

Tom Mannewitz *Hrsg.*

Die Demokratie und ihre Defekte

Analysen und Reformvorschläge



Springer VS

Die Demokratie und ihre Defekte

Tom Mannewitz
(Hrsg.)

Die Demokratie und ihre Defekte

Analysen und Reformvorschläge

 Springer VS

Herausgeber
Tom Mannewitz
TU Chemnitz
Chemnitz, Deutschland

ISBN 978-3-658-20847-9 ISBN 978-3-658-20848-6 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-20848-6>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2018

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Verantwortlich im Verlag: Jan Treibel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature
Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Inhalt

Statt eines Vorwortes: Über Demokratiereformen 1
Klaus von Beyme

„Die beste Regierungsform bisher“? Defekte der Demokratie 17
Tom Mannewitz

I Nichts übrig für die Zukunft? Demokratie und Nachhaltigkeit

Von den Antinomien zu den Strukturdefekten der Demokratie.
Eine theoretische Analyse mit einem Ausblick auf das politische Problem
der Nachhaltigkeit 33
Oliver Hidalgo

Braucht Demokratie Wirtschaftswachstum? Forschungsstand und
legitimitätstheoretische Überlegungen zum Zusammenhang von
Wirtschaftswachstum und Demokratiequalität 57
Erik Fritzsche und Anselm Vogler

Wie sollte eine Demokratie aussehen, die Nachhaltigkeit kann? 87
Bernward Gesang

Zukunftsräte zur Vertretung der Interessen kommender Generationen.
Ein praxisorientierter Vorschlag für Deutschland 107
Jörg Tremmel

II Was kann, was soll? – Zwischen ungenutzten Potentialen und übersehenen Grenzen demokratischer Leistungsfähigkeit

Demokratie in komplexen Gesellschaften. Demokratieprofile –
Responsivität – Populismus 147
Hans-Joachim Lauth und Oliver Schlenkrich

„Wahlkampfzeit ist Responsivitätszeit“. Die Kluft zwischen Politikern
und Bürgern in der repräsentativen Demokratie 171
Susanne Pickel

Drei Wege zu einer besseren repräsentativen Demokratie in Deutschland:
gesetzesaufhebende Referenden, Elternwahlrecht, Vorwahlen für
Parlamentsmandate 197
Werner J. Patzelt

III „Jedes Volk hat die Regierung, die es verdient.“ Regierende und Regierte in der Demokratie

Aporien der Volksgesetzgebung. Was läuft in der Debatte um
„mehr direkte Demokratie“ schief? 229
Frank Decker

Warum Koalitionsregierungen den Wähler entmachten (können).
Ein demokratietheoretisches Dilemma 251
Eckhard Jesse

Die Heimsuchung oder: Unheimliche Überreste der
„Identifikationsdemokratie“ 269
Danny Michelsen

Warum Konformitätsdruck der Demokratie schadet. Die „Tyrannei
der Mehrheit“ auf dem Prüfstand 289
Tom Mannewitz

Was tun bei Unmut? Thomas Ellweins „Politische Verhaltenslehre“
von 1964 als Kompass für urteilskräftige Bürger 309
Sebastian Liebold



Statt eines Vorwortes: Über Demokratiereformen

Klaus von Beyme

Demokratiereform wird auf zwei Ebenen diskutiert:

1. theoretische Voraussetzungen der Demokratiereform;
2. konkrete Vorschläge zur Reform des Parlamentarismus und des Parteienstaates.

Diese beiden Ebenen liegen meinem Beitrag zugrunde.

1 Theoretische Voraussetzungen der Demokratiereform

Die Theorie der Demokratiereform folgte in der Regel vier Ansätzen:

1. Der prozessorientierte Ansatz orientierte sich seit Max Weber am Verhältnis von Herrschaft und Bürgern. In der Transformationstheorie wurde er seit 1990 fortentwickelt. Er ist weniger ergiebig für „konsolidierte Demokratien“, um die es hier geht.
2. Der institutionelle Ansatz begann mit Aristoteles' Suche nach der besten Verfassung. „Opas Politikwissenschaft“, die als Paläo-Institutionalismus begann, erscheint im Transformationszeitalter wieder relevant. Im Paradigmenkrieg in den 1960er und 1970er Jahren haben sich Neomarxismus und Behaviorismus erbittert bekämpft, aber sie waren sich in einer Grundannahme einig: Institutionen sind leere Hülsen, die unterschiedlichen Interessen dienen können, die als Klassen oder Interessengruppen diese Hülsen für Machtpolitik benutzen. Erst später wurde die Eigenlogik von Institutionen im politischen System wieder erkannt. Auch konsolidierte Demokratien haben das „constitutional engineering“ entdeckt, um verharschte Strukturen des Parlamentarismus und des

Parteienstaats aufzubrechen. „Constitutional engineering“ war der Ansatz, der die Erforschung von Transformationsregimen und konsolidierten Demokratien verband. Dieser Ansatz tritt als „aufgeklärter Neoinstitutionalismus“ auf, vor allem, wenn er sich mit Rational-Choice-Ansätzen verbindet.

3. Der Policy-Ansatz überwand die Input-Orientierung, die vor allem im prozessorientierten Ansatz dominiert, und fragte nach dem Output an Policies, die eine Demokratie konsolidiert erscheinen lassen.
4. Normative Theorien der Demokratiereform, Fragen nach Gerechtigkeit und Gemeinwohl wurden durch den Paradigmenwechsel der 1990er Jahre wieder gestellt, und werden nicht mehr wie im Alt-Behavioralismus als „soul stuff“ abgetan. Das Konzept der „deliberativen Demokratie“ wird auch in komparativen neo-institutionellen Ansätzen wieder herangezogen. Jon Elster (1988, S. 319ff.) und andere, die gelegentlich als „Rational-Choice-Marxisten“ apostrophiert worden sind, hielten es für unmöglich, die Folgen eines geplanten Institutionen- und Verfassungswandels vorauszusagen und plädierten statt der Prognose – die einst dem Behaviorismus wichtiger erschien als die exakte, aber statische Ist-Analyse – für die Verfolgung der normativen Frage nach der gerechten Lösung. Viele Komparativisten halten diese Frage für legitim, bleiben aber skeptisch, ob sich transnational ein Minimalkonsens über die jeweils gerechte Lösung durch deliberative Demokratie erzielen lässt. Vor allem Alt-Institutionalisten haben gern das liberale Credo nachgebetet, dass die Suche nach guten Menschen mit Bürgertugend vergeblich und sogar schädlich sei. Gute Institutionen sollten die Bürger an den Auswüchsen des Schlechtseins hindern.

Institutionen der Demokratie kann man durch einen routinisierten Gebrauch des Bürgers definieren, der sich ihrer bedient, ohne ständig nach ihrer Legitimation zu fragen (Jespersen 1991, S. 149). Rational-Choice-Ansätze haben diese Sichtweise verstärkt. Politische Akteure haben unterschiedliche Optionen. Die Sichtweise hat sich mit den politischen Konjunkturen verschoben:

- In den 1970er Jahren stand auf dem Programm, mehr Demokratie zu wagen, und eine euphorische Steuerungsdebatte wurde zum demokratischen Äquivalent totalitärer Planungstypen.
- Als mit dem Einbruch der Konjunktur Mitte der 1970er Jahre die Euphorie verflog, führte der Katzenjammer über das Scheitern gut gemeinter Reformpolitik zur Entdeckung der Pfadabhängigkeit von Reformen. Politikern wurde klar gemacht, dass nicht beliebige Optionen für die Reform wählbar waren. Länder mussten gleichsam nach dem Gesetz weitermarschieren, nach dem sie angetreten waren, und hatten nur begrenzte „Handlungskorridore“ (z. B. enge Grenzen

einer Bundesratsreform, solange die deutsche Neigung zur Politikverflechtung in der Mehrebenenpolitik dominierte).

- Autopoietische Theorien haben in den 1980er und 1990er Jahren schließlich für eine Selbstbeschränkung staatlichen Reformwillens plädiert und die Selbststeuerung der Subsysteme für die bessere Option gehalten. Der Staat wurde auf die Rolle des Supervisors zurückgeführt. Damit verschob sich der Fokus von Reformbemühungen erneut: Die Gesetzgebungslehre legte den Akzent noch auf die zentralen Entscheidungsgremien, die auf den „institutionellen Sitz der Volkssouveränität“ (das Parlament) einwirken. Selbststeuerungstheorien haben hingegen Verwaltung und Implementation für entscheidender gehalten.

