

Thema: „Griechenland als Mehrheits- oder Verhandlungsdemokratie?“

Einleitung

Der folgende Essay thematisiert das politische System Griechenlands und beginnt zunächst mit Lijpharts zweidimensionaler Typologie der Mehrheits- und Konsensusdemokratie. Des Weiteren werden die spezifischen Merkmale und Defizite beider Konzepte präsentiert und durch das griechische Regierungssystem illustriert.

Lipharts zweidimensionale Typologie

Zunächst ist es von Bedeutung, die Begriffe Konkordanz- und Konsensusdemokratie voneinander abzugrenzen. Übereinstimmung und Verhandlung sind die Charakteristika der Konkordanzdemokratie, in welcher die Konfliktregulierung nicht primär durch Mehrheitsbeschlüsse, sondern über Kompromisse und breiten Konsens erfolgt. Bestimmte Vermittlungstechniken tragen dazu bei, dass verschiedene gesellschaftliche Gruppierungen den politischen Entscheidungsprozess mitgestalten. Somit bilden formelle Paritätsregeln und Autonomierechte, sowie gesicherte Vetorechte das Fundament der Konkordanzdemokratie. Diese Merkmale verdeutlichen das hohe Maß an Interessenberücksichtigung und die hohe Konfliktminimierung. Die Konkordanz- und Konsensusdemokratie divergieren insofern voneinander, als dass die Teilung politischer Macht unterschiedlich definieren. Während die Konsensusdemokratie Machtverteilung intendiert, postuliert die Konkordanzdemokratie nahezu die Einbindung aller bedeutenden Interessen (-gruppen).

Demzufolge eignet sich die Konsensusdemokratie überwiegend für inhomogene Gesellschaften, da sie durch ihre „Fähigkeit der Akkomodation von Konflikten“ (Lehner, Widmaier, S. 140) gesellschaftliche Minoritäten dazu befähigt im politischen Prozess zu intervenieren.

Die griechische Gesellschaft zeichnet sich jedoch durch einen hohen Grad an Homogenität aus, die sich vor allen Dingen in der konfessionellen Unität äußert, da 98% der Bevölkerung der „östlich-orthodoxen Kirche Christi“ angehören. Somit erweist sich hier die Mehrheitsdemokratie als adäquates Demokratiekonzept für diesen Gesellschaftstypus, da die griechische Gesellschaft weder durch Subkulturen noch durch tiefe Klassenunterschiede geprägt ist. Der Indikator Machtteilung legt darüber hinaus den Unterschied zwischen beiden

Demokratiemodellen dar: während die Konsensusdemokratie die Teilung politischer Macht beabsichtigt, konzentriert die Mehrheitsdemokratie sie. Dies führt zu einer starken Stellung der Parlamentsmehrheit und der aus ihr resultierenden Exekutive.

Das parlamentarische Regierungssystem Griechenlands wird nun anhand zwei statistischen Faktoren, die der Messung der Demokratiestruktur dienen, erläutert. Lijphart unterscheidet zum einen die „Executives-Party-Dimension“, zum anderen die „Federal-Unitary-Dimension“, die jeweils in 5 Unterpunkte gegliedert sind. Die Punkte 1-5 enthalten u. a folgende Kriterien: 1) Grad der Konzentration der Exekutivmacht 2) Kräfteverhältnis zwischen Exekutive & Legislative; dagegen misst die „Federal-Unitary-Dimension“ z.B. den Zentralisierungsgrad eines politischen Systems. Mit Hilfe dieser Daten erhielt Lijphart Daten, die es ihm ermöglichten die Strukturen der Demokratie in 36 Ländern zu messen. Niedrige Werte auf der Exekutiven-Party-Dimension verdeutlichen Mehrheitsdemokratiestrukturen, hohe Werte dagegen verweisen auf starke Konsensuselemente. Auf der Federal-Unitary-Dimension demonstrieren niedrige Werte eine hohe Konzentrierung politischer Macht. Da die griechische Regierungsform für beide Dimensionen einen niedrigen Wert aufweist (-0,73 & -0,75), wird Griechenland als ein von Mehrheitselementen geprägtes politisches System konzipiert.

Exekutive-party-dimension

Die Mehrheitsdemokratie wird auf der Exekutiven-Party-Dimension durch diese Kriterien erfüllt: 1) Alleinregierung einer Partei 2) Dominante Regierung 3) Zweiparteiensystem 4) Mehrheitswahlrecht 5) Pluralistisches Verbändesystem.

