

Oliver W. Lembcke
Claudia Ritzi
Gary S. Schaal *Hrsg.*

Zeitgenössische Demokratietheorie

Band 2: Empirische Demokratietheorien



Springer VS

Zeitgenössische Demokratietheorie

Oliver W. Lembcke • Claudia Ritz
Gary S. Schaal (Hrsg.)

Zeitgenössische Demokratietheorie

Band 2: Empirische
Demokratietheorien

Herausgeber

Oliver W. Lembcke
Friedrich-Schiller-Universität
Jena, Deutschland

Gary S. Schaal
Helmuth-Schmidt-Universität
Hamburg, Deutschland

Claudia Ritzi
Wissenschaftszentrum Berlin
Berlin, Deutschland

ISBN 978-3-658-06362-7 ISBN 978-3-658-06363-4 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-658-06363-4

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 2016

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.

Lektorat: Jan Treibel, Monika Mülhausen
Redaktion: Anja Borkam

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer Fachmedien Wiesbaden ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media (www.springer.com)

Inhalt

Zeitgenössische empirische Demokratietheorie: Eine Einführung	7
<i>Oliver W. Lembcke, Claudia Ritzi und Gary S. Schaal</i>	

Teil 1 Demokratische Willensbildung: Government im liberal-repräsentativen Staat

Theorie demokratischer Repräsentation	23
<i>Oliver W. Lembcke</i>	
Das demokratische System als Parteiensystem	59
<i>Frank Decker</i>	
Korporatismus und Demokratie	79
<i>Mauricio Reichenbachs und Frank Nullmeier</i>	
Mediendemokratie	103
<i>Patrick Donges</i>	

Teil 2 Demokratische Steuerung: From Government to Governance

Neoinstitutionalismus und Demokratie	127
<i>Roland Lhotta</i>	
Governance in der Demokratietheorie	151
<i>Gunnar Folke Schuppert</i>	
Governance in staatsübergreifenden Räumen	175
<i>Julien Deroin und Jürgen Neyer</i>	

Postdemokratie	199
<i>Claudia Ritzl</i>	

Teil 3 Demokratische Rationalität: Zwischen Eigennutz und prozeduraler Vernunft

Theorie rationaler Demokratie	227
<i>Gary S. Schaal und Vanessa Kaufmann</i>	
Empirische Deliberationsforschung	251
<i>André Bächtiger</i>	
E-Democracy	279
<i>Gary S. Schaal</i>	
Direkte Demokratie: Theorie und Praxis	307
<i>Norbert Kersting</i>	

Teil 4 Demokratische Qualität: Zwischen Autokratie und Polyarchie

Konzeptualisierung von Demokratie. Robert Dahl, Larry Diamond und gängige Demokratiemessungen	337
<i>Edeltraud Roller</i>	
Typologie demokratischer Systeme	365
<i>Oliver W. Lembcke und Jörg Hebenstreit</i>	
Politische Kultur und Demokratie	397
<i>Oscar W. Gabriel</i>	
Transitorische Demokratietheorie	427
<i>Gert Pickel</i>	
Eingebettete und defekte Demokratien	455
<i>Wolfgang Merkel</i>	
Index	485
Autorenangaben	489

Zeitgenössische empirische Demokratiethorie: Eine Einführung

Oliver W. Lembcke, Claudia Ritzi und Gary S. Schaal

Die Differenzierung zwischen normativen und empirischen Ansätzen steht in einer langen Traditionslinie innerhalb der Politikwissenschaft. Es ist daher einerseits naheliegend, gemäß dieser Leitdifferenz auch die beiden Bände eines Lehrbuches zur zeitgenössischen Demokratiethorie zu gliedern. Andererseits ist die Zuordnung von Demokratiethorien zur Gruppe der normativen bzw. der empirischen Ansätze in vielen Fällen kein leichtes Unterfangen. Denn nur scheinbar gibt es eine klare Grenze zwischen Theorien, die primär an der Entwicklung normativer Standards zur Organisation des politischen Gemeinwesens orientiert sind, und Theorien, die ihr argumentatives Gerüst entlang von empirischen Beschreibungen der politischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten aufbauen. Der genaue Blick auf die Demokratiethorie zeigt vielmehr, dass die wenigsten so genannten normativen Demokratiethorien (weder auf Seiten der Klassiker noch der zeitgenössischen Theorien) losgelöst von konkreten Erfahrungswelten argumentieren. Und gleichzeitig basiert auch die Gruppe der „empirischen Demokratiethorien“ in aller Regel auf der Anerkennung zentraler normativer Werte, deren Verwirklichung in der gesellschaftlichen Realität das Ideal der entsprechenden Ansätze ist. Entscheidend für die Zuordnung einer Demokratiethorie zu einem der beiden theoretischen „Lager“ ist deshalb die Frage nach dem Schwerpunkt der jeweiligen Reflexion: Liegt dieser auf den normativen Grundlagen oder auf den empirischen Bedingungen und Entwicklungen von Demokratien?

Vierzehn Theorien, die sich vorwiegend mit normativen Bedingungen der Demokratie befassen, wurden im ersten Band dieses Lehrbuchs zur zeitgenössischen Demokratiethorie präsentiert. Im zweiten Band folgt nun die Darstellung von siebzehn Demokratiethorien, deren Schwerpunkt auf der Auseinandersetzung mit empirischen Sachverhalten liegt. Auch sie zeichnen sich dadurch aus, dass sie von beträchtlichem Einfluss auf den gegenwärtigen politikwissenschaftlichen Diskurs über Möglichkeiten und Grundlagen der Demokratie sind. Anders als die

Beiträge des ersten Bandes nehmen die in diesem Band präsentierten Theorien aber in umfassender Art und Weise Bezug auf die politische Praxis und suchen diese zu erklären und/oder zu verbessern.

Den einzelnen Ausführungen werden in dieser Einleitung einige Bemerkungen vorangestellt, die der Einordnung der empirischen Theoriefamilie in den breiteren Kontext der Demokratieforschung dienen sollen (Kapitel 1). Außerdem erfolgt eine Erörterung der Gliederung des Bandes sowie eine kurze Übersicht über die Inhalte der einzelnen Beiträge (Kapitel 2).

1 Empirische Demokratietheorien im Kontext der zeitgenössischen Forschung

Sowohl in der Primär- (Schumpeter 2005; Downs 1957; Zolo 1997) als auch in der Sekundärliteratur (Held 2006) wird die empirische Demokratietheorie irreführenderweise häufig mit der *realistischen Demokratietheorie* gleichgesetzt. „Realismus“ ist jedoch weder ein methodischer noch ein wissenschaftssoziologischer Zugang, und der Term beschreibt auch nur unzureichend die Möglichkeiten zur theoretischen Auseinandersetzung mit empirischen Daten in der Demokratietheorie. Stattdessen wird der Verweis auf die Realitätsnähe der Analysen in der Demokratietheorie vorwiegend genutzt, um die (vermeintliche) Wertfreiheit bestimmter Thesen herauszustellen und um sich von bestimmten, etablierten Normen der Demokratietheorie zu lösen (z. B. Schumpeter 2005; Zolo 1997; Blühdorn 2013).¹ Die Formulierung des Anspruchs von Realismus ist also häufig Ausweis der Präferenz eines Theoretikers für minimalistische bzw. elitistische Konzeptionen von Demokratie. Eine Garantie für einen hohen empirischen Gehalt dieser Theorien geht mit dem Adjektiv „realistisch“ jedoch nicht einher, im Gegenteil: Viele realistische Demokratietheorien zeichnen sich überhaupt nicht durch eine besondere Nähe zur empirischen Forschung aus. Nicht die empirische Analyse politischer Prozesse, Akteure oder Strukturen bildet den Ausgangspunkt ihrer Reflexionen, sondern die Kritik bestimmter normativer Standards oder die Identifikation quasi- oder pseudoontologischer Annahmen, z. B. über die geringe Vernunftbefähigung

1 Vermittelt über die Bezeichnung „Realismus“ unterminieren solche Demokratietheorien also häufig einerseits (zumindest partiell) die historischen „Versprechen der Demokratie“ (Buchstein 2013) – v. a. Emanzipation, Autonomie, Freiheit und Gleichheit. Andererseits agieren auch sie nicht in einem wertfreien Raum. Dies lässt sich besonders deutlich anhand der politischen Theorie von Joseph A. Schumpeter verdeutlichen (vgl. hierfür Bluhm 2009).

des Menschen. Empirische Demokratietheorien dürfen daher nicht verkürzt als realistische Theorien verstanden werden.

