber Rot-Grün abgrenzen könnte.

Die Absorption des institutionellen Akteurs ‚Bundesrat‘ durch die parteipolitischen Akteure ist zwar eine konsistente Anwendung der Absorptionsregel, im Ergebnis vereinfacht sie das Ergebnis aber in unzulässiger Weise. Selbst in einer Großen Koalition mit verfassungsändernder Mehrheit, bei der eine Absorption am wahrscheinlichsten wäre, tritt der Bundesrat nach wie vor als Vetospieler auf. So legte er etwa zu Zeiten der ersten Großen Koalition unter Kiesinger bei einem Anteil von 50,6 Prozent Zustimmungsgesetzen gegen 22 ein Veto ein, davon bei 14 erfolgreich. In der Ära Kohl gab es bei

Ein an die Macht gekommener Freund,  
ist ein verllorener Freund.  
/ Henry Brooks Adam /

einem etwas niedrigerem Anteil an Zustimmungsgesetzen zwischen 1983 und 1990 gerade einmal ein erfolgreiches Bundesratsveto.<sup>29</sup> Und auch in der gegenwärtigen Situation, in der die Regierungskoalition eine Mehrheit im Bundesrat besitzt, wird das Veto als faktisches und strategisches Druckmittel der Unions-Ministerpräsidenten genutzt.<sup>30</sup> Daraus folgt, dass die Übereinstimmung der Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat kein zuverlässiger Indikator für die Absorption der Vetospieler in Deutschland sein kann. Vielmehr ist der Bundesrat ein äußerst heterogener Akteur. Aus zwei weiteren Gründen ist trotz übereinstimmender Mehrheitsverhältnisse in Deutschland die Anwendung der Absorptionsregel nicht möglich: Zum einen werden die Mitglieder des Bundesrats von den Landesregierungen bestellt und abberufen.<sup>31</sup> Zum anderen verfolgen Landesregierungen oftmals andere Interessen als die Bundesregierung, selbst wenn beide von der gleichen Partei gestellt werden.<sup>32</sup> Differenzierter betrachtet stellt sich der Bundesrat als eine An-

sammlung von potentiellen Vetospielern (den Ministerpräsidenten) dar, deren Parteizugehörigkeit keine zuverlässigen Vorhersagen über ihr Abstimmungsverhalten zulässt.

Dennoch bleibt anzuerkennen, dass bei sehr knappen Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat es alleine durch Androhung eines Vetos schon forciert zum Kompromiss kommt, und der Partefrieden nicht leichtfertig riskiert wird. Umgekehrt kann eine Große Koalition abweichendes Verhalten leichter tolerieren. So votierte etwa ein Drittel der SPD-Abgeordneten gegen den Tornado-Einsatz in Afghanistan, ohne damit die Koalition an sich zu gefährden.

Schließlich ist zu beachten, dass der Bundesrat seine Zusammensetzung aufgrund der 16 verschiedenen Landtagswahlen häufig ändern kann, was die Dauer der Mehrheitsverhältnisse nur schwer berechenbar macht. Unabhängig von der internen Kohäsion der darin vertretenen Parteien muss also auch die interne Kohäsion des Vetospielers ‚Bundesrat‘ beachtet werden.

Insgesamt bereitet die Einordnung dieses institutionellen Vetospielers erhebliche Probleme und lässt viele Fragen offen. So konnte etwa nicht erklärt werden, warum während der zweiten Großen Koalition nicht eine Vielzahl von Änderungsanträgen aus dem Bundesrat kam, obwohl Tsebelis' erste beiden Thesen erfüllt waren. Während sich also für konkrete Fallkonstellationen durchaus verwertbare Erkenntnisse aus der Vetospieler-Analyse für die Absorption des Bundesrats ergaben, konnten die allgemeinen Aussagen zum politischen System der Bundesrepublik weniger überzeugen.

### Kritische Bewertung der Vetospielertheorie

Hauptkritikpunkt an der Vetospielertheorie ist, dass die Annahme, wonach jeder Akteur nach der besten politischen Lösung strebt, nicht realistisch ist. Vielmehr müsste auch in Betracht gezogen werden, dass neben der optimalen Lösung auch Aspekte wie Machterlangung und Machterhalt eine Rolle spielen. Wie sonst könnte man erklären, dass der Bundesrat sein Veto strategisch nutzt, um eine Bundesregierung anderer Parteifarbe als gestaltungsschwach und handlungsunfähig erscheinen zu lassen?

Weiterhin wäre eine stärkere Berücksichtigung alternativer Erklärungskonzepte wünschenswert gewesen. So ist nicht ersichtlich, warum etwa das Konzept des buying-out

von Länderstimmen<sup>33</sup> nicht berücksichtigt wird, obwohl es gerade für den deutschen Föderalismus zahlreiche Anknüpfungspunkte bietet. Vermutlich würde dies die Vetospielertheorie dahingehend ergänzen, dass Policy-Outcomes nicht zwangsläufig auf übereinstimmende Policy-Präferenzen kohärenter Akteure zurückzuführen sind, sondern auch taktisch mit Erlangung eines Vorteils für den Akteur mit abweichenden Präferenzen einhergehen können.

Die mit Hilfe der Vetospielertheorie ermit-

Man wird nicht dadurch besser, dass man andere schlecht macht.  
/ Heinrich Nordhoff /

telbare prinzipielle Reformfähigkeit ermöglicht weiterhin keine Rückschlüsse auf die Wahrscheinlichkeit des tatsächlichen Eintretens der Veränderung. Konsequenterweise muss dies auf eine methodische Schwäche der Theorie zurückgeführt werden. An zahlreichen Stellen wurden Annahmen über die Vetospieler getroffen, obwohl nur begrenztes Wissen über sie und ihre Präferenzen vorlag. Man mag einwenden, dass mangelndes Wissen nicht die Schuld der Theorie sei, doch erscheint trotzdem wenig plausibel, weshalb die Theorie dieses Wissen voraussetzt, obwohl es für einen externen Analytisten faktisch unmöglich ist, dieses Wissen empirisch gesichert vorzuweisen. Also sind alle Vorhersagen mit einem Unsicherheitsfaktor behaftet, der sich von eher schwammigen Angaben über die genaue Position der Vetospieler bis hin zu nicht kalkulierbaren Abweichungen der Akteure vom Idealbild des rationalen Entscheiders durchzieht. In der Summe multiplizieren sich diese Ungenauigkeiten, mit dem Ergebnis, dass am Ende keine seriöse Prognose über den Ausgang einer Entscheidung getroffen werden kann.

Auch in der Konstellation mit abweichenden Mehrheiten überzeugt die Theorie mit ihrer Eingliederung des Bundesrats als institutionellem Vetospieler nicht restlos, da oben gezeigt wurde, welchen Einfluss die Mehrheitsverhältnisse auf die Rolle des Bundesrats haben. Konsequenterweise müsste man einen Bundesrat, der nur durch eine abweichende Mehrheitskonstellation im Falle der Einspruchsgesetze zum Vetospieler wird, als parteipolitischen Vetospieler bezeichnen. Tsebelis vertritt jedoch die Gegenposition, zu der man nur gelangen kann, wenn man als Kompetenzgrundlage ausschließlich Art. 77 Abs. 1 Grundgesetz

wählt. Überzeugender wäre aber, Art. 77 Abs. 2-4 nicht zu ignorieren, sondern im Gegenteil stärker zu gewichten, da sie speziellere Regelungen zu Zustimmungsgesetzen enthalten.

Die Ermöglichung politischen Handelns durch Systeme kann mit der Vetospielertheorie jedoch präzise analysiert und verglichen werden. Die Untersuchung der Policy-Outcomes eignet sich ferner als Analyserahmen für die Verbindungen zwischen Wahl- und Parteiensystem, Föderalismus und Regimtyp und erweitert deren Verständnis.<sup>34</sup> Mit Hilfe weniger grundlegender Annahmen gelingt ein beträchtlicher Erkenntnisgewinn hinsichtlich der Reformfähigkeit und Kontinuität und Wandel von Politik. Auch die Gründe für Reformstau lassen sich in Abhängigkeit von den vorhandenen Vetospielern besser erklären.<sup>35</sup>

### Fazit

Die Beweiskraft der Theorie wurde durch die zahlreichen Kritikpunkte eingeschränkt, aber man darf optimistischerweise hoffen, dass weitere Modifikationen in der Literatur folgen werden, die im Moment aber noch nicht überzeugend und umfassend genug sind. Zur Erforschung und zum Vergleich der Reformfähigkeit verschiedener Länder kann die Vetospielertheorie mit der Analyse der Handlungsfähigkeit von Akteuren innerhalb der bestehenden Institutionen einen wesentlichen Beitrag leisten. Um restlos überzeugend zu wirken, bedarf die Theorie der Veto-Spieler aber noch weiterer Modifikationen.

### Anmerkungen

1. Tsebelis 2002: 37.
2. Kaiser 2007: 1.
3. Tsebelis 2002: 1.
4. Tsebelis 2002: 19.
5. Tsebelis 2002: 19.
6. Tsebelis 2002: 2.
7. Tsebelis 2002: 37.
8. Tsebelis 2002: 2.
9. Kaiser 2007: 1.
10. Kaiser 2007: 1.
11. Mattila 1997: 333.
12. Tsebelis 2002: 19.
13. Jochem 2003.
14. Tsebelis 2002: 26, 28.
15. Tsebelis 2002: 25.
16. Tsebelis 2002: 18, 34-35.
17. Tsebelis 1995: 298-299.
18. Tsebelis 2002: 48.
19. Tsebelis 2002: 48.
20. Tsebelis 1995: 310.

21. Rudzio 2003: 326.
22. Georgii/Borhanian 2006.
23. Georgii/Borhanian 2006: 202.
24. Tsebelis 2002: 25.
25. Handelsblatt Berlin: <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/dauerzoff-reisst-merkels-koalition-in-die-tiefe/3387446.html>. Abgerufen am 10.03.2010.
26. Westphalen/Bellers 2001: 230.
27. Walter 2009: 80.
28. Saalfeld 2005: 47.
29. Saalfeld 2005: 47.
30. Gathmann/Wittrock 2009: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,657581,00.html>. Abgerufen am 10.03.2010.
31. Grundgesetz: Art. 51 Abs. 1.
32. Merkel 2003: 168.
33. Merkel 2003: 171.
34. Ganghof 2003: 3.
35. Strohmeier 2003: 17-22.

#### Literatur

Ganghof, Steffen (2003): Promises and Pitfalls of Veto Player Analysis. In: *Swiss Political Science Review* 2003, Jg. 9, Heft 2, 1-25.

Gathmann, Florian / Wittrock, Philipp (2009): Merkel muss Veto der Unions-Fürsten fürchten. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,657581,00.html>. Abgerufen am 27.10.2009.

Georgii, Harald / Borhanian, Sarab (2006): Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform. Berlin. (Bundesdrucksache WD 3 - 37/06 und 123/06).

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (2010).

Handelsblatt Berlin (10.03.2010): Dauerzoff reißt Merkels Koalition in die Tiefe. <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/dauerzoff-reisst-merkels-koalition-in-die-tiefe/3387446.html>. Abgerufen am 10.03.2010.

Jochem, Sven (2003): Veto Players or Veto Points? The Politics of Welfare State Reforms in Europe. [http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/vatter/Mitarbeiter/Jochem\\_2003Veto.pdf](http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/vatter/Mitarbeiter/Jochem_2003Veto.pdf). Abgerufen am 17.08.2010.

Kaiser, André (2007): George Tsebelis - Veto Players. In: Kailitz, Steffen (Hg.): *Schlüsselwerke der Politikwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 331-344.

Mattila, Mikko (1997): From Qualified Majority to Simple Majority: The Effects of the 1992 Change in the Finnish Constitution. In: *Scandinavian Political Studies*, Jg. 20, 331-346.

Merkel, Wolfgang (2003): Institutionen und Reformpolitik - Drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie. In: Egle, Christoph u.a. (Hg.): *Das Rot-Grüne Projekt - eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 163-190.

Rudzio, Wolfgang (2003): Das Politische System der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Saalfeld, Thomas (2005): Determinanten der Fraktionsdisziplin. Deutschland im internationalen Vergleich. In: Ganghof, Steffen / Manow, Philip (Hg.): *Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*. Frankfurt a.M.: Campus Verlag, 35-72.

Strohmeier, Gerd Andreas (2003): Zwischen Gewaltenteilung und Reformstau - wie viele Vetospieler braucht das Land? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (B 51/2003), 17-22.

Tsebelis, George (2002): *Veto Players - How Political Institutions Work*. Princeton University Press.

Tsebelis, George (1995): Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. In: *British Journal of Political Science*, Jg. 25, 289-326.

Walter, Franz (2009): *Im Herbst der Volksparteien? Eine kleine Geschichte von Aufstieg und Rückgang politischer Massenintegration*. Bielefeld: transcript Verlag.

Westphalen, Raban Graf von / Bellers, Jürgen (2001): *Deutsches Regierungssystem*. München/Wien: Oldenbourg Verlag.



Lennart Grumer, Jahrgang 1985, studierte in Freiburg Politikwissenschaft, Neuere und Neueste Geschichte, sowie Öffentliches Recht. Inhaltliche Schwerpunkte sind die ökonomische Theorie der Politikwissenschaft, Rational-Choice-Ansätze, sowie Strategie- und Kampagnenplanung in Wahlkämpfen. Magisterarbeit zur Theorie der rationalen Wahlentscheidung. Er ist derzeit tätig als Analyst bei der strategischen Politikberatung Andreas Becker.

#### Kontaktdaten:

Strategische Politikberatung Andreas Becker  
z.Hd. Lennart Grumer  
Wilhelmstr. 24a  
D-79098 Freiburg

Tel: +49 (0) 761/29 21 450

Fax: +49 (0) 761/38 39 898

E-Mail:

[grumer@strategische-politikberatung.de](mailto:grumer@strategische-politikberatung.de)

# Bedingungen generationengerechter Politik in der deutschen Parteiendemokratie – Formen direkter Demokratie als Blockadelöser?

von Dr. Eike-Christian Hornig

**Z**usammenfassung: Der Beitrag erörtert die Bedingungen generationengerechter Politik in der Parteiendemokratie Bundesrepublik und überprüft einen möglichen Ausweg aus dem parteitaktischen ‚Klein Klein‘: Direkte Demokratie. Der Vergleich von Verfassungsreformen in verflochtenen Systemen hat gezeigt, dass besonders abgekoppelte Entscheidungs- und Verhandlungsarenen zum Erfolg von Reformen beitragen.<sup>1</sup> Doch taugen Volksabstimmungen tatsächlich als alternativer Handlungsraum in der repräsentativen Demokratie, in dem auch große, generationengerechte Reformwerke umgesetzt werden können? Um Antworten für den deutschen Fall zu gewinnen, werden die direktdemokratischen Praktiken jeweils auf nationaler Ebene im westeuropäischen Vergleich analysiert. Anhand der Motive der Parteien bei der Auslösung von direktdemokratischen Abstimmungen wird überprüft, inwiefern direkte Demokratie von kurzfristigen, parteitaktischen Interessen bestimmt wird oder Raum für problemorientierte Vorlagen lässt. Dabei wird deutlich, dass besonders obligatorische Referenden aufgrund ihrer speziellen Konstruktionsweise weniger für eine parteitaktische, als für eine sachorientierte Nutzung geeignet sind. Dementsprechend wird abschließend ein Szenario eines möglichen obligatorischen Referendums im politischen System der Bundesrepublik entworfen, das diesen Implikationen entspricht.

## Einleitung

Volksabstimmungen erlangen eine immer größere Bedeutung in den politischen Systemen Europas und genießen einen hohen Zuspruch bei den Bürgern, ganz im Gegensatz zu den Parteien. Auch in der Bundesrepublik wird ihre Einführung immer wieder als Reforminstrument auf der Bundesebene gefordert, während sich auf Länderebene direkte Demokratie inzwischen fest etabliert hat.

**Generationengerechte Politik, Parteistrategien und direkte Demokratie**  
Generationengerechte Politik, als eine Form

langfristig angelegter, grundlegender Reformen, ist am ehesten dort durchsetzbar, wo die Parteien nicht parteitaktisch agieren oder agieren können, also ‚policy‘-Orientierung (Durchsetzung von bestimmten Inhalten) ihr Verhalten prägt, während eine ‚politics‘-Orientierung (zu Gunsten von kurzfristigen Vorteilen bei Wahlen und im Parteienwettbewerb) eher abträglich ist.<sup>2</sup> Inwiefern direktdemokratische Verfahren überhaupt instrumentalisierbar sind und zur Durchsetzung von parteipolitischen Machtinteressen dienen, hängt von ihrer institutionellen Gestaltung ab. Jung<sup>3</sup> unterscheidet Verfahren hinsichtlich der Auslösung durch das Volk, der Auslösung durch Regierende und der automatischen Auslösung durch eine Verfassung. Die erste Variante entspricht dem Idealtyp der Initiative, die zweite dem des Referendums und die dritte dem Idealtyp des obligatorischen Referendums. Während die Urheberschaft beim Referendum genauso wie die Auslösung allein bei den Regierenden liegt, also geschlossen ist, gilt es bei den offenen Verfahren zu unterscheiden. Bei Gesetzesinitiativen sind Auslösung und Urheberschaft offen, bei der Referendumsinitiative dagegen nur die Auslösung, während der Inhalt sich auf ein schon bestehendes Gesetz bezieht.

In Anlehnung an Morel<sup>4</sup> lassen sich fünf Motive von Parteien, eine Volksabstimmung zu betreiben, individualisieren: Die Mediations-, die Agenda-, die legislative Funktion, die Legitimations- und die Vetofunktion. Diese Motive korrespondieren unterschiedlich mit kurzfristigen parteipolitischen oder eher langfristigen inhaltlichen Zielen, wie die folgenden Erörterungen getrennt nach Verfahren zeigen.<sup>5</sup>

So machen nicht alle von Morel unterschiedenen Motive bei offenen Verfahren Sinn; die Mediation etwa. Es wird keine Oppositionspartei eine Unterschriftensammlung für eine Gesetzesinitiative betreiben, um einer Zerreißprobe zu entgehen. Viel eher würde die Entscheidung vertagt, da in der Opposition gar keine Notwendigkeit zur

Entscheidung besteht. Die Mediation fällt genauso weg wie die personengebundene Nutzung, da sie das logische Gegenteil der offenen Auslösung ist. Übrig bleiben vier Motive (der Oppositionsparteien) für die Auslösung einer Gesetzes- oder Referendumsinitiative. Die Agenda- und die Legitimationsfunktion haben einen deutlichen ‚politics‘-Charakter. Die Agenda-Funktion entspringt der Notwendigkeit, eine direktdemokratische Entscheidung aufschieben oder vorholen zu müssen, um parteipolitisch ungünstige Konstellationen abzuwenden. Der Klassiker ist hier eine anstehende Wahl, aus der ein parteipolitisch ungünstiges Thema durch eine vorher abgehaltene Entscheidung herausgehalten werden soll. Eine

Die Menschen sind keineswegs böse, sondern nur ihren Interessen unterworfen.

/ Claude Adrien Helvétius /

anstehende Wahl könnte auch bei der Legitimationsfunktion eine Rolle spielen, wenn eine direktdemokratische Initiative besonders zur Profilierung im Vorfeld von einer Partei genutzt wird. Die legislative und die Vetofunktion entsprechen dagegen der ‚policy‘-Dimension. Zwar können Parteien eine Gesetzesinitiative betreiben, um die Regierungsarbeit zu stören, doch wird dieser Umstand schon mit der Legitimationsfunktion abgedeckt. Bei der legislativen Funktion geht es primär um den Versuch der Durchsetzung von Inhalten. Die Vetofunktion ergibt sich nur im Zusammenhang einer Referendumsinitiative, da Gesetzesinitiativen einen neuen Gesetzesvorschlag transportieren und nicht als Veto fungieren können.

Bei Referenden sind aufgrund der geschlossenen Auslösung eigentlich nur die Motive der Regierungspartei(en) zu berücksichtigen. Oppositionsparteien können lediglich relevant werden, wenn etwa zur Auslösung eines Referendums eine besonders qualifizierte Mehrheit im Parlament notwendig ist.

Motiv	Ziel	Umstände	Art
Agenda	Entscheidung vorholen oder aufschieben	Oppositionsparteien	Politics
Legislativ	Oppositionsstatus ausgleichen		Policy
Legitimation	Rückhalt für eigene Politik / Schwächung der Regierungsparteien		Politics
Veto	Beschlossenes Gesetz zu Fall bringen	Oppositionsparteien mit einer Referendumsinitiative	Policy

**Tabelle 1: Übersicht der Motive der Parteien bei der Auslösung von Initiativen.**

Dabei ergeben sich fünf Motive für Parteien, ein Referendum zu betreiben. Die Mediationsfunktion steht im Zeichen von ‚politics‘. Hintergrund ist die Behebung oder Minderung einer parteiinternen Spaltung durch die Auslagerung der Entscheidung. Bei der Agendafunktion wird eine direktdemokratische Entscheidung auf einen für die beteiligte Partei günstigeren Termin verschoben oder vorgeholt. Dies kann aus einer Position der Schwäche und Stärke heraus passieren. Bei der legislativen Funktion steht dagegen wieder die ‚policy‘-Prägung im Vordergrund. Es geht primär um die Umsetzung von Inhalten. Die Legitimationsfunktion dagegen kann beide Charakterisierungen annehmen. Die Legitimation eines Gesetzesvorhabens entspricht der ‚policy‘-Dimension. Ziel ist die Herstellung eines breiten gesellschaftlichen Konsenses über ein Thema.