Die griechische Verfassung vom 11.06.1975 konstituiert ein parlamentarisches Regierungssystem ohne direkt gewählten Präsidenten. Hier ist es wichtig zu erwähnen, wie die Verfassung entstanden ist und dass es sich um eine vergleichsweise „junge“ Demokratie handelt, da die griechische Bevölkerung 1968 eine von der Militärjunta entworfene Verfassung billigte. Diese barg weiterhin die erbrechtliche Demokratie; dem König wurden jedoch viele seiner Privilegien aberkannt. Am 1. Juni 1974 schaffte der Ministerrat die Monarchie ab und als die Militärjunta am 1. Juli 1974 zurücktrat, substituierte die parlamentarische Demokratie nach allgemeinen Wahlen die Militärdiktatur.

Gemäß der Verfassung ist der Präsident das Staatsoberhaupt der Republik, welches lediglich eine indirekte Legitimation erfährt, da es statt direkt vom Volk vom Parlament gewählt wird (hier erfolgen mehrere Wahlgänge mit abgestuften Mehrheitsquoren). Konstantinos Stephanopoulos ist der derzeitige Präsident, dessen Kompetenzen durch Verfassungsänderungen eine starke Einschränkung erfahren haben. Wobei diese bewusste

Schwächung des Staatsoberhauptes jedoch eine konsequent parlamentarische Regierungsform akzentuiert. Das Staatsoberhaupt ist nicht mehr befugt, die Regierung nach ihrer Ernennung auf eigenen Willen zu entlassen, sondern nur „auf deren Antrag“ (vgl. Ismayr, S. 691). Seine politischen Handlungsmöglichkeiten werden zusätzlich durch das Recht auf Parlamentsauflösung minimiert; dieses besitzt er seit 1986 erst dann, wenn das Parlament zwei Regierungen in Folge sein Misstrauen ausgesprochen hat. Die Verfassungsreformen von 1986 und 2001 initiierten den repräsentativen Charakter des Präsidenten und räumten ihm eine eher suspensive Stellung ein, die ihm auch einen institutionellen Führungsanspruch abspricht. Trotz seiner reduzierten demokratischen Legitimation und vergleichsweise schwacher Position, fungiert er auch im Krisenfall als „oberstes politisches Schiedsorgan“ (Ismayr, S. 692). Die Art der Regierungsbestellung ist in Westeuropa von einzigartigem Charakter: denn die arithmetische Stärke der einzelnen Parteien bestimmt die Ernennung des Regierungschefs. Der Präsident ist ferner dazu verpflichtet diese Ernennung durchzuführen. Das Amt des Regierungschefs wird von Kostas Karamanlis, dem Vorsitzenden der „Nea Dimokratia“ (Neue Demokratie) bekleidet. Dem Premierminister obliegt die Richtlinienkompetenz, ferner stellt ihn die griechische Regierungsform in den Fokus des politischen Entscheidungsprozesses. Darüber hinaus wird das einzige direktdemokratische Element dieses Systems, nämlich das Referendum, de facto vollständig vom Regierungschef kontrolliert.

Auch das Kriterium des Zwei-Parteiensystems, das Lijphart anführt, wird im griechischen System bestätigt. Die zwei dominierenden Großparteien sind zum einen die regierende Partei „Nea Dimokratia“ (ND), zum anderen die „PASOK“ (Panhellenistische sozialistische Bewegung). Charakteristisch für das griechische bipolare Parteiensystem ist die signifikante Identifikation mit den jeweiligen Parteiführern. 1974 schlossen sich konservativ-bürgerliche Bewegungen in der ND zusammen, während die radikaleren Zentrums Politiker einen Zusammenschluss in der PASOK favorisierten. Mit den Worten Max Webers könnte man nun von „charismatischen Führen“ sprechen, denn sowohl der ehemalige Führer der ND Konstantinos Karamanlis (der den Demokratisierungsprozess in seinem Land voran trug) und als auch das „nationale Idol“ Andreas Papandreu (PASOK), prägten das politische Bild Griechenlands im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts. Seit 1977 stehen vor allem die beiden größten Parlamentsmehrheiten ND und PASOK mit ihren politischen (meist autoritären) „Führern“ zur Wahl. Meist sind die Parteiprogramme durch inhaltliche Defizite gekennzeichnet, oft bedient man sich simpler Metaphern wie „Allagi“ (Wechsel) oder „Katharsis“ (Läuterung), (Ismayr, S. 711). Eine weitere bedeutsame Partei ist die KKE (Kommunistische Partei Griechenlands) und der Synapsismos (Koalition der Linken). Griechenland weist hinsichtlich seiner Parteistruktur erhebliche Defizite auf, denn es existiert

