



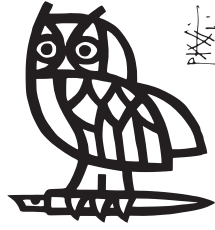
Kompromiss

Kultur und Praxis eines parlamentarischen Entscheidungsverfahrens im Europa des 19. und frühen 20. Jahrhunderts

Wolfram Pyta



DROSTE 



Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien

*Herausgegeben von der
Kommission für Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien*

Band 191

Reihe

Parlamente in Europa 11

Kompromiss

Kultur und Praxis eines parlamentarischen
Entscheidungsverfahrens im Europa
des 19. und frühen 20. Jahrhunderts

Herausgegeben von
WOLFRAM PYTA

Droste Verlag 2024



Copyright © 2024 by
Kommission für Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien e.V.,
Schiffbauerdamm 40, 10117 Berlin
www.kgparl.de
Droste Verlag GmbH, Düsseldorf 2024
www.drosteverlag.de
ISBN 978-3-7700-5363-6

Vorwort

Der Kompromiss gehört zu denjenigen Begriffen und Praktiken, die im politischen Betrieb allgegenwärtig sind und über die doch, wie es scheint, erst seit kurzem intensiver nachgedacht wird. Der Sprachgebrauch kennt »faire« ebenso wie »faule« Kompromisse, »Kompromissbereitschaft« und »Kompromisslosigkeit«. In Gesellschaften, die als zunehmend polarisiert und konflikthaft empfunden werden, erscheinen Kompromisse einerseits besonders notwendig, andererseits aber auch immer schwieriger zu erreichen. Umso wichtiger ist die Frage, was einen Kompromiss eigentlich ausmacht: Welche institutionellen und prozeduralen Voraussetzungen müssen gegeben sein, um Kompromisse zu erreichen? Welcher kulturellen und mentalen Prämissen bedarf es? Wie sind Kompromisse umzusetzen und durchzuhalten? Welche Vorteile haben sie, und welche Folgekosten sind mit ihnen verbunden?

Gerade für den Parlamentarismus stellen sich diese Fragen mit hoher Dringlichkeit. In parlamentarischen Systemen sind Kompromisse als Vereinbarungen, bei denen alle Beteiligten auf dem Verhandlungsweg bestimmte Aspekte ihrer Ziele aufgeben, um zu einer gemeinsamen Entscheidung zu gelangen, wesentlich und unverzichtbar. Zugleich spielen nationale Pfadabhängigkeiten und verschiedenartige institutionelle Arrangements eine Rolle. Kompromissen kommt in unterschiedlichen parlamentarischen Kulturen unterschiedliche Bedeutung zu. Im politischen System der Bundesrepublik Deutschland gibt es traditionell eine hohe, zumindest rhetorische, Wertschätzung des Kompromisses – schon deswegen weil Föderalismus, Verhältniswahlrecht und eine große Zahl von Vetospielern ständige Aushandlungsprozesse im Mehrebenensystem der Politik (zwischen Bund und Ländern, zwischen Koalitionsparteien, zwischen Regierung und Opposition) notwendig machen. Dem auf exekutive Effizienz ausgerichteten Präsidialsystem der 5. Republik in Frankreich sind auf Kompromissfindung angelegte Verhandlungsprozeduren eher fremd, weswegen sich die französische Nationalversammlung mit uneindeutigen Mehrheitsverhältnissen besonders schwertut.

Der vorliegende Band beschäftigt sich mit den historischen Voraussetzungen der heutigen Kompromisskulturen in einer europäisch vergleichenden Perspektive der langen Dauer. Er ist aus einer interdisziplinären Konferenz hervorgegangen, die Wolfram Pyta für die Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien am 6./7. Oktober 2022 an der Universität Potsdam veranstaltet hat. Im Mittelpunkt stehen Kulturen parlamentarischer Kompromisse im Deutschen Kaiserreich und der Weimarer Republik, in Italien, den Niederlanden, Böhmen, Jugoslawien und im Frankreich der 3. Republik. Der Blick der elf Beiträge richtet sich nicht nur auf Institutionen und Prozeduren,

sondern auch auf die Akteure und die politischen Kulturen, die ihr Handeln prägten. Die historische Perspektive wird ergänzt durch Sichtweisen aus Soziologie, Linguistik und Politikwissenschaft. Den zeitlichen Schwerpunkt bilden die zweite Hälfte des 19. und die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts, als in mancher Hinsicht das Fundament gegenwärtiger parlamentarischer Kompromisskulturen in den verschiedenen europäischen Staaten gelegt wurde.