Reformpolitik hörte auf, einem zeit-unbewussten Voluntarismus zu verfallen. Es wurde herausgearbeitet, dass Reformen ihre Eigenzeit haben. Ein Dichter wie Gottfried Benn hatte schon ganz nebenbei ein Dilemma aller Politik entdeckt: „Schlechte Politik – leicht gesagt, für ein Jahr, für zehn Jahre, für 100 Jahre?“ Jede mittelfristig richtige Reform kann in Langzeitperspektive hinderlich werden, wie es in mancher Hinsicht mit einem Kernstück der erweiterten Demokratiekonzeptionen, etwa in der Mitbestimmung, geschah. Zu häufige Novellierungen oder gar größere Reformen können den Zeit- und Gewöhnungsfaktor vernachlässigen. Häufige Wahlrechtsreformen in Italien und in der fünften französischen Republik sind dafür Belege. Verfassungen zu häufig zu wechseln kann delegitimierend wirken, wie die Antwort eines Buchhändlers zu Beginn der fünften französischen Republik auf die Kundenfrage, ob er die französische Verfassung kaufen könne, zeigt: „Tut mir Leid, wir führen keine periodische Literatur.“ Die Eigenzeit sinnvoller Demokratiereformen liegt zwischen der Ungeduld des Individuums, dass sich seiner knappen Zeit in wichtigen Ämtern bewusst ist, und den längerfristigen Strukturen der sozialen Zeit, für die der Politiker Reformen plant. Historiker der Annales-Schule hatten schon länger die „Ungleichzeitigkeit des Gleichzeitigen“ entdeckt, Die Politikwissenschaft hat mit der Rezeption solcher Erkenntnisse zu lange gezögert. Die politische Zeit in der Demokratie ist auf einen Zeitraum von vier bis fünf Jahren geeicht. Im 11. Deutschen Bundstag war die Mandatsdauer noch 8,2 Jahre, im 18. Bundstag lag sie nur noch bei 6,5 Jahren. Selbst Legislatoren mussten nach der deutschen Wiedervereinigung mit einer kürzeren politischen Zeitperspektive rechnen. Die „ministerielle Choreographie“ ist zuletzt noch kurzatmiger geworden, als sie schon früher gewesen war. Abgeordnete, die sich länger im Mandat halten, als diese Durchschnittswerte andeuten, haben gleichwohl nur zwei Legislaturperioden – also acht Jahre –, in denen sie im Zentrum des Entscheidungsprozesses stehen und maßgeblich als Berichterstatter oder Ausschussvorsitzende wirken. Viele Reformen wie die Renten- oder die Strafrechtsreform haben weit

länger gedauert als acht Jahre (von Beyme 1997). Wegen der „Vordringlichkeit des Befristeten“ (Luhmann) können die Gesetzgeber auch nicht auf alle Anregungen von Öffentlichkeit und organisierten Gruppen reagieren und riskieren damit halbherzige Reformen, die bei der kleinsten Änderung im Kräfteparallelogramm der Macht wieder umgestoßen werden (z. B. Steuerreform seit dem Jahr 2000).

Teile der Reform von Parlamentarismus und Parteienstaat sind schwer zu reformieren, weil die Abgeordneten institutionelle Eigeninteressen verfolgen wie in den Diätenregelungen, der Parteienfinanzierung oder den Antikorruptionsgesetzen, wenn sie etwa die Abgeordnetenbestechung unter Strafe zu stellen versuchen. Die Führungsgruppen im System der Demokratie sind als „politische Klasse“ Vorteilsnehmer in eigener Sache, auch wenn sie in ihrer Kapazität als politische Elite qua „responsiveness“ verhältnismäßig selbstlos Entscheidungen zugunsten Dritter, der Bürger, treffen.

Reformpolitik hat zudem den Wandel auf mehreren Ebenen einzukalkulieren. Sozialer Wandel und Wandel der Parteien finden auf verschiedenen Ebenen statt: Gesellschaftsebene, Wählerebene, Ebene der Parteienorganisation, Ebene des politischen Systems. Auf allen Ebenen laufen unkontrollierte Prozesse ab neben den Wandlungen, die vom politischen System partiell gesteuert werden können. Demokratiereformen sind durchsetzbar, wenn die Bürger den Eindruck bekommen, dass sie weniger zu verlieren und mehr zu gewinnen haben als die politische Klasse. Bei Umfrageforschungen über die Bürger im Verhältnis zu ihrem Parlamentarismus und Parteienstaat (Patzelt 1999, 2001) zeigte sich jedoch, dass die Reformvorstellungen der Bürger und der Politiker von ziemlich unterschiedlichen Systemperzeptionen ausgehen. Bürger haben eine Abneigung gegen Fraktionsdisziplin und treten für eine anarchische Stufe der Gewaltenteilung mit Unvereinbarkeit von Mandat und Exekutivamt ein. Die Kandidatenaufstellung in der Partei ist der Mehrheit ein Dorn im Auge. Direktwahlen von Landräten bis zu Ministerpräsidenten werden bevorzugt. Selbst 6 % der Abgeordneten sind sich nicht ganz klar über die Option, die das Grundgesetz für ein parlamentarisches und gegen ein präsidiales System getroffen hat. Ein neues Wahlsystem und Referenden auf allen Ebenen werden vielfach verlangt (von Arnim 2001, S. 358). Einem empirischen Parlamentsforscher wie Patzelt wurde schon vorgeworfen, er wolle letztlich nur das System erhalten, weil seine wichtigste Option war, die Bürger über ihr System aufzuklären, um sie von falschen Perspektiven auf mögliche Demokratiereformen abzubringen.

Acht Reformen von Demokratie und Parteienstaatsreform wurden in verschiedenen Varianten vorgeschlagen:

1. Änderung des Wahlsystems;
2. Direktwahl der Exekutivspitze;

3. „term limits“ für Abgeordnete und Minister;
4. Aufhebung des Fraktionszwanges;
5. Verschärfungen der Bedingungen für die Parteienfinanzierung;
6. Intensivierung der Korruptionsbekämpfung;
7. Primaries zur Demokratisierung der Kandidatenaufstellung der Parteien;
8. Einführung von Referenden auf allen Ebenen.

2 Konkrete Vorschläge zur Reform des Parlamentarismus und des Parteienstaats

a) Änderung des Wahlsystems

Hans-Herbert von Arnim (2001, S. 351) hält die Einführung eines relativen Mehrheitswahlrechts heute für leichter als früher. Die tendenziellen Folgen sind aber in der Zeit der ersten Großen Koalition ausführlicher besprochen worden als heute. In dieser Zeit gab es am Heidelberger Institut zwei Assistenten: Bernhard Vogel bei Sternberger, von Beyme bei Friedrich. Man arbeitete mit Eifer an einer großen Koalition hinsichtlich der Vorschläge zur Verfassungsreform, die in Bonn anstand. Der Mittelbau hat gemeinsam eine Resolution gegen die Notstandsgesetze an die Abgeordneten geschickt. Aber er war sich ganz uneinig in der Frage des Mehrheitswahlrechts. Bernhard Vogel war mit Sternberger vehement für ein relatives Mehrheitswahlrecht britischen Musters. Ich war sehr dagegen. Die Gründe dafür sind heute nicht weniger aktuell als damals: Systeme mit konkordanzdemokratischen Traditionen können keine Reform wagen, die willkürlich etablierte Parteien abschafft. Durch die Entstehung der Grünen, der Partei Die Linke und der AfD ist das Argument noch gewichtiger geworden. Wer würde etwa 18 % der Bevölkerung ohne Repräsentation lassen wollen? Die Hochburgen der beiden großen Volksparteien würden noch mehr veröden als unter dem jetzigen Wahlsystem. Diese Tendenz würde sich noch verschärfen, wenn über die britische Lösung hinaus noch amerikanische Modelle von Vorwahlen eingeführt würden.

Das jetzige Wahlrecht scheint kompliziert, aber es ist angenommen und wird rational gehandhabt, wie das zunehmende Stimmensplitting zeigt. Taktisches Wählen, das auch Koalitionspräferenzen des Einzelbürgers einkalkuliert, liegt zwischen 10 und 20 % und wirkt flexibel und stabilisierend zugleich. Neuseeland hat als Land britischer Commonwealth-Tradition eine Variante des deutschen Systems eingeführt. Der Grund war die Rücksicht auf Minderheiten. Arnim empfahl noch das Kumulieren und Panaschieren, das es in einzelnen Bundesländern schon gibt. Vor allem Baden-Württemberg zeigt jedoch, dass eine solche Möglich-

keit „Rathausparteien“ und regionale Klüngel stärkt. Sie erscheinen unpolitisch, sind aber harte Interessengruppen, die an Gewicht gegenüber den Volksparteien gewinnen. Daneben erweisen sich auch konsolidierte Demokratien als gefährdet durch Extremismus und Populismus. Das Petry-Syndrom würde sich in einem solchen Wahlrecht rasch über die Strohfeuer-Kampagne hinaus ausweiten können.

b) Die Wahl der Exekutivspitzen durch das Volk soll einen Reformdruck an den Parteien vorbei erzeugen (von Arnim 2001, S. 336ff.)

Schon Theodor Eschenburg hat eine ähnliche Erwägung für die Länder und die Kommunalebene angestellt. Er ging von der altliberalen Vorstellung „unpolitischer Agenden“ auf niederer Ebene aus, weil es keine christdemokratische Straßenbeleuchtung und keine sozialdemokratische Bedürfnisanstalt geben könne. Die Beispiele waren schlecht gewählt, denn kurz nach diesem Diktum kam es in seiner Stadt Tübingen zu einem erbitterten Konflikt um die Priorität einer Reithalle oder eines Kindergartenzentrums. Es zeigte sich, dass eine anscheinend unpolitische Agenda durchaus politisch wirkte. Aber auch für die höchste Ebene ist einigen Theoretikern der Demokratiereform wie Erwin Scheuch (2000, S. 13) der Parteienstaat ein Dorn im Auge, weil wir nur noch „Körbe von Politikern“ wählen können. Gleichwohl kam es bisher nicht zu Vorschlägen einer radikalen Änderung des Wahlrechts, obwohl Scheuch einst in der Wahlrechtskommission der Großen Koalition war, die weit reichende Innovationen anpeilte, die schließlich an einem rot-gelben Argument scheitern sollten.

