

# Ist die Bundesrepublik eine „Post-Demokratie“? Eine Analyse am Schnittpunkt von Demokratieforschung und Vergleichender Regierungslehre

von Ludger Helms

*Das Konzept der „Post-Democracy“ zählt zu den international einflussreichsten Beiträgen der jüngeren Demokratieforschung. In dieser Abhandlung wird, ausgehend von einer Würdigung des spezifischen Befruchtungspotentials zwischen der Demokratieforschung und der Vergleichenden Regierungslehre, nach dem Erkenntnis- und Erklärungswert der „Post-Demokratie“-Diagnose für die Beschäftigung mit dem politischen System der Bundesrepublik Deutschland gefragt. Im Rahmen einer empirischen Bestandsaufnahme werden unterschiedliche problematische Entwicklungstrends erkennbar. Insgesamt lässt sich die Bundesrepublik mit Blick auf die zugrunde gelegten Kriterien gleichwohl nicht überzeugend als „Post-Demokratie“ bezeichnen. Die Justizialisierung und die Entparlamentarisierung im Zuge des europäischen Integrationsprozesses markieren weitere wichtige problemrelevante Dimensionen der Veränderung des deutschen Regierungssystems jenseits der Kriterien des herangezogenen Referenzkonzepts, die bei künftigen Konzeptualisierungen der „Post-Demokratie“ berücksichtigt werden sollten.*

*The concept of „post-democracy“ constitutes one of the most influential contributions to recent political research on democracies. Starting from an appraisal of the mutual benefits of cooperation and exchange between the two closely related disciplines of democratic politics and comparative government, this article assesses the epistemic and explanatory value of the „post-democracy“-diagnosis with regard to the political system of the Federal Republic of Germany. An empirical inquiry reveals a number of questionable developments. Overall, however, the Federal Republic of Germany cannot convincingly be described as a post-democratic political regime. The judicialisation of politics and the weakening of the legislative branch in the course of the European integration process mark further important changes to the German governmental system beyond the criteria of the chosen reference concept, which should be taken into account for future conceptualizations of „post-democracy“.*

## I. Zur produktiven Interdependenz von Demokratieforschung und Vergleichender Regierungslehre

Die Einsicht, dass das Studium politischer Systeme viel von der Entwicklung vergleichender Perspektiven zu profitieren hat, besitzt inzwischen den Charakter einer Binsenweisheit. Das gilt auch für die Beschäftigung mit der Bundesrepublik. Ihre Eigenheiten, Stärken und Schwächen werden erst im Rahmen einer vergleichenden Betrachtung vollends greifbar.<sup>1</sup> Der zentrale Stellenwert des Vergleichs für das Verständnis unterschiedlicher Regierungssysteme hat deshalb aus gutem Grund schon früh auch terminologischen Niederschlag gefunden. Die Politikwissenschaft spricht von Vergleichender Regierungslehre – nicht selten sogar dort, wo lediglich ein einzelnes System behandelt wird und der Vergleich implizit bleibt.<sup>2</sup>

Die Behauptung eines Interdependenzverhältnisses zwischen der Vergleichenden Regierungslehre und der Demokratieforschung mag auf den ersten Blick konstruiert, wenn nicht gar absurd erscheinen. Das gilt vor allem mit Blick auf solche Arbeiten der Vergleichenden Regierungslehre, in denen es um die Analyse unterschiedlicher *demokratischer* Regierungssysteme geht (womit deren Aufgabenbereich nicht vollständig erschöpft ist). Aus dieser Perspektive betrachtet *ist* Vergleichende Regierungslehre Demokratieforschung. Einzelne Studien belegen dies, zum Teil bis in den Titel hinein. Die große Studie des niederländischen Politikwissenschaftlers *Arend Lijphart*, „*Democracies*“ und deren Fortschreibung, „*Patterns of Democracy*“, stellen im besten Sinne Beiträge zur Vergleichenden Regierungslehre *und* zur Demokratieforschung dar.<sup>3</sup> Ebenso gut könnte man von Zeugnissen der „Demokratischen Regierungslehre“ oder der „Vergleichenden Demokratieforschung“ sprechen – zwei Begriffe, die sich nicht wirklich durchgesetzt haben.

Freilich lassen sich stärker kontrastierende Perspektiven entwickeln, zunächst mit Blick auf die inhaltlich-thematischen Agenden beider Disziplinen. So gehört

- 1 Vgl. mit zahlreichen weiteren Nachweisen, *Helms, L.*: Modelldemokratie im Gegenwind? Die Bundesrepublik Deutschland in der vergleichenden Politikwissenschaft, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 41 (2010), 207–221.
- 2 Dabei handelt es sich freilich um eine Position, die nicht zu begrüßen ist. Vgl. *Sartori, G.*: Comparing and Miscoomparing, in: Journal of Theoretical Politics, 3 (1991), 243–257; aus der deutschsprachigen Literatur etwa *Jahn, D.*: Was ist Vergleichende Politikwissenschaft? Standpunkte und Kontroversen, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 1/1 (2007), 9–27.
- 3 Vgl. *Lijphart, A.*: Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries, New Haven/London, 1984; *ders.*: Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven/London, 1999.