Berlin, September 2024

Dominik Geppert

Inhalt

Vorwort	5
Der Kompromiss – ein kontinentaleuropäisches Modell der Governance in komplexen Verhandlungssystemen WOLFRAM PYTA	9
Kompromisse – entscheidungssoziologisch betrachtet UWE SCHIMANK	33
Was ist ein <i>Kompromiss</i> ? Linguistische Antworten für Deutschland und die Schweiz JULIANE SCHRÖTER	51
Der lange Schatten fauler Kompromisse. Das Beispiel des Kongresses der USA MICHAEL KOSS	79
Das Deutsche Kaiserreich als System kompromisshaften Entscheidens: Verfahrenspolitische Arrangements und kulturelle Dispositionen WOLFRAM PYTA	101
Kompromiss und Kompromisskultur in der Weimarer Republik HORST MÖLLER	137
Liberales Elite, Parlamentsherrschaft und der Kompromiss im politischen System des Königreichs Italien (1861–1915) THOMAS KROLL	155
Flexibilität und Fluidität: Der kompromisshafte Grundcharakter innenpolitischer Prozesse in der Dritten Französischen Republik THOMAS RAITHEL	185
Classic Case of Compromise? Dutch Politics in the 19th and 20th Century HENK TE VELDE	205

Böhmen und das Problem des Kompromisses in der Habsburgermonarchie 1890–1914 LUBOŠ VELEK	221
Jugoslawien (1918–1941) – Parlament ohne Kompromisskultur oder Kompromiss als Schwäche? JURE GAŠPARIČ	243
Gegenkräfte des parlamentarischen Kompromisses in der europäischen Geschichte zwischen 1870 und 1930 CHRISTOPH CORNELISSEN	259
Anhang	285
Danksagung	285
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	286
Personenregister	287

Der Kompromiss – ein kontinentaleuropäisches Modell der *Governance* in komplexen Verhandlungssystemen

WOLFRAM PYTA

Die funktionale Leistungsfähigkeit des Kompromisses für verhandlungsorientierte Regierungsprozesse steht außer Frage. Angesichts neuer Gefährdungen der liberalen Demokratie steht der Kompromiss als der einer liberalen Demokratie angemessene Verfahrensweg zudem derzeit besonders hoch im Kurs.¹ Daher erstaunt es, dass es bislang keine geschichtswissenschaftlich angelegte Introspektion des Kompromisses gibt, die diesen institutionell geformten Entscheidungsweg in historischer Tiefe wie Breite mustert und dabei die elaborierte politikwissenschaftliche Forschung über den Kompromiss produktiv rezipiert. Der vorliegende Band kann diese Lücke nicht schließen; gleichwohl versteht er sich als Vermessung dieses heuristisch ergiebigen Forschungsfelds. Er lässt sich dabei von der Prämisse leiten, dass die Untersuchung dieses spezifischen Entscheidungsmechanismus ein klassisches Querschnittsthema darstellt, das die disziplinübergreifende Frage nach den Ursachen der Stabilität von politischen Verhandlungssystemen aufwirft und eine historisch gesättigte Antwort bereithält. Zugleich geht er von der Annahme aus, dass die geschichtswissenschaftliche Vertiefung dieses reizvollen Forschungsgegenstands einen produktiven Transfer nicht nur politikwissenschaftlicher, sondern auch soziologischer, rechtswissenschaftlicher und linguistischer Forschungserträge zu diesem Gebiet erfordert. Daher versammelt das vorliegende Werk Beiträge aller für dieses Themenfeld besonders affinen Disziplinen; allein die Rechtswissenschaft ist mit einem eigenen Beitrag nicht vertreten.

Die Leitfrage des vorliegenden Bandes zielt auf den funktionalen Beitrag des Kompromisses für die Praxis des Regierens und führt damit in das Zentrum einer interdisziplinär ausgerichteten Politikgeschichte. Folgende Definition von Kompromiss liegt den hier vorgelegten Studien zugrunde: Kompromiss bezeichnet binnenstrukturelle Mechanismen, welche die Interaktion

¹ Dazu als Beispiel P. MANOW, (Ent-)Demokratisierung, 2020; überaus ergiebig ist auch P. MANOW, Unter Beobachtung, 2024; vgl. auch S. ROJEK, Kompromiss, 2023, bes. S. 564–567. Vgl. allg. auch den Literaturbericht von J.-H. DE BOER/M. WESTPHAL, Kompromiss, 2023.