Hans-Herbert von Arnim schlägt nicht vor, den Bundeskanzler direkt zu wählen. Er hat wohl gesehen, welcher Missbrauch mit dem Gedanken getrieben wurde, als Berlusconi das französische semi-präsidentiale Regime befürwortete. Als ihm in einer Versammlung der Name „Sartori“ zugerufen wurde, der dieses seit längerem für das Italien erwog, rief er zurück: „Wo ist dieser Sartori? Man führe ihn zu mir!“ Es zeigte sich, dass der populistische Premier von der wissenschaftlichen Debatte keine Ahnung hatte und rein manipulativ an die Festigung seiner Macht dachte. Israel ist das einzige Land gewesen, das die Direktwahl des Premierministers neben einem Präsidentenamt eingeführt und schleunigst wieder abgeschafft hat.

Diskutabler scheint die Direktwahl für die Ministerpräsidenten der Länder. Aber eine solche Demokratiereform wäre nicht wirkungsvoll ohne gleichzeitige Stärkung der Landtagskompetenzen. Eine Föderalismusreform wäre die Voraussetzung. Die Politikverflechtung müsste durch Wettbewerbsföderalismus ersetzt werden. Nicht einige Ministerpräsidenten hätten gern die Direktwahl ohne diese bundesstaatliche Reformvoraussetzung. Wir haben auch ohne die Direktwahl des Ministerpräsidenten schon das Problem sinkender Partizipation bei Landtagswahlen. Einige Reformvorschläge zielten auf die Zusammenlegung aller Landtagswahlen ab. Diese

Reform wäre äußerst unglücklich. Einmal würden die Landtagswahlen dann die Funktion amerikanischer „mid-term-elections“ für den Bund gewinnen und ihren landeszentrierten Sinn vollends verlieren. Zum anderen wäre eine solche Lösung antiföderalistisch. Der Bund müsste tief in die Verfassungsstrukturen der Länder eingreifen und etwa die diskretionäre Auflösungspraxis einiger Länder verbieten, weil sonst die Landtagswahlen bei vorzeitigen Auflösungen von Landesparlamenten rasch wieder aus dem Gleichschritt gerieten (von Beyme 1992). Ostdeutschland hat diesen Prozess vorexerziert, denn dort hatten einst alle Landtagswahlen simultan stattgefunden.

Eine weitere Gefahr für die Direktwahl des Ministerpräsidenten wäre die Blockade der Reformen, die herbeigesehnt werden, weil feindliche „Kohabitationen“ eines direkt gewählten Landesvaters und einer anderen Parteienmehrheit noch häufiger auftreten dürften als in Frankreich. Dort hatte die „cohabitation“ zwar nicht zum Ruin des Systems geführt, wie einzelne Politikwissenschaftler anfangs befürchteten, und die Franzosen haben ihre anfängliche Hysterie gegenüber verschiedenen Mehrheiten für den Präsidenten und das Parlament überwunden, aber niemand wird leugnen, dass das dualistische System Frankreichs vielfach zu schweren Reibungsverlusten geführt hat.

c) Limitierung der Amtszeiten für Abgeordnete und Minister

Der Vorschlag ist von den Grünen häufig gekommen. Gewiss wäre etwas mehr Rotation im Bundestag wünschenswert. Aber es wurde schon demonstriert, dass man effektiv nur in wichtigen Ausschüssen arbeiten kann, in die man nicht vor vier bis acht Jahren gelangt. Zwei weitere Perioden in diesen Ämtern würden etwa vier Legislaturperioden bedeuten, und das macht bereits einen halben Lebenszeitjob aus. Deutschland stand lange im Ruf, die ältesten Studenten und die jüngsten Pensionäre zu haben. So weit sollte es im Hinblick auf die Altersversorgung nicht wieder kommen. Der Bund der Steuerzahler hat vor einigen Jahren einen gangbaren Vorschlag gemacht. Die Einkommen der Abgeordneten sollen nicht gesenkt – sondern erhöht werden, aber um den Preis, dass auch die Volksvertreter künftig für ihre Altersversorgung selbst verantwortlich sind (Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 15/500 vom 19.12.2001). Eine solche Regelung könnte vermutlich auch verhindern, dass ein Mandat nur wegen der in Zukunft winkenden Privilegien angestrebt wird.

Bei Ministern ist eine Legitimierung der Amtszeit kaum nötig. Deutschland liegt mit 5,2 Jahren bei Ministern im gehobenen Durchschnitt des internationalen Vergleichs, aber nicht spektakulär hoch. Bei Spitzenpolitikern könnte eine Begrenzung der Amtsperioden sogar unliebsame Folgen haben. Hätten die Deutschen Adenauer auf dem Höhepunkt seines Wahlerfolgs 1957 nach zwei Amtsperioden in Pension

schicken sollen? In Chile wäre das gescheiterte Experiment Allende vermieden worden, wenn Präsident Frei nach der Verfassung noch eine zweite Amtszeit vergönnt gewesen wäre. Ist es eine gute Regelung, dass der verfassungsmäßig forcierte Abgang von Clinton die Wahl Bushs vermutlich ermöglicht hat? Für den Frieden im Nahen Osten sicher nicht.

d) Aufhebung des Fraktionszwangs

Der Fraktionszwang wird in Weltanschauungsfragen schon immer gelockert. Ohne eine gewisse Parteidisziplin in den sonstigen Fragen könnten Parteien ihre Funktion der Bündelung der Stimmen nicht mehr erfüllen, es käme die reine Unberechenbarkeit in einer Abstimmungslotterie heraus, die sich häufig in Amerika ergibt, wo die Fraktionsdisziplin weit unter dem europäischen Level liegt. Umfragen unter Bürgern ergeben ein widersprüchliches Bild von der Auffassung des parlamentarischen Mandats. Einerseits soll der Abgeordnete für viele eine Botenfunktion haben, die dem imperativen Mandat nahe kommt, andererseits soll er aber von Einflüssen außerhalb des Wahlkreises frei sein. Dabei ist der Wahlvorgang, den große Mehrheiten rational handhaben, eher auf Parteilisten als auf Persönlichkeitselemente abgestellt. Wie ganz freie Mandatare zu einer effizienten Willensbildung auf parlamentarischer Ebene kommen sollen, bleibt zudem unklar.

e) Reform der Parteienfinanzierung

Es gibt keinen Bereich des Parteienstaats, an dem so viel experimentiert worden ist. In keiner anderen Gesetzgebungsmaterie ist der Gesetzgeber so häufig vom Bundesverfassungsgericht gezüchtigt worden und musste immer neue Mängelrügen erleiden und Lächer des Missbrauchs stopfen. Am weitreichendsten ist der Vorschlag, den einst schon Theodor Eschenburg lanciert hat: Ein Bürgerbonus, von einer neutralen Instanz verwaltet, wird an die Parteien verteilt. Bei Missbräuchen werden die Gutscheine für eine Partei vorenthalten. Als neutrale Institutionen sind Amnesty International oder das Rote Kreuz genannt worden. Ob diese sich mit der undankbaren Aufgabe belasten wollen? Die alte Frage: *quis custodiet custodes?* ist noch immer nicht beantwortet. Von Arnims (2001, S. 346) Vorstellungen gehen weiter als der frühere Vorschlag Eschenburgs. 1983 hatte die Parteienfinanzierungskommission bereits eine zusätzliche Finanzstimme für den Wähler erwogen.

Das Bundesverfassungsgericht ging einen weniger radikalen Weg. Die Wahlkampfkostenerstattung wurde nach Auflagen des Verfassungsgerichts von 1992 (BVerfGE 92/85, S. 264ff.) gesetzgeberisch neu geregelt. Wahlkampfkostenerstattung und Chancenausgleich wurden durch eine Teilfinanzierung der Parteien ersetzt, nachdem sich die Zweckbindung staatlicher Mittel als ein künstliches Instrument

erwiesen hatte, das zum Missbrauch einlud. Um die Eigenkräfte in den Parteien anzuregen, wurden diese Mittel jedoch an den Erfolg parteilicher Anstrengungen in Form von gesammelten Mitteln und Stimmen bei den Wahlen gebunden, unter Sonderregelungen für die kleinen Parteien. Die Begünstigung der ersten 5 Millionen Stimmen, die eine Partei erhält, wurde als „verkappter Sockelbetrag“ angesehen. Die Obergrenze von 230 Millionen DM wurde, ohne dass das Verfassungsgericht dies verlangt hatte, festgeschrieben. Schon für 1994 wurde eine Obergrenze bis 250 Millionen DM für angemessen errechnet (Kaltefleiter und Nassmacher 1994, S. 256). Es war damit dafür gesorgt, dass die Parteienfinanzierungsdebatte nicht zur Ruhe kommt. Wählerparteien vom Typ der Grünen scheinen durch diese Subventionsregelung schwächer dotiert als Kaderparteien vom Typ der PDS. Die Neuregelung ist sogar als „vorverlegte Verschanzung gegenüber allen, auch demokratischen Herausfordererparteien“ eingeschätzt worden (Rudzio). Die Reform enthielt Anreize zur Organisation von Scheinspenden. Möllemann erwies sich inzwischen als Meister der Stückelung.