kein ausdrückliches Parteiengesetz, das die interne Parteienstruktur reguliert. Die Regeln zu den politischen Parteien sind nur vage in der Verfassung manifestiert und teilweise vielen Gesetzen vereinzelt zu entnehmen. Die defizitäre Legitimation des griechischen Parteiensystems äußert sich vor allem in der Haltung gegenüber innerparteilichem Dissens. Die doktrinaire innerparteiliche Führung demonstriert die kaum existente Akzeptanz divergenter politischer Auffassungen. Obwohl sämtliche Parteistatuten die Teilnahme aller Parteimitglieder vorschreiben und die Konditionen für einen Ausschluss aus der Partei umfassend festgelegt sind, veranschaulichen die vielen Parteiaustritte (besonders aus den beiden Volksparteien) die innerparteiliche Intoleranz. Hier verdeutlicht sich das vorherrschende Mehrheitsprinzip in Griechenland, nämlich dass sich der Wille der Majorität gegenüber der Minorität durchsetzt und der Wille der Mehrheit für alle Verbindlichkeit erlangt. Somit scheint politischer Aufstieg in der Partei nur dann möglich, wenn man den Meinungen der Mehrheit blind folgt.

Die zentralen Probleme bilden zusammenfassend der geringe Organisationsgrad der Parteien, die starke Fokussierung der Mitglieder auf den Parteiführer und das nicht vorhandene innerparteiliche Demokratiegebot.

Besonders die Gewerkschaften sind im Vergleich zu anderen westeuropäischen Staaten organisatorisch kaum entwickelt und so eng am Zwei-Parteiensystem eingegliedert, dass ein systematischer sozialer Interessenausgleich schwer zu realisieren ist. Die finanzielle und organisatorische Kontrolle der Regierung fördert zudem das Bild der institutionell schwach ausgebildeten gesellschaftlichen Institutionen in Griechenland. Bis 1981 war das Gewerkschaftswesen (unter der Regierung Karamanlis) eher restriktiv ausgerichtet, erst Papandreous Gesetzesnovellierung von 1982 brachte einige Reformen hervor. Die PASOK war die erste Partei, welche den bis dahin nicht sonderlich beachteten Interessengruppen (Umweltschutz, z. B.), ein Forum bot und sich bemühte diese in den eigenen Parteiapparat einzufügen. Die „staatlich-paternalistische Fesselung der Gewerkschaften“ (vgl. Ismayr) trägt erheblich zur stagnierenden Weiterentwicklung des griechischen Gewerkschaftswesens bei. Griechenland gehört zu den streikfreudigsten Ländern Westeuropas (wobei der gewerkschaftliche Organisationsgrad lediglich 26% beträgt); die Ursache hierfür ist, dass die Arbeitgeberseite weitgehend keinen Interessenausgleich erfährt. Auch die Struktur der Interessenverbände gibt Aufschluss darüber, warum solche Streikwellen entstehen können. Gründe hierfür sind, dass z. B. das Führungspersonal zu dilettantisch vorgeht und dass die Bereitschaft einen Mitgliederbeitrag zu zahlen, (die Haupteinnahmequelle), drastisch zurückgeht. Ein weiteres Charakteristikum ist die beträchtliche Parteipolarisation der Gewerkschaften, doch weder den Parteien noch der Regierung ist es möglich jede Handlung der Gewerkschaften zu überwachen. Nach Lijphart wurde auch das fünfte Kriterium

„Pluralistisches Verbändesystem“ erfüllt, da es zwar Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Interessengruppen gibt, jedoch erfolgt keine verbindliche und regelmäßige Inkorporierung der Verbände an der Politik.

Federal-unitary-dimension

Die fünf Elemente bezüglich dieser Dimension lauten: 1) Einkammerparlament 2) Zentralistischer Einheitsstaat 3) Parlamentsouveränität; keine geschriebene oder leicht veränderbare Verfassung 4) Gesetzgeberische Letztentscheidung der Legislative 5) eine von der Exekutive abhängige Zentralbank.