Die Stärkung der Legitimation einer Partei, wie bei der zweiten Variante, entspricht der ‚politics‘-Dimension. Hier ist es egal, ob der Hintergrund eine Position der Schwäche oder Stärke der Partei ist, da die Einsetzung der Abstimmung im Kontext des parteipoli-

tischen bzw. parlamentarischen Wettstreites steht. Die Vetofunktion entspricht wieder der ‚policy‘-Dimension.

Unsere Glaubwürdigkeit steht und fällt mit der Übereinstimmung unserer Gedanken, Worte und Werke.  
/ Ernst Ferstl /

Obligatorische Referenden sind kontextbezogen auf Verfassungsänderungen oder die Übertragung von Souveränität. Aus der Bedeutung und der ‚Schwere‘ der betreffenden Materie erwächst der gesetzliche Zwang zur Abstimmung bei einer Veränderung des legislativen Status quo. Es wäre daher nahe liegend, im Kontext von obligatorischen Referenden keine parteipolitischen Umstände der Auslösung zu vermuten. Demnach würden alle Abstimmungen eine Legitimationsfunktion erfüllen. Doch auch im Kontext der Auslösung von obligatorischen Referenden kann nach dem Kalkül von Parteien gefragt werden. Wird beispielsweise eine Verfassungsänderung vorgezogen, da ein Thema aus dem anstehenden Wahlkampf herausgehalten werden soll?

Denkbar ist auch, dass Verfassungsänderungen aufgrund von Massendemonstrationen erfolgen. Allerdings kann auch ein breiter gesellschaftlicher Konsens zur Änderung eines bestimmten Gesetzes bestehen, sodass die tatsächliche Legitimationsfunktion des Verfahrens im Vordergrund steht. Infrage kommen demnach die Agenda-, die Legitimations- und die Vetofunktion. Weggelassen werden die Mediation und die personengebundene Nutzung. In der Regel werden bei obligatorischen Volksabstimmungen Entscheidungen des Parlamentes dem Wähler zur Ratifizierung vorgelegt, sodass diese nur schwerlich eine Ausflucht aus einer inneren Spaltung sein können, da es zuvor im Parlament galt, Farbe zu bekennen. Die personengebundene Nutzung liegt quer zur Verfahrensgestaltung und Verfahrensnutzung. Die legislative Funktion fällt ebenfalls weg, da die Parlamentsmehrheit oder Minderheitsregierung nicht versuchen kann, über den Umweg einer Abstimmung eine Blockade zu umgehen. Die drei Motive entsprechen wiederum den oberhalb getroffenen Einordnungen.

Motiv	Ziel	Umstände	Art
Mediation	Innere Spaltung vermeiden	Kontroverse in Mehrheitspartei (-koalition)	Politics
Agenda	Entscheidung vorholen oder aufschieben	Handlungsdruck von Außen / Position der Schwäche; Günstige Gelegenheit / Position der Stärke	Politics
Legislativ	Widerstände umgehen (Druck von Oppositionsparteien)	Minderheitsregierung; Supermajoritäten erforderlich	Policy
Legitimation 1	Gesellschaftlicher Konsens	Kaum parteipolitischer Streit	Policy
Legitimation 2	Rückhalt für eigene Politik / Stärkung der eigenen Position / Zufriedenstellung wichtiger Klientelgruppen	Position der Stärke; Position der Schwäche / Druck von Oppositionsparteien; Position der Schwäche (Druck von Außen)	Politics
Veto	Inkrafttreten eines Gesetzes verhindern	Auslösung durch Oppositionsparteien	Policy

**Tabelle 2: Übersicht der Umstände bei der Auslösung von Referenden durch Parteien.**

Motiv	Ziel	Umstände	Art
Agenda	Entscheidung vorholen oder aufschieben	Handlungsdruck von Außen / Position der Schwäche; Günstige Gelegenheit / Position der Stärke	Politics
Legitimation 1	Gesellschaftlicher Konsens	Kaum parteipolitischer Streit	Policy
Legitimation 2	Rückhalt für eigene Politik / Position	Ohne Supermajoritäten / Position der Stärke	Politics
Veto	Inkrafttreten eines Gesetzes verhindern	Auslösung bei Unterschreitung von Supermajoritäten im Vorfeld	Policy

**Tabelle 3: Übersicht der Umstände für die Auslösung von obligatorischen Referenden.**

Es zeigt sich im Vergleich der Verfahren, dass der Hintergrund ihrer Auslösung durch Parteien sowohl einen parteitaktischen, eher kurzfristigen ‚politics‘-Charakter als auch einen eher inhaltlich bestimmten, über den Tag der nächsten Wahl hinausgehenden, ‚policy‘-Charakter haben kann. Welche davon in der Realität tatsächlich die direktdemokratische Praxis in Westeuropa geprägt haben, zeigt der nächste Abschnitt.

#### Der Vergleich der westeuropäischen Praxis

Die Grundlage der Analyse<sup>6</sup> ist die direktdemokratische Praxis in Italien, Großbritannien, Norwegen, Dänemark, Schweden, den Niederlanden, Österreich, Frankreich<sup>7</sup> und der Schweiz. Zugrunde gelegt wurden alle Abstimmungen seit 1945 und in der Schweiz seit 1999. Damit wurden sowohl offene (Schweiz und in Italien), als auch geschlossene Verfahren (bei den restlichen Ländern), sowohl häufig (Schweiz und Italien) als auch selten oder einmalig genutzte Verfahren (Niederlande und Großbritannien) berücksichtigt. Bei den Initiativen werden nur die Abstimmungen aus der Gesamtmenge mit einbezogen, an deren Auslösung auch Parteien beteiligt waren. Insgesamt wurden für die Frage nach den Motiven der Parteien bei der Auslösung von direktdemokratischen Abstimmungen 132 Abstimmungen untersucht, an denen Parteien beteiligt waren. Mit Mehrfachnennungen wurden 141 Motive ausgemacht. Die erfassten Motive der Parteien werden hier erstmals einzeln für jeden Verfahrenstyp dargestellt.

Die Auslösung von Abstimmungen durch Parteien wird mehrheitlich durch ‚policy‘-orientierte Motive verursacht (58,5 Prozent). Dem stehen 41,4 Prozent der ermittelten 141 Motive gegenüber, bei denen kurzfristige, parteitaktische Erwägungen ursächlich waren. In diesen Fällen wird direkte Demokratie von den Parteien

instrumentalisiert, um sich insbesondere Vorteile bei anstehenden Wahlen zu verschaffen – das deutlichste Zeichen der ‚politics‘-Dimension.

Die Nutzung von Initiativen als offene Verfahren durch Parteien ist im westeuropäischen Vergleich mehrheitlich ‚policy‘-orientiert. Das Verhältnis gegenüber der ‚politics‘-Dimension ist 59 zu 41 Prozent. Das dominierende Motiv ist die legislative Funktion. In 37 Prozent der Fälle veranlasste die Unfähigkeit auf einem anderen Wege einen neuen legislativen Status quo in einem bestimmten Bereich herbeizuführen Parteien dazu, eine Initiative zu betreiben. Dies weist auf die Bedeutung von offenen Verfahren insbesondere für Parteien in der Opposition hin. Etwa 22 Prozent aller betriebenen Initiativen dienten in einer Vetofunktion, vor allen Dingen die Referendumsinitiativen. In 35 Prozent der Fälle spielt die parteitaktisch motivierte Legitimationsfunktion die Rolle, Rückhalt für die Politik/Position der entsprechenden Partei zu generieren oder um die Regierungsparteien zu schwächen. Offene Verfahren sind besonders für kleine Parteien eine Möglichkeit, Aufmerksamkeit auf sich zu lenken und sich eventuell mit einer Gesetzes- oder Referendumsinitiative zu profilieren.<sup>8</sup> Dies ist bei der Analyse der Verfassungsinitiative in der Schweiz deutlich geworden, wo vor Wahlen z.B. die Schweizer Demokraten, aber auch die Sozialdemokraten, mit Vorlagen entsprechend in Erscheinung getreten sind. Eine geringe Rolle spielt mit nur sechs Prozent der Motive die Agendafunktion. Die Erfahrungen aus der Schweiz und aus Italien zeigen also, dass Initiativen durchaus als Verfahren für generationengerechte Politik infrage kämen. So wurden ja auch schon anhand der Verfassungsinitiative in der Schweiz und des abrogativen Referendums in Italien große Reformschritte erreicht. Allerdings spricht die offene Auslösung und Urheberchaft auch für eine mögliche Unbeständigkeit im

Nutzungsverhalten, d.h. je nach politischen Konstellationen, kann sich das Verhältnis von ‚politics‘- und ‚policy‘-Nutzung wieder verändern.

Bei den geschlossenen Verfahren ergeben sich deutliche Unterschiede bei den Ergebnissen. Das obligatorische Referendum steht fast vollständig im Zeichen ‚policy‘-orientierter Politik (92 Prozent). Die Legitimationsfunktion dominiert dabei mit einem Anteil von 59 Prozent. In diesen Fällen diene direkte Demokratie tatsächlich der Herstellung eines breiten gesellschaftlichen Konsenses bei einer Entscheidung mit besonderer Tragweite. Hinzu kommen 29 Prozent Vetomotive, wenn Parteien ihre Sperrminorität ausnutzten, um eine Abstimmung auszulösen und ein bestimmtes Gesetz aufzuhalten. Aber auch Regierungsparteien stimmten für Abstimmungen, wenn sie eine parlamentarische Blockade oder einen Patt innerhalb der Regierungskoalition umgehen wollten.

Referenden sind dagegen am deutlichsten von der ‚politics‘-orientierten Nutzung durch Parteien geprägt. Hier schlägt die Logik des Antagonismus von Regierung und Opposition und damit von rivalisierenden Parteien bzw. Parteienkoalitionen durch. In 63 Prozent der Fälle sind Referenden aus den Mechanismen, Logiken und Dynamiken des taktischen Parteienwettbewerbes heraus entstanden. Am häufigsten (26 Prozent) dienten Referenden dabei den Parteien zu ihrer zusätzlichen Legitimation im parteipolitischen Wettstreit. Regierungsparteien haben es auch häufig auf die Mediationsfunktion von Abstimmungen abgesehen (17 Prozent). Um eine Zerreißprobe bei einem parteiintern umstrittenen Thema zu vermeiden, wird die Verantwortung der Entscheidung in die Hände der Wähler verlagert. Die Konstitution von Parteien ist also eine wichtige Triebfeder für die Auslösung von Abstimmungen. In diesem Zusammenhang steht auch die Agendafunktion, mit

ebenfalls 17 Prozent der Motive. Druck von Außen zwingt die Parteien zum Handeln. Dies sind häufig Parlamentswahlen. Regierungsparteien versuchen für sie ungünstige Themen durch Abstimmungen aus Wahlkämpfen herauszuhalten.

**Das Regieren in einer Demokratie wäre viel einfacher, wenn man nicht immer wieder Wahlen gewinnen müsste.**

/ Georges Clemenceau /

Die drei ‚policy‘-orientierten Motive kommen zusammen auf 40 Prozent, wovon die Hälfte auf die Vetofunktion zurückgeht. Häufig stimmen Parteien der Opposition für Abstimmungen, um Projekte der Regierungsmehrheit zu stoppen. Um die möglichst breite Legitimierung einer Entscheidung geht es in 17 Prozent (Legitimation 1). Die legislative Funktion spielte mit nur einem Anteil von drei Prozent keine Rolle. Hintergrund sind hier die Versuche von einzelnen Parteien, z.B. den italienischen Sozialisten im Jahr 1987, aus ihren Koalitionsregierungen auszuscheren und auch Inhalte gegen die eigentlichen Koalitionspartner in einer neuen referendumsbezogenen Koalition durchzusetzen. Dass dies nicht unnötig auf Kosten der Koalitionspartner gehen sollte (wie es der Legitimationsfunktion entsprechen würde), ergibt sich aber aus der Koalitionssituation, an der nichtsdestotrotz festgehalten werden sollte. Der Unterschied zwischen den Motivlagen der Parteien bei der Nutzung von Referenden und von obligatorischen Referenden führt zu grundlegenden Schlussfolgerungen. Erstens weist das obligatorische Referendum eine höhere ‚policy‘-Quote auf. Dies unterstreicht die Bedeutung der institutionellen Unterschiede der Verfahren für die Art der Nutzung durch die Parteien. Als wesentlicher Punkt schält sich hier die Kompetenz zur Auslösung heraus, die die Parteien beim obligatorischen Referendum mit der Verfassung teilen müssen. Dort wo sie darüber verfügen, nämlich bei normalen Referenden, beläuft sich der Anteil der parteitaktischen Motive, bei denen die Kompetenz zur Auslösung der Schlüssel ist, sogleich auf ein Drittel (Agenda und Mediation).

### **Möglichkeiten generationengerechter Politik durch direkte Demokratie in der Bundesrepublik**

Soweit kann als erstes festgehalten werden, dass nicht der Fehler gemacht werden sollte,

den Regierungsparteien die Möglichkeit einzuräumen, bei einfachen Gesetzen ein Referendum ansetzen zu können, da diese Verfahren eher zu einem Instrument im parteitaktischen Arsenal der Parteien werden. Die Analyse hat auch gezeigt, dass offene Verfahren grundsätzlich von Parteien eher sachorientiert eingesetzt werden, was eigentlich für generationengerechte Politik positiv ist. Doch empfiehlt sich die Implementierung einer Gesetzesinitiative in das politische System der Bundesrepublik aufgrund der Politikverflechtung nicht.<sup>9</sup> Referendumsinitiativen dagegen haben den Nachteil, dass sie nicht konstruktiv wirken, sondern reine Vetoinstrumente sind. Von daher fallen also beide Varianten offener Verfahren weg.

Bleibt noch das obligatorische Referendum. Wie muss ein solches Verfahren ins institutionelle System auf Bundesebene implementiert werden, dass es eine Wirkung als Instrument gegen parteipolitische Blockademechanismen entfalten kann? Als entscheidend für die ‚policy‘-orientierte Nutzung hat sich die Automatisierung der Kompetenz zur Auslösung erwiesen, die bei Referenden wiederum der Schlüssel zur parteitaktischen Nutzung gewesen ist. Wenn also ein Instrument außerhalb des deutschen Parteienstaates gefunden werden sollte, dann dieses. Vorstellbar wäre, dass für alle Verfassungsänderungen folgender Mechanismus gilt.

Verfassungsänderungen beginnen im Bundestag, wo sie entweder mit einfacher oder mit Zweidrittelmehrheit angenommen werden können. Die Höhe der Annahme entscheidet über den weiteren Verlauf. Ist die Annahme mit einer Zweidrittelmehrheit erfolgt, dann signalisiert dies einen parteiübergreifenden Konsens, der die Logik von Regierung und Opposition außer Kraft setzt. Die Vorlage kommt dann zum Bundesrat, bei dem die Regelungen des Bundestages umgekehrt angewendet werden und sich auf die Ablehnung beziehen. Wird die Vorlage angenommen, und zwar egal mit welcher Mehrheit, passiert nichts. Wird die Vorlage dagegen abgelehnt, bestimmt die Höhe der Ablehnung über das weitere Prozedere. Bei einer Ablehnung von bis zu zwei Dritteln im Bundesrat ist von Länderinteressen auszugehen, die ursächlich sind. Da der Konsens im Bundestag so groß war, ist es unwahrscheinlich, dass hinter der Bundesratsablehnung parteipolitische Motive stehen. Dadurch, dass es schon vorher galt Farbe zu bekennen, wäre dies mit einem

Glaubwürdigkeitsverlust für die Parteien verbunden. Liegt die Ablehnung allerdings noch über zwei Dritteln, dann deutet dies auf ein gravierendes Problem im Mehrebenensystem hin, sodass der Vermittlungsausschuss zum Einsatz käme. In dieser Variante spielt direkte Demokratie als ‚Exit‘-Mechanismus keine Rolle, da durch die institutionelle Konstruktionsweise klar wird, dass es sich nicht primär um ein parteipolitisches Blockadespiel handelt.

Dies ist in der zweiten Variante anders. Hier erfolgt die Annahme einer Verfassungsänderung im Bundestag mit der einfachen Mehrheit der Regierungsfractionen, während die Opposition diese ablehnt. Klar ist hier der parteipolitische Konflikt. Die Vorlage kommt dann zum Bundesrat. Wird diese nicht mit einer Zweidrittelmehrheit angenommen, sondern nur mit einfacher Mehrheit oder sogar abgelehnt, dann kommt es aus zwei Gründen zum obligatorischen Referendum. Erstens dient eine Abstimmung als zusätzliche Legitimationsinstanz einer Verfassungsänderung für den Fall, dass Bundestag und Bundesrat parteipolitisch gleich besetzt sind. Ansonsten würden Verfassungsänderungen mit einfacher Mehrheit in beiden Häusern direkt durchgehen. Der zweite Fall bezieht sich dagegen auf die parteipolitische Blockade, die bei einer recht knappen Ablehnung zu vermuten ist. Dabei kann das obligatorische Referendum einem Stillstand begegnen und die Ablehnung des Bundesrates überstimmen. Nur wenn die Ablehnung im Bundesrat bei mehr als zwei Dritteln liegt, ist die Verfassungsänderung gescheitert, da hier vermutlich vitale Interessen zur gemeinsamen Position der Länder geführt haben. In diesem Fall überstimmen die Länder mit ihrer Zweidrittelmehrheit die einfache Annahme im Bundestag. Parteipolitische Instrumentalisierungen der Bundesratsstimmen durch die Parteien erweisen sich wieder dadurch schwierig, dass es schon vorher im Bundestag galt, Farbe zu bekennen. Diese Konstruktionsweise eines obligatorischen Referendums würde nur schwer parteitaktischen Motiven bei Regierung und Opposition entsprechen können.

Die Mediation fällt auf beiden Seiten weg, da es bereits im Bundestag gilt, Farbe zu bekennen und parteiinterne Spaltungen als erstes parteitaktisches Motiv keine Rolle spielen können. Auch die Agendafunktion als zweites parteitaktisches Motiv fällt auf beiden Seiten weg, da die Regierung nicht die Herbeiführung der Abstimmung beein-

	Regierungsparteien	Oppositionsparteien
<i>politics-orientierte Motive</i>		
Mediation	--	--
Agenda	--	--
Legitimation	X	--
<i>policy-orientierte Motive</i>		
Legitimation	X	X
Legislativ	X	--
Veto	--	X

**Tabelle 4: Übersicht möglicher Motive beim obligatorischen Referendum in der Bundesrepublik**

flussen kann, da dies vom Bundesrat abhängt. Die Opposition kann ihrerseits den Prozess der Verfassungsänderung aus ihrer Position gar nicht einleiten, um eventuell eine Abstimmung vorzuziehen. Die parteitaktische Legitimation (Legitimation 2) im Sinne einer Stärkung der eigenen Position im Parteienwettbewerb ist dagegen als Auslöschungsmotiv unter diesen institutionellen Bedingungen zumindest bei den Regierungsparteien möglich. Sie könnten ein Verfassungsreformprojekt angehen, von dem sie wissen, dass es die Opposition schwächen würde, da z.B. vertikale Kräfte innerhalb der Oppositionsparteien zu unterschiedlichen Voten im Bundestag und Bundesrat führen könnten. Auf der Seite der Oppositionsparteien kommt dieses Motiv dagegen nicht zum Tragen, da sie wiederum aus ihrer Position einen Reformprozess nicht einleiten können. Es bleiben also nur noch ‚policy‘-orientierte Motive übrig. Auf der Seite der Regierungsparteien sind dies in erster Linie die legislative und die Legitimationsfunktion, während das Veto wegfällt. Auf der Seite der Oppositionsparteien fällt dagegen das legislative Motiv weg, da sie ansonsten einfach zustimmen könnten. Naheliegend ist ein Veto. Vorstellbar ist aber auch das Legitimationsmotiv, wenn eine Entscheidung als so grundlegend erachtet wird, dass sie einer besonderen Bestätigung bedarf.

Es zeigt sich also, dass eine solche Konstruktionsweise die Vorteile, die obligatorische Referenden vor dem Hintergrund der ‚politics-policy‘-Dichotomie mit sich bringen, hervorbringen würde. Zwar muss der Impuls für generationengerechte Politik dann immer noch aus der repräsentativen Sphäre kommen, aber durch die Konstruktionsweise kann die Wahrscheinlichkeit einer ‚Opposition um der Opposition willen‘ zumindest reduziert und die Sachorien-

tierung bei den Parteien erhöht werden, wie die möglichen Motive zeigen.

#### Fazit und Ausblick

Der theoretische Ausgangspunkt war, dass generationengerechte Politik als eine Form grundlegender Reformen am ehesten dort durchsetzbar ist, wo die Parteien nicht parteitaktisch agieren oder agieren können, also ‚policy‘-Orientierung ihr Verhalten prägt, während eine kurzfristige ‚politics‘-Orientierung abträglich ist. Dies wurde für direkte Demokratie als möglicher Blockadelöser überprüft. Als Indikator wurde der parteipolitische Hintergrund im Moment der Auslösung durch Parteien, sichtbar anhand der Motive, herangezogen. Im Ergebnis haben die direktdemokratischen Prozesse in Westeuropa viel Raum für langfristige, ‚policy‘-orientierte Politik eröffnet. Am häufigsten sind obligatorische Referenden frei von parteitaktischem Kalkül gewesen, danach Initiativen und am wenigsten Referenden. Die Implementierung eines obligatorischen Referendums wird auch in der Literatur als am ehesten kompatibel mit dem deutschen Institutionensystem betrachtet, sodass abschließend eine mögliche Konstruktionsweise entworfen wurde, die der ermittelten ‚policy‘-Prägung anderer derartiger Verfahren in Westeuropa entspricht. Dieses Instrument würde die Wahrscheinlichkeiten von parteipolitisch motivierten Blockaden durch den Bundesrat auflösen. Wie die Bürger dann abstimmen werden, ist eine andere Frage.