zu den traditionellen Aufgaben der Regierungslehre auch die Beschäftigung mit einigen Gegenständen, für die es seitens der internationalen Demokratieforschung auffallend wenig Begeisterung gibt. Das gilt insbesondere für die öffentliche Verwaltung als dem organisatorischen Herz staatlicher Herrschaft. Auf größeres Interesse stoßen innerhalb der Demokratieforschung noch am ehesten speziellere Aspekte, wie mögliche Demokratieverluste durch Korruption der Verwaltung. Nicht selten wird innerhalb der Demokratieforschung ansonsten besonderer Wert auf eine deutliche Differenzierung zwischen Politik und Verwaltung gelegt und der Schwerpunkt auf erstere gelegt.<sup>4</sup> Ein umfassender Zugriff auf das „Regieren und Verwalten“<sup>5</sup> stellt allerdings auch innerhalb der Regierungslehre der Gegenwart keine Selbstverständlichkeit mehr dar. Die Behandlung speziellerer Fragen ist mehr und mehr in den Hoheitsbereich der Verwaltungswissenschaft übergegangen, die vor allem operativen und funktionalen Aspekten der Regierungsorganisation und des Regierens eine größere Bedeutung beimisst als der *mainstream* der zeitgenössischen Vergleichenden Regierungslehre. In dieser besitzen funktionale Erwägungen und Argumente insgesamt aber noch immer mehr Gewicht als in weiten Teilen der Demokratieforschung.

Andere Differenzierungsversuche, die auf unterschiedliche thematische Akzentuierungen der Vergleichenden Regierungslehre und der Demokratieforschung abheben, erweisen sich bei näherer Betrachtung als wenig belastbar. Das gilt etwa für die vermeintlich größere Aufmerksamkeit der Demokratieforschung gegenüber den gesellschaftlichen und kulturellen Bedingungen von Demokratie. Viele der maßgeblichen Referenzwerke etwa über die Politische Kultur demokratischer politischer Systeme entstanden innerhalb der Regierungslehre und sind bedeutend älter als die erst nach 1989 voll aufgeblühte Demokratieforschung.<sup>6</sup>

4 Vgl. *Greven, M.Th.*: Sind Demokratien reformierbar?, in: *Offe, C.* (Hg.): *Demokratisierung der Demokratie*, Frankfurt a.M./New York, 2003, 72–91, hier 87f.

5 So der Titel eines der großen älteren Referenzwerke; vgl. *Ellwein, Th.*: *Regieren und Verwalten*, Opladen, 1976. Das hier entwickelte Verständnis einer Regierungslehre, der es zum einen um die Erfassung des gouvernementalen Bereichs im umfassenderen Sinne, zum anderen um die gebührende Berücksichtigung auch funktionaler bzw. operativer Aspekte der Staatsorganisation und des Staatshandelns geht, lebt fort in einer der wichtigsten Gesamtdarstellungen zum deutschen Regierungssystem; vgl. *Hesse, J.J./Ellwein, Th.*: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 10. vollständig neu bearbeitete Auflage, Baden-Baden, 2010, i.E.

6 Das international wichtigste Referenzwerk in diesem Bereich ist bis heute *Almond, G.A./Verba, S.*: *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, NJ, 1963. Vgl. zur Würdigung statt vieler *Fuchs, D.*: *Das Konzept der politischen Kultur. Die Fortsetzung einer Kontroverse in konstruktiver Absicht*, in: *Fuchs, D./Roller, E./Weßels, B.* (Hg.): *Bürger und Demokratie in Ost und West*. Festschrift für *Hans-Dieter Klingemann*, Wiesbaden, 2002, 27–49.

Nicht nur mit Blick auf die Gegenstände, sondern auch hinsichtlich der grundlegenden konzeptuellen Zugänge gibt es jedoch auffallende Konvergenzen. Sofern ein biederer Alt-Institutionalismus (mit einer strikten Konzentration auf die Verfassungsorgane und getrieben von dem Glauben an einen institutionellen Determinismus) innerhalb der anspruchsvolleren frühen Regierungslehre jemals jenen Status besaß, wie von Seiten der Demokratieforschung gelegentlich unterstellt wird, so ist dieser längst überwunden. Gewandelt hat sich zunächst das Institutionenverständnis selbst, nicht zuletzt durch den systematischen Einbezug informeller Einrichtungen.<sup>7</sup> Vor allem aber werden Institutionen nicht mehr ausschließlich als wichtige Determinanten des politischen Prozesses begriffen. Vielmehr wird zugleich nach den politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Entstehungs-, Persistenz- und Funktionsbedingungen der politischen Institutionen gefragt.<sup>8</sup>

Ein echter Unterschied zwischen beiden Disziplinen ist darin zu sehen, dass es sich bei der Vergleichenden Regierungslehre auch in ihrer modernen und zeitgemäßen Form eindeutig um eine Kerndisziplin der Politikwissenschaft handelt, während die Demokratieforschung als Forschungsdisziplin ein deutlich stärker multi- bzw. interdisziplinäres Gepräge aufweist. Dessen ungeachtet kommt der Politikwissenschaft dabei oftmals die Position einer „Leitdisziplin“ im Kreise anderer Disziplinen wie insbesondere der Soziologie und der Geschichtswissenschaft zu. Die weltweit vielleicht wichtigste Zeitschrift der Demokratieforschung, das *Journal of Democracy*, das sich der Analyse von Demokratie und Demokratisierungsprozessen verschrieben hat, erscheint unter politikwissenschaftlicher Federführung und wird zu Recht als primär politikwissenschaftliches Journal wahrgenommen. Entsprechendes gilt auch für andere *flagship journals* der Demokratieforschung, wie etwa die Zeitschrift *Democratization*.