Zu Missverständnissen kann auch die Gruppierung von Demokratietheorien anhand von gegenstands- oder objektbezogenen Ansätzen führen (Schmidt 2010). In dieser Perspektive gelten all jene Studien als empirische Demokratietheorien, die die rechtlichen, institutionellen und prozeduralen Grundlagen existierender Demokratien, das Handeln ihrer individuellen (Bürger, Abgeordnete) oder kollektiven Akteure (Parteien, Gewerkschaften), ihre *Outputs* und *Outcomes* sowie die Einstellungen ihrer politischen Eliten und ihrer Bürger anhand von empirischen Daten analysieren. Eine solche Vorgehensweise kann in vielen Fällen Plausibilität für sich beanspruchen, da es sachlich korrekt ist, dass die genannten Objekte der Analyse für jede Demokratie zentral sind. Es stellt sich aber die Frage, wo z. B. die Grenze zwischen der Wahlforschung und der empirischen Demokratietheorie verläuft. Die Annahme, dass Wahlstudien immer auch einen Beitrag zur empirischen Demokratietheorie darstellen, ist dann wenig überzeugend, wenn sich etwa die Analyse auf die Erklärung von Wahlergebnissen beschränkt und sie keine weiterführenden oder verallgemeinerbaren Aussagen zur Demokratie enthält. Daher muss über die Berücksichtigung empirischer Daten hinaus eine *differentia specifica* der empirischen Demokratietheorie identifiziert werden. Dieses bestimmende Merkmal liegt in der Notwendigkeit der Reflexion der immer nur partiellen, sektoralen, vielfältig begrenzten Ergebnisse empirischer Studien auf ihre grundlegende Bedeutung für die Demokratie hin. Die empirischen Beobachtungen müssen eingeordnet werden in ein System von Begriffen, Definitionen und Aussagen, die eine Demokratie charakterisieren und von nichtdemokratischen Systemen oder Zuständen abgrenzen. Erst in dieser Perspektive kann eine Wahlstudie zu einem bedeutungsvollen Beitrag empirischer Demokratietheorie avancieren.

Das Verständnis empirischer Demokratietheorie, welches diesem Band zugrunde liegt, erkennt entsprechend die Notwendigkeit der Reflexion eines empirisch adressierten Erkenntnisinteresses auf eine umfassende und normativ begründete Konzeption von Demokratie an. Auf diese Weise soll eine Balance zwischen Empirie und Theorie hergestellt werden: Weder soll die empirische Demokratietheorie auf Theorien beschränkt werden, die konstitutiv aus empirischen Analysen hervorgegangen sind (z. B. die politische Kulturforschung)². Noch soll das Konzept der empirischen Demokratietheorie entgrenzt werden, indem Ansätze berücksichtigt würden, die sich nur am Rande mit empirischen Daten befassen (z. B. die Demokratietheorie von Schumpeter, die in Band 1 dargestellt wird). Empirische Demokratietheorien beziehen sich nach diesem Verständnis also *primär* auf die (kritische) Reflexion empirischer Daten im

2 Vgl. dazu den Beitrag von Oscar W. Gabriel in diesem Band.

Lichte demokratiethoretischer Vorüberlegungen und *sekundär* auf die Reflexion demokratiethoretischer (Vor-)Überlegungen im Lichte der Empirie.

Es besteht also eine konstitutive Verbindung von normativer und empirischer Demokratiethorie, wobei das Verhältnis zwischen Theorie und Empirie in der zeitgenössischen Forschung häufig arbeitsteilig ist: Die *grundlagentheoretische* Reflexion findet zumeist in der normativen Demokratiethorie statt, während die empirische Demokratiethorie auf diese als Quelle zurückgreift und überprüft, inwieweit die jeweiligen Annahmen und Ideale in der politischen Praxis verwirklicht werden. Modelle, Ansätze oder Leitideen der normativen Demokratiethorie prägen also zweifellos die empirischen Demokratiethorien, wenn auch häufig in eher impliziter Form.

Mit dem Aufkommen des Behaviorismus in den 1950er Jahren gewannen in der Politikwissenschaft auch handlungs- und verhaltenstheoretische Ansätze an Bedeutung, die *strikt* empirisch-analytisch, d. h. deskriptiv und wertneutral, argumentieren (vgl. Hartmann 1997: 163ff.). Vertreter dieser Forschungslinie wollen das Verhalten verschiedener Akteursgruppen in der Demokratie nach dem Vorbild der Naturwissenschaften systematisch analysieren und erklären, wobei sie sich auf die Untersuchung von Phänomenen beschränken, die beobachtet und in quantifizierbare Daten überführt werden können. Ohne Zweifel hat der Behaviorismus die Entwicklung empirischer Demokratiethorien beeinflusst. So basieren beispielsweise viele der in diesem Band vorgestellten Überlegungen auf Daten aus der Einstellungsforschung.³ Die Formulierung einer umfassenden Demokratiethorie kann jedoch nicht nur auf deskriptiven Analysen basieren, sondern bedarf stets eines (zumindest minimalen) normativen Grundgerüsts.

Normative Leitideen stellen dabei häufig latente Konzepte dar, welche nicht direkt in empirische Daten überführt werden können. Die latenten Konzepte müssen deshalb in der empirischen Demokratieforschung operationalisiert und gemessen werden. Notwendig ist also die valide und reliable Überführung latenter Konzepte in manifeste, d. h. messbare, Variablen. Die theoretische Komplexität normativer demokratischer Leitideen (z. B. der kontrafaktischen Aussagen in der deliberativen Demokratiethorie) kann jedoch dazu führen, dass sie nur schlecht empirisch abgebildet werden können. Diese Problematik reduziert in vielen Fällen die Attraktivität sehr komplexer zeitgenössischer normativer Demokratiethorien als theoretische Referenz für empirische Studien. Es wäre deshalb naheliegend zu erwarten, dass viele empirische Demokratiethorien von Verständnissen von Demokratie geprägt sind, die gemäß der von Benjamin Barber (2004) eingeführten

3 Vgl. dazu die Beiträge von Edeltraut Roller zur Konzeptualisierung von Demokratie und von Oscar W. Gabriel zur Politischen Kultur in diesem Band.

Unterscheidung zwischen *thick* und *thin democracy* als „dünne“ bzw. „schwache“ Demokratieverständnisse beschrieben werden können und die deshalb leichter zu operationalisieren sind.⁴ Theorien der *thin democracy* entwerfen ein normativ nicht allzu anspruchsvolles Bild der Demokratie, deren zentrale Qualität in der Möglichkeit zur friedlichen Abwahl von Regierungseliten besteht. Politische Partizipation soll in diesem Modell primär auf den Akt des Wählens beschränkt bleiben. Die Akzeptanz der Demokratie sowie ihrer politischen Eliten und Institutionen erwächst maßgeblich aus dem Output des demokratischen Prozesses und nicht aus der Inputdimension. Die *thin democracy* basiert auf dem Rechtsstaat.

Die *thick democracy* bzw. „starke Demokratie“ im Sinne Benjamin Barbers ist normativ anspruchsvoller. Sie betont den Prozess der Partizipation auf der Inputseite des demokratischen Prozesses und erkennt der politischen Beteiligung einen intrinsischen Wert zu. Die Legitimität einer *thick democracy* basiert maßgeblich auf der Inklusivität der Inputseite des demokratischen Prozesses. Häufig wird der formale demokratische Prozess um die normativ gewünschte Aktivität der Bürger in NGOs, neuen sozialen Bewegungen, direktdemokratischen Referenden oder ganz allgemein in der zivilgesellschaftlichen Sphäre ergänzt. Auch die *thick democracy* basiert dabei auf dem Rechtsstaat.

Die im vorliegenden Band versammelten Beiträge verdeutlichen, dass in der empirischen Demokratietheorie sowohl sparsame als auch anspruchsvolle Verständnisse von Demokratie vertreten sind. Dabei wird die Forschungslandschaft innerhalb der empirischen Demokratietheorie von Ansätzen dominiert, die am so genannten Mainstream innerhalb der normativen Demokratietheorie (v. a. am liberal-repräsentativen Paradigma) orientiert sind und im Sinne Barbers zur Gruppe jener Theorien, die „schwache“ Idealbilder von Demokratie formulieren, zählen. Immer wieder rücken jedoch auch normativ anspruchsvollere Theorien in den Fokus der empirischen Demokratietheorie. Beispielsweise spielen derzeit Studien zur deliberativen Demokratietheorie eine zentrale Rolle in der empirischen Demokratietheorie. Neue Ansätze in der Messung demokratischer Qualität versuchen sogar, theoretische Grenzen zu überwinden und Messinstrumente zu entwickeln, die je nach Erkenntnisinteresse an verschiedene Demokratiebegriffe angepasst werden können (z. B. Coppedge/Gerring 2011).