Deutschland war (nach Puerto Rico) das Land der Erfindung von Staatssubventionen im Parteienwettbewerb. Man strebte die beste beider Welten an und erhielt die schlechteste: Treue zur etatistischen Tradition mit hohen staatlichen Subventionen und zu einer erfindungsreichen Taktik des Fundraising aus privaten Quellen, die trickreich undurchsichtig gehalten werden. Verschärfungen von Offenlegungspflichten und die Suche nach immer neuen Möglichkeiten, Missbräuche zu minimieren, werden zur ständigen Herausforderung. Die einmalige große Reform in diesem Bereich aber wird es vermutlich nicht geben. Die staatliche Parteiensubventionierung muss die Mitte halten zwischen dem Zwang zur Aufspürung immer neuer privater Gelder und zunehmender Trägheit der Parteibürokraten, die es nicht mehr nötig haben, die Mitglieder und deren Opfersinn zu mobilisieren. Dieses Gleichgewicht wird durch immer neue Experimente verbessert werden müssen, aber eine Panacea der Demokratiereform ist diese Stückwerktechnologie bisher in keinem demokratischen Land geworden.

f) Bekämpfung der Korruption

Es ist bereits befürchtet worden, dass der Staat zunehmend die Definition des Gemeinwohls verliert und zur Appellationsinstanz herabsinkt, wenn die Gemeinwohrrhetorik der Parteien sich allzu weit von einem Minimalkonsens über das Gemeinwohl entfernt. Auch in diesem Bereich gibt es keine Patentlösung. Huntington (1981) entdeckte auch für Amerika den IvI-gap – „ideals vs. institutions“. Das heißt, die Ideale des amerikanischen Credos müssen von Zeit zu Zeit durch Säuberung von Missbräuchen in den Institutionen wieder zur Geltung gebracht werden. Erwin und Ute Scheuch (2000, S. 15) haben für Deutschland

bereits „belgische Verhältnisse“ konstatiert, weil die Parteien im Spendensumpf versinken. Pauschalurteile wurden mehr und mehr durch vergleichende empirische Untersuchungen ersetzt. Korruption wird messbar gemacht durch die Häufigkeit korrupter Tauschhandlungen, die Summe der erkannten Bestechungsgelder und den Gesamtvorteil, den die Beteiligten durch Korruption erhalten. Es fehlen weitere Zahlen über die Häufigkeit der Anklagen und Verurteilungen. Transnationale Daten beruhen meist auf subjektiven Fremd- und Selbsteinschätzungen der Eliten in verschiedenen Ländern. „Transparency International“ hat 1998 Befragungsergebnisse zur Wahrnehmung der Korruption durch Geschäftsleute veröffentlicht (Lambsdorff 1999, S. 67): Deutschland lag auf der „Sauberkeitsskala“, die von den skandinavischen Ländern, Neuseeland, Kanada und Singapur angeführt wurde, nur an 15. Stelle, dicht vor den USA (Platz 17). Neuere Ergebnisse von „Transparency International“ des Jahres 2016 haben Deutschland indes einen höheren Platz auf Rang 10, nunmehr hinter Kanada (Platz 9) zugewiesen. Unabhängig davon: Als Gegenmittel gegen grassierende Korruption wird allenthalben die Einführung der skandinavischen Informationsfreiheit gefordert. In Schweden besteht das Bürgerrecht auf Akteneinsicht seit 1766. Die USA kamen dem Ziel durch den „Freedom of Information Act“ 1964 etwas näher. Nach skandinavischen Usancen sind Behörden zu Transparenz verpflichtet und müssen ihre Ausschreibungen veröffentlichen. Im Zuge der europäischen Integration hat hier eine gewisse Vereinheitlichung im Sinne des Transparenzgebotes Einzug gehalten – Ausschreibungen sind öffentlich zu machen, ab einem regelmäßig aktualisierten Schwellenwert sogar europaweit. In Krisenzeiten, wie beim Wiederaufbau in Hochwassergebieten, ist die Korruptionsgefahr besonders hoch. Es hat sich aber in Ländern mit häufigen Erdbeben gezeigt, dass durch Lockerung der Vorschriften keine Zeit gewonnen wird.

Bei Umfragen unter Wirtschafts- und Politikeliten zeigte sich schon früh ein gewisses wechselseitiges Misstrauen: Wirtschaftler halten politische Eliten für ideologisch, Politiker die Wirtschaft nicht für gemeinwohlorientiert (Abromeit 1981). Gleichwohl kommt es zu vertrauensvollen Kooperationen, allerdings keineswegs immer im Sinne des Gemeinwohls. Auf der Wirtschaftsseite werden die meisten Korruptionsfälle von Mitarbeitern aufgedeckt (51 %), 20 % von Ehefrauen, 19 % von Wirtschaftsprüfern und 10 % von der Firmenleitung. Die staatlichen Sanktionen erwiesen sich als gering. Bei einem Schaden von 33 Millionen wurden in einem Untersuchungszeitraum 2 Millionen an Geldstrafen und 1,1 Millionen an Bußgeldern verhängt.

Auch in diesem Bereich ist vor geraumer Zeit einiges geschehen, etwa in der Parteiengesetznovelle vom April 2002. Von Arnim nannte die Regelung freilich ein Alibigesetz. Bei illegalen Spenden wurden bis zu drei Jahren Haft angedroht, aber die Großspenden wurden nicht angegangen. Es gibt noch immer keine flächendeckende

Kontrolle durch Wirtschaftsprüfer. Das Betriebsgeheimnis wird vor allem auf der Aufgabenseite immer wieder vorgeschoben. Parlamentariern wird erst seit 1995 Strafe für Korruption angedroht, aber nur bei Stimmenkauf vor einer Abstimmung. Die Untersuchung der Untersuchungsausschüsse vom Hauptstadtdeschluss (1950) bis zur Steiner-Affäre bei der Wahl Brandts zum Kanzler zeigte, dass es kaum zu je klaren kausalen Zuschreibungen kam. Die Klimapflege und das „Anfüttern von Verwaltungsbeamten“ werden geahndet, die bis 1999 noch straffrei waren und sogar von der Steuer abgesetzt wurden, wenn sie in fernen Ländern geschahen. Selbst der Bundesgerichtshof hat einst die Ansicht vertreten, dass vom deutschen Unternehmer nicht verlangt werden könne, in Ländern, in denen staatliche Aufträge nur durch Bestechung zu erlangen sind, auf diese Mittel zu verzichten. Erst Druck führte zur Ratifizierung der OSZE-Konvention gegen Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr. Radikale Offenlegungspflichten versanden in Deutschland häufig. „Nationale Sicherheit“ ist eine beliebte Ausrede. Die Angst vor den Kosten eines Bürgerservice schreckt Länder ab. Sie hat sich in den Bundesländern, die das skandinavische Modell imitieren, als unbegründet erwiesen. Regelungen, die 1998 in Kraft traten, führten in Potsdam bis zum September 2001 nur zu 233 Anfragen.

Als langfristiges Mittel gegen die Korruption erscheint wieder die Begrenzung der Amtszeiten. Konservative Kritiker des Bestehenden, von Scheuch bis zum Bund der Steuerzahler, sind für Erhöhung der Parlamentarierdiäten, bei Abbau der Versorgungs- und Rentenprivilegien (Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 15/1500 vom 19.12.2001, S. 8). Der Wiedereintritt in den Beruf muss erleichtert werden. Scheuch verlangte gar zehn Jahre Berufserfahrung, damit der Politiker „recyclebar“ erscheint. Verbindlich regeln ließe sich das kaum. Kohl war der Prototyp des Berufspolitikers, der seit dem Studium hauptsächlich Politik trieb. Aber er könnte – wie in Kürschners Handbuch – immer nachweisen, dass er etwa zehn Jahre als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politische Wissenschaft in Heidelberg und später bei einem Verband gearbeitet hat. Ein Berufsnachweis müsste zu noch mehr Curriculums-Lyrik führen, als uns die Politiker schon vorsetzen. Biographische Handbücher zu den Abgeordneten gehören laut Eschenburg zu den „diskretesten Nachschlagewerken der Welt“.

Weit erfolgversprechender wäre die Einführung rigoroser quasirichterlicher Befugnisse von Untersuchungsausschüssen wie in den USA. Dies wurde offensichtlich seit dem ersten Korruptionsfall der Bundesrepublik (Bonn vs. Frankfurt in der Hauptstadtdebatte), als ein Nachweis des kausalen Zusammenhangs zwischen den geflossenen Geldern und der Abstimmung nicht erbracht werden konnte. Der KPD-Abgeordnete Renner hatte damals Recht: „Es kreißt der Berg und gebiert eine Maus“ (BT 1951, S. 5849c).