politischer Entscheidungsträger so steuern, dass abgestimmte Entscheidungen zustande kommen. Die Untersuchung von Kompromissen gilt mithin Verfahrenswegen, die in institutionell dafür prädestinierten politischen Systemen Entscheidungen herbeiführen, in die sich entscheidungsbefugte Akteure auf dem Verhandlungsweg einbringen. Kompromisse setzen damit ein bestimmtes Institutionenarrangement voraus, in dem als Minimalbedingung eine gewählte Volksvertretung an wichtigen politischen Aushandlungsprozessen beteiligt ist. In autoritären Systemen können Kompromisse daher nicht gedeihen; Kompromisse sind vielmehr in solchen Regierungsformen zu verorten, welche die politikwissenschaftliche *Governance*-Forschung als Verhandlungssysteme einstuft.² Verhandlungssysteme verfügen über ein verflochtenes Institutionenarrangement, das zeitaufwendige und komplexe Aushandlungsprozesse generiert, die auf den Kompromiss als Königsweg solchen Entscheidungshandeln zulaufen. Dabei kann es sich auch um entwickelte konstitutionelle Regierungsformen handeln, die sich im Europa der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts herausbildeten.

Der in diesem Band gewählte Zugriff legt im Sinne einer geschichtswissenschaftlichen Vertiefung politikwissenschaftlicher *Governance*-Forschung den Fokus auf diejenigen Verfahren, welche in Verhandlungssystemen politische Prozesse der Entscheidungsfindung strukturieren. Er lässt sich dabei von einem harten Entscheidungsbegriff leiten, wie ihn der Soziologe Uwe Schimank geprägt hat³ und wie er auch politikwissenschaftlichen *Governance*-Untersuchungen zugrunde liegt: Regierungshandeln in Verhandlungssystemen ist entscheidungsorientiert und trifft damit stets eine Auswahl aus mehreren Handlungsoptionen. Es bezieht seine Legitimation auch dadurch, dass diese Entscheidungsbefugnis durch Optimierung des auf Entscheidung hinführenden politischen Prozesses aktiv eingelöst wird. In Verhandlungssystemen ist der zeitliche, organisatorische und personelle Aufwand hierfür wesentlich höher als in dezisionistisch strukturierten Systemen, was Verhandlungssystemen die Verpflichtung auferlegt, am Ende eines windungsreichen Verfahrens auch Entscheidungen vorzulegen.⁴ Kompromisshaft erzielte Entscheidungen besitzen eine Reichweitensteigerung, indem sie eine Vielzahl von entscheidungsbefugten Verfahrensbeteiligten binden und damit die Stabilität des Regierungshandelns verstärken können.

Derartige kompromissaffine Prozeduren gedeihen besonders gut in demokratischen Verfassungsstaaten, die institutionell wie politisch-kulturell dafür gerüstet sind. Die politikwissenschaftliche Forschung hat in Gestalt von Gerhard

² A. BENZ, *Verwaltung*, 1994; DERS., *Einleitung*, 2004; F. W. SCHARPF, *Versuch*, 1993; K.-R. KORTE/M. FRÖHLICH, *Politik*, 2004, S. 17 f.

³ Vgl. vor allem U. SCHIMANK, *Entscheidungsgesellschaft*, 2005, vor allem S. 32–44.

⁴ Vgl. dazu auch K.-R. KORTE/M. FRÖHLICH, *Politik*, 2004, S. 23; generell K.-R. KORTE/G. SCOBEL/T. YILDIZ, *Heuristiken*, 2022.

Lehmbruch hierzu den heuristisch ergiebigen Begriff der »Verhandlungsdemokratie« geprägt,⁵ der allerdings innerhalb der eigenen Disziplin bislang eher wenig rezipiert worden ist. Dabei zeugt die neuere Studie von Dominik Rennert von den erheblichen systematischen Erkenntniszuwächsen,⁶ die ein hieran geschulter Zugriff für die Herauspräparierung historisch gewachsener Funktionszusammenhänge abzuwerfen vermag. Der Rechtswissenschaftler Rennert bereichert auch die geschichtswissenschaftliche Forschung, indem er aufzeigt, wie es dem deutschen Verhandlungssystem gelang, kirchenrechtliche Fragen, die lange vom in der deutschen Geschichte besonders tiefen Konfessionsgegensatz aufgeladen worden waren, als produktiven Faktor in kompromisskulturelle wie kompromissprozedurale Entwicklungen einzuspeisen.