Auch wenn man also prinzipiell empirische Demokratietheorien danach differenzieren kann, ob sie zwischen „schwächeren“ und „stärkeren“ Idealbildern von Demokratietheorie differenzieren, erscheint es vor diesem Hintergrund nicht zielführend, diese Differenzierung allein zur Ordnung der einzelnen Beiträge in

4 Zur Unterscheidung zwischen *thick* und *thin democracy* vgl. auch die Einleitung zu Band 1 des Lehrbuchs.

einem Lehrbuch wie dem vorliegenden heranzuziehen. Ähnliches gilt für ein Ordnungsmuster, das versucht, die relative Nähe empirischer Theorien zur normativen Demokratietheorie zu bestimmen. Auch hier entziehen sich einzelne Beiträge einer entsprechenden Verortung, oder verschiedene Autoren, die als Vertreter eines theoretischen Ansatzes gelten können, wären auf verschiedenen Stellen eines solchen Theorie-Empirie-Kontinuums zu verorten. Es gilt deshalb, für diesen Band eine alternative Ordnungskonzeption zur Strukturierung der zeitgenössischen Forschungslandschaft im Bereich empirische Demokratietheorie zu entwickeln. Diese orientiert sich an grundlegenden Gegenständen (Topoi) innerhalb des demokratiethoretischen Diskurses der letzten Jahrzehnte und wird im Folgenden näher dargestellt und begründet.

2 Struktur und Beiträge dieses Bandes

In diesem Band werden vier zentrale Topoi der zeitgenössischen Demokratietheorie als ein heuristisches Instrument eingeführt, um die Vielfalt und den Facettenreichtum dieses Diskurses möglichst anschaulich und nachvollziehbar zu organisieren. So sind die Beiträge hinsichtlich des maßgeblichen Gegenstands ihrer Ausführungen zur empirischen Demokratietheorie in die Kategorien (1) *Willensbildung*, (2) *Steuerung*, (3) *Rationalität* und (4) *Qualität* eingeteilt.

(1) In dem Abschnitt *demokratische Willensbildung* sind Beiträge zusammengefasst, deren zentrale Themen von Beginn an eine Schlüsselstellung in der Demokratietheorie eingenommen haben. Mit ihnen ist das Bild der klassischen „liberalen Demokratie“ verbunden, deren wesentliches Bestreben darin liegt, allgemeinverbindliche Entscheidungen in Form von Gesetzen durch politische Repräsentanten zu treffen. Diesem Selbstverständnis zufolge ist das demokratische Gesetz idealiter Ausdruck der Souveränität des Volkes, welche sich realiter in zwei Prozessen entfaltet: zum einen durch die Autorisierung von Kompetenzen *bottom up*, d. h. durch die Übertragung des Rechts, politisch verbindliche Entscheidungen zu fällen, von den Bürgern auf die politischen Repräsentanten; zum anderen durch die Zurechnung dieser Entscheidungen in verbindlicher Weise für die Allgemeinheit *top down*, wofür sich die Repräsentanten vor der Öffentlichkeit zu verantworten haben. Wahlen sind mithin sowohl für die Übertragung als auch für die Zurechnung und Verantwortung von grundsätzlicher Bedeutung in der Demokratie – und mit ihnen diejenigen Akteure, die sich zur Wahl stellen: die Parteien. Sie stehen im Zentrum des politischen Willensbildungsprozesses, in dem sie – medial vermittelt – mitei-

ander um Macht und Einfluss zur Durchsetzung ihrer programmatischen Ziele ringen. Mit den Begriffen Macht, Entscheidung, Konkurrenz und Repräsentation sind die wesentlichen Stichwörter angesprochen, die in diesem Abschnitt die einzelnen Beiträge miteinander verbinden.

In dem Beitrag zur *Theorie demokratischer Repräsentation* untersucht Oliver W. Lembcke die Entwicklungspfade des Konzepts demokratischer Repräsentation, das spätestens seit den so genannten Freiheitsrevolutionen Ende des 18. Jahrhunderts das Institutionendesign moderner Regierungssysteme prägt. Wie viel an demokratischer Substanz steckt noch in den gegenwärtigen Repräsentationsbeziehungen? Und in welchen Formen tritt diese in Erscheinung? Hanna F. Pitkin hat sich diesen Fragen angenommen. Ihr Standardwerk *The Concept of Representation* (1967) dient in diesem Beitrag als Ausgangspunkt für eine Kartographie der unterschiedlichen Repräsentationsformen und deren demokratisches „Versprechen“.

Trotz einer Pluralität von Konzepten demokratischer Repräsentation ist eine Demokratie ohne Parteien und ihre Repräsentanten heute kaum vorstellbar. Frank Decker erörtert vor diesem Hintergrund die Demokratietheorie Giovanni Sartoris, der demokratische Systeme als *Parteiensysteme* beschreibt und analysiert. Dessen Typologie der Parteiensysteme ist bis heute so umstritten wie einflussreich. Nicht zuletzt durch den beschleunigten Wandel der Parteiensysteme und das Hinzutreten neuer Länder in den Kreis der Demokratien hat sich die Notwendigkeit der Untersuchung und Typologisierung von Parteiensystemen und ihren Wettbewerbsbedingungen weiter verstärkt.

Gesellschaftliche Pluralität kann jedoch nicht nur über Parteien und gewählte Repräsentanten im demokratischen Prozess abgebildet werden, auch der Korporatismus dient, wie Mauricio Reichenbachs und Frank Nullmeier in ihrem Beitrag u. a. anhand der Theorien von Lehmbruch und Schmitter erörtern, der Koordination verschiedener Interessens- und Akteursgruppen in zeitgenössischen *Verhandlungsdemokratien*. Die Tatsache, dass nicht alle (und jüngst immer weniger) Bürger in den maßgeblichen und inkorporierten Verbänden Mitglieder sind, stellt die „Sozialpartnerschaft“ von Staat und Verbänden in der zeitgenössischen Demokratietheorie jedoch ebenso vor bedeutsame Herausforderungen wie die empirische Messung des Korporatismus.

Während Parteien, Gewerkschaften und viele Verbände um Mitglieder und somit auch um Legitimation und politischen Einfluss kämpfen, haben die Massenmedien im politischen Prozess an Bedeutung gewonnen – so zumindest lautet die Einschätzung jener, die zeitgenössische Demokratien als *Mediendemokratien* charakterisieren. Patrick Donges rekonstruiert deshalb in seinem Beitrag zentrale Entwicklungen, die zur theoretischen Neubestimmung des Verhältnisses von Medien und Politik in westlichen Demokratien am Ende des 20. Jahrhunderts geführt

haben und erörtert die Relevanz dieser Diagnosen aus normativer und empirischer Perspektive. Die Bedeutung von Öffentlichkeit für die Demokratie, so lautet sein Fazit, müsse zukünftig differenzierter betrachtet und besser operationalisiert werden, um verlässliche Befunde zu möglichen Demokratisierungsgewinnen und -verlusten im Medienzeitalter zu erhalten.