#### Anmerkungen

1. Vgl. Benz 2011: 199-216.
2. Zu den Zielen von Parteien vgl. Strom 1990: 565-589.
3. Vgl. Jung 2001.
4. Vgl. Morel 2007: 1045.
5. Die Erwägungen über Initiativen betref-

fen nur Parteien der Opposition, da nur diese im Regelfall ein Motiv für die Auslösung einer Initiative bzw. Referendumsinitiative haben.

6. Die Ausführungen und Daten basieren auf Hornig 2011.

7. Aus der französischen direktdemokratischen Praxis werden nur die beiden Verfassungsreferenden aus den Jahren 1958 und 2000 berücksichtigt, da das präsidentielle Referendum nach Artikel 11 der Verfassung im vorliegenden Zusammenhang einer möglichen Übertragbarkeit der Ergebnisse aufgrund der speziellen Konstruktion im Kontext des semipräsidentiellen Systems nicht infrage kommt.

8. Vgl. Hager 2005.

9. Vgl. Decker 2005: 1105.

#### Literatur

Benz, Arthur (2011): Escaping Joint-Decision Traps: National and Supranational Experiences Compared. In: Falkner, Gerda (Hg.): The EU's Decision Traps. Comparing Policies. Oxford: Oxford University Press, 199-216.

Decker, Frank (2005): Die Systemverträglichkeit der direkten Demokratie. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Jg. 12, Heft 4, 1103-1148, hier 1105.

Hager, Lutz (2005): Wie demokratisch ist direkte Demokratie? Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Hornig, Eike-Christian (2011): Die Parteidominanz direkter Demokratie in Westeuropa. Baden-Baden: Nomos.

Jung, Sabine (2001): Die Logik direkter Demokratie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Morel, Laurence (2007): The Rise of 'Politically Obligatory' Referendums. The 2005 French Referendum in Comparative Perspective. In: West European Politics, Jg. 30 (5/2007), 1041-1067, hier: 1045.

Strom, Kaare (1990): A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. In: American Journal of Political Science, Jg. 34 (2/1990), 565-589.



Dr. rer. pol. Eike-Christian Hornig, Jahrgang 1978, studierte Politik, Geschichte und Medienwissenschaften an der Universität Osnabrück und an der Università degli studi Roma Tre. Von 2006 bis 2009 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Osnabrück. 2009 erfolgte die Promotion. Nach einem Jahr an der Fern-Universität in Hagen, ist er seit Oktober

2010 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Technischen Universität Darmstadt.

Kontaktdaten:

Dr. Eike-Christian Hornig  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
Institut für Politikwissenschaft  
Technische Universität Darmstadt  
Residenzschloss  
D-64283 Darmstadt  
Tel.: 0049/6151-164253  
Fax: 0049/6151-164602

## Dem Parteienwettbewerb die Beuteorientierung nehmen. Plädoyer für eine Direktwahl der Minister

von Volker Best

**Z**usammenfassung: Ein großes Problem langfristig orientierter Politik in der Bundesrepublik Deutschland besteht darin, dass die Parteien sich auch dann nichts schenken, wenn sie inhaltlich nahe beieinanderliegen. Schließlich will die Regierung wiedergewählt werden und die Opposition die Regierung als unfähig darstellen, um selbst an die Macht zu gelangen. Eine Direktwahl der Minister würde die Ämterfrage separat klären und den Parteien einen Anreiz geben, miteinander zur Erreichung sachpolitischer Ziele zu kooperieren.

### Die engen Grenzen von Kooperation und Sachorientierung im politischen System der Bundesrepublik Deutschland

Die Kurzfristigkeit der Problemlösungen ist ein in allen demokratischen Regierungssystemen verbreitetes Problem.<sup>1</sup> Für eine langfristig ausgerichtete Politik gibt es umso mehr Raum, je mehr es gelingt, die Parteienkonkurrenz auf das für eine Demokratie unerlässliche Maß zu begrenzen und die Chancen auf eine Kooperation der Parteien zu stärken. Auch – und in mancher Hinsicht insbesondere – das politische System der Bundesrepublik Deutschland gibt allerdings wenig Anreize für Kooperation und nachhaltige Politik. Regierungspolitiker sind zuvorderst an ihrer Wiederwahl interessiert, die ihnen ja nicht nur ihr Amt und damit einhergehende Privilegien sichert, sondern auch künftigen politikinhaltlichen Einfluss. Selten geht die Sachorientierung so weit, dass für nötig oder wünschenswert gehaltene Politik-

inhalte ohne Rücksicht auf ihre Folgen für die Wiederwahlchancen umgesetzt würden.<sup>2</sup> Sinnfälligerweise wurde die vielleicht weitreichendste Sozialreform in der Geschichte der Bundesrepublik, die Agenda 2010, von der rot-grünen Koalition nicht aus einer Position relativer Stärke heraus betrieben, sondern just in dem Moment, als ihre Umfragewerte auf dem Nullpunkt angelangt waren, als Versuch eines Befreiungsschlags aus nahezu hoffnungsloser Lage ins Werk gesetzt.<sup>3</sup> Der Zweck der Wiederwahl heiligt vor allem im Wahljahr so gut wie jedes Mittel: Arbeitslosenstatistiken werden geschönt, Wirtschaftsdaten aufgehübscht, Etatlöcher kleingeredet. Die Wiederwahlfixierung führt zu einem Mangel an Wahrhaftigkeit, wo es doch für die Tragfähigkeit politischer Lösungen essenziell ist, in der öffentlichen Diskussion möglichst weit zur Wahrheit vorzustoßen.<sup>4</sup>

### Reformkorridor-Vernichtungs-Föderalismus

Eine Spezifität des deutschen politischen Systems, die den Mut der Regierung zu kurzfristig vielleicht unpopulären, aber im Sinne der Nachhaltigkeit gebotenen Reformen besonders beeinträchtigt, ist die Durchsetzung der Legislaturperiode mit Landtagswahlen, deren Resultate die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat verändern und damit die Manövrierfähigkeit der Regierung einschränken können. Denn in der Tendenz wird bei den als bundespolitische Protestwahlen zweckentfremdeten Landtagswahlen insbesondere die Kanzlerpartei abgestraft. Wagt sich eine Regierung doch einmal an unpopuläre Re-

formen heran – auch dies lässt sich am Beispiel der Agenda 2010 ablesen –, fällt dieser ‚Zwischenwahleffekt‘ besonders massiv aus.<sup>5</sup> So irgend möglich legt die Regierung daher zumindest vor wichtigeren Landtagswahlen und insbesondere, wenn ihre Bundesratsmehrheit akut zu kippen droht, eine Reformpause ein.<sup>6</sup> So ließ Schwarz-Gelb seine Bundesratsmehrheit mit Rücksicht auf die NRW-Wahl im ersten halben Jahr ungenutzt; da diese trotzdem verloren ging, ist wohl keins der zentralen Wahlversprechen mehr umsetzbar. In der Regel begehen Regierungen notwendige Grausamkeiten, getreu der Devise Machiavellis, direkt zu Beginn der Legislaturperiode – in der Hoffnung einer Stimmungsaufbesserung bis zur nächsten Wahl aufgrund positiver Effekte der Reformen oder schlichter Vergesslichkeit der Wähler.<sup>7</sup>

Nicht zufällig wurden nicht nur die Agenda 2010, sondern auch die Mehrwertsteuererhöhung, die Rente mit 67 und die Ökosteuer zu Beginn der jeweiligen Legislaturperioden initiiert.

### Dauerwahlkampf und kein Ende

Eine Einhegung des reformfeindlichen Dauerwahlkampfes scheint kaum möglich: Eine Verlängerung der Legislaturperiode auf fünf Jahre, wie sie etwa Bundestagspräsident Norbert Lammert immer wieder propagiert, ließe zwar mehr Luft zwischen den Bundestagswahlkämpfen, brächte aber in Bezug auf die Landtagswahlen gar nichts. Demokratisch legitimiert werden könnten sie wohl nur durch die gleichzeitige Einführung direktdemokra-

tischer Elemente, die ihrerseits einer nachhaltigen Politik eher abträglich sein dürften, wie etwa die niedrigen Zustimmungsraten zur Rente mit 67 vermuten lassen. Die Zahl der Landtagswahltermine ließe sich mittels einer Neugliederung des Bundesgebietes oder einer Bündelung von Landtagswahlen redu-

**Wäre es da nicht doch einfacher, die Regierung löste das Volk auf und wählte ein anderes?**

/ Bertold Brecht /

zieren; die Kehrseite wäre aber eine größere bundespolitische Bedeutung und damit Überlagerung der verbleibenden Termine. Im Extremfall würde der ‚Dauerwahlkampf‘ durch einen ‚Superwahltag‘ ersetzt, dessen Herannahen, gleich einer Bundestagswahl, ein ganzes Jahr überschatten könnte und dessen Folge mit einiger Wahrscheinlichkeit ein ‚lame duck‘-Status der Regierung in der zweiten Hälfte der Legislatur wäre. Anders lägen die Dinge freilich, wenn die Landtagswahlen auf den Termin der Bundestagswahl gelegt würden; dies bedeutete aber ihre völlige Sinnentleerung<sup>8</sup> und eine weitere Verschärfung der Wiederwahlfixierung. Jegliche Synchronisierung von Landtagswahlen stünde zudem vor dem Problem, wie der Gleichtakt im Falle vorgezogener Neuwahlen im Bund oder in einem Land aufrechterhalten werden kann.<sup>9</sup> Es klingt zwar einleuchtend, die bundespolitische Überlagerung der Landtagswahlen durch mehr Länderkompetenzen abzumildern. Es bieten sich hierzu allerdings kaum substanzielle Politikbereiche an, welche die Asymmetrie zwischen finanzschwachen und finanzstarken Ländern nicht noch weiter zu verstärken drohen,<sup>10</sup> wie auch die diesbezüglich mageren Ergebnisse der Föderalismusreform I gezeigt haben.

### **Opposition: Mission Blockade**

Die Opposition hat ihrerseits wenig Interesse, durch allzu kooperatives Verhalten einen langfristigen orientierten Politikraum zu geben. Ihre Gesetzesentwürfe werden in den nicht öffentlichen Ausschusssitzungen von den Abgeordneten der Regierungsmehrheit in aller Regel abgelehnt, zum Teil aber auch nach einer kurzen Schamfrist als ‚eigene‘ Ideen wieder aufleben gelassen. Insofern besteht für die Opposition kaum Anreiz zu konstruktiven, realitätsnahen und konsensfähigen, sondern vielmehr zu möglichst öffentlichkeitswirksamen Vorschlägen.<sup>11</sup> Eine generelle Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen des Bundestags wäre sicher kein Allheilmittel,

würde aber die Regierungsmehrheit zu einem sachangemesseneren Umgang mit oppositionellen Entwürfen zwingen. Dass die Nichtöffentlichkeit keineswegs notwendig ist, zeigt die abweichende Praxis in fünf deutschen Bundesländern sowie Großbritannien.<sup>12</sup>

Das Interesse der Opposition an kooperativem Verhalten ist aber auch deswegen eingeschränkt, weil sie bei Landtagswahlen von der Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der Regierung profitiert. Münden diese Wahlerfolge in Regierungsbeteiligungen, kann die Opposition in aller Regel über kurz oder lang eine Blockademehrheit im Bundesrat aufbauen, mittels derer sie die Regierung als reformunfähig darstellen kann. Die Kurzatmigkeit und den Stückwerkcharakter der Regierungsreformen kritisieren zu können, ist umso wichtiger, als die Wähler, die ihre Frustration über die Regierungspolitik bereits bei den Landtagswahlen abregieren, bei Bundestagswahlen zur Wiederwahl einmal amtierender Kanzler neigen. Setzt die Opposition ihre Bundesratsmacht hingegen konstruktiv für einen besseren Gesetzes-Output ein, riskiert sie, dass dieser in erster Linie der Regierung zugeschrieben wird.<sup>13</sup>

### **Ein möglicher Deal mit den Landesfürsten?**

An der Effektivität des Bundesrats als Blockadeinstrument der Opposition hat der Versuch einer Reduzierung der Zustimmungsgesetze im Zuge der Föderalismusreform wenig geändert.<sup>14</sup> Auch die teilweise befürwortete relative Mehrheitsregel, also die Nichtberücksichtigung der – bei Landesregierungscoalitionen quer zum Bundesmuster zumeist im Koalitionsvertrag festgeschriebenen – Enthaltungen, brächte hier kaum Fortschritte: Aufgrund des Zwischenwahleffekts verfügt die Opposition meist über mehr Bundesratsstimmen als die Regierung.<sup>15</sup> Weit effektiver wäre eine Umkehrung der Abstimmungslogik, also eine Umwandlung des Zustimmungserfordernisses in ein (absolutes) Vetorecht des Bundesrats. Im internationalen Vergleich ist die Ausgestaltung der Mitwirkung zweiter Kammern als – oft sogar bloß suspensives – Vetorecht der Regelfall, ein Zustimmungserfordernis absolut unüblich. Enthaltungen zählten so faktisch als Ja- statt wie derzeit als Nein-Stimmen.<sup>16</sup> Dies würde ein oppositionelles Veto keinesfalls unmöglich machen: In fünf der letzten 20 Jahre (1998, 2002-2005), hätte die Opposition über eine eigene Vetomehrheit verfügt, in vier weiteren (1994-1997) hätte ihr dazu nur eine einzige Stimme gefehlt. Auch zukünftig wird die Op-

position (zu einer ‚kleinen Koalition‘) selten sehr weit von den für eine absolute Mehrheit im Bundestag erforderlichen 35 Stimmen entfernt sein. Eine wesentlich niedrigere Stimmzahl ist aufgrund des Zwischenwahleffekts unwahrscheinlich. Eine erheblich größere Stimmzahl wird durch die Unabwendbarkeit von quer zum Bundesmuster liegenden Koalitionen verhindert. Denn dadurch kommt es zu einer strukturellen ‚Neutralisierung‘ eines erheblichen Teils der Länder. Ein Veto wäre somit immer möglich, wenn einige wenige zum Bundesmuster quer liegende Koalitionen dafür gewonnen werden könnten – also sofern wichtige Länderinteressen dem Regierungsvorhaben entgegenstehen. Im Gegenzug könnte den Ländern das absolute Vetorecht für alle (also bisherige Zustimmungs- und Einspruchs-) Gesetze zugesprochen werden. Diesen Deal könnten die Länderfürsten durchaus goutieren, schließlich wüchsen die Mitspracherechte jedes Einzelnen von ihnen, während nur ihr kollektives Verhinderungspotenzial abnähme. Eine solche Reform könnte die Durchsetzungschancen der Regierung spürbar erhöhen und die Intensität des Dauerwahlkampfes in den Ländern zügeln. Mit der Verheißung des ‚Durchregierens‘ wüchse allerdings die – einer nachhaltigen Politik abträgliche – Wiederwahlfixierung noch weiter an.

### **Das relative Scheitern der Großen Koalition**

Auch die Große Koalition hat die in sie gesetzte Hoffnung, im Konsens der beiden großen Parteien wichtige Probleme einer nachhaltigen Lösung zuzuführen, größtenteils enttäuscht. Ihr Reformmut blieb sogar hinter dem ihrer rot-grünen Vorgängerregierung zurück, weil sie eine ausgabenseitige Konsolidierung der Staatsfinanzen in der Aufschwungphase unterließ.<sup>17</sup> In der ersten Hälfte der Legislaturperiode beschloss die Große Koalition zwar mit der Mehrwertsteuererhöhung und der Rente mit 67 zwei sehr unpopuläre Reformen. Erstere hatte mit der Lohnnebenkostensenkung allerdings

**Ein großer Staat regiert sich nicht nach Parteiansichten.**

/ Otto von Bismarck /

eine populäre Kehrseite und letztere scheint nur als persönliche Leistung von Franz Müntefering erklärbar, der „die Rente mit 67 [...] wollen konnte, weil er nichts mehr werden [wollte]“.<sup>18</sup> Bald darauf kreiste bei-

der Volksparteien Kalkül schon um die Nachholung der 2005 ausgebliebenen Lagerentscheidung bei der Bundestagswahl 2009. So versuchte der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Jürgen Rüttgers mit der Forderung einer längeren Bezugsdauer des Arbeitslosengelds I für Ältere, die Sozialdemokraten links zu überholen, von denen nur wenige bereit waren, diesen Teil ihrer Agenda-Politik unter diesen Umständen weiter zu verteidigen. Im Hamburger Programm 2007 kehrte die SPD von der geplanten Bahn-Privatisierung ab. Der überfällige Fortschritt in der Rentenpolitik wurde durch die Aussetzung des Riester-Faktors 2008 und 2009 sowie die Rentengarantie im unmittelbaren Vorfeld der Bundestagswahl konterkariert.<sup>19</sup> Kaum in der Opposition, rückt die SPD schon wieder von der unpopulären Rente mit 67 ab.

### **Entschärfung des Parteienwettbewerbs durch Neutralisierung der Regierung**

Für die Ermöglichung langfristig orientierter und nachhaltiger Politik scheint die Entschärfung des Parteienwettbewerbs unabdingbar. Die Kompetitivität eines Parteiensystems ist nicht ausschließlich, vielleicht sogar noch nicht einmal in erster Linie von der politikinhaltlichen Polarisierung innerhalb einer Gesellschaft abhängig. Parteien, deren programmatische Positionen sich ähneln, kämpfen eben gerade um die gleichen Wählerschichten; dies kann ein starker Anreiz für rhetorische Aufrüstung und Abgrenzung sein.<sup>20</sup> In erheblichem Maße scheint die Schärfe des Parteienwettbewerbs davon abzuhängen, wie entscheidend ein gutes Wahlergebnis für die Chance auf eine Regierungsbeteiligung ist und wie groß deren Mehrwert gegenüber dem Oppositionsstatus ausfällt. In der Bundesrepublik ist eine ‚Opposition um der Opposition willen‘ ebenso zu attraktiv wie ein ‚Regieren um des Regierens willen‘. In den skandinavischen Demokratien hingegen können Minderheitsregierungen wohl auch deshalb sehr lange überleben, weil die Opposition dort über die ständigen Parlamentsausschüsse erheblichen Einfluss auf die Politikgestaltung ausüben kann.<sup>21</sup> Ebenso wie bei ‚echten‘, nicht gestützten Minderheitsregierungen wird im präsidentiellen System der USA mit Ad-hoc-Mehrheiten regiert. Dass der Präsident vom Kongress nicht aus politischen Gründen absetzbar ist, trägt sicherlich zur Möglichkeit fraktionsübergreifender Abstimmungsmehrheiten bei. Allerdings beruht das Funktionieren dieses Systems auch

auf organisatorisch sehr schwachen Parteien und – von einigen hart umkämpften ‚value politics‘ wie etwa der Abtreibungsfrage abgesehen – geringen politikinhaltlichen Unterschieden zwischen diesen. Hiermit steht und fällt seine Funktionalität, wie die jüngste Verhärtung der parteipolitischen Fronten anlässlich Barack Obamas Gesundheitsreform als auch die krisenhaften Rezeptionserfahrungen einiger südamerikanischer Staaten mit dem präsidentiellen System zeigen. Eine Übertragung des US-Systems auf die Bundesrepublik würde den Parteienwettbewerb nicht schwächen, sondern in Verbindung mit diesem ähnliche Krisensymptome hervorrufen.<sup>22</sup>

### **Direktwahl der Minister: ‚Große Koalition plus x‘**

Mit der organisatorischen Stärke und politikinhaltlich gedeckten Polarisierung in der Bundesrepublik kompatibel erscheint hingegen die Einführung eines präsidentiellen Systems in Form einer Direktwahl der Minister.<sup>23</sup> Dem Kabinett würden so mit ziemlicher Sicherheit Minister beider großer Parteien und darüber hinaus mit einiger Wahrscheinlichkeit auch der einen oder anderen kleineren Partei angehören. Vorstellbar wären etwa ein grüner Umwelt- oder Verbraucherschutzminister und – unter günstigeren demoskopischen Vorzeichen – ein liberaler Wirtschafts- oder Justizminister. Um eine möglichst weitreichende parteipolitische Entfärbung der Regierung zu ermöglichen (also eine Zusammensetzung nach dem Muster ‚Große Koalition plus x‘), müssten die Chancen der Kandidaten der kleineren Parteien durch ein zweistufiges Wahlverfahren maximiert werden. Dabei sollte die erste Runde der Ministerdirektwahl ein oder zwei Wochen vor, die zumeist wohl erforderliche Stichwahl zwischen den beiden jeweiligen Erstplatzierten gleichzeitig mit der Bundestagswahl stattfinden. Durch die zumindest weitgehende Unklarheit der Regierungszusammensetzung zum Zeitpunkt der Bundestagswahl würde eine Überlagerung der partei-/sachpolitischen Wahlentscheidung durch Personalvorlieben verhindert. Selbst nicht in der Regierung vertretene Parteien hätten wenig Anreiz zu genereller Verweigerung. Eine Nichtregierungsbeteiligung, etwa der Linkspartei, wäre ja nicht Folge einer koalitionspolitischen Isolierung durch die anderen Parteien wie (zumindest noch) derzeit, gegen welche ‚Die Linke‘ polemisieren und ‚Underdog‘-Sympathien einfordern könnte, sondern ginge auf die Entscheidung

des Volkes zurück. Hieraus könnte daher – im Unterschied auch zur Schweizer ‚Zauberformel‘<sup>24</sup> – keine Kritik des Parteienstaats oder herrschenden Parteienkartells generiert werden. Anstelle eines Konfrontationskurses dürften nicht in der Regierung vertretene Parlamentsparteien eher versuchen, für ihre inhaltlichen Forderungen eine parlamentarische Mehrheit zu finden.

