

---

## Ist Lettland eine Verhandlungsdemokratie?

---

„Die *Verhandlungsdemokratie* ist [...] ein politischer Systemtypus, in dem wesentliche Entscheidungen nicht mit Stimmenmehrheit, sondern auf dem Wege von Aushandlungsprozessen getroffen werden.“<sup>1</sup> In diesem Essay soll gezeigt werden, ob die seit 1991 unabhängige Republik Lettland Merkmale eines solchen Systemtypus aufweist. Zu diesem Zweck wird nach einem kurzen historischen Überblick das politische System Lettlands auf konsensdemokratische Elemente (nach Lijphart) untersucht.

Nachdem die heutige Republik Lettland über Jahrhunderte der Fremdherrschaft ausgesetzt war und seit Ende des 12. Jahrhunderts deutscher, schwedischer, polnischer und russischer Oberherrschaft unterstand, erklärte Lettland schließlich nach der militärischen Niederlage des Deutschen Kaiserreiches im Ersten Weltkrieg und der Oktoberrevolution in Rußland am 18.11.1918 seine Unabhängigkeit. Die Verfassung der bürgerlichen lettischen Republik von 1922 war gekennzeichnet durch ein starkes Übergewicht des Parlaments und einen mit nur geringen Kompetenzen ausgestatteten, von der Volksvertretung gewählten Präsidenten. Die Regierungsbildung wurde erschwert durch die Zersplitterung der Parteienlandschaft. 1934 kam es zu einer Aufhebung der Verfassung und zur Errichtung einer gemäßigten Diktatur unter Karlis Ulmanis, der damit der Demokratie den Todesstoß versetzte. 1940 wurde Lettland als Folge des Hitler-Stalin-Pakts von der Sowjetunion besetzt und annektiert. Es kam zu Massendeportationen der lettischen Bevölkerung in die Sowjetunion. Im Zuge der Industrialisierungspolitik wurden Arbeitskräfte aus anderen Republiken in großer Zahl in Lettland angesiedelt. Die massive „Sowjetisierung“ Lettlands führte dazu, daß die Letten bis Anfang der neunziger Jahre nur noch knapp über die Hälfte der Einwohner stellten (1993 nur noch 54 % Letten, 33 % Russen, 4 % Weißrussen, 3 % Ukrainer, 2,2 % Polen, 1,3 % Litauer).<sup>2</sup> Seit 1986 wurden öffentliche Forderungen nach der Unabhängigkeit Lettlands laut. Es kam zu Massenbewegungen, die die Kommunisten 1989 und 1990 bei den Wahlen verdrängten und Lettland in Richtung Demokratie und Eigenstaatlichkeit führten. Nach 51-

---

<sup>1</sup> <http://www.fernuni-hagen.de/POLINST/polis-46-Czada.pdf>

<sup>2</sup> <http://www.auswaertiges-amt.de>

jähriger Zugehörigkeit zur Sowjetunion wurde Lettland am 20.8.1991 wieder ein unabhängiger Staat.

Die heutige Republik Lettland ist eine parlamentarische Demokratie westlichen Musters. Die Verfassung von 1922 wurde nach der Wiederherstellung der Unabhängigkeit 1991 wieder in Kraft gesetzt, in den folgenden Jahren jedoch durch einzelne Verfassungsbestimmungen geändert und ergänzt. Da die alte Verfassung keinen Grundrechtsteil enthielt, wurde das sogenannte „Verfassungsgesetz“ verabschiedet, welches 1998 im Rahmen der weiteren Verfassungsreform in die Verfassung integriert wurde. Die Rigidität der Verfassung ist im mittleren Bereich einer Bewertung anzusiedeln. Bei einer Verfassungsänderung bedarf es einer Zweidrittelmehrheit aller Abgeordneten, wobei der Verfassungskern nur durch eine zusätzliche Volksabstimmung geändert werden kann. Einzehntel der Bevölkerung hat zudem die Möglichkeit, Volksabstimmungen herbeizuführen.