Bei Reformen, die stark auf plebiszitäre Komponenten setzen, werden auch die Primaries als Mittel der Antikorruptionspolitik gepriesen. Die USA zeigen frei-lich, dass angesichts des plebiszitären Rummels auf regionaler Ebene der Einfluss organisierter Interessen, die den Wahlkampf finanzieren, eher größer ist als im europäischen System innerparteilicher Kandidatenaufstellung.

g) Vorwahlen

Die Einführung von Vorwahlen nach amerikanischem Modell ist schon mehrfach gefordert worden. Die CDU hat in Rheinland-Pfalz 1971 kurzzeitig damit experimentiert. Plebiszitäre Mechanismen in der Partei wurden vielfach diskreditiert. Im Kontest zwischen Schröder und Scharping gewann letzterer dank der Mehrheit der „Kanalarbeiter“ in der Mitgliedschaft. Das Parteiestablishment zweifelte an der Weisheit dieser Entscheidung und hat bei der nächsten Auswahl wieder den repräsentativen Bestellungsmodus des potenziellen Kanzlerkandidaten der Partei verwendet. Einzig die Grünen haben bisher ihre Spitzenkandidaten über eine Urwahl bestimmt – nämlich zur Bundestagswahl 2013; allerdings „nur“ in einem parteiinternen Verfahren.

Vorwahlen können sinnvoll erscheinen, wo die Wahlbeteiligung so gering ist wie in Amerika. Aber sie haben die paradoxe Folge, dass die Partizipation bei nationalen Wahlen weiter abgesenkt wird, vor allem in Hochburgen der Parteien. Im Lichte der geforderten „Lügenkommission“ kann man nur warnen. Im innerparteilichen Wettbewerb ist die Kontrolle über den Realismus gemachter Versprechen gering. Wer demagogisch auftritt und viel verspricht, hat größere Chancen. Zudem begünstigt es die Lokalmatadoren, die die Unterstützung wichtiger organisierter Interessen in ihrem Wahlkreis mobilisieren können.

h) Referenden auf allen Ebenen

Selbst bei Sachentscheidungen wie in der Stadtplanung wurden plebiszitäre Partizipationsformen vorgeschlagen und mit Dienels „Planungszelle“ in Nordrhein-Westfalen sogar ausprobiert. Der Kostenaufwand stand in keinem Verhältnis zum planerischen Erfolg. Dieses Argument entfällt bei einmaligen plebiszitären Akten, die überschaubare Kosten nach sich ziehen.

Das Volk zeigt in allen Umfragen, dass es stärker partizipieren möchte. Lange war der Ausbau der plebiszitären Komponente eine Forderung der extremen Gruppen. Der institutionelle Rigorismus der Bundesrepublik führte dazu, dass jede Forderung in diese Richtung schon mit dem Ruch umgeben schien, man wolle „eine andere Republik“. Auch der Mythos, dass die Weimarer Republik an seinen Referenden zugrunde gegangen sei, hielt sich hartnäckig (Jung 1990). Gleichwohl

hat die vergleichende Forschung bei den Experten nicht den gleichen Enthusiasmus für Referenden erzeugt wie beim Wahlvolk:

- Parteien und Parlamente, die um ihr Ansehen beim Wähler kämpfen, werden geschwächt. Hinsichtlich der Parteien ist das bei Konservativen, die das Referendum fordern, sogar erwünscht.
- Die Regierungsstabilität wird nicht erhöht, weil ein negativer Ausgang eines Referendums wie ein Misstrauen gegen die Exekutivspitze ausgelegt wird. Kein Geringerer als De Gaulle erlebte den Anfang seines politischen Endes, als er in Fehlkalkulation der Volksstimmung ein populäres Problem (Regionalreform) mit dem unpopulären Versuch, den Senat zu entmachten, verband. Norwegen, ein Land mit seltenem und moderatem Gebrauch von Referenden, erlebte zweimal das Paradoxon, dass die Sieger in einem Prohibitionsreferendum in den anschließenden Wahlen unterlagen (Caciagli und Uleri 1994, S. 175). Trotz staatstragender Ergebnisse läutete das Referendum von 1993 in Italien den Rücktritt von Ministerpräsident Amato in der Krise der alten Republik ein, welche die neuen konservativen Mehrheiten schon als „erste Republik“ zur Geschichte zählen wollten.
- Häufige Referenden und vor allem Volksinitiativen, falls diese möglich werden, stärken die Interessengruppen außerhalb des politischen Systems im engeren Sinne, weil diese allein die Kapazität aufbringen, das nötige Stimmenquorum zu organisieren (der Fall der Schweiz).
- Referenden müssen die Komplexität politischer Entscheidungen durch klare Ja- und Nein-Fragestellungen unzulässig vereinfachen und wirken polarisierend.
- Da kein Land Finanzfragen dem Volk vorlegt, kommt der Aspekt ökonomischer Rationalität zu kurz. Der Welt teuerste Ruine – das nicht fertig gebaute Kernkraftwerk Zwentendorf in Österreich – ist ein Denkmal für diesen Nachteil.
- In der Zeit der Mobilisierung der 1970er Jahre wurde vielfach unterstellt, das Volk werde innovativ abstimmen. Im Vergleich europäischer Systeme spricht einiges dafür, dass das Referendum eher stabilisierende als innovative Kräfte im Volk freisetzt (Caciagli und Uleri 1994, S. 58). Auch reife Demokratien wie Dänemark lehnten die Senkung des Wahlalters auf 18 Jahre als Straffaktion gegen die Studentenrebellion ab, und Schweden musste die vernünftige und dringend gebotene Umstellung auf Rechtsverkehr nach einem abgelehnten Referendum stark verspätet per Parlamentsbeschluss einführen. Italien ist das Land, das nach der Schweiz am häufigsten vom Referendum Gebrauch machte – in konsultativer Form. In den ersten 25 Jahren nach der Einführung 1971 fanden 26 Referenden mit acht Urnengängen statt. Gewichtige Materien wie Scheidung (1974) und Abtreibung (1981) waren darunter, aber auch Marginales wie die

Einschränkung der Jagd (1993). Das italienische Volk hat immer moderat und verantwortungsvoll entschieden, gelegentlich sogar Unbeliebtes akzeptiert, wie die staatliche Parteienfinanzierung. Für Routineentscheidungen ist das Instrument des Referendums zu schwerfällig. Allenfalls bei Innovationsentscheidungen kann es gelegentlich verhärtete Parteienfronten aufbrechen helfen und der Legitimationsbeschaffung dienen. Die plebiszitäre Systemtransformation, wie sie am Anfang der fünften französischen Republik und seit 1994 in Italien stand, ist jedenfalls dem Systemzusammenbruch noch immer vorzuziehen. Italien zeigte jedoch, dass ein Land, das nach der Schweiz das Volk am häufigsten konsultierte, gleichwohl in eine schwere Verfassungskrise geraten kann. Auch Befürworter eines „constitutional engineering“ empfehlen, das Mittel mit Vorsicht einzusetzen (Sartori 1994, S. 165).

3 Fazit

Der Komparatist lebt generell in dem Dilemma, dass er einerseits ein Abwiegler wird, der zeigen kann, dass der Alarmismus in einem Lande überflüssig ist, weil es schlimmere Situationen in anderen vergleichbaren Ländern gibt, und die Allheilmittel, die plebiszitär gestimmte Populisten empfehlen, sich im Vergleich nicht als solche erweisen. Andererseits wird er damit „normativ unmusikalisch“, um ein Wort Max Webers zu verballhornen, das auf die Religiosität gemünzt gewesen ist. Als Paläo-Institutionalisten wie Eschenburg in der Ära Adenauer über institutionellen Wandel räsonierten, war dies ungefährlich. Der Kalte Krieg und der Minimalkonsens im Verfassungsbogen verhinderten starke Pendelausschläge des Volkswillens. Im Zeitalter der Wellen, die Le Pen, Wilders oder Petry hochspülen und ihre Systeme in die Bredouille bringen, ist stärkere Vorsicht geboten hinsichtlich leichtfertiger Änderungen am repräsentativen Parlamentarismus und am Status quo der Parteiendemokratie. Das klingt nach einem „nothing new under the approach“, etwa im Sinn von Eugen Roth:

„Man führe gern aus seiner Haut, doch wie man forschend um sich schaut, da sieht man ringsum lauter Häute, in die zu fahren auch nicht freute. Man bleibt nach flüchtigem Besinnen, doch lieber in der seinen drinnen.“

Einem solchen Fatalismus entgeht der Komparatist meist durch die Rückwendung zur normativen Theorie der Politik. Viele Normativisten von der deliberativen Demokratie bis zur Subsystemdemokratisierung, die in der Serie „Parteiendemokratie

in der Krise“ von der FAZ mobilisiert wurden, verlangten weniger institutionelle Reformen als ein neues Ethos und eine neue politische Kultur (z. B. Kielmansegg 2003, S. 3). Dem ist schwer zu widersprechen, wie aber können diese Prämissen geschaffen werden? Der nach Normen Suchende wird meist auf den Erziehungsprozess vertröstet. Kurzfristig wird allenfalls mehr Geld für die Bundeszentrale für politische Bildung gefordert.