Ein Politiker muss das machen, was er für richtig hält. Denn Politik ist kein Schönheitswettbewerb und auch kein Beliebtheitstest.  
/ Norbert Blüm /

Schließlich könnten sich die Legislativkoalitionen ad hoc, gemäß der Positionen der Parteien zur jeweiligen Sachfrage, bilden, da das Kabinett nicht mehr von den personell in ihm vertretenen Parteien gestützt werden müsste (was auch eine demokratietheoretisch wünschenswerte Absenkung der Fünfprozenthürde erlauben würde, wobei der Kreis der Parteien mit Kandidatenvorschlagsrecht mittels einer separaten Prozentklausel übersichtlich gehalten werden könnte).

### **Einhegung der Parteienverdrossenheit**

Im Unterschied zum Normalfall parlamentarischer Regierungspolitik, würden nicht mehr „natürliche Mehrheiten“ durch „künstliche Mehrheiten“ unterdrückt.<sup>25</sup> Die Parteien müssten sich keiner umfassenden Koalitionsräson unterordnen und ihre politikinhaltlichen Profile nur noch so weit verwässern, wie es ihnen die Herstellung einer bestimmten punktuellen Abstimmungscoalition wert wäre. So könnte auch die – der Durchsetzung nachhaltiger Politik ihrerseits abträgliche – Parteienverdrossenheit eingeehrt werden. Hierzu dürfte auch das Ende von Ministerernennungen, die zuvorderst auf Regional- oder Parteiflügelproporz bzw. persönlicher Nähe zum Parteivorsitzenden beruhen, beitragen. Gewisse Proporz- und Protektionsmomente würden zwar vielleicht auf der Ebene der parteiinternen Kandidatennominierung fortbestehen, müssten aber zumindest immer dann hintangestellt werden, wenn reelle Chancen auf den Erwerb eines Ministeramtes dadurch merklich dezimiert würden. Denkbar erscheint allerdings auch, dass die Parteien ihre Ministerkandidaten in Urwahlen oder Primaries bestimmen und so deren Mehrheitsfähigkeit optimieren sowie sich parteiinternen Ärger ersparen würden. Dieser könnte ihnen insbesondere angesichts der geringeren Verfü-

gungsmacht der Minister überflüssig erscheinen, die in der Gesetzgebung nicht gegen die Abstimmungscoalitionen in ihrem Politikfeld anregen könnten.

### Neuaustarierung der institutionellen Gewichte

Für den Fall mangelnder Kooperativität eines Ministers, müsste der Bundestag freilich mittels deutlich besserer personeller Ressourcen in die Lage versetzt werden, eigenständig hinreichend ausgearbeitete Initiativen vorlegen zu können. Im innerexekutiven Verhältnis wären die einzelnen Minister freier. Das Kollegialprinzip würde an Bedeutung verlieren; die Gesetzesinitiative und das Verordnungsrecht müssten

jedem Minister für seinen Bereich einzeln zustehen. Auch die Richtlinienkompetenz verträgt sich nicht mit der Ministerdirektwahl; das Amt des Bundeskanzlers wäre obsolet und sollte abgeschafft werden. Das – systemnotwendige – Führungsvakuum ein Stück weit füllen könnte der Bundespräsident, der eine aktivere Rolle in der tagespolitischen Debatte erhielte. Diesem fiele neben einer Schiedsrichterrolle, wenn Streitigkeiten über die innerexekutive Zuständigkeit für ein Gesetzesvorhaben sich nicht im Kabinett beilegen lassen, auch die Aufgabe zu, als Mahner für eine konsistente Politik zu fungieren – wobei auch die Schuldenbremse ihren Teil dazu beitragen dürfte, dass sich die Parteien nicht nur auf eine Wunsch-dir-was-Politik für

ihr jeweiliges Klientel beschränken könnten. Auch das tendenziell zu Blockademehrheiten im Bundesrat führende Sanktionswahlverhalten bei Landtagswahlen würde durch die parteipolitische Nichtverortbarkeit der Regierung eingedämmt. Maximiert werden könnte dieser Effekt durch eine Einführung der Ministerdirektwahl auch auf Länderebene. Dies könnte auch das Abstimmungsverhalten im Bundesrat radikal verändern: Würde in den Länderverfassungen festgeschrieben, dass die Landesregierung mehrheitlich über die Stimmabgabe im Bundesrat entscheidet, würde die Wahrscheinlichkeit von (faktisch als Ablehnung zählenden) Enthaltungen verringert.

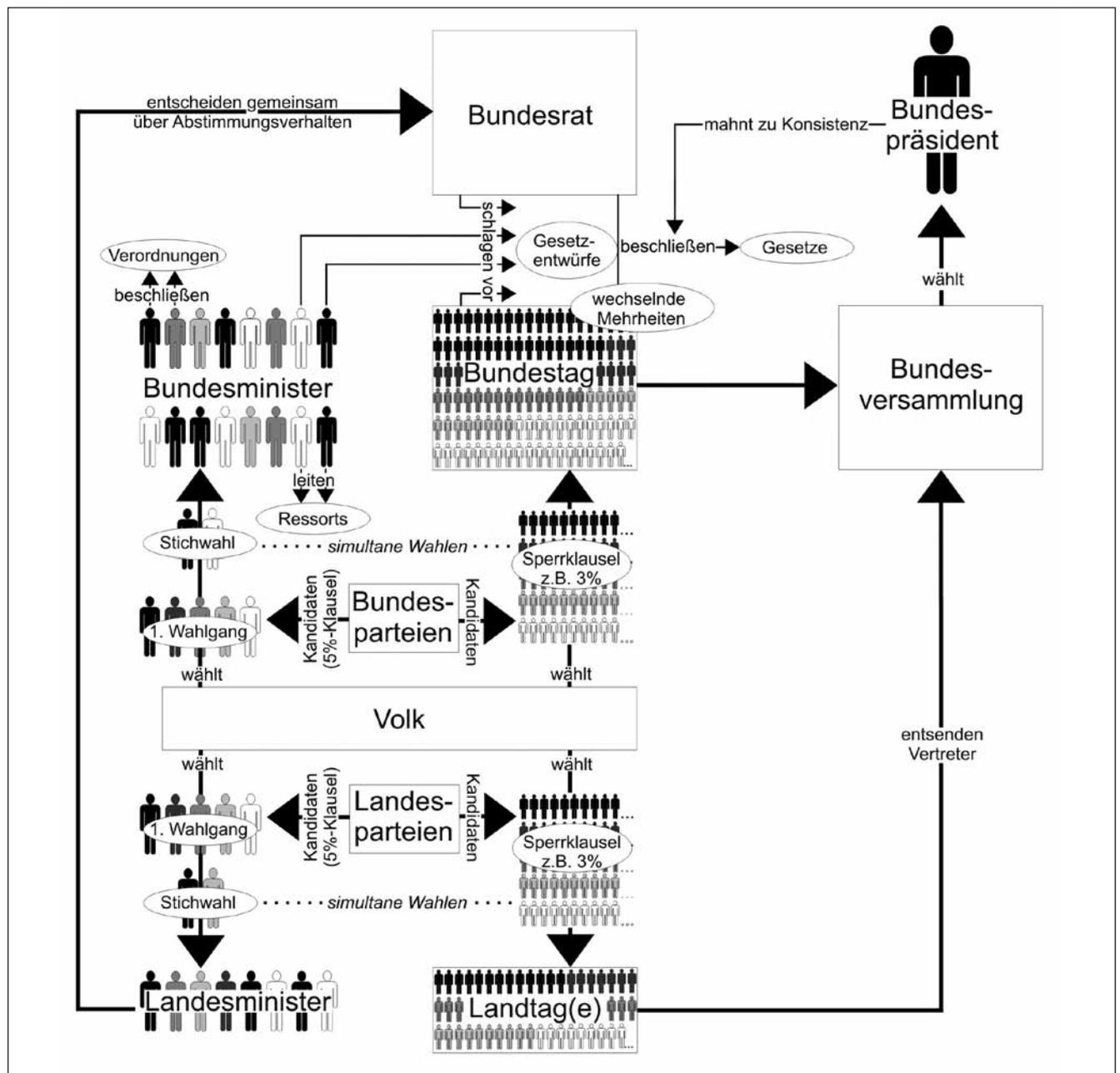


Abbildung 1: Ministerdirektwahl

## Die bessere Demokratisierungsalternative

Aufgrund einer wahrscheinlich größeren Zufriedenheit mit den Parteien und den führenden politischen Akteuren, aber auch, weil die Ministerdirektwahl selbst ein beachtliches Instrument direkter Demokratie darstellt, könnte ihre Implementierung zudem den unter den gegenwärtigen Bedingungen wachsenden Druck zur Einführung einer – im Hinblick auf die Ermöglichung nachhaltiger Politik eher problematischen – Volksgesetzgebung abschwächen. Auch demokratietheoretisch scheint sie dieser vorzuziehen: Eine Entscheidung über Kompetenz und Vertrauenswürdigkeit der (ohnehin allein nur beschränkt handlungsfähigen) Minister, ist dem politisch nur mäßig interessierten Gros der Bevölkerung wohl eher zuzumuten und zuzutrauen, als eine Entscheidung über zu meist komplizierte und in ihren Auswirkungen schwer zu durchschauende, aber folgenreiche Sachfragen, bei denen das Risiko der Manipulation durch gut organisierte Interessengruppen besteht. Da sich im Parlament dann jeweils die ‚natürlichen Mehrheiten‘ durchsetzen würden, wäre auch das demokratietheoretische Problem behoben, dass die Wähler im Fünfparteiensystem immer weniger kalkulieren können, welches mögliche Regierungsbündnis (und damit welche ‚künstliche Mehrheit‘) sie durch ihre Stimmabgabe für eine Partei hervorzubringen helfen.

Die Ministerdirektwahl, deren wesentliche Züge in der Grafik noch einmal dargestellt sind, erscheint somit als großartige Möglichkeit, das Ziel einer größeren Nachhaltigkeit der Politik mit den ebenfalls wichtigen Zielen der Sicherstellung der Regierbarkeit, der Stärkung der Demokratie und der Bekämpfung der Parteienverdrossenheit in Einklang zu bringen.

## Chancen des Vorschlags

Der Vorschlag einer Ministerdirektwahl ist auch politisch nicht chancenlos. Zwar besteht seitens der Parteien im Sinne eines pragmatischen Politikhandwerks eine ausgeprägte Tendenz, die Betätigung kleiner Stellschrauben einem ‚großen Wurf‘ vorzuziehen. Jedoch böte eine Ministerdirektwahl den Parteien die Möglichkeit, ‚mehrere Fliegen mit einer Klappe zu schlagen‘. Insbesondere würde eine Ministerdirektwahl den Parteien eine weitere elektoral gefährliche Abschleifung ihrer Markkerne im Fünfparteiensystem ersparen, das die Bildung der hergebrachten Mehrheitskoalitionen (Schwarz-Gelb bzw. Rot-Grün) zunehmend erschwert. Attraktiv

erscheinen die hierdurch möglichen wechselnden Legislativkoalitionen vor allem für das linke politische Spektrum. SPD und Grüne müssten nicht mehr die Gretchenfrage beantworten, wie sie es mit einer Regierungsbeteiligung der Linkspartei halten, sondern könnten pragmatisch rot-rot-grüne Mehrheiten in vielen Politikbereichen nutzen. ‚Die Linke‘ könnte einige ihrer Forderungen durchsetzen, ohne hierfür realpolitisch kaum aufrechtzuerhaltenden Kernforderungen (keine Militäreinsätze, Abschaffung von Hartz IV) entsagen oder sich ein finales Mea Culpa zu ihrer SED-Vergangenheit abringen zu müssen.

Für CDU/CSU und FDP dürfte die Nutzbarmachung linker Mehrheiten keine erstrebenswerte Perspektive darstellen, aber sie können sich ohnehin nicht darauf verlassen, noch lange von der Segmentierung im linken Lager zu profitieren. Und immerhin weiß die Union derzeit, trotz geringer Regierungszufriedenheit, die im Volk beliebtesten Politiker in ihren Reihen.

Denkbar wäre auch, dass eine Parteinuugründung mit der Forderung nach der Ministerdirektwahl erfolgreich sein könnte, vor allem, wenn mit dem Lockmittel einer gleichzeitigen Absenkung der Sperrklausel die hier von potenziell profitierenden Kleinparteien mit ins Boot geholt würden. Nicht zuletzt könnte eine Ministerdirektwahl in den Ländern qua Volksgesetzgebung eingeführt werden und einer Übernahme dieser Reform auf Bundesebene den Boden bereiten. Insgesamt betrachtet erscheint daher eine Einführung der Ministerdirektwahl zwar als großer Schritt, der das politische System grundlegend in Richtung eines präsidentiellen Systems verändern würde, gleichzeitig jedoch als realistischer Reformansatz angesichts der gegenwärtigen Probleme.

## Anmerkungen

1. Vgl. Kielmansegg 2003: 585-586.
2. Vgl. Blome 2008: 128-133.
3. Vgl. Niedermayer 2006: 125-126.
4. Vgl. Oschatz 2005: 51-55.
5. In sieben der elf Länder, in denen zwischen 2003 und 2005 gewählt wurde, erzielte die SPD ihre jeweils niedrigsten Resultate jemals, in drei weiteren die schlechtesten seit rund 50 Jahren. In drei Ländern hatte sie Verluste von mehr als zehn Prozentpunkten zu gewärtigen.
6. Vgl. Seemann: 2008.
7. Vgl. Decker 2006: 262-263.
8. Vgl. Detterbeck 2006: 49-50.
9. Vgl. Sturm 2001: 81-82.

10. Vgl. Jun 2004: 578-579.
11. Vgl. Sebaldt 2002: 56-59.
12. Vgl. Eckert 2004: 131, 304-305.
13. Vgl. Decker 2006: 264.
14. Vgl. Höreth 2007; Preuß 15.05.2010.
15. Vgl. Sturm 2002: 43.
16. Vgl. Decker 2008: 215.
17. Vgl. Egle 2009: 133.
18. Batt 2009: 216-217.
19. Vgl. Zohlhöfer 2009: 10.
20. Vgl. Czada 2000: 41.
21. Vgl. Ström 1984: 213-215.
22. Dies gilt auch für eine direkt gewählte Kollegialregierung einheitlicher parteipolitischer Provenienz mit ‚Teamcharakter‘, wie sie Esterbauer (2000) vorschwebt.
23. Die Idee einer Ministerdirektwahl reißt Schöppner (2009: 268-269) kurz an, seine Vorstellungen bleiben allerdings vage, unausgegoren und missverständlich.
24. Wenn die Regierungszusammensetzung gemäß der Zauberformel und das Wahlergebnis allzu sehr auseinanderfallen, bietet dies Nährboden für populistische Herausforderer des Establishments, vgl. Hennecke 2003: 148.
25. Das Begriffspaar „natürliche“ vs. „künstliche Mehrheiten“ verwendet (in Bezug auf Minderheitsregierungen) Strohmeier (2009: 277).

## Literaturverzeichnis

Batt, Helge (2009): Weder stark noch schwach – aber nicht groß. Die Große Koalition und ihre Reformpolitik. In: Batt, Helge / Tenscher, Jens (Hg.): 100 Tage Schonfrist. Bundespolitik und Landtagswahlen im Schatten der Großen Koalition. Wiesbaden: VS Verlag, 215-246.

Blome, Nikolaus (2008): Faul, korrupt und machtbesessen? Warum Politiker besser sind als ihr Ruf. Berlin: wjs verlag.

Czada, Roland (2000): Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung. Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. In: Holtmann, Everhard / Voelzkow, Helmut (Hg.): Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: Westdt. Verlag, 23-49.

Decker, Frank (2006): Höhere Volatilität bei Landtagswahlen. Die Bedeutung bundespolitischer „Zwischenwahlen“. In: Jesse, Eckhard / Sturm, Roland (Hg.): Bilanz der Bundestagswahl 2005. Voraussetzungen, Ergebnisse,

Folgen. Wiesbaden: VS Verlag, 259-279.

Decker, Frank (2008): Relative statt absolute Mehrheit? Zur Diskussion um die Abstimmungsregeln im Bundesrat. In: *Recht und Politik*, Jg. 44 (4/2008), 213-216.

Detterbeck, Klaus (2006): Zusammenlegung von Bundes- und Landtagswahlen? Die Terminierung von Wahlen und ihre Konsequenzen im europäischen Vergleich. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Eckert, Christoph (2004): Transparenz im Gesetzgebungsprozess. Das Prinzip der Öffentlichkeit staatslenkender Entscheidungen zwischen Anspruch der Rechtsordnung und Realität. Hamburg: Kovač.

Egle, Christoph (2009): Weder Reform- noch Blockadekoalition. Die Bilanz der Großen Koalition. In: *Vorgänge*, Jg. 48 (3/2009), 118-128.

Esterbauer, Fried (2000): Volkswahl der Regierung? Thesen zu einem demokratischeren und stabileren Regierungssystem. In: Arnim, Hans Herbert von (Hg.): *Direkte Demokratie. Beiträge auf dem 3. Speyerer Demokratieforum vom 27. bis 29. Oktober 1999 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*. Berlin: Duncker und Humblot, 161-174.

Hennecke, Hans Jörg (2003): Das Salz in den Wunden der Konkordanz. Christoph Blocher und Schweizer Politik. In: Werz, Nikolaus (Hg.): *Populismus. Populisten in Übersee und Europa*. Opladen: Leske + Budrich, 145-162.

Höreth, Marcus (2007): Zur Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen. Eine kritische Bilanz nach einem Jahr Föderalismusreform. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 38 (4/2007), 712-734.

Jun, Uwe (2004): Reformoptionen der politischen Akteure im deutschen Föderalismus. Mehr Länderautonomie und mehr Wettbewerb als Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle? In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 35 (3/2004), 559-580.

Kielmansegg, Peter Graf (2003): Können Demokratien zukunftsverantwortlich handeln? In: *Merkur*, Jg. 57 (7/2003), 583-594.

Niedermayer, Oskar (2006): War die Agenda 2010 an allem schuld? Die Regierungsparteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen. In: Jesse, Eckhard / Sturm, Roland (Hg.): *Bilanz der Bundestagswahl 2005. Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen*. Wiesbaden: VS Verlag, 119-155.

Oschatz, Georg-Berndt (2005): Müssen Politiker lügen? Demokratie zwischen Diskurs und Irreführung. In: Depenheuer, Otto (Hg.): *Recht und Lüge*. Münster: Lit, 45-56.

Preuß, Roland (15.05.2010): Macht der Länder ist ungebrochen. Die Föderalismusreform hat ihr Ziel verfehlt, dem Bundestag mehr Spielraum zu geben. In: *Süddeutsche Zeitung* (110/2010), 6.

Sebaldt, Martin (2002): Das Ringen um die thematische Lufthoheit. Zur Konkurrenz von Regierungsmehrheit und Opposition in der Gesetzgebungsarbeit des Deutschen Bundestages. In: Sebaldt, Martin / Oberreuter, Heinrich / Kranenpohl, Uwe (Hg.): *Der Deutsche Bundestag im Wandel. Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung. 2. durchgesehene und erweiterte Auflage*. Wiesbaden: Westdt. Verlag, 46-62. (1. Aufl. 2001).

Seemann, Wenke (2008): Do State Elections Affect Federal Governments' Legislative Behaviour? Empirical Evidence from the German Case, 1976-2005. In: *German Politics*, Jg. 17 (3/2008), 252-269.

Schöppner, Klaus-Peter (2009): Neue Koalitionsstrategien braucht das Land. In: Kronenberg, Volker / Mayer, Tilman (Hg.): *Volksparteien. Erfolgsmodell für die Zukunft? Konzepte, Konkurrenten und Konstellationen*. Freiburg/Basel/Wien: Herder, 259-276.

Strohmeier, Gerd (2009): Minderheitsregierungen in Deutschland auf Bundesebene – Krise oder Chance? Ergebnisse eines internationalen Vergleichs. In: *Zeitschrift für Politik*, Jg. 56 (3/2009), 260-283.

Strøm, Kaare (1984): Minority Governments in Parliamentary Democracies. The Rationality of Nonwinning Cabinet Solutions. In: *Comparative Political Studies*, Jg. 17 (2/1984), 199-227.

Sturm, Roland (2001): *Föderalismus in Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich.

Sturm, Roland (2002): Vorbilder für eine Bundesratsreform? Lehren aus den Erfahrungen der Verfassungspraxis Zweiter Kammern in föderalen politischen Systemen. In: Arndt, Hans-Wolfgang (Hg.): *Institutionelle Entflechtung in Zweiten Kammern*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann-Stiftung, 25-49.

Zohlhöfer, Reimut (2009): Große Koalition. Durchregiert oder im institutionellen Dickicht verheddert? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 59 (38/2009), 9-14.



Volker Best ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Sein Forschungsschwerpunkt liegt auf der Koalitions- sowie der Parteiensystemforschung.