(2) Im Themenfeld der *demokratischen Steuerung* wird die Dynamik des politischen Kreislaufs, die sich aus den Prozessen der Willensbildung sowie ihrer Umsetzung in verbindliche Entscheidungen speist, zum Gegenstand der Betrachtung. Anregungen sind dabei u. a. von der Policy-Forschung, von zahlreichen Implementationsstudien sowie von der Organisationssoziologie ausgegangen, deren Befunde über Steuerungsprobleme qua Gesetz und Vollzugsprobleme durch die Verwaltung, mit denen gerade demokratische Regierungssysteme zu kämpfen haben, das Primat der Politik gegenüber anderen Bereichen der Gesellschaft (zunehmend) fragwürdig erscheinen lassen. Die Rezeption dieser empirischen Befunde und theoretischen Reflexionen hat zu einflussreichen Ergänzungen und neuen Perspektivierungen im Bereich der Demokratietheorie geführt. In stärkerem Maße als früher wird heute die Bedeutung des Informellen hervorgehoben, und zwar sowohl für die Koordinationsleistung innerhalb des politischen Prozesses und dessen Ergebnisse als auch für die institutionelle Struktur, die dieser Organisationsleistung zugrunde liegt und die durch Regeln, Routinen sowie *institutionelle Settings* zugleich begrenzt und ermöglicht wird. Der Modus, in dem sich demokratische Politik vollzieht, wird nicht mehr ausschließlich hierarchisch strukturiert verstanden (*bottom up* versus *top down*). Mit anderen Worten: Die gewählte Regierung (Government) regiert nicht „einfach“, indem sie ihr Programm, gestützt auf vorhandene Machtressourcen – im parlamentarischen Regierungssystem in erster Linie die Mehrheitsfraktion(en) –, innerhalb ihrer Amtszeit möglichst umfassend durchzusetzen versucht. Stattdessen hat sie sich als Koordinatorin in einem Pluraliversum politischer Akteure zu beweisen (Governance). In dieser Sichtweise werden neben der Hierarchie zunehmend andere Handlungsmuster als relevant für den politischen Erfolg wahrgenommen, zu denen u. a. solche Interaktionsformen zählen, die auf Kooperation oder auf netzwerkartigem Informationsaustausch beruhen. Dadurch kommen vielfältige Dynamiken des politischen Prozesses in den Blick, die sich in demokratietheoretischer Hinsicht gleichwohl nicht umstandslos als Mehrwert verbuchen lassen, sondern auf ihre systemischen Folgen hin zu beobachten sind – nicht zuletzt in der Absicht, die Veränderungen zu beurteilen. So sollen schließlich Gewinn- und Verlustrechnungen möglich werden, die sich im Übergang von der klassisch liberalen zur „komplexen Demokratie“ ergeben. Drei Beispiele, die im demokratietheoretischen Diskurs der letzten Jahre nicht als „Haben“, sondern als

„Soll“ ausgewiesen worden sind, sollen hier stichwortartig genannt werden: der Bedeutungsverlust für Gesetz und Gesetzgeber, die Verlagerung verbindlicher Entscheidungen in informelle Gremien sowie gouvernementales Krisenmanagement als Regierungspraxis. Jedes einzelne Stichwort veranschaulicht bereits die – in den vorangegangenen Abschnitten thematisierte – wechselseitige Relevanz sowohl von Theorie und Empirie als auch von Empirie und Evaluation.

In einem Beitrag zur *neoinstitutionalistischen Demokratietheorie* von March und Olsen legt Roland Lhotta zunächst die theoretischen Grundlagen für eine Auseinandersetzung mit entsprechenden Wandlungsprozessen. Er zeigt die Bedeutung des von March und Olsen verfassten Buches *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (1989) auf. Durch dieses wurde eine Rückbesinnung auf den Einfluss des institutionellen Kontextes auf politische Identitäten und das Verhalten individueller Akteure angestoßen, die nicht zuletzt zentral für die zeitgenössische Governanceforschung ist.

Die demokratietheoretischen Konsequenzen des Übergangs von der Planungs- über die Steuerungs- zur *Governancetheorie* diskutiert Gunnar Folke Schuppert. Er weist darauf hin, dass eine governancespezifische Demokratietheorie maßgeblich Fragen institutioneller Steuerung und demokratischer Legitimation neu adressieren muss – wenngleich dies nach seiner Auffassung in der Literatur bislang nur selten umfassend gelungen ist.

Den Bogen zu *Governance in staatsübergreifenden* Räumen schlagen Julien Deroin und Jürgen Neyer. Sie differenzieren zwischen Government als einem *Top-down*-Prozess und Governance als einem *Bottom-up*-Prozess jenseits des Nationalstaates und rekonstruieren v. a. den theoretischen Beitrag Michael Zürns zur Debatte über politische Herausforderungen der Denationalisierung. Am Beispiel der Europäischen Union erörtern sie, wie groß die Herausforderung der Generierung demokratischer Legitimation in staatsübergreifenden Räumen ist, wo (noch) keine stabile kollektive Identität und keine Vertrauensbeziehungen zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und den politischen Institutionen bestehen.

Eine kritische Perspektive stellt schließlich Claudia Ritzi mit einem Beitrag zur *Postdemokratie* dar. In der Auseinandersetzung mit den Arbeiten von Colin Crouch, Jacques Rancière und Sheldon Wolin zeigt sie auf, inwiefern die Etablierung moderner Regierungs- bzw. Governancetechniken nicht nur als Fortschritt, sondern auch als Folge einer neoliberalen Hegemonie und Bedrohung zentraler demokratischer Werte begriffen werden kann.

(3) Im Teil *demokratische Rationalität* stehen der *Input* sowie die unterschiedlichen Verfahren im Vordergrund, mit denen die Aufnahme und Verarbeitung des *Inputs* im politischen Prozess organisiert werden kann und soll. Dient es dem mit dem

Ideal der Demokratie eng verbundenen Ideal des Gemeinwohls, die Präferenzen und Interessen möglichst frei (d.h. auch ungefiltert) in den politischen Prozess einzuspeisen? Oder sollten diese eine – über die Organisationshürde der Willensbildung hinausgehende – Schwelle im Prozess der Aggregation, Assoziation und Artikulation überwinden, zwecks einer „Reinigung“ von Partikularismen? Können alle relevanten Präferenzen in den politischen Prozess eingespeist werden? Antworten auf diese Fragen bedürfen nicht nur der Empirie, sie sind überdies von erheblicher Relevanz für die praktische Reform- und Zukunftsfähigkeit demokratischer Politik. Es nimmt daher nicht wunder, dass sich an dieser Stelle unterschiedliche Theorieperspektiven begegnen: Optimistische Perspektiven auf die Selbstorganisationsfähigkeit politischer Interessen und die Möglichkeit politischen Lernens durch die Zivilgesellschaft finden ihr Pendant nicht nur in der eher skeptischen Sicht mancher Theorien auf die Interventionschancen der Politik gegenüber anderen gesellschaftlichen Teilbereichen, sondern auch in jener Sichtweise, die die politische Rationalität auf Nutzenkalküle reduziert. Dieser *clash of paradigms* verweist zugleich auf grundsätzliche theoretische Kategorien, die sich auf die Quelle (politisch/vorpolitisch) und den Status (instrumentell/vernünftig) der Rationalität beziehen und dadurch konsequenterweise auch die zusätzliche Frage nach dem Verhältnis unterschiedlicher Rationalitätskonzepte aufwerfen.

Um die verschiedenen Paradigmen zu verdeutlichen, werden zunächst die Arbeiten von Mancur Olson und James Buchanan zur *rationalen Demokratietheorie* erörtert. Gary S. Schaal und Vanessa Kaufmann zeigen dabei auf, welche Schlussfolgerungen aus dem methodologischen Individualismus und der Annahme nutzenmaximierender Akteure für die Möglichkeiten gesellschaftlicher Kooperation und die Spezifikation demokratischer Aufgaben, Organisationsformen und Ziele resultieren.

Rationalität spielt auch in der deliberativen Theorie eine zentrale Rolle. Nichtsdestotrotz unterscheiden sich die empirischen Arbeiten, die André Bächtiger in seinem Beitrag zur *empirischen Deliberationsforschung* vorstellt, maßgeblich von den Studien von Mancur Olson und James Buchanan. Bächtiger differenziert zwischen zwei Phasen der empirischen Demokratieforschung: den frühen Forschungsansätzen, die im Anschluss an Habermas' theoretische Arbeiten v. a. die Möglichkeiten und Grenzen von Deliberation in der politischen Praxis untersuchen, und den aktuellen Studien, die maßgeblich die Relevanz intermediärer Faktoren für das Gelingen politischer Deliberation analysieren. Neben der Entwicklung konkreter Reform- und Institutionalisierungsformen im Sinne einer umfassenden demokratietheoretischen Konzeption, so Bächtiger, geht es in diesem Forschungszweig auch darum, existierende politische Systeme auf ihre Qualitäten hin zu analysieren und Optimierungspotential aufzuzeigen.

Die Verbesserung bestehender Strukturen, v. a. von politischen Partizipationsmöglichkeiten, steht auch im Mittelpunkt des Beitrags von Gary S. Schaal zur Theorie der *E-Democracy*. Sowohl die Etablierung von Liquid-Democracy-Werkzeugen im parteipolitischen Prozess als auch der Versuch, mit Hilfe von Online-„Wikis“ die Resultate von Verwaltungshandeln zu verbessern, werden hier als Maßnahmen begriffen, um die Qualität aller drei Phasen des demokratischen Prozesses (*Input, Throughput, Output*) zu erhöhen.