Rennerts Studie ist für die historische Forschung auch deswegen richtungsweisend, weil er systematisch auch das alternative, den Kompromiss exkludierende Entscheidungsmuster ausleuchtet – nämlich ein *output* orientierter, auf ein klares Entscheidungszentrum ausgerichteter und damit im Kern hierarchisch strukturierter Modus des Entscheidens.⁷ Dieser Modus favorisiert die Entscheidungsmacht einer exekutiven Spitze; ist aber nicht nur in präsidentialdemokratischen Systemen beheimatet, sondern auch in der Kanzlerdemokratie Adenauerscher Prägung zu verzeichnen.⁸ Gerhard Lehmbruch ordnete diesen Entscheidungstypus der konkurrenzdemokratischen Variante der Demokratie zu.⁹ Für Zwischenstufen, in denen dezisionistische Handlungsstrukturen mit einer wachsenden Zahl von entscheidungsbeteiligten Organen konkurrieren, hat der Politikwissenschaftler Karl-Rudolf Korte den treffenden Terminus »verhandelnde Wettbewerbsdemokratie« geprägt.¹⁰

Für den vorliegenden Band ist die Erkenntnis leitend, dass solche erkenntnisräftigen Zugriffe bereits auf den europäischen Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts mit Gewinn zu übertragen sind. Ein europäisch geschulter Blick auf die Verfassungsgeschichte des 19. Jahrhunderts zeigt,¹¹ dass seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts die meisten europäischen Verfassungsstaaten ein Institutionenarrangement aufwiesen, das kompromisshafte Aushandlungsprozesse strukturell begünstigte. Dies bedeutet zugleich, dass ohne intensive Introspektion des »langen 19. Jahrhunderts« ein historisch-systematischer Blick auf den Kompromiss ein Torso bliebe. Der vorliegende Band wendet sich daher vor

⁵ Lehmbruch hat selbst keine große Monografie hierzu vorlegt; seine wichtigsten Beiträge findet sich in versammelter Form in: G. LEHMBRUCH, *Verhandlungsdemokratie*, 2003.

⁶ D. RENNERT, *Hierarchie*, 2023.

⁷ Dafür wählt Rennert den Leitbegriff »Hierarchie«, ebd., vor allem S. 4–7.

⁸ Vgl. zur Kanzlerdemokratie auch A. DOERING-MANTEUFFEL, *Strukturmerkmale*, 1990.

⁹ G. LEHMBRUCH, *Verhandlungsdemokratie*, 2003, vor allem S. 7–10.

¹⁰ K.-R. KORTE/M. FRÖHLICH, *Politik*, 2004, S. 73f.

¹¹ Wegweisend ist M. KIRSCH, *Monarch*, 1999; siehe auch W. DAUM u. a. (Hg.), *Handbuch*, 2012; DERS. u. a. (Hg.), *Handbuch*, 2020.

allem diesem Zeitraum zu und mustert sechs europäische Länder hinsichtlich der Leitfrage, inwieweit die jeweiligen politischen Systeme auf den Kompromiss ausgerichtet waren bzw. diesen begünstigten. Die leitende Fragestellung der Beiträge des vorliegenden Bandes ist daher: Welche Rolle spielte der Kompromiss als Fluchtpunkt vor allem parlamentarisch zentrierter Aushandlungsprozesse?

Dass Großbritannien dabei ausgespart wird, liegt an der konkurrenzdemokratischen Ausrichtung seines politischen Systems, die sich im 19. Jahrhundert herausbildete. In einem durch ein Mehrheitswahlrecht begünstigten Zweiparteiensystem entstanden wettbewerbsdemokratische Willensbildungsmuster eines scharfen Gegensatzes zwischen Regierung und Opposition, in dem Kompromisse systemwidrige Fremdkörper darstellen.¹² Doch der europäische Normalfall war nicht das auf klarer kompetitiver Grundordnung fußende »Westminster Modell« mit seiner bipolaren Parteienkonkurrenz, sondern eine konstitutionelle politische Ordnung, dessen Parlament eine Vielzahl von Parteivertretern aufwies.

Das Erkenntnisinteresse des vorliegenden Bandes gilt deshalb vor allem den prozeduralen Formen, in denen institutionell legitimierte Akteure Entscheidungshandeln organisierten. Er blickt daher auf diese Akteursebene und nimmt Vertreter aus Regierung, parlamentarischen Organisationseinheiten und Parteien in den Blick, deren Interaktionsgefüge systematisch freigelegt wird. Die Anschlussfrage, wie Verhandlungssysteme Verbände und damit korporativ verfasste Akteure prozedural in Entscheidungsbildungsprozesse integrierten,¹³ gehört zwar durchaus zum Einzugsbereich der Leitfragestellung. Aber um der systematischen Präzisierung willen erscheint eine Konzentration auf den Kernbereich staatlichen Regierungshandelns geboten. Zudem kann so das Problem der Legitimitätsbeschaffung für Kompromisse, an denen außerparlamentarische Akteure zentral beteiligt sind, entschärft werden. Damit soll keineswegs bestritten werden, dass korporative Akteure einen produktiven Beitrag zur Entstehung verhandlungsdemokratischer Konfliktlösungsmechanismen zu leisten imstande sind,¹⁴ wovon insbesondere die Nachkriegsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und Österreich Zeugnis ablegt.¹⁵ Doch im 19. und frühen 20. Jahrhundert suchten große Verbände eher die direkte Beeinflussung exekutiver Entscheidungszentren, was für sie den strukturellen Vorteil abwarf, auf diese Weise