Kontaktdaten:

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie

Lennéstr. 27, 53113 Bonn

Tel.: 0228/73 48 26

Fax: 0228/73 94 96

E-Mail: vbest@uni-bonn.de

# Deliberative Governancearenen. Die Überwindung kooperativer Problemlösungen in der deutschen Parteiendemokratie

von Mathias König und Wolfgang König

**Z**usammenfassung: Die aktuelle Systemlogik des politischen Systems in Deutschland ist die Ursache dafür, dass eine sachorientierte Zusammenarbeit zwischen Regierungsmehrheit und Opposition verhindert bzw. behindert wird. Durch den demografischen Wandel steigt das Medianwähleralter. Parteien orientieren sich dann immer weniger an den Interessen der nachfolgenden Generationen. Bei der Lösung dieses Problems ist das Recht als alleiniges Steuerungsmedium überfordert. Deliberative Governancearenen sind ‚Ermöglichungsräume von Regelungsprozessen‘ deliberativer Kommunikation. Parteien oder Regierungen (aber auch Unternehmen) können diese Governancearenen nutzen, um den Linkage zu ihren Zielgruppen wieder herzustellen und Generationenvertrauen zu ermöglichen. In diesem Beitrag wird im empirischen Teil das Beispiel der deliberativen Governancearena im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform des Landes Rheinland-Pfalz untersucht.

## Einleitung und Problemstellung

Die Entscheidungsfindung im politischen System Deutschlands ist durch eine hohe Komplexität gekennzeichnet, denn alle Varianten des verhandelnden Staates sind auf den Konsens zwischen heterogenen legitimierten Partnern angewiesen. Dadurch wird die Problemlösungsfähigkeit bei nicht ausräumbaren Konflikten gelähmt. Der Gene-

rationenkonflikt könnte sich langfristig zu solch einem Konflikt entwickeln, wie sich in der jüngsten Debatte um die Zielgruppen-demokratie zeigt.<sup>1</sup> Schließlich seien Ältere das entscheidende Wählerpotenzial der Zukunft und es sei ihnen in zunehmendem Maße gleichgültig, wie es jungen Familien, Heranwachsenden etc. gehe.<sup>2</sup> Es muss sich folglich auf faire Verteilungsregeln zum Ausgleich von Vor- und Nachteilen bei Kompromissen verständigt werden. Gefundene Kompromisse erzeugen aber ein – teilweise hoch problematisches – Spannungsfeld zwischen den an der Entscheidung Beteiligten und deren Klienten bzw. Wählern. Dabei geht es nicht um das ‚eherne Gesetz der Oligarchie‘<sup>3</sup>, sondern um unvermeidliche Diskrepanzen der Situationsdeutungen zwischen den an der Entscheidung Beteiligten und denen, die lediglich mit dem Ergebnis konfrontiert werden.<sup>3</sup> Zentral ist dann eine gute Begründung der Repräsentanten, weshalb die Wünsche der Repräsentierten nicht bzw. nur teilweise umgesetzt werden konnten.<sup>4</sup> Jedes demokratische System erfordert den Wettbewerb von politischen Parteien und Parlamentsfraktionen und damit auch bis zu einem gewissen Grad deren Rollenspiel. Die Regierungsmehrheit im Parlament kann kein Interesse daran haben, die Opposition zu stärken und damit ihre Wiederwahl zu gefährden.<sup>5</sup> Von den Bürgern wird aber erwartet, dass sie die „Scheinwelt der politi-

schen Praxis verstehen und aus Diskussionen Gewinne ziehen, deren Ergebnis bereits feststeht, wenn die Abgeordneten den Sitzungssaal betreten.“<sup>6</sup> Zusammengefasst ist die aktuelle Systemlogik des politischen Systems die Ursache dafür, dass eine sachorientierte Zusammenarbeit zwischen Regierungsmehrheit und Opposition verhindert bzw. behindert wird.

## Generationengerechtigkeit im demokratischen Wohlfahrtsstaat

Alle modernen Gesellschaften werden mit einer Zunahme an Komplexität konfrontiert, die sie bewältigen müssen. Luhmann geht deshalb davon aus, dass auch im politischen System eine Zunahme an Komplexität stattfindet, die im Endeffekt nur durch mehr Demokratie bewältigt werden kann.<sup>7</sup> Für die repräsentative Demokratie gelten Wahlen als zentrales Legitimierungsinstrument.<sup>8</sup> Problematisch ist aber das Bild von Demokratie, das durch Wahlkämpfe und Politikerhandeln erzeugt wird. Der Anspruch, im Interesse des Gemeinwohls durch Wahlen legitimiert verantwortlich zu entscheiden, wird nicht eingelöst, weil wichtige, aber zu komplexe Themen im Wahlkampf teilweise unbehandelt bleiben.<sup>9</sup> Nach liberaler Auffassung hat demokratische Willensbildung hauptsächlich die Funktion, die Ausübung politischer Macht zu legitimieren, während nach republikanischer Auffassung die de-

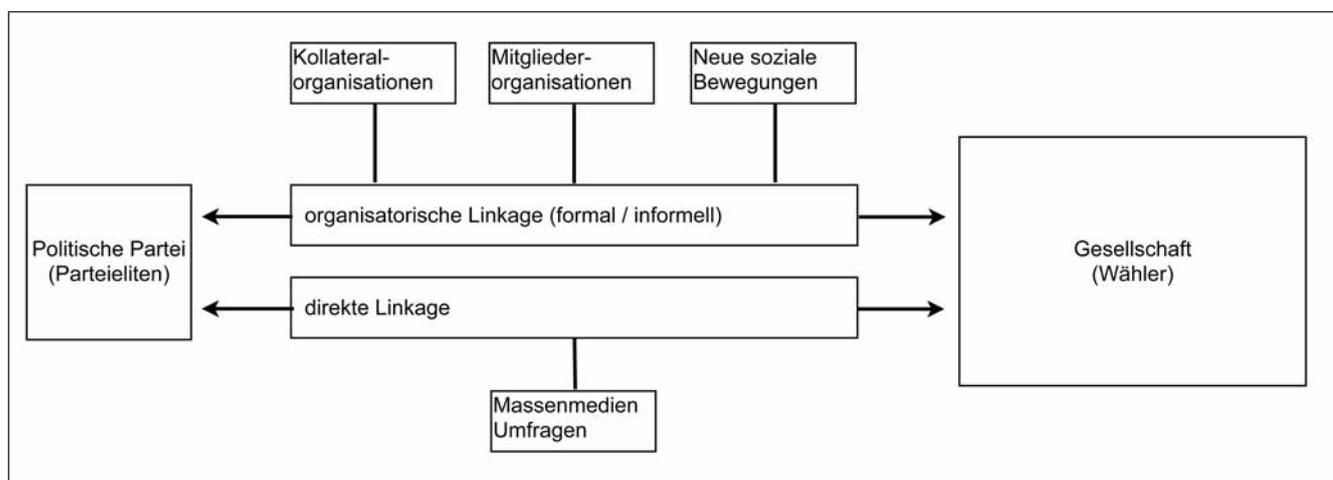


Abbildung 1: Linkage zwischen Parteien und Gesellschaft<sup>13</sup>

mokratische Willensbildung stärker die Funktion hat, die Gesellschaft als ein politisches Gemeinwesen zu konstituieren und die Erinnerung an diesen Gründungsakt mit jeder Wahl lebendig zu halten.<sup>10</sup> Durch die ‚reflexive Modernisierung‘ findet zwar eine Freisetzung des Politischen statt, aber die Institutionen des politischen Systems bleiben bisher nahezu konstant. So ändert sich die Qualität des Politischen innerhalb eines unangetasteten Systembildes. Darauf muss das politische System reagieren.<sup>11</sup> Viele Ergebnisse deuten darauf hin, dass Parteien immer weiter erodieren. Es handelt sich aber weniger um eine Krise der Milieus als Folge des Wertewandels, sondern um eine Krise der politischen Repräsentation als Folge einer zunehmenden Distanz zwischen Eliten und Milieus.<sup>12</sup> Idealtypisch sollten die Parteien einen Linkage, also eine Koppelung bzw. ein Bindeglied, zur Gesellschaft herstellen. Die politischen Parteien werden aber gerade

Wenn du Frieden willst, pflege die Gerechtigkeit.  
/ Inschrift über dem Haager Friedenspalast /

ihrer Funktion als Mittler zwischen Bürgern und Staat nicht mehr gerecht<sup>14</sup> und dies führt zu einem ‚Linkageverlust‘ der Parteien. Das Demokratieprinzip und die steigende Systemkomplexität verstärken insgesamt die bestehenden Repräsentationsprobleme. Neben der Veränderung der Gesellschaftsstruktur steigen die politisch-gesellschaftlichen Herausforderungen an, die „eine Neueinschätzung der Rolle des Staates sowie der Funktionen und Möglichkeiten staatlicher Institutionen notwendig [machen]. Dabei ist weithin Abschied zu nehmen von den Vorstellungen einer hierarchischen, hoheitlichen Relation zwischen Staat, staatlichen Institutionen auf der einen Seite und abhängigen Steuerungsobjekten in der Gesellschaft auf der anderen Seite.“<sup>15</sup> Neben den gesellschaftlichen Veränderungen muss daher der deutsche Wohlfahrtsstaat zusätzliche Herausforderungen meistern – die teilweise Auswirkungen moderner Gesellschaften sind. Die Finanzierungskrise des Wohlfahrtsstaates gilt dabei maßgeblich als Auslöser der Modernisierung des Staates. Der deutsche Staat steht im internationalen Vergleich für den (sozialen) Frieden in der Gesellschaft, was ihn nicht nur zu ausgleichendem und gewährleistendem Tun zwingt, sondern auch zu gestaltenden Eingriffen.<sup>16</sup>

Dies macht deutlich, dass die Stärken und Schwächen des öffentlichen Sektors nicht an die ‚Generationenfrage‘, sondern an die ‚Ökonomiefrage‘ geknüpft sind. Durch die Ökonomie wird die Zielerreichung in den Vordergrund gestellt und das Prinzip der Inklusion scheint gegenüber dem Prinzip der Teilhabe an Bedeutung zu gewinnen.<sup>17</sup> „Es zeigt sich, dass die moderne Demokratietheorie Partizipation sowohl als Mittel (zur Einbindung und Durchsetzung von Interessen) wie auch als Zweck (im Sinne der Selbstverwirklichung durch Beteiligung) begreift und bei ihrer begründeten Forderung nach mehr Partizipation (im Sinne von Beteiligung aller an allen Entscheidungsprozessen) der Frage nach möglichen Grenzen der Demokratisierung zu wenig Beachtung schenkt.“<sup>18</sup>

### Governance als Perspektive für Generationengerechtigkeit

Reine institutionelle Reformen können das Problem der Generationengerechtigkeit und Blockadepolitik nicht lösen, weil beispielsweise das Recht als Steuerungsmedium durch Ausdifferenzierung und Komplexitätssteigerung überfordert wird. Die in kommunikativem Handeln auftretende Spannung zwischen der Faktizität einer Behauptung und der Einlösung ihres Geltungsanspruches muss demnach auf die Selbstgesetzgebung der Staatsbürger, die Grund der Regeln ist, zurückführbar sein.<sup>19</sup> Demokratie muss folglich von ihrem intendierten Zweck her gedacht werden und nicht nur aus der Institutionenperspektive.<sup>20</sup>

Demokratie wird dann nicht mehr nur als staatlich-instrumentelle Herrschaftsform verstanden, sondern zugleich als tief in die Gesellschaft und Kultur reichende Form des Zusammenlebens.<sup>21</sup> (Generationen-)Vertrauen und Gerechtigkeit kann deshalb nur nachhaltig in der Perspektive des sozialen und politischen Zusammenlebens entstehen. Veränderungen von institutionellen Settings müssen deshalb diese Form des Zusammenlebens und -entscheidens unterstützen. Dabei ist es zentral, dass Veränderungen am Institutionendesign nicht in Form von ‚Instrumentenshopping‘ stattfinden, sondern einem integrierten Gesamtkonzept folgen. Die gemeinsamen Ausgangspunkte der verschiedenen Governance-Ansätze sind die Betonung von Systemregeln und Systemeigenschaften, die durch neue Verfahren bzw. Modi soziopolitische Interaktion schaffen, mit dem Ziel, Legitimität und Effektivität zu erhöhen.

Offenheit verdient immer Anerkennung.  
/ Otto von Bismarck /

### Deliberative Governancearenen

Deliberative Governancearenen sind ‚Ermöglichungsräume von Regelungsprozessen‘ deliberativer Kommunikation, die im Rahmen von Governanceprozessen geschaffen werden und das Ziel haben, eine bestimmte Zielgruppe zu involvieren. Im Vergleich zu klassischen Teilnahmeverfahren geht es nicht um singuläre ‚Events‘, sondern um die Einbindung der Bürger in eine langfristig

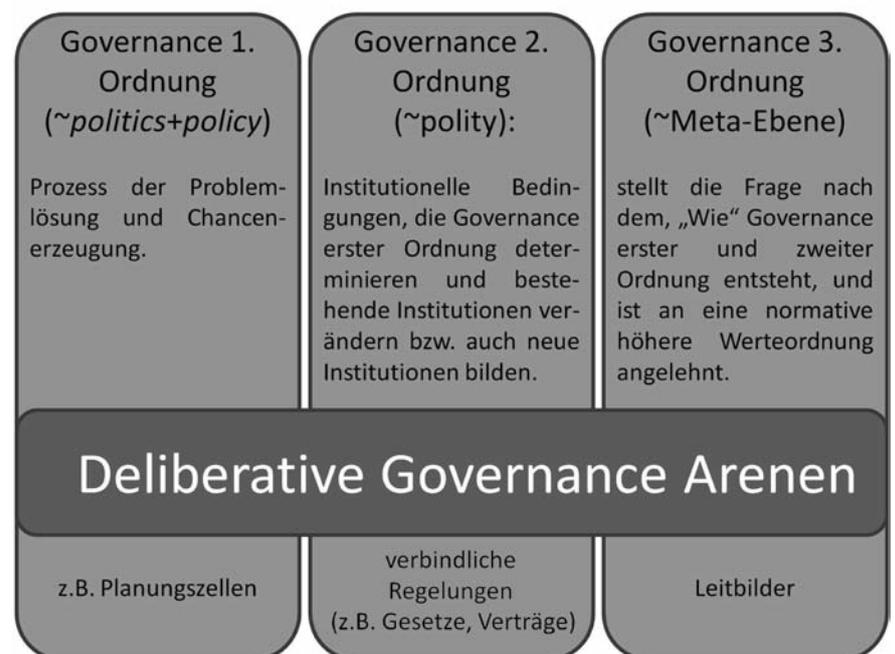


Abbildung 2: Wirkungsbereich deliberativer Governancearenen

angelegte prozedurale Regelungskette. Notwendigkeit und Sinn müssen dabei aktiv kommuniziert werden, genauso wie die transparente Ergebnisverwertung. Als Arena wird ein durch institutionelle Regeln definierter Kontext bezeichnet, in dem Akteure zusammenwirken.<sup>22</sup> Sie sind damit die Regelungszonen von Verhandlungen zwischen divergierenden Partikularinteressen, die gemeinsam Probleme lösen sollen und zielen damit auf den Kernbereich der Governance-Theorien (vgl. Abbildung 2).

Unter normativen Gesichtspunkten geht es dabei um: Transparenz, Partizipation, Verantwortlichkeit.<sup>23</sup> Deliberative Governancearenen sind dadurch für alle sozialen Systeme anwendbar, wenn sie sich auf die genannten Kriterien berufen möchten. Als Beispiel ließe sich hier das Zusammenspiel von Unternehmensführung und Mitarbeitern anführen. Parteien oder Regierungen können diese Governancearenen nutzen, um den Linkage zu ihren Zielgruppen wiederherzustellen. Bezogen auf parlamentarische Entscheidungsprozesse ermöglichen sie eine professionalisierte Responsivität. Deliberative Governancearenen können dabei ganz unterschiedlich geschaffen werden, sei es durch Wirkungen direkter Demokratie oder unterschiedliche Beteiligungsmethoden.

### Empirische Befunde: Deliberative Governancearena im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform des Bundeslandes Rheinland-Pfalz

Die Kommunal- und Verwaltungsreform gehörte zu den politischen Schwerpunkten der rheinland-pfälzischen Landesregierung in der vergangenen 15. Legislaturperiode. Mit der Reform sollte u.a. die Daseinsvorsorge und damit die Ausgestaltung des Zusammenlebens der Generationen nachhaltig verändert werden. Rheinland-Pfalz ging im Kontext dieser anstehenden Kommunal- und Verwaltungsreform den bundesweit einmaligen Weg einer medial breit angelegten und aufwändigen Bürgerbeteiligung. Diese Form der Bürgerbeteiligung startete schon zu Beginn der Reformplanung und nicht erst gegen Ende des Reformprozesses als nachträglich legitimierende Maßnahme. Dies war eine politische Vorgabe des Ministerpräsidenten und das politische Fundament für die deliberative Governancearena. Kommunal- und Verwaltungsreformen sind schwer kommunizierbare, komplexe Verfahren, bei denen es auch um das Problem der Generationengerechtigkeit geht, weil die

Auswirkungen neu geschaffener kommunaler Strukturen insbesondere die Jüngeren betreffen werden. Gerade in der Problemerkennungs- und Planungsphase werden mögliche Konsequenzen und Inhalte medial kaum aufbereitet, da der Nachrichtenwert der Reformen zu dieser Zeit gering ist. Der Nachrichtenwert ist erst dann besonders hoch, wenn die Reformen beschlossen sind und gegen den Widerstand von Betroffenen umgesetzt werden sollen. Deshalb muss die politische Öffentlichkeit in einem Prozess immer wieder hergestellt werden.

Die Kommunizierbarkeit hat dabei einen

Wenn Bürger wie Stimmvieh behandelt werden, behandeln diese den Staat wie eine zu melkende Kuh.  
/ Jürgen Wilbert /

Doppelcharakter: Demokratische Politik kann nicht allein nur auf Politikvermittlung im Sinne von medienadressierter Politikdarstellung ‚nach außen‘ reduziert werden, da sich eine Politikvermittlung im weiteren Sinne auch bei der Durchsetzung (Politikherstellung) ‚nach innen‘ zu bewähren hat.<sup>24</sup> Die nachfolgende Abbildung verdeutlicht den Zusammenhang zwischen Kommunikation, Beteiligungsparadoxon, Politikherstellung und Politikdarstellung.

zu ‚klassischen‘ institutionellen Verfahren einen geringeren Grad der Verbindlichkeit für politische Entscheider auf. Sie sind aber deutlich verbindlicher als schlichte Bürgerinformationen. Nachfolgend werden die Effekte der in Rheinland-Pfalz eingesetzten dialogorientierten Elemente der deliberativen Governancearena anhand der Planungszellen exemplarisch dargestellt.

### Planungszellen als Element der deliberativen Governancearena

In jeder Planungszelle<sup>26</sup> arbeiteten im Sommer 2008 vier Tage lang etwa 25 Personen, die durch eine Stichprobe zufällig ausgewählt worden waren. Die Teilnehmer erarbeiteten Lösungsvorschläge zu den Fragenkomplexen, wie eine moderne Kommune und Verwaltung sowie zukunftsfähige Gebietsstrukturen auszusehen hätten und wie das Land Rheinland-Pfalz mehr Bürgernähe und neue Formen der Zusammenarbeit von Staat, Bürgerschaft und Wirtschaft fördern könnte. Zuerst informierten ein oder mehrere Experten zu einer Fragestellung und nach einer kurzen Fragerunde erarbeiteten die Teilnehmer in Kleingruppen Ideen, die sie auf Metaplankarten schrieben. Nach einer kurzen Vorstellung im Plenum erfolgte eine individuelle Bewertung, indem die Teilnehmer durch Klebepunkte ihre Zustimmung zu einzelnen Karten bekundeten

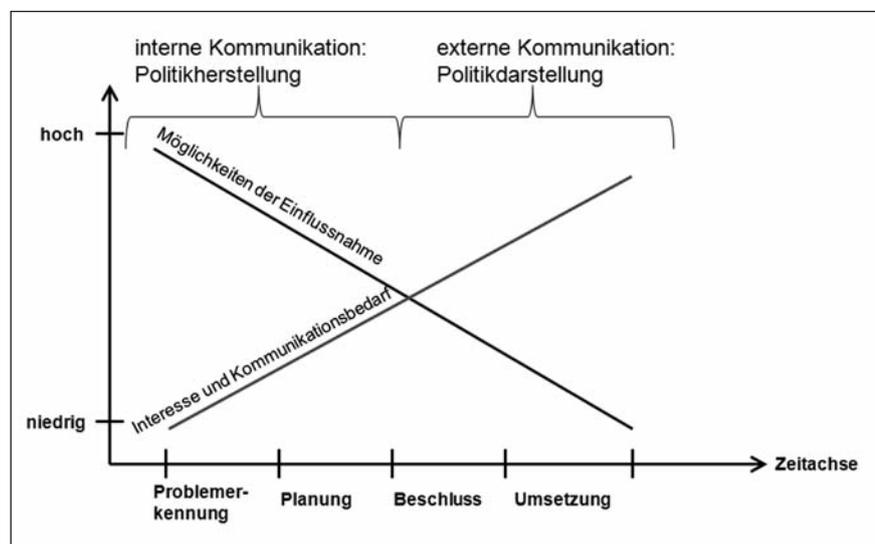


Abbildung 3: Kommunikationsformen im Beteiligungsparadoxon<sup>25</sup>

Im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz wurde erstmals in dieser Form eine medial breit angelegte ‚deliberative Governancearena‘ eingesetzt. Regionalkonferenzen, Bürgerkongresse und Planungszellen bildeten die erste Stufe der deliberativen Governancearena. Diese Verfahren weisen im Vergleich

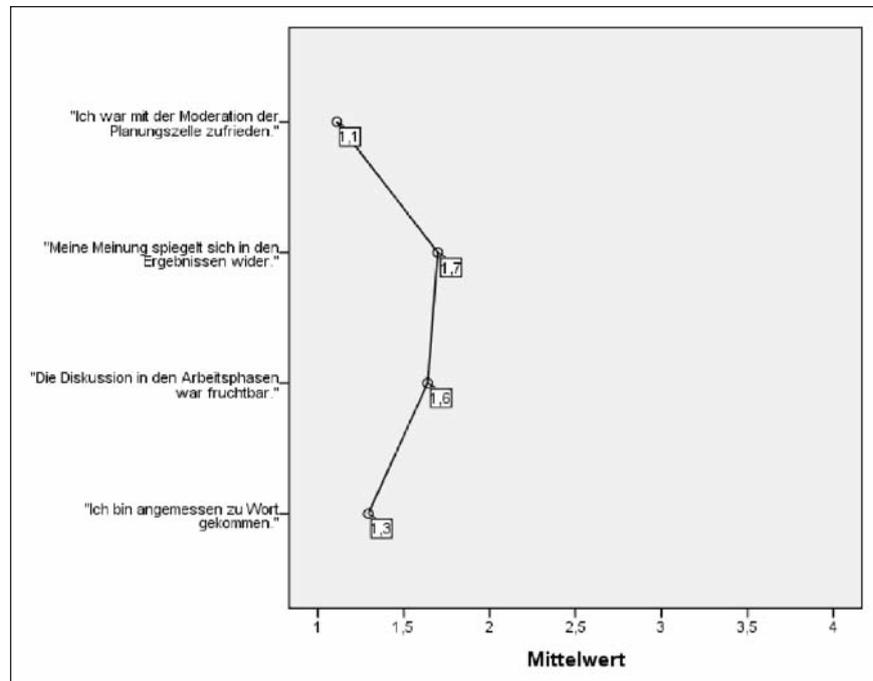
konnten. Auf der Grundlage dieser Bewertungen wurde vom Durchführungsträger der ‚Planungszellen‘ ein Bürgergutachten erstellt, das von den Teilnehmern gegengelesen werden konnte. Die Planungszelle wurde im Durchschnitt mit der Note 1,8 (Notenskala von 1 bis 6) von den Teilneh-

mern bewertet. Positive Bewertungen überwogen (bis Schulnote 3). Die schlechteste Note 4 vergaben nur vier von 143 Befragten. Das Arbeiten in diesem Element der deliberativen Governancearena wurde von den Teilnehmern besonders gut bewertet (vgl. Abbildung 4).