Norbert Kersting hingegen untersucht in seinem Beitrag die theoretischen Hoffnungen, die mit der verstärkten Implementation *direkt-demokratischer Verfahren* in Deutschland verbunden werden und gleicht diese mit den historischen Erfahrungen ab, die mit entsprechenden Instrumenten gemacht worden sind. Anhand empirischer Studien diskutiert er, inwiefern direkt-demokratische Verfahren heute eine sinnvolle Ergänzung im Kontext zeitgenössischer repräsentativer Demokratien sein können.

(4) Bereits die demokratische Rationalität stellt also in vielerlei Hinsicht ein Moment *demokratischer Qualität* dar. Ihre eigentliche Erkenntniskraft entwickelt die Qualitätsperspektive jedoch erst im systematischen Vergleich, und zwar in der Binnendifferenz demokratischer Regime untereinander sowie in Abgrenzung gegenüber autokratischen Systemen. Dabei wird einerseits die Vielfalt demokratischer Institutionendesigns offenbar – und die damit verbundenen unterschiedlichen Leitideen, die den demokratischen Ordnungen zugrunde liegen (z. B. Mehrheit/Konkurrenz versus Konsens/Konkordanz) und die sowohl für die Performanz als auch für die Legitimation des Systems und seiner Akteure prägend sind. Andererseits kommen in einer Vergleichsperspektive auch die Voraussetzungen für eine gelingende Praxis demokratischer Politik in den Blick – von denen die freiheitliche Ordnung lebt (um ein bekanntes Wort Böckenfördes zu paraphrasieren), die sie selbst jedoch nicht garantieren kann, ohne ihre Freiheitlichkeit zu verlieren. Welcher Art aber sind diese Voraussetzungen? Und wie sind die einzelnen Kriterien zu fassen, die Stabilität und Legitimität einer Ordnung zu verbürgen in der Lage sind? Dies sind zweifellos komplexe Fragen, deren Antworten in der Regel nach einer engen Verbindung zwischen empirisch und theoretisch ausgerichteter Forschungsarbeit verlangen – bei der sich dann entscheiden muss, wie stark das jeweilige Demokratiekonzept in ein Fundament von normativen Prinzipien eingelassen werden soll (*thick* oder *thin*?), um ihren Gegenstand noch/schon als demokratische Ordnung ausweisen zu können.

Eine zentrale Grundlage für diesen Forschungszweig hat ohne Zweifel Robert Dahl mit der Publikation des Buches *Polyarchy* (1971) gelegt. Auf seine Arbeit aufbauend, hat sich, wie Edeltraut Roller in ihrem Beitrag zur *Konzeptualisierung von Demokratie* aufzeigt, das Forschungsfeld der Demokratiemessung entwickelt.

Daneben stellt sie auch den Ansatz von Larry Diamond vor und gibt einen umfassenden Überblick über Demokratiekonzeptionen, die in der aktuellen Demokratiemessung von Bedeutung sind.

Neben der Messung des Vorliegens von Demokratie und der Bestimmung demokratischer Qualität ist es v. a. die Einführung einer neuen *Typologie demokratischer Systeme*, die den inhaltlichen Kern der Arbeiten von Arend Lijphart markiert. In ihrem Beitrag zu Lijpharts Klassiker *Patterns of Democracy* (1999) rekonstruieren Oliver W. Lembcke und Jörg Hebenstreit dessen zweidimensionales Konzept entlang der Grundmodelle Mehrheits- und Konsensdemokratie. Im Zentrum stehen die zentralen Unterscheidungsmerkmale und deren methodisch innovative Operationalisierung sowie die Analyse demokratischer Performanz beider Idealtypen: Entgegen der verbreiteten Annahme versucht Lijphart zu belegen, dass Mehrheitsdemokratien leistungsfähiger als Konsensdemokratien seien.

Wie die politische Praxis im 20. Jahrhundert gezeigt hat, spielen jenseits der institutionellen Arrangements jedoch auch sozioökonomische Faktoren und Einstellungsmerkmale in der Bevölkerung eine zentrale Rolle für die Stabilität bzw. Instabilität demokratischer Regime. Letztere werden maßgeblich in der *politischen Kulturforschung* analysiert. Oscar W. Gabriel rekapituliert in seinem Beitrag die Geschichte der Forschungsrichtung und erläutert mit den Konzeptionen von Almond und Verba (*The Civic Culture*, 1989) und Putnam (Sozialkapital) zwei zentrale Grundlagen der politischen Kulturforschung.

Auch die Forschung zu den Grundbedingungen demokratischer Ordnung hat zweifelsohne von den beschriebenen Ansätzen profitiert. In besonderer Weise wurde sie ab den 1970er Jahren, jedoch auch von verschiedenen Transitionswellen befördert. Anhand der Untersuchung der Umbrüche in Lateinamerika, Süd- und schließlich Osteuropa konnten Politikwissenschaftler wichtige Kenntnisse über die Erfolgsbedingungen von Wandlungsprozessen hin zu demokratischen Herrschaftssystemen erlangen. Gert Pickel stellt, ausgehend von den Arbeiten von Samuel P. Huntington, zentrale Ergebnisse der *transitorischen Demokratietheorie* dar und hinterfragt kritisch, welche Erklärungs- und Prognosekraft diese Theorie heute besitzt.

Auch Wolfgang Merkel setzt sich schließlich mit dem Grenzbereich zwischen demokratischen und nichtdemokratischen Regimeformen auseinander – allerdings nicht nur aus dem Blickwinkel der Demokratisierungsforschung, sondern auch unter Berücksichtigung von Prozessen der Entdemokratisierung. Er identifiziert zunächst jene Verfahren und Funktionen, die notwendig sind, um von einer voll entwickelten Demokratie zu sprechen. Ausgehend von dem Konzept der *embedded democracy*, die sich aus fünf Teilregimen (Wahlregime, politische Partizipationsrechte, bürgerliche Freiheitsrechte, Gewaltenteilung und effektive Regierungsgewalt)

zusammensetzt, analysiert er *defekte Demokratien*, also Demokratien, bei denen mindestens eines der Teilregime so beschädigt wird, dass man nicht mehr von einer intakten Demokratie sprechen kann. Sein Beitrag zeigt die empirische Vielfalt demokratischen Wandels auf – und weist auch darauf hin, dass defekte Demokratien nicht notwendigerweise Übergangsregime sind, sondern auch stabile Beziehungen mit ihrer Umwelt eingehen können.

Die Herausgeber möchten sich bei allen Autorinnen und Autoren dieses Lehrbuches herzlich für ihre Unterstützung bedanken. Nur mit Hilfe ihrer Expertise konnte es gelingen, einen so umfassenden und vielfältigen Überblick über die zeitgenössische empirische Demokratietheorie in einem Lehrbuch zusammenzustellen. Unser Dank gilt auch Anja Borkam, die das Lektorat der Beiträge übernommen, sowie Jan Treibel und Monika Mülhausen, die das Buchprojekt von Verlagsseite aus betreut haben.

Literatur

- Almond, Gabriel A./Verba, Sidney (1989): *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Neuauflage. Beverly Hills: Sage.
- Barber, Benjamin (2004): *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Twentieth-Anniversary Edition, Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- Blühndorn, Ingolfur (2013): *Simulative Demokratie. Neue Politik nach der postdemokratischen Wende*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Bluhm, Harald (Red.) (2009): *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie neu gelesen*. In: *Berliner Debatte Initial* 4.
- Buchstein, Hubertus (2013): *Die Versprechen der Demokratie und die Aufgaben der Politikwissenschaft – Eröffnungsvortrag zum 25. Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft*. In: ders. (Hrsg.): *Die Versprechen der Demokratie*. Baden-Baden: Nomos, 25–44.
- Coppedge, Michael/Gerring, John (2011): *Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach*. In: *Perspectives on Politics* 9(2): 247–267.
- Dahl, Robert A. (1971): *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*. In: *Journal of Political Economy* 65(2), 135–150.
- Hartmann, Jürgen (1997): *Wozu Politische Theorie? Eine kritische Einführung für Studierende und Lehrende der Politikwissenschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Held, David (2006): *Models of Democracy*. 3. Auflage. Stanford: Stanford University Press.
- Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six countries*. New Haven/Conn.: Yale University Press.