Die lettische Verfassung sieht ein parlamentarisches Regierungssystem mit einem vom Parlament gewählten Staatspräsidenten vor, der nur über geringe Vollmachten verfügt. Das wichtigste Staatsorgan ist das aus einer Kammer bestehende Parlament („Saeima“). Die Amtszeit des Parlaments wurde nach einer Verfassungsänderung 1997 von drei auf vier Jahre verlängert. Ihm kommen die in parlamentarisch-demokratischen Regierungssystemen üblichen Funktionen der Gesetzgebung, Regierungsbildung, Kontrolle und Kommunikation zu. Das lettische Parlament ist ein Arbeitsparlament mit starken Parlamentsausschüssen. Es verfügt über 16 ständige Ausschüsse, von denen häufig Gesetzesinitiativen ausgehen. Die Bedeutung der Fraktionen hingegen ist bisher nur schwach. Es kam in der Vergangenheit zu häufigen Fraktionswechseln der Abgeordneten und zu einem uneinheitlichen Abstimmungsverhalten der Fraktionsmitglieder. Dies hatte zur Folge, daß Fraktionen auseinanderbrachen, sich neu bildeten oder neu zusammenschlossen.

Die lettische Regierung ist gekennzeichnet durch häufige Regenbogenkoalitionen oder Minderheitskoalitionen. Für die bisherigen Regierungen war es aufgrund der schwierigen Mehrheitsverhältnisse im Parlament meist kompliziert, eine dauerhafte, stabile parlamentarische Mehrheit zu gewinnen und aufrechtzuerhalten. Seit März 2004 wird Lettland von einer Minderheitskoalition regiert – wie bereits in den Jahren 1993 bis 1995. Regierungschef Emsis führt derzeit eine Drei-Parteien-Koalition (Volkspartei, Grüne und Bauernunion, Lettlands Erste Partei).

Der lettische Regierungschef verfügt über keine echte Richtlinienkompetenz. Deutlich wird dies vor allem dann, wenn er auf Mehrheitsentscheidungen im Kabinett bzw. auf seiner Richtlinienkompetenz besteht. Dies führt in der Regel zum Auseinanderfallen der Koalition.

Der Regierungschef hat laut Verfassung auch nicht die Möglichkeit, die Vertrauensfrage an das Parlament zu stellen. Im Gegenzug können jedoch zehn Abgeordnete oder ein Ausschuß einen Mißtrauensantrag gegen den Ministerpräsidenten stellen. Spricht das Parlament dem Ministerpräsidenten das Mißtrauen aus, muß die gesamte Regierung zurücktreten. Dem Regierungschef bleibt außerdem die Möglichkeit verwehrt, das Parlament aufzulösen.

Die lettische Innenpolitik ist geprägt durch ein instabiles Vielparteiensystem. Die bereits erwähnten Regenbogenkoalitionen zeigen, „daß die ideologische Distanz zwischen den Parteien sehr gering ist.“<sup>3</sup> Die Organisation der Parteien ist meist unterentwickelt und führt zu einer Instabilität derselben. Die Folge sind Spaltungen, Vereinigungen, Umbenennungen und Neugründungen. Da es bisher keine direkte staatliche Parteienfinanzierung gibt, sind die Parteien stark abhängig von Geldgebern und Spenden. Dadurch wurde eine „Personalisierung und Eliteorientierung der lettischen Parteien [ ... ] gefördert“.<sup>4</sup> Es zeigt sich, daß das lettische Parteiensystem noch nicht gefestigt ist.