Was aber passiert, wenn die Aufklärung die Schüler langweilt wie der Religionsunterricht im agnostischen Milieu? Die eigentliche Gefahr von Parlamentarismus und Parteienstaat ist ihre schiere Überlebensfähigkeit. Die parlamentarische Demokratie mit einem Mehrparteiensystem war bis 1990 leuchtendes Gegenbild gegen den bürokratischen Totalitarismus. Seit sie obsiegt hat, scheint sie sich totgesiegt zu haben. Wie lange halten Bürger es aus, dass selbst das mediale politische Infotainment sich rasch abnützt? Erosion durch Langeweile begünstigt Populisten am Rande des etablierten Systems. Daher wird es sinnvoll, eine ganze Reihe von Reformen experimentell zu versuchen, von Primaries bis zur Direktwahl von Exekutivämtern und Referenden. Diese Innovationen aber verlangen weitere Studien über ihre Wirkungsweise im Systemzusammenhang, für den sie nicht geplant sind. Komparatisten werden daher auch in Zukunft nicht arbeitslos.

Literatur

- Abromeit, H. 1981. Der Führungsanspruch der Wirtschaft gegenüber der Politik. *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 11: 19-39.
- Arnim, H.-H. v. 2001. *Das System. Die Machenschaften der Macht*. München: Droemer Knauer.
- Beyme, K. v. 1997. *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Caciagli, M. und P. V. Uleri, Hrsg. 1994. *Democrazie e referendum*. Bari: Laterza.
- Elster, J. 1988. Introduction. In *Constitutionalism and Democracy*, Hrsg. ders. und R. Slagstad, 173-204. Cambridge: University Press.
- Huntington, S. P. 1981. *The Promise of Disharmony*. Cambridge: Belknap Press.
- Jespersion, R. L. 1991. Institutions. Institutional Effects and Institutionalism. In *The New Institutionalism and Organizational Analysis*, Hrsg. W. W. Powell und P. J. DiMaggio, 143-163. Chicago: University of Chicago Press.
- Jung, O. 1990. Direkte Demokratie. Forschungsstand und Aufgaben. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 3: 491-504.
- Kaltefleiter, W. und K. H. Nassmacher. 1994. Das Parteiengesetz 1994. Reform der kleinen Schritte. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 2: 253-262.
- Kielmansegg, P. G. v. 2000. Wenn das Gemeinwohl aus dem Blick gerät. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 8(8).

- Lambsdorff, J. G. v. 1999. Wie lässt sich Korruption messen? In *Jahrbuch für Europa- und Nordamerikastudien*. Bd. 3, Hrsg. J. Borchert, S. Leitner und K. Stolz, 45-92. Opladen: Leske+Budrich.
- Patzelt, W. 1999. Ein latenter Verfassungskonflikt? Die Deutschen und ihr parlamentarisches Regierungssystem. *Politische Vierteljahresschrift* 3: 725-757.
- Patzelt, W. 2001. Verdrossen sind nur die Ahnungslosen. *DIE ZEIT* 22(2).
- Sartori, G. 1994. *Comparative Constitutional Engineering*. London: MacMillan.
- Scheuch, E. und U. Scheuch. 2000. *Die Spendenkrise. Parteien außer Kontrolle*. Reinbek: Rowohlt.

Zum Autor

Prof. Dr. Dr. h. c. Prof. h. c. Klaus von Beyme
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Institut für Politische Wissenschaft
Bergheimer Straße 58, 69115 Heidelberg
klaus.von.beyme@urz.uni-heidelberg.de



„Die beste Regierungsform bisher“?

Defekte der Demokratie

Tom Mannewitz

1 Ein blinder Fleck der Demokratieforschung

„No one pretends that democracy is perfect or allwise. Indeed it has been said that democracy is the worst form of government except for all those other forms that have been tried from time to time.“ – Winston Churchills Diktum aus einer Rede vor dem britischen Unterhaus am 11. November 1947 hat Gesetzescharakter: Die Demokratie gilt seit den totalitären Infernos faschistischer, nationalsozialistischer und kommunistischer Façon im 20. Jahrhundert in weiten Teilen der Welt unangefochten als beste Regierungsform, die wir kennen: Dem World Values Survey (2010–2014) zufolge halten es seit über 20 Jahren rund 80 Prozent der Befragten für „gut“ und „sehr gut“, wenn/dass ihr Land demokratisch regiert wird. Diesen Befund mögen die Vagheit, die Mehrdeutigkeit und die soziale Erwünschtheit von „Demokratie“ leicht trüben: Viele Menschen haben unklare oder konkurrierende Vorstellungen davon, was Demokratie ist, oder geben an, sie für eine gute Sache zu halten, obwohl das nicht der Wahrheit entspricht – nur, um sich nicht ins gesellschaftliche Abseits zu bringen (Ferrín und Kriesi 2016; Ferrín Pereira 2012; Journal of Democracy 21 (2010) H. 4, Schedler und Sarsfield 2007; Welzel und Alvarez 2014). Zugleich ist womöglich gerade diese Furcht vor Stigmatisierung und Ausgrenzung eines der stärksten Anzeichen dafür, dass Demokratie in weiten Teilen der öffentlichen Meinung(en) nicht mehr als legitimierungsbedürftig gilt: Die Demokratie hat es zu Beginn des 21. Jahrhunderts zu einer in normativer Hinsicht alternativlosen Herrschaftsordnung gebracht.

Die seit Jahren stagnierende Anzahl der Demokratien ändert daran wenig: Zuwachs hat nämlich nicht nur das demokratische Lager *nicht* erfahren, sondern auch das autokratische. Vielmehr gibt es heute mehr und mehr Regime, die irgendwo zwischen beiden Lagern siedeln – politische Systeme also, die weder allen Ansprüchen einer voll entwickelten, liberal-konstitutionellen Demokratie noch denen einer

repressiv-totalitären Diktatur genügen. Die gewachsene Anzahl an Wahlregimen unterstreicht, dass auch Autokratien mehr und mehr demokratische Begründungsnarrative in ihre Legitimationsstrategien einzuflchten suchen, um die Stabilität des Systems zu wahren. Kaum ein Land – darunter die Vereinigten Arabischen Emirate und Vatikanstadt – können sich den Luxus eines Wahlverzichts leisten.

All dies dürfte in den vergangenen Jahrzehnten zur klaren Konturierung einer eigenständigen politikwissenschaftlichen Subdisziplin beigetragen haben: der Demokratieforschung. Von der theoretischen Konzeptualisierung über die empirisch-analytische, meist komparative Beschreibung, Vermessung und Typologisierung bis hin zur normativen Begründung verschiedener (Sub-)Typen von Demokratie gibt es wenig, was dem Auge des Politikwissenschaftlers in den letzten Jahrzehnten entgangen wäre. Diese politikwissenschaftliche Subdisziplin hat es wie kaum eine andere vermocht, sich binnen kürzester Zeit in eine Reihe theoretisch wie methodisch derart buntscheckiger, vitaler Forschungslandschaften auszudifferenzieren.

Allerdings kommt es nicht von ungefähr, dass der erste Satz in Churchills Zitat meist verschwiegen wird, liegt doch die Analyse demokratieimmanenter Strukturprobleme eigentümlich brach. Gemeint sind damit weder Einbußen demokratischer Qualität, genauer: Legitimität, die das Wort von der „Krise der Demokratie“ (Wann ist einmal nicht Krise?) zum Mem haben werden lassen – etwa die empirische „Legitimitätskrise der Demokratie“ (Dahrendorf 1980), der „Verlust politischer Gleichheit“ (Schäfer 2015) bei Wahlen, die allerorten diagnostizierte Postdemokratisierung (Crouch 2008) oder das Demokratiedefizit der Europäischen Union (Kielmansegg 2015). Noch sind damit externe Herausforderungen gemeint: die immer selbstbewusstere Infragestellung und Umwertung demokratischer – als „westlich“ apostrophierter – Werte durch Regime in Asien, Lateinamerika, Nordafrika und der Levante sowie – unlängst – vor unserer Haustür, dem Bosphorus (Schubert und Weiß 2016).

Gemeint sind vielmehr Defekte, die auf den demokratischen Charakter eines politischen Systems zurückgehen, mithin systemimmanente Defizite. Sie sind das, was Manfred G. Schmidt (2010, S. 499) als „strukturelle Funktionsprobleme“ der Demokratie bezeichnet hat. So wird etwa beklagt, die Demokratie neige durch eine Ausdehnung der Wohlfahrtsstaatlichkeit zur Überlastung der Volkswirtschaft, zu „Presentism“ (Diskontierung der Zukunft und nachhaltiger Lösungen) sowie zum „Short-Termism“ (Dauerwahlkampf, Ritualisierungstendenzen, Konzentration auf kurzfristig lösbare Probleme): Welchen Anreiz haben Politiker, die Lebensgrundlagen der Generation zu gewährleisten, die in 100 Jahren geboren wird, wenn sie doch in vier Jahren wiedergewählt werden wollen? Responsivität und Nachhaltigkeit liegen also in den beiden Waagschalen.