- March, James/Olsen, Johan (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Pitkin, Hanna F. (1967): *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Schumpeter, Joseph (2005): *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. 8. Aufl. Tübingen: Francke.
- Schmidt, Manfred G. (2010): *Demokratietheorien. Eine Einführung*. 5. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Zolo, Danilo (1997): *Die demokratische Fürstenherrschaft. Für eine realistische Theorie der Politik*. Göttingen: Steidl.

Teil 1

Demokratische Willensbildung: Government im liberal- repräsentativen Staat

Theorie demokratischer Repräsentation

Oliver W. Lembcke

Moderne politische Ordnungen sind Repräsentationssysteme. Das gilt auch und gerade für demokratische Systeme. Die Dichotomie zwischen direkter und repräsentativer Demokratie taugt daher nicht (mehr) als Ausgangspunkt zur Beschreibung demokratischer Systeme; sie ist zu einer Frage der Binnendifferenzierung geworden, die darüber Auskunft gibt, in welchem Ausmaß direkte, unmittelbare oder plebiszitäre Elemente vorhanden und geeignet sind, mit den Repräsentationsstrukturen zu konkurrieren.¹ Die Funktionalität eines spezifischen Sets an Institutionen kann jedoch nur zur Begründung der Notwendigkeit dienen, nicht zu deren Rechtfertigung in einem normativ gehaltvollen Sinne. Daran erinnert Dahls (1982: 13) bekannte Wendung von der repräsentativen Demokratie als „sorry substitute for the real thing“ – das eigentliche demokratische Moment ist hiernach die politische Selbstbestimmung des Volkes; Repräsentation hingegen nur ein fader Abglanz davon.

Ob dieses Urteil richtig ist, darüber streiten sich die Geister; und dieser Streit dauert an, weil es sich bei der Repräsentation um ein „essentially contested concept“ handelt (Pollak 2007), um einen Begriff also, der ebenso bedeutsam wie deutungs offen ist – und um den deswegen politisch gerungen wird. Ein Beispiel, das die Tragweite andeuten soll: Mit dem Begriff der Repräsentation kann sowohl die offenkundige Gleichartigkeit von Dingen oder Personen betont werden, die maßstabsgetreu wiedergegeben werden muss (Abbild), als auch die untergründige Gemeinsamkeit, die erst im Lichte der Vielfalt und Verschiedenheit ihren Sinn erhält (Sinnbild). Versteht sich ein Parlament als Abbild einer Nation, der König hingegen als Sinnbild, haben diese gegensätzlichen Sichtweisen das Potential für einen Bürgerkrieg.

1 Siehe hierzu auch den Beitrag von Kersting in diesem Band.

Die Schwierigkeiten eines wissenschaftlichen Umgangs mit der Spannbreite an möglichen Bedeutungen spiegelt sich in der Rede vom *puzzle* (Eulau/Karps 1978; Kühne 2013) oder „enigma“ (Urbinati 2006: 189) der Repräsentation wider. Vor diesem Hintergrund ist es üblich geworden, als Ausgangspunkt einen Vorschlag von Hanna F. Pitkin aufzugreifen. Ihr zufolge bestehe der semantische Kern der Repräsentation darin, etwas Abwesendes (wieder) anwesend zu machen (1967: 8).² So hilfreich auf den ersten Blick dieser analytische Zugriff für das Grundverständnis ist, offenbart sich doch auf den zweiten Blick auch das „Paradox der Repräsentation“ (Runciman 2007): Gemeint ist die Gleichzeitigkeit von Anwesenheit und Abwesenheit – ein Dualismus, der dem Begriff eingeschrieben zu sein scheint und der eine grundlegende Herausforderung darstellt, und zwar sowohl für die Theorie als auch für die Praxis der politischen Repräsentation.

1 Theoriegeschichte

Was vor mehr als einer Generation mit einigem Schwung und Aufwand begann, endete eher ernüchternd: Man könne mittlerweile, so das Fazit von Eulau (1978: 31), wohl mit einiger Sicherheit sagen, was Repräsentation *nicht* sei. Eine positive Bestimmung hingegen sei nach all der Zeit und den zahllosen theoretischen Bemühungen immer noch nicht möglich. Vor diesem Hintergrund beginnt eine Übersicht über die Theoriegeschichte, die Aufschluss über die Relevanz im Kontext demokratietheoretischer Ansätze geben soll, sinnvollerweise zunächst mit einer Skizze der politischen Bedeutung,³ denn diese hat sich erst allmählich in vielschichtigen Diskursen herausgebildet. In systematisierender Absicht lassen sich der Begriffs- und Ideengeschichte drei Dimensionen politischer Repräsentation entnehmen (Hofmann 2003; Vieira/Runciman 2008):

- die *bildhaft-ästhetische* Dimension, die sich v. a. auf die (metaphorische) Darstellung der Einheit zwischen Repräsentierten und Repräsentanten bezieht;
- die *personell-ethische* Dimension, die sich auf die Handlungsfähigkeit des Repräsentierten durch seinen Vertreter richtet;

2 In diesem Sinne bereits Schmitt (1993: 209); Leibholz (1966: 26) und Friedrich (1950: 267).

3 Die Etymologie gibt, anders als etwa im Falle der Demokratie, darüber kaum Aufschluss (Rausch 1979).

- die *attributiv-juridische* Dimension, die vorrangig die Handlungskompetenzen und Handlungsfolgen des Repräsentanten im Zuge der Rechteübertragung durch den Repräsentierten umfasst.

1.1 Konstitution und Organisation

In der Neuzeit erhalten diese drei Dimensionen ihren politischen Gehalt durch die Ordnungs- und Legitimationskonflikte, für die der Repräsentationsbegriff verstärkt in Anspruch genommen wird. Die Weichen dafür werden bereits im Mittelalter im Zuge der Deutungskämpfe über Grundfragen der institutionellen Organisation gestellt (Pennington 2006), die zu einer politischen Aufladung des Begriffs führen. Am Ende der Neuzeit stehen zwei Einsichten, die beide für die moderne Theoriegeschichte von maßgeblicher Bedeutung sind (Hintze 1970): erstens der „politisierte“ Charakter der Repräsentation durch die Verbindung zur Legitimation; zweitens ihr „konstruierter“ Charakter: Dass Repräsentation die politische Ordnung in ihrer Herrschaftsstruktur verändert und dabei selbst zum Gegenstand politischen Wandels werden kann, macht sie seit der Neuzeit zu einem Schlüsselbegriff des Politischen (Sternberger 1971).

Thomas Hobbes (1588–1679) gibt diesem Zusammenhang einen radikalen und für die moderne Staatlichkeit bis zum heutigen Tage nachwirkenden Dreh (Manow 2008), indem er im *Leviathan* (1651) die einzelnen Repräsentationsdimensionen miteinander in Beziehung setzt (Skinner 2005): Die Handlungsfähigkeit des Staates erhält ihre Anschaulichkeit durch den dafür (von den Bürgern) autorisierten Souverän, der die „Person“ des Staates, den „sterblichen Gott“ repräsentiert. Zugleich wird die Vielheit der Einzelnen (Abbild der Masse) als Einheit des Volkes in dem *einen* Staatskörper (Sinnbild der Verkörperung) dargestellt. Hinter dieser Darstellungsstrategie steht die Einsicht, dass Repräsentation nicht nur zur Organisation der politischen Ordnung taugt (Organisationsprinzip), sondern diese allererst konstituiert (Konstitutionsprinzip): Staatlichkeit als repräsentative Ordnung – das ist im Kern Hobbes’ politiktheoretische Innovation.

Nur wenige haben die Radikalität dieser Repräsentationstheorie so klar durchschaut wie Jean-Jacques Rousseau (1712–1778). Sein Fazit lautet: Der Glaube an die Willensübertragung qua Autorisierung ist in Grundfragen der Politik ein Irrglaube. Der Akt der Selbstbestimmung lasse sich nicht delegieren, ohne diese Freiheit infolge der Rechteübertragung einzubüßen. Im Ergebnis entsteht kein politisches „Auftragsverhältnis“, sondern ein asymmetrisches Herrschaftsverhältnis, das dem Geist des Feudalismus entstammt (1977: 159). Hinter Rousseaus Widerspruch gegenüber Hobbes steht der für die verschiedenen Ansätze paradigmatische Gegensatz zwi-

schen Identität und Interesse als Gegenstand der Repräsentation: Nach Auffassung von Rousseau ermöglicht nur das Selbstverständnis einer Gemeinschaft als solcher (Identität) einen Zugang zur Erkenntnis dessen, was im Wohl der Allgemeinheit (im Allgemeininteresse) liegt. Für Hobbes hingegen ist ein solcher Rückgriff auf eine vorstaatliche Identität Humbug. Eine gesellschaftliche Einheit und deren kollektives Interesse (Allgemeinwohl) bilden sich in seinen Augen erst durch die einheitliche Vertretung *top down*, die von den Mitgliedern einer Gemeinschaft akzeptiert wird und mit der diese sich idealiter (allmählich) identifizieren.