Das griechische Einkammerparlament, setzt sich seit 1952 aus 300 Abgeordneten zusammen, die durch eine direkte, geheime und obligatorische Wahl von wahlberechtigten Bürgern auf vier Jahre gewählt werden. Die zweite bisher umfangreichste Reform von 2001 brachte neben der Stärkung des Rechtsstaates auch die Stärkung des Parlaments hervor. Diese Rechte äußerten sich z. B. in der Zunahme der Anzahl von Anhörungen und in der Abstimmung über Gesetzesentwürfe in den jeweiligen öffentlich tagenden öffentlichen Ausschüssen. Besonders die Wahl zum Parlamentspräsidenten ist bedeutsam, da die Regierung in dieser geheimen Abstimmung die Gelegenheit gegeben wird, die Übereinstimmung der Parlamentsmehrheit zu examinieren. Hierfür ist die absolute Mehrheit erforderlich, wird diese nicht erreicht erfolgt eine zweite Abstimmung, bei welcher eine relative Mehrheit hinreichend ist. Somit ist eine Disharmonie also dann zu beobachten, wenn es einer zweiten Abstimmung bedarf. Die substantielle Funktion des Parlaments besteht darin, dass es der gesamten Regierung und jedem einzelnen Minister das Vertrauen entziehen kann. Darüber hinaus kann das Parlament sowohl alle Regierungsmitglieder, als auch den Vizeminister anklagen. Folglich ist die griechische Regierung in ihrer politischen Handlungsfähigkeit von der Unterstützung der Mehrheit des Parlaments abhängig. Des weiteren wird den einzelnen Fraktionsmitgliedern im politischen Diskurs eine eher unbedeutende Rolle zugesprochen, da die innerparlamentarische Willensbildung von den „Führern“ der Partei, den Fraktionsvorsitzenden beherrscht wird. Ein weiteres Merkmal ist, dass es kein Inkompatibilitätsgebot von Regierungs- und Parlamentsherrschaft gibt (dieses Merkmal entspricht ferner Steffanis idealtypischen Parlamentarismus). Dadurch wird die Kongruenz innerhalb der Regierungsmehrheit, die für die Wahl des Präsidenten und des Premiers zuständig ist, intensiviert. Denn nur aufgrund dieser Kompatibilität ist es den Regierungsmitgliedern gestattet an allen Abstimmungen teilzunehmen. Diese untrennbare Verknüpfung von Regierung, Parlamentsmehrheit und der regierenden Partei scheint für das parlamentarische System Griechenlands bezeichnend zu sein. Insgesamt gibt es sechs öffentlich tagende ständige Parlamentsausschüsse; jeder Ausschuss bildet sich aus 30

Abgeordneten, von diesen 30 müssen mindestens 16 der Mehrheit des Parlaments angehören. Außerdem gibt es einen „Nationalen Beauftragten zum Schutz des Bürgers vor behördlicher Willkür“; dieser wird als Ombudsman bezeichnet. Er geht jährlich bis zu 10.000 Bürgerklagen nach, die sich z. B. auf die Bereiche Steuern, Bildung etc. beziehen. Diese verhältnismäßig junge Institution findet eine breite Zustimmung in der griechischen Bevölkerung und ist ein Indikator für die kontinuierliche Demokratisierung und Europäisierung im Land.

Auch der zweite Punkt der Federal-unitary-dimension trifft auf das griechische System zu. Denn obwohl die Staatsverwaltung verfassungsrechtlich einen dezentralisierten Aufbau aufweisen soll, ist die Politikgestaltung in Griechenland stark zentralisiert. Der Zentralisierungsgrad des griechischen Verwaltungs- und Regierungssystems beträgt sogar 96%. Die Staatsverwaltung ist in staatlich-zentralistische und dezentralisiert-regionale Einheiten gegliedert. Die griechische Staatsverwaltung wird als hochzentralisiert, personell völlig überbesetzt und völlig von den Parteien kontrolliert definiert; zudem werden ihr fehlende Produktivität, sowie ungenügende Fachkenntnisse vorgehalten. Der gesamte staatliche Verwaltungsapparat, nahezu sämtliche Finanzmittel und die Personalpolitik werden demnach von der griechischen Zentralregierung dominiert.