Im Rahmen der wissenschaftlichen Begleit-

tungen und Anforderungen an Politik und Administration stellt und andererseits den Bürgern die Chance zur intensiven Beteiligung gibt. Insofern leistet der Prozess selbst einen Beitrag zu einer partizipativen Gestaltung und Modernisierung der Demokratie. Die erste Stufe der deliberativen Governancearena im Rahmen der Kommunal- und

Die Herausforderung für die Landesregierung bestand deshalb darin, die unterschiedlichen Anregungen entsprechend ihrem Versprechen aufzunehmen und im weiteren Reformvorhaben, beispielsweise bei der Gesetzgebung, zu berücksichtigen.<sup>29</sup> Alle im rheinland-pfälzischen Landtag vertretenen Parteien wollten zudem die Ergebnisse, die im Rahmen der deliberativen Governancearenen entstanden sind, bei ihren politischen Entscheidungen berücksichtigen. Die zweite Stufe der deliberativen Governancearena diente einer weiteren Konkretisierung. Dies war eine Repräsentativumfrage (N=10.000). Beide Stufen waren zentrale Grundlagen der Vorbereitung der gesetzlichen Regelungen durch den Landtag und wurden im Herbst 2010 beschlossen.



**Abbildung 4: Zustimmungen zu Aussagen bzgl. des Arbeitens in der Planungszelle: Skala von 1 bis 4: trifft völlig zu (1) – trifft eher zu (2) – trifft eher nicht zu (3) – trifft gar nicht zu (4)**

forschung ließ sich feststellen, dass mit der Intensität der Beteiligungsmethode die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit der geschaffenen Governancearena stieg. Die Partizipationsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger war hoch und die Bürger zeigten sich an weiterer Beteiligung im Reformprozess interessiert.<sup>27</sup> Zugleich konnte festgestellt werden, dass, obwohl die jüngeren Menschen innerhalb der geschaffenen Governancearenen immer stark unterrepräsentiert waren, die Lösungsvorschläge nicht zulasten der Jüngeren gingen. Die jüngsten Ergebnisse zur Gleichgültigkeit Älterer gegenüber den Bedürfnissen der Jüngeren<sup>28</sup> konnten hier nicht bestätigt werden. Im Gegenteil: Generationengerechtigkeit wurde gewissermaßen ‚angeregt‘.

### Fazit

Zusammengefasst erweist sich die deliberative Governancearena im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz als innovatives demokratisches Verfahren, das einerseits hohe Erwar-

waltungsreform in Rheinland-Pfalz zeigt, dass sich die Bürgerinnen und Bürger in die Entwicklung einer Kommunal- und Verwaltungsreform einbinden lassen und durchaus in der Lage sind, sich mit komplexen Fragestellungen zu beschäftigen. Trotz Interesse und großer Aufgeschlossenheit blieben die Bürgerinnen und Bürger aber skeptisch gegenüber der ungewohnt aktiven Rolle, in die sie durch eine deliberative Governancearena gebracht wurden. Dabei bezog sich die Skepsis vor allem auf die Un-

Politiker rechnen so sehr mit der Stimme des Wählers, dass sie nicht dazukommen, sie zu hören.  
/ Werner Schneyder /

sicherheit, als ‚beratender Bürger‘ ernst genommen zu werden, verbunden mit der Befürchtung, bei den entscheidenden konkreten Fragen zukünftig nicht mehr angehört zu werden.

### Anmerkungen

1. Schirmmacher 2010.
2. Wilkoszewski 2010.
3. Scharpf 1993: 42.
4. Patzelt 1991: 170ff.
5. Benz 1998: 209.
6. Ottfried 1994: 49.
7. Hellmann/Fischer 2003: 13.
8. Sarcinelli 1987: 13.
9. Kaase 2003: 4ff.
10. Habermas 1998: 363.
11. Beck 1993: 214.
12. Braun 2002: 1.
13. Alemann/Andersen 2009: 18.
14. Putnam/Gross 2001: 62f.
15. Sarcinelli 1994: 199.
16. Ellwein 1997: 19.
17. Beichelt 2009: 311.
18. Treiber 1973: 96.
19. Habermas 1998: 57f.
20. Abromeit 2002: 205.
21. Himmelmann 2007: 26.
22. Benz 2004: 126.
23. Mayntz 2006: 16ff.
24. Sarcinelli 2009: 69ff.
25. König/König 2010: 131.
26. Dienel 1991.
27. Sarcinelli/König/König 2009.
28. Wilkoszewski 2010.
29. Sarcinelli/König/König 2009.

### Literatur

Abromeit, Heidrun (2002): Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie. Opladen: Leske + Budrich.

Alemann, Ulrich von / Andersen, Uwe (2009): Parteien, Parteiensystem, Parteienforschung. Schwalbach: Ts. Wochenschau-Verlag.

Beck, Ulrich (1993): Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Beichelt, Timm (2009): Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Benz, Arthur (1998): Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat. In: Greven, Michael Th. (Hg.): Demokratie - eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongress der DVPW. Opladen: Leske + Budrich, 201-222.

Benz, Arthur (2004): Multilevel Governance - Governance im Mehrebenensystem. In: Benz, Arthur (Hg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 125-146.

Braun, Sebastian (2002): Soziales Kapital, sozialer Zusammenhalt und soziale Ungleichheit. Integrationsdiskurse zwischen Hyperindividualismus und der Abdankung des Staates. <http://www.bpb.de/publikationen/6ME8WR.html>. Abgerufen am 24.12.2009.

Dienel, Peter C. (1991): Die Planungszelle. Der Bürger plant seine Umwelt. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Ellwein, Thomas (1997): Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit. Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Habermas, Jürgen (1998): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Hellmann, Kai-Uwe / Fischer, Karsten (2003): Niklas Luhmanns politische Theorie in der politikwissenschaftlichen Diskussion. In: Hellmann, Kai-Uwe / Fischer, Karsten / Bluhm, Harald (Hg.): Das System der Politik: Niklas Luhmanns politische Theorie. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 9-16.

Himmelfmann, Gerhard (2007): Durch Demokratie-Lernen zum Demokratiebewusstsein. In: Lange, Dirk / Himmelfmann, Gerhard (Hg.): Demokratiebewusstsein. Interdisziplinäre Annäherungen an ein zentrales Thema der Politischen Bildung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 26-40.

Kaase, Max (2003): Die Bundesrepublik Deutschland nach der Bundestagswahl 2002 – Überlegungen eines Wahlsoziologen. In: Politische Vierteljahresschrift (PVS), Jg. 44, 3-9.

König, Mathias / König, Wolfgang (2010): Politische Kommunikation durch regierungsinitiierte Bürgerpartizipation? Die politische Kommunikation im Kontext der Bürgerbeteiligung im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. In: Mok, Kathrin / Stahl, Michael (Hg.): Düsseldorfer Forum Politische Kommunikation. Beiträge des 5. Düsseldorfer Forums Politische Kommunikation. Berlin: Frank & Timme, 129-148.

Mayntz, Renate (2006): Governance als fortentwickelte Steuerungstheorie. In: Schuppert, Gunnar Folke (Hg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden: Nomos, 11-20.

Ottfried, Henning (1994): Parlamente und Öffentlichkeit. In: Sarcinelli, Ulrich (Hg.): Öffentlichkeitsarbeit der Parlamente. Politikvermittlung zwischen Public Relations und Parlamentsdidaktik. Baden-Baden: Nomos, 49-53.

Patzelt, Werner J. (1991): Neuere Repräsentationstheorie und das Repräsentationsverständnis von Abgeordneten. In: Zeitschrift für Politik 2, 166-199.

Putnam, Robert D. / Gross, Kristin A. (2001): Einleitung. In: Putnam, Robert D. (Hg.): Gesellschaft und Gemeinsinn: Sozialkapital im internationalen Vergleich. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, 15-43.

Sarcinelli, Ulrich (2009): Politische Kommunikation in Deutschland. Zur Politikvermittlung im demokratischen System. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Sarcinelli, Ulrich / König, Mathias / König, Wolfgang (2009): Bürgerbeteiligung im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Gutachten zur ersten und zweiten Stufe der Bürgerbeteiligung Oktober 2007 – September 2009. Mainz/Landau: Staatskanzlei und Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz. <http://www.uni-koblenz-landau.de/landau/fb6/sowi/ipw/publikationen/gutachten-online.pdf>. Abgerufen am 22.11.2010.

Sarcinelli, Ulrich (1994): Parlamentarische Wirklichkeit als Politikvermittlungsaufgabe.

Zwischen medienadressierter Öffentlichkeitsarbeit und Parlamentsdidaktik. In: Furtak, Robert K. (Hg.): Politik und Bildung als Zukunftsgestaltung. Festschrift für Günter Bals zum 65. Geburtstag. Landau: Knecht, 197-220.

Sarcinelli, Ulrich (1987): Symbolische Politik. Zur Bedeutung symbolischen Handelns in der Wahlkampfkommunikation der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Scharpf, Fritz W. (1993): Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat. In: Czada, Roland / Lehbruch, Gerhard (Hg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit: Festschrift für Gerhard Lehbruch. Opladen: Westdeutscher Verlag, 25-50.

Schirmacher, Frank (2010): Angriff auf die Zukunft. Roland Kochs Wette. [www.faz.net](http://www.faz.net). Abgerufen am 17.05.2010.

Treiber, Hubert (1973): Widerstand gegen Reformpolitik. Institutionelle Opposition im Politikfeld Strafvollzug. Düsseldorf: Bertelsmann.

Wilkoszewski, Harald (2010): Age Trajectories of Social Policy Preferences. Support for Intergenerational Transfers from a Demographic Perspective. Rostock: Max Planck Institute for Demographic Research.



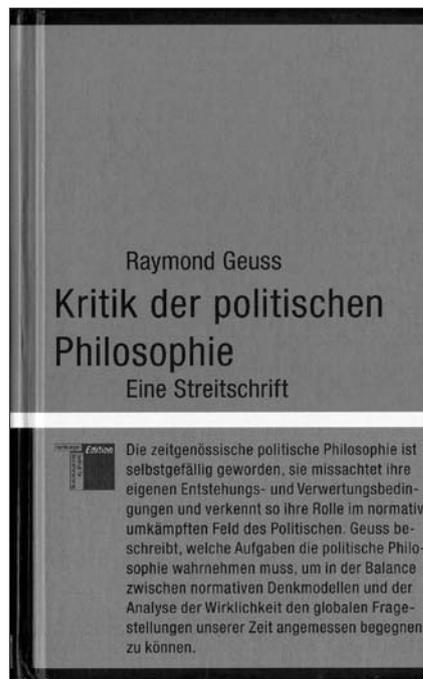
Beide Autoren, Mathias und Wolfgang König, sind Diplom Sozialwissenschaftler und wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Sozialwissenschaften, Abteilung Politik der Universität Koblenz-Landau, Campus Landau sowie am Institut für Kommunikationspsychologie, Medienpädagogik und Sprechwissenschaft (IKMS).

Kontaktadressen:  
Universität Koblenz-Landau, Campus Landau, Kaufhausgasse 9, 76829 Landau  
[koenig-mathias@uni-landau.de](mailto:koenig-mathias@uni-landau.de)  
bzw. [koenig-wolfgang@uni-landau.de](mailto:koenig-wolfgang@uni-landau.de)

# Raymond Geuss: Kritik der politischen Philosophie – Eine Streitschrift.

Rezensiert von Franziska Plümmer und Hans-Ulrich Kramer

Der Buchtitel ist Programm: Raymond Geuss, 1946 in Indiana (USA) geboren und seit 2007 Professor für Philosophie in Cambridge (GB), kritisiert in seiner schmalen Abhandlung Klassiker der (politischen) Philosophie – etwa Kant, Rawls oder Nozick – in scharfem, zum Teil auch polemischen Tonfall. Deren Theorien, welchen Geuss einen „verfehlten Realismus“ (S. 82) unterstellt, möchte der Autor einen eigenen, realistischen Ansatz der politischen Philosophie entgegensetzen. Seiner Idee einer politischen Philosophie liegen vier Thesen zugrunde, welche Raymond Geuss bereits in der Einleitung vorstellt. Die Thesen lauten: Erstens: Die politische Philosophie muss realistisch sein (S. 22). Dies bedeutet für Geuss, dass die politische Philosophie nicht von einem fiktiven Ideal ausgehen, sondern sich mit den realen Motivationen der Menschen oder der tatsächlichen Beschaffenheit von Institutionen beschäftigen soll. Zweitens: In der Politik geht es in erster Linie ums Handeln und um die Kontexte des Handelns (S. 26). Drittens: Politik ist immer historisch verortet, also immer kontext- und zeitabhängig (S. 28). Viertens: Politik ist eher ein Handwerk oder eine Kunst als eine reine Theorieanwendung (S. 31). Hier wird der Praxisbezug der Politik und der politischen Philosophie betont. Außer diesen Thesen trifft Geuss in seiner Einleitung auch grundlegende anthropologische Vorentscheidungen über den Menschen als flexibles und widersprüchliches Wesen, dessen Handlungen, Wünsche oder Präferenzen nicht stabil, sondern vielmehr inkonsistent und beeinflussbar seien (S. 12 ff.). Dies spitzt Geuss in folgendem Zitat zu: „Zu den wichtigsten Grunderkenntnissen, von denen jede ernsthafte systematische Reflexion über das Verhältnis von Politik und Ethik ausgehen sollte, gehört die Einsicht, dass die Überzeugungen, Werte, Moralvorstellungen und Wünsche jedes Einzelmenschen unausgegoren, veränderlich, unscharf umrissen und in ihrem Inhalt nur sehr grob artikuliert sind.“ (S. 14). Als Hauptgegner sucht sich Raymond Geuss in der Einleitung keinen Ge-



ringeren als Kant aus. Er wendet sich dabei auch gegen all jene Theoretiker, die in der Tradition Kants stehen und dabei Theorien mit universellem Anspruch aufstellen, die beinhalten, Politik sei angewandte Ethik: „Die Kantianer werden natürlich denken, ich hätte von Anfang an die Grundvoraussetzungen jeder vernünftigen Diskussion verletzt: Eine Analyse, die die grundlegende systematische Unterscheidung zwischen Sein und Sollen, zwischen Tatsache und Wert und zwischen dem Deskriptiven und dem Normativen missachtet, könne nur Verwirrung stiften und zu nichts führen. Ich dagegen halte Kantianer für Opfer eines Fetischismus, der eine Reihe bloß menschlicher Begriffserfindungen und Unterscheidungen zu apriorischen Strukturelementen allen Denkens erklärt und ihnen eine Bedeutung und eine Substanz beimisst, die sie in Wirklichkeit nicht haben.“ (S. 32f.). Wie in diesem Zitat deutlich wird, bricht Geuss auch mit einer im Bereich der Philosophie breit geteilten Auffassung, nämlich mit der Folgerung, dass sich Sollenssätze nicht aus Seinssätzen ableiten ließen. Dieses Diktum wurde zuerst von David Hume formuliert und wird daher als ‚Humesches Gesetz‘ oder einfach als ‚Sein-Sollen-Dichotomie‘ be-

zeichnet. Doch dies nur als kleine Anmerkung. Sodann stellt Geuss in Teil 1 seiner Streitschrift, den er mit „Realismus“ überschrieben hat, die aus seiner Sicht zentralen Fragen der politischen Philosophie und nimmt Stellung zu deren Aufgaben. Die drei zentralen Fragen lauten: Erstens: Wer tut wem was zu wessen Nutzen? (Diese Frage baut auf Lenins Formel „Wer wen?“ auf.) Zweitens: Welche Prioritäten und Präferenzen hat der Mensch? (frei nach Nietzsche.) Drittens: Wie wird menschliches Handeln legitimiert? Warum handelt man so, wie man handelt? (frei nach Weber.) Aus diesen drei Fragen leitet der Autor folgende Aufgaben der politischen Philosophie ab: Diese Denkrichtung soll zum Verständnis, zur Beurteilung und zur Orientierung beitragen. Zudem soll sie durch die Erfindung neuer Begriffe (begriffliche Innovationen) zur Lösung bestehender praktischer Probleme beitragen. Schließlich soll die politische Philosophie zur Ideologiebildung wie zur Ideologiekritik dienen. In Teil 2, der mit „Verfehlter Realismus“ betitelt ist, kritisiert Geuss die zeitgenössischen Theorien von Nozick und Rawls, denen er eben jenen verfehlten Realismus unterstellt. Nozick erkennt allen menschlichen Individuen von Natur aus bestimmte Rechte zu. Geuss bemängelt, dass die Aufzählung subjektiver Rechte nicht der richtige Ausgangspunkt für die politische Philosophie sei. Zudem stelle Nozick nicht die richtigen, historisch gewendeten Fragen. Besonders ausführlich und kritisch setzt der Autor sich anschließend mit der Gerechtigkeitstheorie John Rawls' auseinander. Zentral an seiner Rawls-Kritik ist, dass er dessen Methodik des „Schleiers des Nichtwissens“ für unrealistisch hält. Geuss glaubt nicht daran, dass Menschen noch in der Lage sind Entscheidungen zu treffen - etwa, sich auf bestimmte Gerechtigkeitsgrundsätze zu verständigen -, wenn sie sich unter einem solchen Schleier befänden, durch den sie bar jeglicher Identität wären (S. 99f.). Des Weiteren wirft Geuss Rawls vor, dass bei diesem jegliche Diskussion der Grundfragen der Politik fehle. Insbesondere das Thema ‚Macht‘

bleibe bei John Rawls ausgeklammert. Fairness- und Verfahrensregeln, wie Rawls sie entwickelte, reichten nicht aus, um eine menschliche Gesellschaft zu beschreiben. Vielmehr müssten konkrete Machtverhältnisse analysiert werden. Auch den absoluten Vorrang und Eigenwert, den Rawls der Gerechtigkeit als Fairness zugesteht, sieht Geuss kritisch: „Das ist eine überaus merkwürdige Auffassung.“ (S. 115). Schließlich unterschieden sich Gerechtigkeitsvorstellungen je nach sozialem und historischem Kontext voneinander. Daher sei es nicht zielführend, universalistische und allgemeingültige Gerechtigkeitsgrundsätze aufzustellen, wie Rawls dies tue. Geuss geht so weit, die Rawls'sche Theorie als „Blindgänger“ (S. 128) zu bezeichnen, die er grundsätzlich zurückweist. In seiner Schlussfolgerung bringt Raymond Geuss seine eigene Position noch einmal auf den Punkt: Politik – und damit auch die politische Philosophie – solle konkret, handlungsorientiert und parteilich sein. In der gesamten Debatte verortet der Autor sich selbst als Kontextualisten. Laut Geuss beschäftige sich die Politik vorrangig mit Macht. Daher stellt er die Forderung: „Wer über Politik nachdenken will, sollte zuerst über Macht nachdenken.“ (S. 131). Geuss' zentrale Forderung aber laute, dass die politische Philosophie vom heutigen weitverbreiteten Neo-Kantianismus zu einer realistischen Sichtweise zurückkehren müsse.