1.2 Interessen vs. Identität

Ob eine Willensübertragung zur Vertretung eigener Interessen möglich ist oder ob diese eine gemeinsame Idee (*idée directrice*) voraussetzt, ist eine Schlüsselfrage innerhalb des Repräsentationsdiskurses, der in diesem Zusammenhang durch die Leitdifferenz „Vertretung vs. Darstellung“ geprägt ist: Auf der einen Seite findet sich die Semantik der Vertretung, typischerweise in Verbindung mit einer handlungstheoretischen Perspektive, die sich durch Schlüsselbegriffe wie Wille, Akteur, Vollmacht, Zurechnung und Interesse auszeichnet. Die andere Seite ist geprägt durch die Semantik der Darstellung, die im Zusammenhang steht mit Begriffen wie Idee, Ordnung, Orientierung, Symbolik und Identität.

Das Paradigma der *Interessenvertretung* kommt besonders klar in den Spielarten der sogenannten Prinzipal-Agent-Theorie zum Ausdruck (Vieira/Runciman 2008: 66–73).⁴ Im Zentrum dieser Theoriearchitektur steht das Verhältnis zwischen dem Repräsentierten (Prinzipal) und dem Repräsentanten (Agenten), der vom Prinzipal die Aufgabe übertragen bekommt, an seiner statt zu handeln. Zusammen mit dieser Aufgabe überträgt der Prinzipal dem Agenten zudem das Recht, im Namen des Prinzipals aufzutreten. In der Politik spielt dieser Ansatz deswegen eine hervorgehobene Rolle, weil hier die Organisations- und Koordinationsprobleme maßgeblich durch kollektive Handlungsformen bestimmt sind und die repräsentierte Gruppe durch den Agenten handlungsfähig wird (Gilardi/Braun 2002): Der Agent kann und soll im Namen der Gruppe Entscheidungen treffen, die sowohl im Außenverhältnis gegenüber anderen Gruppen als auch im Binnenverhältnis für die eigene Gruppe eine bindende Wirkung entfalten (Pettit 2009).

Innerhalb der modernen Theoriegeschichte lässt sich Eric Voegelins Konzeption beispielhaft als Beitrag zur *symbolischen* Repräsentationsdimension ansehen (siehe

4 Zur Axiomatik des Rational Choice, der hier die Grundlage bildet, siehe den Beitrag von Schaal und Kaufmann in diesem Band.

2.3). Voegelin (1991: 57 ff., 64 ff.) geht zunächst aus von der „deskriptiven Repräsentation“, die sich auf die elementaren Erscheinungsformen bezieht, in denen sich Repräsentation organisiert: etwa durch Wahlakte. Was aber ist der tieferliegende Grund eines solchen Organisationsvollzugs? Was verbürgt seine Repräsentativität? Für Voegelin führen diese Fragen notwendig zu den Voraussetzungen formaler Repräsentation, die man anhand der Entstehungsgeschichte von Gesellschaften, in der sich die gesellschaftliche Vielheit zu einer politischen Einheit herausbildet, ablesen könne. Voegelin (1991: 64 ff.) bezeichnet diese historischen Prozesse als „Artikulation“, in deren Folge eine Gesellschaft überhaupt erst Existenz erlangt. Entsprechend ist dieser Repräsentationszusammenhang zwischen politischer Führung und Gesellschaft selbst „existentieller“ Art. Sichtbar wird sie an jenen Personen oder Institutionen, deren Ordnungsleistung die gesamtgesellschaftliche Handlungsfähigkeit erhält und erneuert, die selbst aber getragen sind von einem symbolisch vermittelten, einheitsstiftenden Selbstverständnis, das der Ordnung zugrunde liegt (Voegelin 1991: 81).⁵

1.3 Beauftragter vs. Bevollmächtigter

Eine spezifisch *demokratische* Perspektive ergänzt die Leitdifferenz zwischen Interessenvertretung und symbolischer Darstellung durch die Rückkopplung von Repräsentationsansprüchen an eine Auswahl und Abwahl derjenigen, die diese Ansprüche erheben und durchsetzen (Przeworski/Stokes/Manin 1999). Welche demokratische Qualität aber kann und soll diese Repräsentationsbeziehung haben? Der Streit über diese Frage ist unter dem Label *Mandate-Independence Controversy* zum Topos der Demokratietheorie geworden (Vieira/Runciman 2008: 74–79): Wie strikt sind (empirisch) die Repräsentanten an den Willen der Repräsentierten gebunden respektive sollten (normativ) sie dies sein? Wie stark nutzen (empirisch) die Repräsentanten ihre unabhängige Entscheidungsmacht respektive sollten (normativ) sie dies machen?

Als historischer Meilenstein dieser Debatte gilt in der Ideengeschichte Edmund Burkes Rede von Bristol (1774). Anlässlich seiner Wahl sprach Burke über die Aufgaben eines einzelnen Abgeordneten sowie jener des Parlaments und verdeutlichte

5 Ein solches Verständnis wird von unterschiedlichen Denkern geteilt: Neben Voegelin sind etwa Carl Schmitt, Gerhard Leibholz oder Carl Joachim Friedrich, aber auch die *British Idealists* wie etwa Francis Herbert Bradley oder Thomas Hill Green zu nennen. Voegelin kennt überdies noch den Typus der – über sich selbst hinausweisenden – „transzendenten Repräsentation“.

dabei seiner Wählerschaft in einfachen Worten die sogenannte Theorie der „virtuellen Repräsentation“:⁶ Er, Burke, sei erstens nicht als Stellvertreter von Bristol Mitglied der Versammlung, sondern als Repräsentant des gesamten Volkes. Er habe sich daher zweitens auch nicht als Anwalt um die Beförderung der lokalen oder regionalen Interessen zu kümmern, sondern mitzuwirken, Entscheidungen im nationalem Interesse zu finden, denn das Parlament sei drittens nicht der Ort, um die verschiedenen gesellschaftlichen Interessenlagen abzubilden, sondern es sei eine *deliberative assembly*, in der sich die Mitglieder zum Wohle des gesamten Volkes versammeln und beraten (Burke 1996). Kurz gefasst beruht Burkes Position auf der Verbindung des freien Abgeordnetenmandats mit der (verpflichtenden) Aufgabe, über das (nationale) Interesse der Gemeinschaft nach bestem Wissen und Gewissen zu beraten.

Burkes Position entspricht dem *Idealtypus A* (siehe Graphik),⁷ wonach der Abgeordnete seine Kenntnis und sein Urteilsvermögen als „Experte“ oder *trustee* in den Dienst der allgemeinen Sache stellt. Um das „richtige“ Interesse jedoch auch erkennen und beurteilen zu können, hat er sich vom Willen seiner Wählerschaft frei zu machen – das ist der Kern der sogenannten „unattached interests“ (Miller/Stokes 1963: 45).

Idealtypen (parlamentarischer) Repräsentation

	Independent (Bevollmächtigter)	Mandate (Beauftragter)
Nationale Interessen	A	C
Wählerinteressen	B	D

James Madison hat eine solche Auffassung angesichts der Pluralität von Interessen in der Gesellschaft und ihrer Bedeutung für den demokratischen Willensbildungsprozess als unrealistisch verworfen. Die politische Repräsentation könne sich nicht von Interessenlagen abkoppeln, sondern diese nur von den schädlichen Elementen, die dauerhaft die Gemeinschaft (*union*) zu gefährden drohen, „filtern“ und ansonsten so weit wie möglich durch politische Klugheit und Erfahrung „verfeinern“ (Federalist Papers Nr. 10, 2001: 46). Madison plädiert wie Burke für

6 Historisch bedeutsam wurde diese Theorie in der Kritik des Repräsentationsanspruchs der französischen Generalstände; der Klassiker hierfür ist die Schrift von Sieyès *Was ist der Dritte Stand?* von 1789 (2010: 109–176).