Zudem heißt es, das Führungspersonal der Demokratie komme regelmäßig über Mittelmaß nicht hinaus, ein Großteil der Wählerschaft weise gravierende Kompetenzmängel und eine geringe Urteilskraft auf, wodurch das demokratische Gleichheitsprinzip an Legitimationskraft einbüße; ganz zu schweigen vom Wankelmut, der Emotionalität und überhaupt der begrenzten Rationalität des Volkswillens. Konflikträchtige, organisationsschwache und unrealistische Ideen werden von der demokratischen Willensbildung herausgefiltert, die Mehrheitsverhältnisse seien stets instabil, die Überhöhung des Mehrheitsprinzips leiste sozialem Konformismus Vorschub, demokratische Entscheidungen zeichneten sich durch Trägheit und einen Mangel an vernünftigen Ergebnissen bei gleichzeitigem Überfluss an irrationalen sowie einzelinteressenorientierten Gesetzen aus. Hinzu kommt: Die politischen Ergebnisse sind gegenüber minimal variierten Spielregeln keineswegs robust: Kleinste Änderungen bei den Prozeduren führen – *ceteris paribus* – zu gegenteiligen Ergebnissen. Und schließlich: Die Demokratie ist – wie kaum ein anderes politisches System – anfällig für gesellschaftliche Polarisierung sowie für Destabilisierung infolge von Komplexitätssteigerungen.

Die Kartographierung solcher demokratieimmanenter Mängel hat Nachholbedarf: Zwar ist mittlerweile eine Reihe systemischer Schwächen von Demokratie identifiziert. Doch schon die Frage danach, nach welchen Maßstäben ein als Defekt beklagtes Phänomen als solcher gilt, bleibt bisweilen unbeantwortet. Wie Institutionenreformen systemische Schwächen der Demokratie lindern und zugleich demokratische Grundwerte und Prinzipien nicht nur aufrechterhalten, sondern auch stärken können, ist bislang kaum erörtert. Dazu zählen etwa die Maximierung individueller Freiheit bei politischer wie juristischer Gleichheit und gesellschaftlicher Selbstbestimmung.

2 **Warum die Politikwissenschaft die Defekte der Demokratie kaum untersucht hat...**

Insgesamt ist die Anzahl an Reformvorschlägen überschaubar. Auf der Policy- oder der Akteurebene angesiedelte Beiträge haben meist appellativen Charakter und laufen auf allgemeine Forderungen der Art „Wir brauchen eine zukunftsgekehrte Politik.“ oder zumindest ein bestimmtes Gesetz oder schlicht „bessere Politiker“ hinaus. Solche Allgemeinplätze führen kaum weiter. Über die Ursachen der bislang eher zurückhaltenden Reformdiskussion lässt sich streiten. Drei aussichtsreiche Kandidaten gibt es aber: Erstens ist Demokratie die dominierende Regierungsform in jenen Teilen der Welt, in denen das Gros politikwissenschaftlicher Forschung

stattfindet. Man könnte sie als WEIRD-Region bezeichnen (Western – Educated – Industrialized – Rich – Democratic). Hier wirkt die „normative Kraft des Faktischen“. Jedes Jahr, in dem die Demokratie Bestand hat, vergrößert sich ihre Trägheit. Sie sitzt seit Jahrzehnten fest im Sattel und genießt gleichsam „Gewohnheitsrecht“.

Zweitens kommt der Demokratie der Umstand zugute, dass sie – zumindest in der politisch-gesellschaftlichen Lebenswelt – kaum noch legitimierungsbedürftig ist. Wer „für“ Demokratie ist, muss sich nicht rechtfertigen; wer sie radikal ändern will, schon. Sie gilt nicht als beste Regierungsform *bisher*, sondern als beste Regierungsform *überhaupt*. Wer darum bei seinen Vorschlägen zum Institutional Engineering die kleineren juristischen Stellschrauben links liegen lässt und sich sogleich ganzen Institutionen zuwendet, weckt bittere Erinnerungen an politische Utopien.

Drittens muss die ernüchternde Komplexität der strukturellen Demokratieschwächen jeden entmutigen, der es mit ihnen aufnehmen will. Wären die Probleme so leicht zu lösen, gäbe es sie heute in der bestehenden Form wohl nicht. Es braucht darum eine gesunde Portion an Selbstbewusstsein (oder Ignoranz), um sich an den systemimmanenten Defekten der Demokratie abzarbeiten.

3 ...und es dennoch sollte

Zugleich ließe die Politikwissenschaft einen erheblichen Teil ihrer kreativen Möglichkeiten den Bach hinuntergehen, verzichtete sie darauf, (institutionenreformerische) Handlungsanweisungen zu entwickeln. „Wer soll normative Richtungen vorgeben, wenn nicht Ihr?“, warf Gesche Schifferdecker (2016) in die aktuelle Debatte um die Relevanz der Politikwissenschaft ein. Beschreibungen und Erklärungen politischer Zusammenhänge mögen das „täglich Brot“ der Disziplin sein, aber ohne Empfehlungen, Handlungsanweisungen und Reformvorschläge, ohne regelmäßige Einmischungen in die praktische Politik verkäme das Fach rasch zur Übung im Elfenbeinturm. Orientierung zu geben, ist eine Kernaufgabe dieser Multidisziplin. Diesen Band bewog deshalb kaum übertriebenes Selbstbewusstsein oder Ignoranz, sondern das Ziel, einer (noch) recht stillen Debatte einen zusätzlichen Impuls zu verleihen.

„Zusätzlich“, weil in den letzten Jahren das Interesse an den Defekten der Demokratie in den eigenen Reihen gestiegen ist, sodass dieser Band den Stein nicht ins Rollen bringt, sondern ihn nur zusätzlich anschiebt. So konzentriert sich Oliver Hidalgo (2014) auf die demokratischen Zielkonflikte, wie sie die Politische Theorie in den letzten Jahrhunderten Stück für Stück an den Tag gelegt hat – etwa

den zwischen Freiheit und Gleichheit, zwischen Homogenität und Pluralität sowie zwischen Universalität und Partikularität. Er spricht damit Demokratiedefekte an, aber keine, die sich durch Institutional Engineering beheben lassen oder insgesamt gar beheben lassen sollen. Entsprechend fallen seine Betrachtungen demokratischer Nachhaltigkeit in diesem Band aus: Der Widerstreit der Zieldimensionen sei es, der eine Demokratie auszeichnet, nicht dessen Auflösung. Ein von Wolfgang Merkel (2015) herausgegebener Band wiederum erörtert vorrangig externe, aktuelle Herausforderungen der Demokratie – etwa (sozial) ungleiche Partizipation, die Reibungen zwischen Kapitalismus und Demokratie und die programmatische Vereinheitlichung der Parteien. Indem er sich den Themen der Stunde widmet, geht es in dem Band einerseits weniger um systemimmanente, universelle Defekte; andererseits sind die Fragen an der Empirie orientiert und konzentrieren sich auf eine angemessene Beschreibung und Erörterung der Probleme: Die Autoren versuchen eher, darzulegen, anstatt die „Problemhaftigkeit“ der Krisenphänomene zu rechtfertigen. Der Band hält sich – wie auch der von Oliver Hidalgo – eher zurück bei der Formulierung von Therapieansätzen. Mit der Durchmischung systemimmanenter Defekte (Responsivitätslücke), demokratischer Qualitätsmängel (Missachtung des Rechts auf körperliche Unversehrtheit), exmanenter Herausforderungen (Denationalisierung) und demokratietypischer Wertekonflikte (Freiheit versus Sicherheit) greift er jedoch eine Vielzahl relevanter Herausforderungen der Demokratie in konstruktiver Weise auf.

Die größten inhaltlichen Überschneidungen gibt es zu einer Studie Martin Sebaldts (2015), der acht Demokratiedefekte ins Visier nimmt. Er begreift diese als extreme Ausprägungen einer gemäßigten Mitte. So seien beispielsweise mit Blick auf finanzielle, substantielle und soziale Ressourcen Raubbau wie Austerität zu vermeiden; bei der sozialen, ökonomischen und politischen Integration seien wiederum Entgrenzung wie Ausgrenzung zu umschiffen. Die Zielsetzung des Bandes deckt sich weithin mit der dieses Bandes. Gleichwohl greift er aus der Vielzahl systemimmanenter Defekte nur einige heraus und präsentiert ideale politische Lösungen. Vernachlässigt wird demgegenüber die Frage, wie die „polity“ beschaffen sein muss, um die „policy“, also die angemessenen Lösungen, zu ermöglichen. So versteht sich von selbst, dass es einen schonenden Ressourcenumgang braucht. Offen ist, wie dieser institutionalisiert werden kann. Zugleich bleiben die Vorschläge häufig vage: Dass Pluralismus, Partizipation, Toleranz uvm. wohl dosiert sein wollen, dürfte Konsens hervorrufen – anders als die Frage, wann die richtige „Dosis“ erreicht ist.