Um die extreme Zersplitterung der Vorkriegsepoche mit bis zu 20 Parteien bei 100 Abgeordneten zu vermeiden, wurde 1993 eine 4% Sperrklausel eingeführt, 1998 wurde diese schließlich auf 5% ausgedehnt. Gewählt wird in Lettland nach einem Verhältniswahlssystem, wahlberechtigt sind jedoch nur lettische Staatsbürger. Selbst auf kommunaler Ebene ist das Wahlrecht nur den Staatsbürgern vorbehalten. Für Osteuropa hat sich die Wahlbeteiligung bei den lettischen Parlamentswahlen auf einem hohen Niveau stabilisiert (1995 und 1998 knapp 72 % ).

Die Interessenvermittlung erfolgt neben den Parteien über Interessenorganisationen. Doch auch die Interessenorganisationen leiden wie die Parteien an dem erheblichen Partizipationsdefizit der Bevölkerung. Etablieren konnte sich jedoch die aus den ehemaligen kommunistischen Gewerkschaften entstandene „Föderation der freien Gewerkschaften Lettlands“ (LBAS), die seit 1992 die Arbeitnehmer in den tripartistischen Räten vertritt, an denen auch Vertreter der Regierung und Arbeitgeber mitwirken. Auch wenn damit erste Ansätze für eine Sozialpartnerschaft geschlossen wurden, haben die tripartistischen Räte nur beratende Funktionen und spielen bei der Politikgestaltung lediglich eine untergeordnete Rolle.

Lettland ist ein Zentralstaat mit begrenzter örtlicher Selbstverwaltung, d.h. die Gemeinden haben einen relativ eingeschränkten Kreis von Zuständigkeiten. So gehört zu den Hauptaufgaben der lettischen Kommunen die Organisation kommunaler und sozialer Dienste.

---

<sup>3</sup> Schmidt, Thomas: Das politische System Lettlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg): Die politischen Systeme Osteuropas, 2002, S. 134.

<sup>4</sup> Ebd, S. 133

Die Hauptstadt Riga verfügt jedoch über eine herausragende Stellung, da mehr als ein Drittel der Gesamtbevölkerung in der Metropole lebt. Bisher hat Lettland als kleines Land noch keine föderale Struktur. Es ist jedoch im Interesse Lettlands größere, lebensfähigere kommunale Einheiten zu schaffen, um einen besseren Zugang zur Regionalförderung der Europäischen Union zu erhalten.

Das „Gesetz über die rechtsprechende Gewalt“ vom 15.12.1992 regelt das lettische Rechtssystem. Durch dieses Gesetz wird auch die richterliche Unabhängigkeit weitgehend gesichert. Die Verfassungsmäßigkeit politischer Entscheidungen wird durch das 1996 eingeführte unabhängige Verfassungsgericht geprüft. Dieses besteht aus sieben Richtern, die auf zehn Jahre vom Parlament mit der absoluten Mehrheit gewählt werden. Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts haben sowohl bei konkreten als auch bei abstrakten Normenkontrollverfahren Gesetzeskraft.

Abschließend läßt sich feststellen, daß die Republik Lettland eine extreme „joint-decision“ Verhandlungsdemokratie ist. Es fehlen ihr allerdings noch die Stärkung intermediärer Strukturen für die Stabilität der Demokratie. Das heißt, es muß eine Festigung des Parteiensystems und der Interessenorganisation erfolgen, um eine Aufhebung des Partizipationsdefizites der Bevölkerung zu erreichen. Obwohl die lettische Republik ein Zentralstaat ist, kann man aufgrund der starken horizontalen, aber schwachen vertikalen Gewaltenteilung von einer mittleren „devided-decision“ Verhandlungsdemokratie sprechen.

### Literaturliste

Schmidt, Thomas: Das politische System Lettlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg): Die politischen Systeme Osteuropas, 2002, S. 109-147.

<http://www.fernuni-hagen.de/POLINST/polis-46-Czada.pdf>  
(Czada, Roland: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung, in: polis Nr. 64/2000)

<http://www.auswaertiges-amt.de>

<http://homepage.rub.de/Nils.Bandlow/>