7 In Anlehnung an Eulau et al. (1978); zur weiteren Ausdifferenzierung Patzelt (1997) und Andeweg/Thomassen (2005).

ein freies Mandat, sieht dieses jedoch grundsätzlich in demokratischer Weise an den Willen der Wählerschaft zurückgebunden. Seine Position der „Filterung und Verfeinerung“ lässt sich dem *Idealtypus B* zuordnen.

Wie bereits im Zusammenhang mit der Kritik an Hobbes ausgeführt, steht Rousseau einem solchen Transfer an politischer Entscheidungskompetenz skeptisch gegenüber. Für ihn können diejenigen, die mit der Umsetzung des allgemein als richtig erkannten Willens (*volonté générale*) beauftragt worden sind, nichts anderes sein als „Knechte“ im Dienste der Allgemeinheit, keineswegs aber „Herren“, die ihren Willen anstelle von jenen des Volkes setzen dürfen. Auftragsgebunden haben diese Delegierten dem freien Willen des Volkes zu dienen – ein Modell, in dem sie den Platz eines „Bediensteten“ oder „Beamten“ haben und das man dem *Idealtypus C* zuordnen kann.

Vertretern des *Idealtypus D* hingegen fehlt ein solcher Glaube an einen die Gemeinschaft übergreifenden Allgemeinwillen. Dieser sei nichts anderes als die Summe von aggregierten Willen, und zwar entweder von spezifischen Gruppen oder von Individuen. Im Falle der Gruppeninteressen (man denke an Berufsstände oder Regionen) ist die Identität der Gruppe im eigenen Selbstverständnis prinzipiell vorrangig gegenüber jedweden übergeordneten oder nationalen Interessen (Pluralismusansätzen). Die Mitwirkung an der Herstellung steht daher typischerweise unter Vorbehalt sowie unter dem Anspruch garantierter Vetorechte. Entsprechend dominant ist auch hier die Auftragsbindung der Repräsentanten, die diesen nur einen Status von „Delegierten“ oder „Boten“ der jeweiligen Gruppe einräumt. Auch im Falle der Einzelinteressen kann die Bindung der Repräsentanten ähnlich strikt und ihr Status vergleichbar eingeschränkt sein.

1.4 Repräsentation als Responsivität

Ein Großteil der empirischen Studien orientiert sich am sogenannten *Linkage Model* (Thomassen 2014). Diesem zufolge bemisst sich Repräsentation daran, inwieweit die Politik der politischen Führung im Einklang mit den Interessen und Forderungen der Öffentlichkeit liegt. Ein solcher Standard liegt den beiden folgenden maßgeblichen Forschungsrichtungen zugrunde:

Das *Delegate Model* (DM) stammt von Miller und Stokes aus den 1960er Jahren. Es handelt sich um ein Messkonzept, das das Abstimmungsverhalten amerikanischer Kongressmitglieder anhand der Einstellungen der Wählerschaft, des Rollenverständnisses des Politikers und anhand von dessen Vorstellung über die Erwartungshaltung seiner Wählerschaft zu erklären sucht (z. B. Miller/Stokes 1963). Bis zu den frühen 1970er Jahren hat sich das DM zum Standard in den USA

entwickelt. Die Übertragbarkeit auf europäische politische Systeme stieß hingegen auf nachhaltige Schwierigkeiten.⁸

Zahlreiche Ansätze haben versucht, das *Linkage Model* durch Rekurs auf die Spezifika des europäischen Parteiensystems weiterzuentwickeln.⁹ Sie lassen sich unter dem Label *Political Party Model* (PPM) zusammenfassen (Thomassen 1994). Der Theoriekern des PPM stellt eine hybride Version elitistischer und identitärer demokratietheoretischer Ansätze dar.¹⁰ Daraus sind die folgenden Kriterien zur Messung des Repräsentationszusammenhangs entwickelt worden (Dalton/Farrel/McAllister 2011): Ideologisch kohärente Parteien (Parteidisziplin) konkurrieren mit unterschiedlichen politischen Programmen (Ideologie) um die Zustimmung der Wähler (Konkurrenzkampf), die gemäß ihren Präferenzen eine Wahlentscheidung treffen (rationale Wahl). Seit dem Forschungsschub Anfang der 1980er Jahre ist das PPM vielfach weiterentwickelt worden, ohne das Grundverständnis der Repräsentation, das dieses Modell mit dem DM teilt, aufzugeben.

In beiden Fällen heißt Repräsentation Responsivität, und zwar entweder der politischen Institutionen oder seitens der politischen Parteien (APSA 1950). Responsivität richtet sich auf das demokratietheoretische Ideal, eine (möglichst weitgehende) Interessenidentität zwischen Regierung und Volk herzustellen (Dahl 1971). Da eine solche Kongruenz wenn überhaupt nur annäherungsweise erreicht werden kann, ist die repräsentative Demokratie kaum mehr als eine „zweitbeste Lösung“ (Kielmansegg 1985: 9) oder eben eine „sorry substitute for the real thing“. Von dieser Warte aus betrachtet leisten empirische Arbeiten zur Responsivität einen Beitrag zur Selbstaufklärung demokratischer Gesellschaft, indem sie die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit dieser Repräsentationsform vermessen.

2 Demokratische Repräsentation (Hanna F. Pitkin)

Zweifel an der Responsivität nähren auch die grundsätzlicheren Zweifel an der Kompatibilität von Repräsentation und Demokratie, über die der etablierte Begriff

8 So ließ sich v. a. der Fokus auf die *Roll Call Votes* im Kongress kaum auf ein durch Parteidisziplin und Fraktionszwang strukturiertes parlamentarisches Regierungssystem (*Party Government*) übertragen.

9 Siehe hierzu den Beitrag von Frank Decker in diesem Band.

10 Die elitistischen Elemente stehen in der Tradition von Schumpeter (1993); die identitären Vorstellungen sind von Leibholz' Konzeption der Parteienherrschaft inspiriert (1966: 224 ff.).

der „repräsentativen Demokratie“ auf den ersten Blick hinwegtäuscht. Er suggeriert, dass das Prinzip der Demokratie jenem der Repräsentation vorgängig ist. Darüber waren sich jedoch die Akteure der Freiheitsrevolutionen Ende des 18. Jahrhunderts, die gewissermaßen als Erfinder dieser Verbindung gelten dürfen (Vieira/Runciman 2008: 35–44), keineswegs einig: Emmanuel Joseph Sieyès (2010) etwa, einer der führenden Köpfe der Französischen Revolution, sah in der Repräsentation das bestimmende Ordnungsprinzip einer modernen Gesellschaft, das in seinen Augen auch im politischen Bereich den Vorzug vor der demokratischen Selbstregierung des Volkes erhalten sollte. Ähnlich haben sich auch die Autoren der *Federalist Papers* gescheut, ihre *more perfect union* als Demokratie zu verstehen (Federalist Papers Nr. 10; 2001: 46).

Nicht diese Art der Demokratieskepsis, wohl aber die Frage nach der Vereinbarkeit von Repräsentation und Demokratie hat sich bis heute erhalten (Urbinati 2006: 54). Es dürfte zu den Gründen des Erfolgs der Studie *The Concept of Representation* (1967) gehören, dass Hanna F. Pitkin diese Frage explizit aufgegriffen hat und ihre Kartographie politischer Repräsentationsformen mit einer Evaluation normativer Standards verbunden hat, die den unterschiedlichen Repräsentationsbeziehungen zugrunde liegen, und deren demokratische Qualität für Pitkin v. a. dadurch zum Ausdruck kommt, dass beide Seiten (Repräsentierte und Repräsentanten) in einem ausbalancierten Verhältnis zueinander stehen.

Repräsentationsbeziehungen nach Pitkin (1967)

<i>acting for</i> (vertreten)		<i>standing for</i> (darstellen)	
formal	substantial	descriptive	symbolic

Pitkins Ansatz zufolge, der von der sogenannten *ordinary language philosophy*¹¹ beeinflusst ist, lassen sich zwei Bedeutungen gegenüberstellen: Repräsentation als *acting for* (handeln für jemanden) und als *standing for* (für etwas stehen). Diese Dichotomie liefert die Oberbegriffe, die sich jeweils in zwei weitere Unterbegriffe aufteilen lassen (1967: 11 f.). In allen vier Fällen geht es Pitkin darum, die Repräsentationsbeziehung zwischen dem Repräsentanten und den Repräsentierten idealtypisch zu charakterisieren.

11 Dieser Ansatz wurde u. a. von John L. Austin (1911–1960) geprägt und später von John R. Searle (*1932) zu einer umfassenden Theorie der Sprechakte ausgebaut.