¹² Dazu besonders ergiebig G. LEHMBRUCH, Verhandlungsdemokratie, 2003, S. 9 f.

¹³ Hierzu hat Gerhard Lehbruch systematisch wie historisch ergiebige Vorarbeiten für die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts vorgelegt G. LEHMBRUCH, Verhandlungsdemokratie, 2003, vor allem S. 68–176.

¹⁴ Dies ist die zentrale Aussage von D. RENNERT, Hierarchie, 2023.

¹⁵ Dazu G. LEHMBRUCH, Verhandlungsdemokratie, 2003, S. 16–58.

unter Umgehung von Verhandlungsregimen ihre Interessen direkt in einen von der Exekutive gesteuerten Entscheidungsprozess einbringen zu können.¹⁶

I

Die Beiträge des vorliegenden Bandes rücken mithin Verfassungsorgane als Entscheidungsträger in den Vordergrund. Die klassische Politikgeschichte hat entscheidungsbefugten Institutionen stets vorrangige Beachtung geschenkt, so dass sie keinen »institutional turn« zu vollziehen hatte.¹⁷ Dass Institutionen imstande sind, durch eine erfolgreiche Leistungsbilanz und eine damit einhergehende Bestehensdauer Eigendynamik zu entfalten und Entwicklungspfade zu bestimmen,¹⁸ gehört zu den »unspoken assumptions« des vorliegenden Bandes. Auch der politikwissenschaftliche Zweig der Deliberationsforschung, der nicht zuletzt aus normativen Gründen deliberative Modelle der Kommunikation favorisiert, hebt die Bedeutung entsprechend konfigurierter Institutionen hervor, die verständigungsorientierte politische Kommunikation verbürgen.¹⁹ Dass ein solches institutionenstrukturelles Framing allerdings weder die Kontingenz als Motor historischer Dynamik noch die individuell zurechenbare Gestaltungskraft herausragender historischer Persönlichkeiten nivelliert,²⁰ versteht sich von selbst. Die geschichtswissenschaftlichen Beiträge weisen daher herausragenden Akteuren ihren unverzichtbaren Beitrag bei der Ausgestaltung kompromisshafter Konfliktlösungsmechanismen zu. Im deutschen Fall wird man das sich am Anfang des Kaiserreichs einpendelnde Verhandlungsregime keineswegs ohne die von Bismarcks Herrschaftsanspruch ausgehenden Vorgaben behandeln können. In Italien waren es herausragende Regierungschefs wie Giovanni Giolitti, welche die Regeln des Verhandeln in einem stark klientelistisch geprägten Regierungssystem neu justierten. In den Niederlanden trugen herausragende Parlamentarier wie Herman Schaepman und Alexander de Savornin Lohman dazu bei, die tiefe konfessionelle Kluft zu überbrücken und das nationale Parlament zu einem Kompromissgenerator zu machen.

Ein institutionenzentrierter Zugriff allein genügt aber nicht, weil sich sonst der Eindruck festsetzen könnte, ein in der Verfassungstheorie perfektes

¹⁶ Vgl. H.-U. WEHLER, *Gesellschaftsgeschichte*, 1995, S. 1038–1066.

¹⁷ Vgl. dazu die ideenreiche Studie von J.-W. MÜLLER, *Democracy*, 2021, welche die demokratieverbürgende Bedeutsamkeit von Institutionen ins Zentrum rückt; siehe auch P. MANOW, *Unter Beobachtung*, 2024.

¹⁸ Vgl. hierzu die Überlegungen des SFB 537 »Institutionalität und Geschichtlichkeit« S. MÜLLER, Dauer, 2002; A. BRODOCZ u. a. (Hg.), *Macht*, 2005.

¹⁹ Dazu jüngst sehr eindringlich und mit historischer Vertiefung A. BÄCHTIGER/J. DRYZEK, *Deliberative Democracy*, 2024, vor allem S. 187–189.

²⁰ Hierzu aus politikwissenschaftlicher Sicht K.-R. KORTE/M. FRÖHLICH, *Politik*, 2004, S. 24f.