Der dritte Punkt auf der Federal-unitary-dimension trifft auf Griechenland nicht ganz zu, denn es existiert eine geschriebene Verfassung, sie ist die grundlegende Charta des griechischen Staates und legt u.a folgende Grundprinzipien fest: die Souveränität des Volkes (Volksvertretung im Parlament), den Rechts- und Sozialstaat und die Menschenwürde. Die Verfassung wurde seit ihrer Einführung 1975 schon zwei mal abgeändert (’86 und ’01) und brachte folgende Reformen hervor: die Verbesserung im individuellen Grundrechtsschutz, eine fortschreitende Dezentralisierung und die Erweiterung der politischen Handlungsfähigkeit des Regierungschefs. Die Modifizierung elementarer Kernbestimmungen wie die Volkssouveränität und die republikanische-demokratische Staatsform sind untersagt.

Lijpharts vierter Punkt bezieht sich auf die gesetzgeberische Letztentscheidung der Legislative. Im griechischen Gesetzgebungsprozess hat sowohl die Regierung als auch jeder einzelner Abgeordnete ein Initiativrecht; dieses wird jedoch bei den einzelnen Abgeordneten im Haushaltsbereich auf inhaltlicher und zeitlicher Ebene verfassungsrechtlich eingeschränkt. Die Regierung macht von diesem Recht sehr oft Gebrauch und zwar mit der Intention ihre politische Führungspflicht auszuüben. Zu Beginn der Legislaturperiode kann das Parlament außer im Plenum noch in zwei ständigen Ausschüssen gesetzgeberisch tätig werden. In der Legislaturperiode findet sich das Parlament zu ordentlichen Sitzungen zusammen, die im Oktober bis Mai (oder Juni) erfolgen. Entscheidungen über die

Vertrauensfrage einer neuen Regierung z. B, erfolgen in „außerordentlichen Sitzungen“, die nur vom Präsidenten anberaumt werden können.

Lijpharts Modell der Mehrheitsdemokratie manifestiert Griechenland als dominant mehrheitsdemokratisches Gemeinwesen. Die Mehrheitsdemokratie garantiert relativ beständige Regierungen und ermöglicht mit einiger Wahrscheinlichkeit Machtwechsel. Dies wird durch die ständige Rotation der dominierenden Parteien Griechenlands veranschaulicht. Anhand des Vetospielertheorems kann erläutert werden, inwiefern Verfassungsinstitutionen und Parteien in der Strukturellen Lage sind, politische Entscheidungsprozesse entscheidend zu blockieren. „Das Potential für Politikveränderungen ist umso größer, je kleiner die Zahl der Vetospieler, je ähnlicher deren Politikpositionen..“, (Schmidt, S. 335). Da Griechenland eine niedrige Anzahl von Vetospielern aufweist, ist es nicht erstaunlich, dass politische Kurswechsel keine Seltenheit im griechischen Regierungssystem darstellen. Genau dies scheint der essentielle Mangel der Konkordanzdemokratie zu sein, denn die breite Interessenberücksichtigung führt meist zu einer restriktiven Innovationsfähigkeit des Systems. Doch auch hier wird deutlich, der Vorteil des einen Demokratiemodells (hoher Grad an Interessenberücksichtigung, der jedoch auch eine „Tyrannei der Minderheit“ hervorrufen kann), wird der Mehrheitsdemokratie nahezu zum Verhängnis. Ihr grundlegendes Defizit besteht gerade eben in der Vernachlässigung von Interessen der gesellschaftlichen Minoritäten. Dies kann zur „Tyrannei der Mehrheit“ führen (Schmidt, S. 336) und demnach die Verselbständigung der Mehrheit herbeiführen.

Darüber hinaus konzipiert Lijphart Konsensusdemokratien als „kinder, gentler democracy“ (Lijphart, S. 275) und spricht ihnen folgende Leistungen zu: sie sind meist ausgebaute Sozialstaaten und grenzen innenpolitische Gewalt und Unruhen ein. Es wird jedoch deutlich, dass weder der eine noch der andere Demokratietypus nur systemstabilisierende Leistungen produzieren kann, somit wäre es sehr diffizil und einseitig die vermeintlich „bessere“ Demokratietheorie zu bestimmen.

Literaturverzeichnis:

ISMAYR, Wolfgang (2003): *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen: Leske + Budrich.

SCHUBERT/ Klein (2003) : *Das Politiklexikon*, Bonn: Dietz.

SCHMIDT, Manfred G. (2000): *Demokratietheorien*, Opladen: Leske + Budrich.

LEHNER, Franz/ Widmaier, Ulrich: *Vergleichende Regierungslehre*, Opladen: Leske + Budrich.

LIJPHART, Arend (1999): *Patterns of Democracy*, New Haven and London: Yale University Press.