Allgemein besticht die Streitschrift durch ihre klare Gliederung und durch zahlreiche Beispiele, mit denen Geuss seine Thesen illustriert. Die klare Form der Schrift steht allerdings in einem gewissen Widerspruch zu der Sprunghaftigkeit, mit der die Argumente vorgetragen werden. Geuss schneidet viele verschiedene Themen an, ohne diese dann im Detail abzuhandeln. Den Anspruch auf Vollständigkeit erhebt der Autor mit seiner „kleinen Streitschrift“ (S. 34) allerdings auch erst gar nicht. Dennoch setzt Geuss bei seinen Lesern gewisse Vorkenntnisse voraus, etwa in Bezug auf die von ihm kritisierten Philosophen wie Kant, Rawls oder Nozick. Seine Zitierweise ist zum Teil problematisch, etwa dann, wenn er auf Bücher allgemein verweist, ohne die genauen Stellen anzugeben, auf die er sich bezieht. Geuss scheint vor allem zur eigenen „scientific community“ und weniger zu einem philosophisch interessierten, aber in dieser Wissenschaftsrichtung noch nicht so firmen Leser zu sprechen, versteht es aber, durch seine

Provokationen zu fesseln. Dass der Autor sein Traktat als einen Beitrag zur Weiterentwicklung der eigenen Disziplin sieht und sich mit seinem Denkanstoß an unentschlossene Leser oder Menschen mit ähnlichen Ansichten wendet, klingt in folgendem Zitat an: „Bestenfalls kann sie [die Streitschrift, Anm. der Rezensenten] hoffen, Menschen anzusprechen, die vielleicht selbst schon gelegentlich ähnliche Gedanken hatten oder deren Ansichten aus dem einen oder anderen Grund unfertig oder ungefestigt sind. Ihnen möchte sie vor Augen führen, dass es einen möglichen Denkweg gibt, der rechtwinklig zur breiten, ausgetretenen Heerstraße der analytischen politischen Philosophie verläuft (...)“ (S. 34). Generell geht Geuss seine philosophischen Gegenspieler mit harten Bandagen und Worten an. Dies ist in einer Streitschrift sicherlich legitim und trägt zu einer größeren Unterscheidbarkeit der verschiedenen Positionen bei. Allerdings wird die eher idealistische Sichtweise der von ihm kritisierten Philosophen (allen voran John Rawls) nicht in ihrer vollen Komplexität behandelt, sondern zum Teil stark vereinfacht. Entsprechend kann Geuss Gegenpositionen leicht abkanzeln. Der Autor zieht eine klare Grenze zwischen seiner eigenen Position, die realistisch sei, und weniger realistischen Positionen, wobei diese Grenze eher subjektiv und in gewisser Weise auch willkürlich anmutet. Dass Geuss mit ethischen und moralischen Theorien, die keine Machtstrukturen analysieren, völlig bricht, ist schwer nachvollziehbar. Zumal das Eine das Andere ja nicht ausschließt. Geuss macht es sich auch einfach, wenn er in seinem Schlusssatz den Morallehren vorwirft, die Welt lediglich in die dichotomen Kategorien gut/böse einzuteilen und daher wenig über die reale Politik zu sagen zu haben. Gerade die angewandte Ethik beschäftigt sich mit der großen Bandbreite moralischer Graustufen, was Geuss eigentlich begrüßen müsste. Der Autor übersieht in seiner Ethik- und Moralkritik zudem, dass auch in der realen Welt Politik anhand ethischer Maßstäbe bewertet werden muss, damit man nicht in einen Relativismus und Nihilismus abgleitet. Kritik gibt es auch an Geuss' Menschenbild zu üben. Den Menschen attestiert Geuss, vor allem in der Einleitung (vgl. mit S. 12ff.), dass sie in ihrem Handeln, Denken und Wünschen oft inkonsistent seien, keine längerfristigen Überzeugungen hätten oder in der großen Mehrzahl willensschwach und leicht ablenkbar seien. Dieses äußerst skeptische

Menschenbild, das den Menschen als ein Mängelwesen begreift, scheint uns in seiner radikalen Form selbst nicht realistisch zu sein. Als Fazit bleibt festzuhalten, dass Geuss mit seiner Streitschrift wichtige Akzente zu setzen vermag. Es muss nicht falsch sein, von der Politischen Philosophie mehr Praxisbezug zu fordern. Thesen wie die, dass Politik historisch verortet und kontextabhängig sei und entsprechend analysiert werden müsse, können eine Brücke zwischen der (politischen) Philosophie und der Geschichtswissenschaft schlagen. Den Kontextualismus und Partikularismus, die Geuss für sich in Anspruch nimmt, scheinen im Vergleich mit einem alles gleichsetzenden zeit- und raumunabhängigen universalistischen Denken ebenfalls ihre Vorzüge zu haben. Allerdings verstört zuweilen die schroffe Ausdrucksweise und die Ausschließlichkeit, mit der Geuss argumentiert. Zumindest dürfte er durch das pointierte, aber eben häufig auch verkürzte Argumentieren sein Ziel erreichen, eine Debatte über die künftige Ausrichtung der politischen Philosophie anzustoßen. Wer diese Debatte im deutschsprachigen Raum aufnimmt, wie lange sie dann andauern mag und wie fruchtbar sie sein wird, bleibt abzuwarten.

*Raymond Geuss (2011): Kritik der politischen Philosophie – Eine Streitschrift. Aus dem Englischen von Karin Würdemann. Hamburg: Hamburger Edition HIS Verlagsgesellschaft mbH. (Die Originalausgabe erschien 2008 unter dem Titel „Philosophy and Real Politics“ bei Princeton University Press.) 142 Seiten. ISBN: 9783868542295. Preis: 12 €.*

# Silke Helfrich / Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.): Wem gehört die Welt? Zur Wiederentdeckung der Gemeingüter

Rezensiert von Verena Farhadian

Wem gehört die Welt? ist ein von Silke Helfrich und der Heinrich-Böll-Stiftung herausgegebener Sammelband mit insgesamt 32 wissenschaftlichen Beiträgen. Die Autoren kommen aus verschiedenen Ländern und ganz unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen. Sie kommen aus dem Wissenschaftsbereich (z.B. Soziologie, Anthropologie, Agrarwissenschaft und Veterinärmedizin), aus dem Unternehmertum, der Grünen Fraktion im Europäischen Parlament, der Freien Software Bewegung oder den Ärzten ohne Grenzen. Die Beiträge sind dabei keine fortlaufenden, aufeinander abgestimmten Geschichten, sondern jeder Artikel beleuchtet einen eigenen und doch mit dem zentralen Thema der Gemeingüter verbundenen Aspekt. Sie alle stellen das derzeitige Wirtschaftssystem in Frage, indem sie die Zerstörung von Gemeingütern durch individuelle Eigentumsrechte kritisieren. Diese der Gemeinschaft entzogenen Gemeingüter werden so Mittel der individuellen Gewinnmaximierung. Im Mittelpunkt dieses Buches stehen drei Kernbereiche: Die Klärung des Begriffes der Gemeingüter (1. Kapitel: Gemeingüter, Bürgerschaft und Eigentum), internationale Beispiele für die Anwendung von Gemeingütern (2. Kapitel: Entgrenzung und Eingrenzung) und als dritter Bereich Regulierungsmöglichkeiten von Gemeingütern (3. Kapitel: Institutionen des Commons-Managements).

Der literarisch Reisende beginnt seine Reise mit einer Einführung in das Wesen von Gemeingütern. Ein zentrales Anliegen dieser ersten Reiseetappe (Gemeingüter, Bürgerschaft und Eigentum) gilt der Klärung von Missverständnissen, die bei der Verwendung des Konzeptes der Gemeingüter immer wieder aufkommen und dessen Akzeptanz erschweren. Zudem werden die Gefahren aufgezeigt, die mit der Aufgabe der Verfügungsrechte über Gemeingüter und damit dem gesellschaftlichen Reichtum einhergehen. Gemeingüter sind Güter die das Funktionieren einer Gesellschaft, ihre Struktur und ihre Vielfalt ausmachen. Es ist das gemeinsam erreichte Wissen einer Gesell-



schaft, es sind die Bibliotheken eines Landes, Parks oder die zivile Infrastruktur (S. 35). Ein schönes Beispiel dessen, was als Gemeingut aufzufassen ist, erhält der literarisch Reisende bei einer kurzen Exkursion nach Alaska unter der Leitung von David Bollier. In seinem Aufsatz *Gemeingüter – eine vernachlässigte Quelle des Wohlstandes* zeigt er, dass Öl eines jener Gemeingüter ist, dass nicht das Recht der individuellen Privatisierung impliziert. Eine diesen Grundsätzen entsprechende Behandlung erfährt dieses Gemeingut nach Bollier in Alaska, wo der Staat die Öleinnahmen im Alaska Permanent Fund verwaltet und regelmäßig die Gewinne an die Einwohner Alaskas ausschüttet (S. 36).

Bei einer Fortsetzung der Reise durch das erste Kapitel kristallisiert sich allmählich heraus, was die Autoren unter Gemeingütern verstehen. So lernt der Leser bei einem Ausflug in *Die Politische Ökonomie der Gemeingüter* von Yochi Benkler, dass sie „(...) eine spezielle Form des institutionellen Arrangements bezüglich der Nutzung und Verfügbarkeit von Ressourcen [sind]. Ihre besondere Eigenschaft ist – im Gegensatz zu in Privateigentum befindlichen Ressourcen –, dass kein Individuum allein die ausschließliche Kontrolle über den Zugang und Nutzung der betreffenden Ressourcen be-

sitzt.“ (S. 97). Nun mag dem Reisenden eine zügellose Inanspruchnahme dieser Güter, ohne jegliche Reglementierung vorschweben. Welchen Mehrwert würde dem Gemeingut Fluss oder Fischteich hinsichtlich des Schutzes vor einer ungezügelter Ausbeutung schon zukommen, wenn jedem im Rousseauschen Sinne alles gehört? Im Bewusstsein dieser Problematik beziehen die Autoren hierzu ganz klar Stellung. Sie grenzen das hier verwandte Konzept des Gemeingutes ‚common property‘ von solchen Gütern ab, für die keinerlei Eigentumsrechte, d.h., ‚open access‘ bestehen (S. 92). Solche Güter, die dem freien Zugang eines jeden überlassen sind, sind definitiv schutzlos vor Ausbeutung. „Um aus einer Open-Access-Situation eine in Gemeinbesitz befindliche Ressource nachhaltig zu verwalten, bedarf es zusätzlicher Regelungen.“ (S. 91).

Am Ende dieses Kapitels bleibt jedoch die Frage, ob die Privatisierung bestimmter Gemeingüter nicht auch positive Seiten haben könnte. Diese stetige Gradwanderung zwischen den positiven Effekten von Gemeingütern, wie sie Margit Osterloh und Roger Lüthi in ihrem Beitrag über den Erfolg und den Nutzen der freien Software beschreiben (S. 118) und den negativen Folgen, wird auf der zweiten Reiseetappe anhand ausführlicher Beispiele diskutiert. Die bloße Ummünzung eines vormals im Privateigentum befindlichen Gutes in ein Gemeingut, kann sicher nicht als Lösung der dieses Gut betreffenden Probleme herhalten. Der Boden, der uns nährt und damit die Grundlage für unser aller Leben ist, wird nicht dadurch pfleglicher und nachhaltiger behandelt, dass dieser dem Privatbesitz entzogen wird, meint Frank Augusten in seinem Beitrag *Die Bodenfrage neu stellen: Aber wie?* Denn es „(...) finden sich kaum überzeugende Belege dafür, dass die Lösung des Problems der nachhaltigen und sozial gerechten Nutzung von Grund und Boden im gemeinschaftlichen Besitz liegt.“ (S. 131). Der eigentliche springende Punkt liegt im Inneren des Menschen, nicht so sehr in, ihm äußerlich Zuge-

teiltes. Es ist „in erster Linie die Bindung der Menschen zur Ressource selbst (...).“ (S. 132). Denn „in jeglicher Eigentumsform ist der Respekt der Prinzipien nachhaltiger Nutzung entscheidend.“ (S. 132). Doch die Aussicht auf Veräußerungsgewinne infolge steigender Bodenpreise lässt diesem Respekt vor dem Gemeingut Boden keinen Platz. Mit dem Bild des Bodens hin- und hergerissen zwischen Privat- und Kollektivbesitz, verlässt der literarisch Reisende das Flachland und nähert sich dem Wald, wo er begleitet von der Autorin Leticia Merino nun *Forstgemeinschaften in Mexiko* trifft. Hier erfährt er, dass sich „circa 75 Prozent des bewaldeten Territoriums des Landes (...) in Kollektivbesitz.“ befinden (S. 134). Dabei verschmelzen persönliche Nutzungsrechte des Einzelnen nicht völlig mit dem Kollektiv. Während landwirtschaftliche Flächen insgesamt dem Kollektiv gehören, sind sie dennoch in Einzelparzellen aufgeteilt, die der persönlichen Nutzung zustehen. Weideflächen sind dagegen nicht parzelliert und sind somit der gemeinsamen Nutzung vorbehalten (S. 134). Leticia Merino beschreibt zunächst den Zustand der Besitzverteilung und Nutzung, bevor auch sie sich der gleichzeitig voranschreitenden Zerstörung der Ökosysteme in Mexiko zuwendet. Klar konstatiert sie: Kollektivbesitz ja, Umweltzerstörung gleichzeitig aber auch. Dies weckt die Frage, worin nun hier die Gründe liegen, dass trotz Gemeinschaftsbesitz die Zerstörung der Ökosysteme voranschreitet. Präzise und verständlich erklärt Leticia Merino, dass nicht nur eine zunehmende Bevölkerungsdichte, sondern auch Klimaveränderungen und illegaler Holzschlag dem durch Gemeinschaftsbesitz angedachten Schutz des Waldes entgegenwirken (S. 135f.). Es ist zudem der fehlende Anreiz der lokalen Akteure sich aktiv dem Erhalt der Forstflächen zu widmen, wozu die staatliche Politik beitrug (S. 136). Der Reisende wird zu einer kurzen Exkursion durch die staatliche Agrarpolitik eingeladen und sieht wie staatlich subventionierte „(...) Landwirtschaft, Kaffeeanbau und Viehzucht“ (S. 136) mit ihrer Profitorientierung die Bindung der Menschen an den Wald zu lösen begannen. Erst durch die Rückbesinnung auf den Wert des Waldes und dessen gemeinschaftliche Kontrolle mit einer Zunahme an Kollektivbetrieben nahm der Ressourcenerhalt zu (S. 137). Zurück aus der kurzen Exkursion, lernt der literarisch Reisende jene Bevölkerungsgruppen kennen, die nach dem Politikwandel diese neuen Chancen der

kollektiven Forstnutzung ergriffen. Denn diese Kollektivbetriebe „schaffen Arbeitsplätze und Einkommen in einigen der marginalisierten Gegenden Mexikos.“ (S. 137). Es sind diese Anreize, die wenn sie stimmen „(...) eine kollektive Verwaltung ideal für den Erhalt der Wälder (...)“ machen (S. 137). Mit den hier gewonnenen Eindrücken verlässt der Reisende das Waldgebiet und begibt sich ans Meer. Hier wohnt er einer Debatte bei, in der sich Michael Earle konkret mit der Frage befasst, wem das Recht zum *Fischen in der Allmende* gebührt. Das Meer erscheint jedem der seinen Blick darüber streifen lässt, als ein teilbares Gut. Dieses Fehlen an Zäunen und Grenzen wird schwärmerisch als ‚Freiheit der Meere‘ bezeichnet (S. 145). Doch sie ist letztlich „(...) schlecht für den Naturschutz.“ (S. 145). Hier am Meer erhält der literarisch Reisende eine Einführung in die UN-Seerechtskonvention, die jedem Staat sowohl Rechte als auch Pflichten auferlegt. Insbesondere die Pflicht, eine Überfischung der Bestände zu verhindern, führte zu einer immer weiteren Ausdehnung der Seehoheit mit eben dieser Begründung (S. 146) und damit schließlich zu einer Zerteilung des Gemeingutes ‚Meer‘. Denn „da sich 90 Prozent der weltweiten Fischbestände innerhalb der 200 Seemeilen vor der Küste befinden, war der Großteil dieser Bestände plötzlich nicht mehr allgemein zugänglich.“ (S. 146). Blicke der literarisch Reisende vormals auf ein Meer ohne Grenzen, so blickt er nun auf ein Meer mit, für das Auge unsichtbaren Grenzen. Doch auch diese Zerlegung des Meeres in Hoheitsgewässer bot der Überfischung keinen Einhalt. Im Klartext „(...) ist deutlich geworden, dass viele Staaten ihre Fischerei nicht besser in den Griff bekommen als zur Zeit des freien Zugangs zur Hohen See.“ (S. 146). Der Grund: Für die Fische bleibt das Meer frei, sie ziehen auch weiterhin frei durch das Meer. Bestimmungen die den Fischfang in den Hoheitsgewässern regeln, bedürfen also nicht nur einer regionalen Anwendung, sondern müssen auch auf die Hochseefischerei jenseits der nationalen Hoheitsgewässer (12 Seemeilen) und der nationalen Wirtschaftszone (200 Seemeilen) ausgeweitet werden. Doch sind die von regionalen Fischereiorganisationen stipulierten Reglements für die Hochsee kritisch zu sehen, da sie nur auf solche Staaten Anwendung finden, die diesen Abkommen beigetreten sind (S. 147). Am Ende des Besuches am Meer stimmen diese vielen Informationen über die Zerlegung des Meeres und

damit eines eigentlichen Gemeingutes in Hoheitsgewässer, Wirtschaftszonen und die Hochsee sowie über die Art und Weise wie Fangmengen reglementiert werden den literarisch Reisenden nachdenklich.

Nun, angekommen am Ende der zweiten Reiseetappe, hat der Reisende die unterschiedliche Vielfalt seiner Reiselandschaft kennengelernt. Er hat Forstgemeinschaften in Mexiko besucht, Bekanntschaft mit Territorialpolitik in Gurupá gemacht. Er war zu Gast bei den in der Allmende fischenden Fischern und wird sich anschließend nach den verschiedenen Ausflügen bei Andrea Lenkert-Hörmann und Ursula Hudson den Magen stärken, die den Reisenden *Zur Wiederentdeckung kulinarischer Traditionen* (S. 164) einladen. In diesem zweiten Kapitel wird der literarisch Reisende noch viele Ausflüge in unterschiedliche Gebiete der Gemeingüter unternehmen. Wie bereits am Ende der ersten Reiseetappe, so bleibt auch am Ende dieser zweiten Reiseetappe eine dringliche Frage im Bewusstsein zurück: Wie steht es eigentlich mit der Politik, etwa in Europa? Finden Gemeingüter und deren Schutz dort einen Niederschlag?

Mit diesen Fragen beginnt der Reisende seine letzte, dritte, Reiseetappe und begibt sich zu *Institutionen des Commons-Managements*. Hier trifft er zunächst die Nobelpreisträgerin Elinor Ostrom, die ihm im Rahmen eines Diskurses über *Gemeingütermanagement – eine Perspektive für bürgerschaftliches Engagement* (S. 218) mit zu Feldforschungen in Bolivien, Guatemala und Peru nimmt. In den drei Ländern wurde die Verwaltung des Waldes in ganz unterschiedlichem Grad dezentralisiert und den Kommunen übertragen. Der Reisende lernt hier anhand einer Institutionenanalyse, warum in manchen Fällen die bürgerschaftliche Verwaltung von Gemeingütern funktioniert und in anderen nicht. Es ist vor allem der Grad in dem die Mitglieder einer Gruppe miteinander kommunizieren können. „Das soziale Kapital, das Menschen schaffen können, indem sie sich auf den unterschiedlichen Ebenen mit einander vernetzen (...), beeinflusst wesentlich ein effektives Feedback: die Lernprozesse und letztlich die Entwicklung neuer und besserer Lösungen.“ (S. 228). Nach einer, von Jörg Haas und Peter Barnes geleiteten lehrreichen Führung durch den Emissionshandel, erklärt Ulrich Brand das *Zusammenwirken von Bewegungen*, bevor Ulrich Steinvoth den Reisenden mit zu *Zwei Wurzeln der Allmendebewegung, eine Politik*

nimmt. Mit einem letzten Geleitwort von Silke Helfrich, Jörg Hass und Vandana Shiva klingt die Reise aus.

Den Geist voller neuer Erfahrungen und Eindrücke lässt der Reisende seine Reise noch einmal Revue passieren. War sie aufschlussreich, hat sie sich gelohnt? Ja, sie hat sich gelohnt.

Etwas schade ist, dass die Erklärung dessen, was Gemeingüter sind, sich bis in das zweite Kapitel streckt. Hier hätte ein Schnitt statt-

finden können, der diesen Bereich klar auf das erste Kapitel abgrenzt. Entsprechend wären die im zweiten Kapitel angeführten Beispiele für den Umgang mit Gemeingütern klarer hervorgetreten. Zudem hätte im zweiten Kapitel die Anzahl der Beiträge reduziert werden können, um die einzelnen Beiträge ausführlicher zu gestalten und dem Leser statt eines oft kurzen Überfluges eine längere Verweildauer in den einzelnen Bereichen zu bieten. Dies ändert dabei jedoch nichts an der sehr interessanten und infor-

mativen, gleichzeitig zum Nachdenken anregenden Qualität der einzelnen Beiträge. Insgesamt handelt es sich um einen gelungenen, interessanten und zur gedanklichen Befassung mit neuen Bereichen anregenden Sammelband.