4 Ausgewählte Reformvorschläge

Von solchen systematischen Betrachtungen abgesehen, die in den letzten Jahren erfreulicherweise an Beliebtheit gewannen, haben sich in den letzten Jahren mehrere Autoren weit aus dem Fenster gelehnt, um einzelne Demokratieprobleme zu lösen. Patrizia Nanz und Claus Leggewie (2016) bringen etwa eine vierte Gewalt – die „Konsultative“ – gegen das mediokre Führungspersonal, gegen die demokratische Gegenwartsfixierung und gegen die Riten der Politik in Stellung. Sie fordern ein flächendeckendes politisches Netz aus zufällig ausgewählten „Zukunftsräten“, die zu bestimmten Sachfragen politische Lösungsvorschläge erarbeiten. Diese sollen die bisherige Meinungs- und Entscheidungsfindung im Parlament ergänzen.

Der US-amerikanische Politikwissenschaftler Ilya Somin (2016) wiederum hat die politische Ignoranz in das Zentrum seines Schaffens gestellt: Auf Basis von Umfragedaten in den USA zeigt er die großen politischen Wissenslücken in der Gesellschaft, die jedoch anderswo kaum geringer ausfallen dürften. Das führt u. a. zu (Wahl-)Entscheidungen, die im Widerspruch zum Interesse des Demos stehen. Er empfiehlt eine stärkere Verankerung des Subsidiaritätsprinzips, das der Bevölkerung Anreize gebe, sich eigenständig politisch weiterzubilden, weil sie von einer Entscheidung auf regionaler oder lokaler Ebene stärker betroffen sei als von einer auf nationaler Ebene. Damit steigen die Kosten für uninformierte politische Wahlentscheidungen bzw. Abstimmungen.

Zu den bemerkenswertesten Vorstößen jüngster Zeit zählen die des Kollegen von Somin, Jason Brennan (2017), und des belgischen Schriftstellers David Van Reybrouck (2016). Brennans Streitschrift mit dem provokativen Titel „Gegen Demokratie“ argumentiert für einen „Wahlführerschein“, der politisch Desinformierte von der politischen Partizipation fernhalten soll. Er nimmt damit die Kritik am inkompetenten Wähler und dem „blinden“ Gleichheitsprinzip der Demokratie auf, das andernorts als „demokratisches Vorurteil“ (Zehnpfennig 2011, S. 90) gilt. Ob seine „gemäßigte Epistokratie“ noch auf den Säulen demokratischer Werte beruht, darüber lässt sich streiten.

In ähnlich turbulente Fahrwasser gerät der Belgier Van Reybrouck – von Hause einer der wenigen Nicht-Politologen in der Debatte – nicht. An der Klarheit seiner Argumentation könnte sich der eine oder andere Fachkollege ein Beispiel nehmen. Er arbeitet sich von den Symptomen (Begeisterung und Misstrauen, Legitimitäts- und Effektivitätsdefizit) zu den unterschiedlichen Diagnosen (Es liegt an den Politikern/der Demokratie/der repräsentativen Demokratie/der elektoral-repräsentativen Demokratie) und der Pathogenese (Wahlen als aristokratisches Element der neuzeitlichen Demokratie) zur Therapie (Losverfahren) durch. Dass die Argumentation klar vorgetragen ist, heißt allerdings noch nicht, sie sei in logischer Hinsicht wahr.

Ob Losverfahren das Patentrezept für die von Van Reybrouck benannten Probleme sind, daran können Zweifel laut werden. Die Ergänzung (zunächst) bzw. Ersetzung (später) von Wahlen durch aleatorische Verfahren ist ein „alter Hut“; zugleich werden hier erstmals die verschiedenen Vorschläge dieser Schule in übersichtlicher Weise zusammengeführt. Losverfahren tragen dem Gleichheitspostulat Rechnung und sind unabhängig von den Kompetenzen des Demos, sie umschiffen die mit dem Führungspersonal und mit der engen Wahltaktung verbundenen Probleme (z. B. Dauerwahlkampf). Das sechsgliedrige Institutionensystem, das der Autor von Terrill Bouricius übernimmt, lohnt einen Blick; allein, es müssten sich die Politiker selbst entmachten.

5 Ziele, Hintergrund und Aufbau des Bandes

Die vier – exemplarisch ausgewählten – Studien eint eine gewisse Nonchalance, mit der sie für weitgehende institutionelle Demokratiereformen plädieren. Die Autoren scheint kein heiliger Schauer zu befallen, werden sie der Demokratie ansichtig, sie erstarren nicht vor Ehrfurcht oder ergeben sich in Lobhudelei. Vielmehr begreifen sie Demokratie als das, was sie ist: ein komplexes institutionelles Setting, das den Menschen ein relatives Maximum an Freiheit und Selbstbestimmung bietet und dies mit einem hohen Maß an Lernfähigkeit verbindet.

Daran nimmt sich dieser Band ein Vorbild. Er will die Werte und Prinzipien von „Demokratie“ aufrechterhalten und stärken, keine letztgültigen Weisheiten präsentieren, sondern einer überfälligen Debatte mehrere Impulse versetzen. „Mehrere“ Impulse, nicht nur einer, da es sich um mehrere Defekte handelt. Der Band ist darum so heterogen, wie es die strukturimmanenten Probleme der Demokratie sind. Er betrachtet die Demokratie in der jetzigen – konstitutionell-liberalen – Ausprägung als beste Regierungsform, unter der Menschen je gelebt haben. Sie ist nicht die absolut, sondern die relativ beste Herrschaftsform. Das ist allerdings kein Grund, das Institutional Engineering aufzugeben. An kleineren und größeren systemimmanenten Problemen fehlt es nicht. Im Grunde handelt es sich um den Versuch, den demokratischen Vorteil – nämlich die Anpassungs- und Lernfähigkeit – konsequent weiterzuführen. Diese besondere Fähigkeit ist nicht auf die Responsivität des politischen Systems gegenüber den inhaltlichen Wünschen und Forderungen der Regierten beschränkt (Policy-Ebene), sondern schließt auch institutionelle Anpassungsprozesse ein, die etwa im Zuge externer Umweltveränderungen erforderlich werden (Politics- und Polity-Ebene). Es sollen

mithin Möglichkeiten der institutionellen Weiterentwicklung von Demokratie unter Wahrung ihrer normativen Leitplanken ausgelotet werden.

„Demokratische Defekte“ und „defekte Demokratien“, „Krisen der Demokratie“ und „Performanzdefizite“ – die Politikwissenschaft hat sich der Fragestellung des Bandes *scheinbar* bereits ausführlich zugewandt. Insofern ist eine konzeptionelle Abgrenzung „systemimmanenter Demokratiedefekte“ von benachbarten Phänomenen unerlässlich. Welche Kriterien muss ein „systemimmanenter Demokratiedefekt“ also erfüllen, um als solcher durchzugehen? Er muss 1. von Beobachtern als solcher empfunden werden und 2. auf die „Demokratiehaftigkeit“ eines politischen Systems zurückgehen, ohne 3. die Werte und Prinzipien der Demokratie selber infrage zu stellen. *Kein* systemimmanenter Defekt liegt vor, wenn

- dieser nur auf bestimmte Demokratie-Subtypen zutrifft (etwa der schwache „Loser’s Consent“ in Konkurrenzdemokratien),
- dieser auf alle politischen Regimetypen zutrifft (also auch Autokratien: Attraktivität für machtbewusste Menschen),
- dieser lediglich Mängel in der demokratischen Qualität bezeichnet oder auf solche unmittelbar zurückgeht (etwa eine schwach ausgeprägte horizontale Gewaltkontrolle bei sog. „delegativen Demokratien“),
- die zugehörige Kritik die normativen Grundpfeiler der Demokratie unter Beschuss nimmt (etwa Pluralismus, Volkssouveränität).

Dem Band wohnt mit dem Ziel, Defekte nicht nur zu beschreiben, sondern auch institutionenreformerische Remedur zu schaffen, ein therapeutisches Moment inne. Deswegen müssen noch nicht alle Autoren zum selben „steuerungsoptimistischen“ Schluss kommen – nicht zuletzt, weil die zu erörternden Defekte, die normativen und empirischen Standpunkte der Beitragenden sowie deren Herkunftsdisziplinen recht heterogen ausfallen. Was die Autoren eint, ist jedoch die Überzeugung, Wissenschaft erschöpfe sich nicht in disziplinären, hochspezialisierten Fachdebatten (mit zum Teil begrenzter Resonanz). Vielmehr ist die Ausstrahlung „in den Gegenstand hinein“ ein Anspruch, den das Fach zumindest hin und wieder einlösen sollte, um nicht der Irrelevanz anheimzufallen. Dass eine politisch relevante Frage oder ein Problem abstrakt und komplex ist, liefert keinen Grund, nicht die eigenen Gedanken der Kritik zu stellen. Vor diesem Hintergrund ist auch die dreiteilige Gesprächsreihe „... die beste Regierungsform bisher“? in Kooperation mit der Schader-Stiftung zu verstehen, die diesem Band im Juni 2017 in vertrauter Atmosphäre und unter Beteiligung auch von Nicht-Politikwissenschaftlern in Darmstadt vorausging. Die drei Themen, die je ein Gespräch überwölbten, decken sich mit den drei Schwerpunkten