*Silke Helfrich / Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.) (2009): Wem gehört die Welt? Zur Wiederentdeckung der Gemeingüter. München: oekom verlag. 286 Seiten. ISBN: 978-3-86581-133-2. Preis: 24,90 €.*

## Tim Jackson: Wohlstand ohne Wachstum. Leben und Wirtschaften in einer endlichen Welt.

### Hans Diefenbacher / Roland Zieschank: Woran sich Wohlstand wirklich messen lässt.

*Rezensiert von Boris Kühn*

**T**im Jacksons *Wohlstand ohne Wachstum* und *Woran sich Wohlstand wirklich messen lässt* von Hans Diefenbacher und Roland Zieschank sind zwei in Umfang, Stil und Breite der Betrachtung höchst unterschiedliche Veröffentlichungen, aber sie haben einen gemeinsamen Ausgangspunkt: Beide sehen im Bruttoinlandsprodukt keinen sinnvollen Indikator mehr, gesellschaftlichen Wohlstand zu messen. Und beide stellen dessen Wachstum als Paradigma von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft in Frage. Der eine, Jackson, widerlegt einige Grundüberzeugungen liberaler Marktwirtschaften und fordert radikalen Wandel. Die anderen, Zieschank und Diefenbacher, erläutern, wie sich Wohlstand anders erfassen ließe; die gesellschaftliche Veränderung könnte sich demnach auch als Folge neuer Kennzahlen einstellen.

Zunächst zu Tim Jackson: 2009 unter dem Titel *Prosperity without Growth* in Großbritannien erschienen, wurde seine Studie in kurzer Zeit zu einer Art Bibel der Postwachstumsdebatte. Die im April 2011 von der Heinrich-Böll-Stiftung herausgegebene deutsche Übersetzung wird der kritischen Diskussion über das auf Wachstum basierende Wirtschaftsmodell auch hierzulande weitere Aufmerksamkeit bescheren.

Jackson lässt von Anfang an wenig Zweifel

daran, dass er das vorherrschende kapitalistische Wirtschaftssystem für gescheitert hält: Die weltweite Ungleichheit ist weiterhin enorm, die Zufriedenheit in wohlhabenden Gesellschaften steigt trotz immer weiteren Wachstums nicht an und – für Jackson der dringlichste Grund umzudenken – eine auf Wachstum basierende Wirtschaft missachtet die natürlichen Grenzen des Ökosystems Erde und ist dabei, die Lebensgrundlagen zukünftiger Generationen zu zerstören.

Jackson argumentiert mit vielen Zahlen und Berechnungen. Dabei geht es ihm selten ums Detail – er gibt sogar unumwunden zu, dass seine knappen Darstellungen den ständig wachsenden Erkenntnissen der Wissenschaft nicht immer gerecht werden – sondern um das große Ganze. Eine simple, aber eindrucksvolle Rechnung gleich im ersten Kapitel lautet zum Beispiel: Seit 1950 ist die Weltwirtschaft um durchschnittlich 3 Prozent im Jahr gewachsen. Setzen sich diese Wachstumsraten fort (was das erklärte Ziel von Regierungen weltweit ist), dann wird die Weltwirtschaft im Jahr 2100 16 Mal so groß sein wie heute und 80 Mal so groß wie 1950! Dabei hat schon jetzt „diese unglaubliche Steigerung weltwirtschaftlicher Aktivität kein historisches Vorbild“ (S. 34).

Seine Argumente gegen die vorherrschende

Wirtschaftsweise belegt Jackson akribisch mit einer Reihe von Studien. Was die Unverträglichkeit von immer weiterem Wachstum mit ökologischen Grenzen betrifft, so scheint diese für ihn so offensichtlich, dass er sich in seiner Darstellung auf einige wenige, aber einleuchtende Beispiele beschränkt. Auch die bereits unternommenen „Anstrengungen“ z.B. bei der Bekämpfung des Klimawandels, rückt Jackson in ein kritisches Licht: So sind die weltweiten Treibhausgasemissionen, trotz der Reduktionsziele des Kyoto-Protokolls, von 1990 bis heute um weitere 40 Prozent gestiegen.

Was die Reduktion der weltweiten Armut angeht, scheint „der Mythos Wachstum“ (S. 35) das Problem nicht lösen zu können. Auch die Ungleichheit – mit all ihren negativen sozialen Folgen – nimmt weltweit und innerhalb der reicheren Gesellschaften weiter zu. Dies führt Jackson zu der so überzeugten wie überzeugenden Aussage: „Auf Umweltzerstörung gegründeter Wohlstand für einige Wenige [kann] nicht die Grundlage einer zivilisierten Gesellschaft sein.“ (S. 36).

Doch selbst denjenigen, die vom Wirtschaftswachstum „profitieren“, geht es nicht unbedingt besser: Zwar besteht zwischen In-

dikatoren wie Lebenserwartung und Gesundheit im internationalen Maßstab eine enge Korrelation zum durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen, allerdings trifft dies vor allem auf den Anstieg im unteren Bereich der Einkommensskala zu. Ist ein bestimmtes Niveau erreicht (ca. 15.000 \$, laut Daten aus dem Human Development Report 2005 der UN), ist eine weitere Verbesserung dieser Indikatoren nur marginal oder gar nicht mehr zu beobachten. Ähnliches gilt für umfragebasierte Messungen von Glück und Lebenszufriedenheit in Relation zum BIP. Ist in armen Ländern ein Anstieg des BIP erkennbar mit einem Anstieg der Lebenszufriedenheit verbunden, lässt sich ab einer gewissen, in Deutschland lange erreichten Einkommenshöhe keine Verbesserung mehr erzielen.

Jackson plädiert daher dafür, „den ärmeren Ländern Raum für Wachstum zu lassen“ (S. 59). Grundlegende materielle Bedürfnisse müssen erfüllt sein, um das Leben erfolgreich zu gestalten.

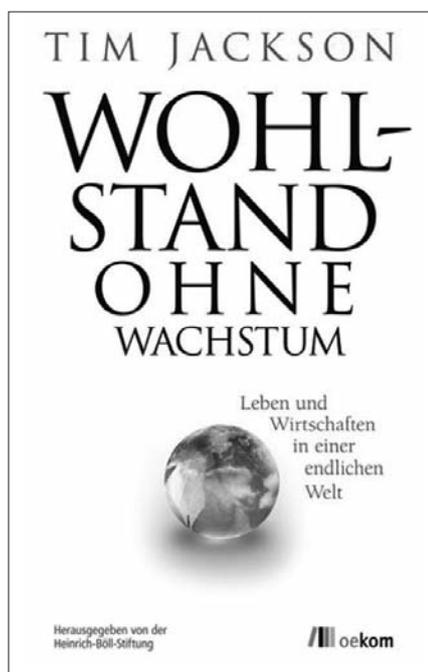
Warum aber ist Wirtschaftswachstum weiter das Oberziel in Industrienationen?

Hier begibt sich Jackson auf eine interdisziplinäre Suche zwischen Psychologie, Ökonomie und Soziologie und stößt dabei an das „Stahlharte Gehäuse des Konsumismus“ (S. 100ff).

Die menschliche Lust auf Neues und die (zum Überleben im marktwirtschaftlichen Wettbewerb notwendige) Produktion von immer neuen Gütern stimulieren sich gegenseitig. Der Wert dieser Güter bemisst sich heute weniger materiell als durch ihre symbolische, manchmal sogar identitätsstiftende Wirkung. Die viel gepriesene Effizienz senkt dabei die Preise der Produkte, was wiederum die Nachfrage nach diesen anregt.

Für den Einzelnen sind Güter also wichtig, um eine möglichst hohe Position im sozialen Gefüge zu erreichen (was die persönliche Zufriedenheit anerkanntermaßen hebt). Gesamtgesellschaftlich scheint dieser „Statuswettbewerb“ und der damit verbundene Materialverbrauch und Einkommensanstieg jedoch „ein Nullsummenspiel“ (S. 70) – die sozialen Positionen verschieben sich, die Gesamtzufriedenheit bleibt jedoch unverändert.

Bleibt das stärkste Argument für Wirtschaftswachstum: Ohne Wachstum keine wirtschaftliche und gesellschaftliche Stabilität. Und in der Tat: Die stetige Steigerung der Arbeitsproduktivität führt dazu, dass weniger Arbeitskräfte benötigt werden, was zu Arbeitslosigkeit mit all ihren negativen öko-



nomischen und persönlichen Folgen führt. Nur Wachstum von Konsum und Produktion kann die Produktivitätssteigerung ausgleichen und die Menschen in Arbeit halten. Allerdings bleibt das Dilemma-Denken in den herkömmlichen Denkstrukturen der Wirtschaftswissenschaft verhaftet, was Jackson zu der ironischen Erkenntnis bringt: „In einer wachstumsbasierten Volkswirtschaft ist Wachstum Voraussetzung für Stabilität.“ (S. 80).

In diese Logik lässt sich auch das Verhalten der Politik einordnen, die Wachstum fördert und zu Konsum aufruft, während sie gleichzeitig Nachhaltigkeitsstrategien verabschiedet und über ökologische Grenzen debattiert. Der Zwang zum Wachstum hat den Blick der Politiker derart verengt, dass



sie eine umfassende Deregulierung des Finanzsektors und eine Ausweitung der Geldmenge durch (teils unsichere) Kredite und niedrige Zinsen in Kauf nahmen, ja veranlassten und damit letztlich, so Jackson, die Finanz- und Wirtschaftskrise verursachten. Für Jackson steht damit neben dem langfristigen, weil umweltzerstörenden, auch das kurzfristige Scheitern des wachstumsbasierten Wirtschaftsmodells fest. Mit dem Zusammenbruch von Banken und der Überschuldung vieler Staaten hat das Wirtschaftssystem nicht nur ökologisch und sozial, sondern auch – nach systemimmanenten Kriterien – wirtschaftlich versagt. Dass die Politik mit riesigen Hilfspaketen eingegriffen hat, befürwortet der Ökonom Jackson. Es galt, noch größeres Chaos zu verhindern. Nun aber zum Status quo zurückkehren zu wollen, griffe eindeutig zu kurz. Vielmehr sieht er die Zeit gekommen, „eine ganz andere Wirtschaftsstruktur zu entwickeln“ und „uns aus der zerstörerischen gesellschaftlichen Logik des Konsumismus“ zu befreien (S. 113).

Die präzise und radikale Analyse des Wachstumsparadigmas macht neugierig darauf, welche Art von Wirtschaftsstruktur Jackson im letzten Drittel seines Buches entwickeln wird. Wie werden wir dem Wachstumszwang entkommen können und dennoch in Wohlstand leben? Wie kann die Erde gerettet und gleichzeitig mehr Gerechtigkeit für heutige und zukünftige Generationen erreicht werden? Denn nicht weniger als das hält Jackson für schwierig, aber möglich.

Der Erfolg des neuen Wirtschaftssystems muss sich an echtem Wohlstand orientieren. Dieser darf nicht rein materiell definiert werden: Studien und Umfragen belegen, dass die Zufriedenheit der Menschen in erster Linie von anderen Faktoren wie gesellschaftlicher Teilhabe, Gesundheit, Freundschaft etc. abhängt – Ziele, die erreicht werden können, ohne dass der Ressourcen- und Energieverbrauch weiter steigt. Die zentrale Aufgabe von Politik und Wirtschaft ist es, „den Menschen die Befähigung zu geben, zu gedeihen“ (S. 160). Dazu muss mehr als bisher bedacht werden, was dieses „Gedeihen“ ausmacht und wie man es fördern kann. Jackson benennt einige Faktoren: Neben gesellschaftlichem Zusammenhalt auch Abbau von Ungleichheit, die Möglichkeit zu und die Anerkennung von ehrenamtlicher Arbeit, der Aufbau sozialer Infrastruktur und öffentlicher Einrichtungen.

Das klingt alles nicht wirklich neu. Wer die Präsentation einer neuartigen und in sich schlüssigen Gesellschaftsstruktur erwartet hat, wird zunächst enttäuscht. Das gilt auch für den Entwurf einer neuen „Ökologischen Makroökonomie“ (S. 130). Ein neues Wirtschaftssystem wird „die strukturelle Abhängigkeit von hemmungslosem Konsumwachstum reduzieren und einen neuen Mechanismus finden müssen, um grundlegende Stabilität zu erreichen“ (S. 163).

So klar Jackson diese Prämisse formuliert, so vage bleibt er bei der Beschreibung dieser „ökologischen Makroökonomie“. Fast fühlt man sich an Karl Marx erinnert, der mit Präzision, Akribie und Wortgewalt die Schwächen des herrschenden Wirtschaftssystems aufdeckte um dann in dünnen Worten einen Kommunismus zu entwerfen, dessen Umsetzbarkeit und Ausgestaltung im Dunkeln blieben.

Immerhin: Jackson erhebt nicht den Anspruch, das neue Wirtschaftsmodell bereits entworfen zu haben. Ein solches erfordert noch viel Forschung und Erkenntnis. „Dieses Buch kann das nicht leisten.“ (S. 146). Was es bietet sind einige Grundpfeiler des neuen Wirtschaftsmodells und Ideen, wie man den Weg dorthin einschlagen könnte: Ökologische Grenzen müssen ein verbindlicher Teil des Wirtschaftsmodells sein. Sie erfordern weitgehende Entkopplung vom Ressourcenverbrauch, aber das wird nicht reichen: Sie fordern auch ein Ende des Wachstums. Ein Wirtschaftssystem, das diese Einsicht respektiert (und gleichzeitig den Anstieg sowohl der Weltbevölkerung als auch der Arbeitsproduktivität nicht ignoriert) muss auf eine Reduktion der Gesamtarbeitszeit setzen. Da Arbeitslosigkeit zu vermeiden ist, ist eine Teilung der Arbeit – also kürzere individuelle Arbeitszeiten – unabdingbar. Gleichzeitig werden personalintensive Dienstleistungen einen viel größeren Anteil als bisher ausmachen. Investitionen und Rendite müssen neu gedacht werden: Ökologisches Investment, z.B. in Gebäudesanierung und Infrastruktur, aber auch in öffentliche Räume und den Schutz von Ökosystemen, ist gesellschaftlich von großem Nutzen, wird aber geringere Renditen im herkömmlichen Sinne und längere Zeitspannen mit sich bringen.

Wie wird das möglich sein? Werden die Menschen ihr Arbeits- und Anlageverhalten entsprechend ändern? Hier sieht Jackson den Staat in der Verantwortung. Entscheidend für den Wandel ist, dass dieser „aktiv wird“ (S. 172). Indem er beim ökologischen

Investment voranschreitet. Indem er Anreize nicht zu mehr, sondern zu weniger Konsum setzt. Indem er Ungleichheit bekämpft. Indem er Arbeitszeitregeln festlegt. Indem er Finanzmärkte und Handel reguliert. Dies alles weckt Ängste, ein starker Staat könne die Freiheit des Einzelnen zu sehr einschränken. Diese Ängste sind ernst zu nehmen und stellen einen der ernsthaftesten Einwände gegen Jacksons Streitschrift dar. Nicht weniger ernst zu nehmen sind jedoch die Eingriffe, mit denen die Politik schon heute die gesellschaftliche Logik mitbestimmt. Und Anreize setzt zu Vollzeitarbeit, Mobilität und Konsumismus. Auch diese Anreize schränken womöglich Freiheiten ein – insbesondere die der zukünftigen Generationen.

Was bei Jackson ein Teilaspekt eines „fehlerhaften Wirtschaftsmodells“ (S. 203) ist, stellen Diefenbacher und Zieschank ins Zentrum ihrer Betrachtung. Ihr 2011 erschienenes Buch beschäftigt sich mit Alternativen zum Bruttoinlandsprodukt. Wenn Jackson eine neue ‚Bibel der Wachstumskritik‘ vorgelegt hat, so haben Diefenbacher/Zieschank das ‚Taschenbuch der Wachstumskritik‘ veröffentlicht: Auf gut 90 Seiten fassen sie kurz und knapp wichtige Elemente der Wachstumskritik und alternative Wohlfahrtsrechnungen zusammen. Manches Konzept wird dabei eher angerissen als erläutert, manch’ kritische Kontextualisierung kommt zu kurz. Einen guten Überblick bietet das Buch jedoch allemal, zumal es dank gut gewählter, konkreter Beispiele und aktueller Bezüge anschaulich und leicht zugänglich ist.

Zunächst betrachten auch Zieschank/Diefenbacher das herrschende Wachstumsparadigma. Ähnlich wie Jackson kommen sie zu dem Schluss, dass endloses BIP-Wachstum nicht nur zweifelhaft, sondern im Grunde absurd ist: Schließlich misst dieses die relative jährliche Veränderung eines absolut immer größer werdenden Betrags. Zudem stellen sie die Frage, ob das Wachstum des BIP überhaupt wünschenswert ist. Vieles spricht gegen einen Indikator, der jede Form von wirtschaftlicher Aktivität gleich (positiv) bewertet: Kosten der Umweltverschmutzung und Verbrauch endlicher Ressourcen werden nicht erfasst. Defensivausgaben (Reparaturen und Stuserhalt, z.B. auch Ausgaben für die Bergung nach Verkehrsunfällen oder die Aufräumarbeiten nach einem Reaktorunglück) erhöhen das BIP. Andererseits gehen zweifelsfrei wohl-

fahrtssteigernde Aktivitäten wie soziales Engagement, häusliche Arbeit, immaterielle Freizeitgestaltung nicht ins BIP ein. Die Verteilung des erzielten Reichtums spielt keine Rolle, dabei ist selbst in der traditionellen Ökonomie anerkannt, dass ein weiterer Euro dem Ärmsten mehr Nutzen spendet als dem Reichsten.

All diese Kritik wird bereits „seit Jahrzehnten immer wieder geäußert“ (S. 22). Zu einer politischen Infragestellung des BIP hatte sie nicht geführt. In den letzten Jahren schießen jedoch immer weitere Kommissionen aus dem Boden, die sich mit alternativen Definitionen und Messmethoden von Wohlstand beschäftigen: Die Sustainable Development Commission, in der auch Tim Jackson mitwirkte, wurde bereits im Jahr 2000 von der britischen Regierung eingesetzt, Frankreichs Staatschef Nicolas Sarkozy beauftragte 2008 eine Kommission unter der Leitung des Nobelpreisträgers Joseph Stiglitz mit der kritischen Evaluation des BIP, Deutschland hat seit 2011 eine entsprechende Enquete-Kommission im Bundestag.

Die Autoren stellen sowohl die aktuelle Debatte als auch ältere Konzepte zur alternativen Wohlfahrtsmessung summarisch dar. Die Alternativen reichen von eher konventionellen, das BIP modifizierenden, Modellen bis zu den „Happiness Indicators“, die sich komplett von einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung verabschieden und stattdessen Kennzahlen wie Gesundheit, Lebensstandard, Bildung und psychisches Wohlbefinden zusammentragen. Vieles davon lässt sich nur durch subjektive Einschätzungen in Befragungen erheben. Hierin sehen Diefenbacher/Zieschank eine gravierende Schwäche der „Glücksindikatoren“: Individuelle Zufriedenheit und Wünsche können gegenwartsfixiert und im Widerspruch zu einer nachhaltigen Politik stehen.

So setzen sie mit dem von ihnen selbst entwickelten Nationalen Wohlfahrtsindex (NWI) auf eine makroökonomische, monetäre Kenngröße. Ausgangspunkt bleibt der private Konsum, von dem anhand von (je nach Variante) 19 bis 23 Variablen Beträge abgezogen oder hinzugerechnet werden, „je nachdem, ob die zugrunde liegenden Aktivitäten die gesellschaftliche Wohlfahrt steigern oder mindern“ (S. 60). So werden z.B. der Wert von Haus- und ehrenamtlicher Arbeit addiert, Kosten von Verkehrsunfällen und Kriminalität sowie Umweltschäden subtrahiert.

Der Ansatz wirkt zunächst recht konservativ – was damit zusammenhängen dürfte, dass er im Auftrag des Bundesumweltministeriums entwickelt wurde. Eine Orientierung am NWI könnte dennoch ein Umdenken bewirken: Wachstum wäre nicht mehr per se erstrebenswert, aber auch nicht automatisch schlecht – es würde vielmehr qualitativ bewertet, nach der ökologischen Verträglichkeit und der wohlfahrtsstiftenden Wirkung. Eine wirtschaftliche Entwicklung, die zu einem Anstieg des NWI führt während das BIP sinkt ist genauso denkbar wie der umgekehrte Fall.

Es braucht, so die Autoren, eine Alternativrechnung, die in Politik und Öffentlichkeit „ähnlich hohe Aufmerksamkeit erhält wie das BIP“ (S. 60). Nur dann besteht die

Chance, dass sich politisches und individuelles Handeln tatsächlich an dieser Zielgröße orientieren. Dass sie ihren eigenen Index nur als Ergänzung zum BIP vorschlagen, verwundert etwas; die Aufmerksamkeit würde in diesem Fall aller Wahrscheinlichkeit nach weiter der etablierten Messmethode gelten. Deren Strahlkraft ist nämlich von beeindruckender Resistenz. Ein steigendes BIP ist auch der konsumkritischsten Tageszeitung im Wirtschaftsteil dann doch eine Jubelmeldung wert. Und die Regierungen mögen noch so viele wachstumskritische Kommissionen einsetzen: Sie ergreifen doch Maßnahmen zur Konjunkturbelebung und hoffen auf „den Aufschwung“.

So können dies die Stärken der beiden vorliegenden Bücher sein: Die Nähe zur Poli-

tik (die Autoren arbeiten im Auftrag von Regierungen und Ministerien) und ein gewisses wirtschaftspolitisches Renommee, das auch die etablierten Ökonomen und politischen Entscheidungsträger dazu nötigt, sich ernsthaft mit den Grenzen des Wachstums auseinanderzusetzen.

*Tim Jackson (2011): Wohlstand ohne Wachstum. Leben und Wirtschaften in einer endlichen Welt. München: oekom. 239 Seiten. ISBN 978-3-86581-245-2. Preis: 19,95 €.*

*Hans Diefenbacher / Roland Zieschank (2011): Woran sich Wohlstand wirklich messen lässt. Alternativen zum Bruttoinlandsprodukt. München: oekom. 109 Seiten. ISBN 978-3-86581-215-5. Preis: 12,95 €.*