Wichtiger im hier entwickelten Kontext ist der Umstand, dass Teile der Demokratieforschung alles in allem stärker als die Regierungslehre um die Aufspürung der globalen Entwicklungstrends der Demokratie bemüht sind, ohne sich dabei dem Vorwurf ausgesetzt zu sehen, keine empirische bzw. empirisch-vergleichende Forschung zu betreiben. In vielen besonders einflussreichen Arbeiten geht es um die Konstruktion idealtypischer Referenzmodelle, für die Beo-

7 Vgl. *Helms, G./Levitsky, S.*: Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda, in: *Perspectives on Politics*, 2 (2004), 725–739.

8 Vgl. am Beispiel der Bundesrepublik, *Helms, L.*: Die Institutionalisierung der liberalen Demokratie: Deutschland im internationalen Vergleich, Frankfurt a.M./New York, 2007.

bachtungen aus unterschiedlichen Kontexten zusammengeführt und gedanklich verdichtet werden. Ein prominentes Beispiel hierfür verkörpert die im Zentrum dieses Beitrags stehende Diagnose des britischen Politikwissenschaftlers und Soziologen *Colin Crouch*, nach der sich die konsolidierten liberalen Demokratien im Entwicklungsstadium der *Post-Democracy* befinden.<sup>9</sup> Ein anderes, jüngerer Zeugnis dieser Richtung ist die monumentale Studie des australischen Politologen *John Keane*, in der dieser das Konzept einer *monitory democracy* entwickelt.<sup>10</sup>

Beiträge wie diese können die Rolle eines wichtigen Impulsgebers für die Vergleichende Regierungslehre spielen, indem sie tradierte Wissensbestände mit neuen Perspektiven, Fragen und Thesen konfrontieren. Umgekehrt können Studien über die regionale oder gar globale Entwicklung der Demokratie von spezielleren Fallstudien profitieren, in denen große Thesen einer genaueren Überprüfung unterzogen werden. In diesem Sinne ist das Verhältnis zwischen der Vergleichenden Regierungslehre einerseits und der Demokratieforschung andererseits weder konstruiert noch banal, sondern vielmehr gekennzeichnet durch die Chance einer produktiven Interdependenz.

## II. Das Konzept der „Postdemokratie“

Die im Jahre 2004 erschienene Untersuchung von *Colin Crouch* gehört zu jenen auf den ersten Blick unscheinbaren Bändchen von nicht einmal 150 Seiten Umfang, deren inspiratives Potential und internationaler Einfluss sich als außerordentlich groß erwiesen haben.<sup>11</sup> Im Zentrum der Studie steht die These, dass die formalen Komponenten der Demokratie zwar mehr oder minder vollständig überlebt haben, im Zuge komplexer Transformationsprozesse jedoch ihrer eigentlichen Substanz beraubt worden seien. Die Geschichte der Herausbildung der „Post-Demokratie“ ist die einer schleichenden „Entkernung“ der Demokratie. „The changes“, so *Colin Crouch*, „give us a move *beyond* democracy to a form of political responsiveness more flexible than the confrontations that produced

9 *Crouch, C.*: *Post-Democracy*, Cambridge, 2004.

10 *Keane, J.*: *The Life and Death of Democracy*, New York, 2009.

11 Auch in der deutschsprachigen Literatur finden sich einige interessante Studien, die von *Crouchs* Untersuchung offensichtlich inspiriert wurden. Vgl. etwa *Jörke, D.*: Auf dem Weg zur Postdemokratie, in: *Leviathan*, 33 (2005), 482–491; *Rizzi, C./Schaal, G.S.*: Politische Führung in der „Postdemokratie“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2-3/2010, 9–15. Mittlerweile liegt auch eine deutsche Übersetzung der Studie vor, erschienen 2008 im Suhrkamp Verlag.

the ponderous compromises of the mid-century years“.<sup>12</sup> Von einer „post-demokratischen“ (statt etwa von einer „undemokratischen“) Konstellation spricht *Crouch* dabei, weil viele Prozesse nach wie vor maßgeblich von der Sorge der Politiker um ihre Beziehungen zu den Bürgern bestimmt seien.<sup>13</sup>

Durch welche Merkmale ist die „Post-Demokratie“ im Sinne *Crouchs* im Einzelnen gekennzeichnet? Von zentraler Bedeutung ist zunächst die aus Frustration und dem Gefühl von Machtlosigkeit geborene Apathie der Bürger. „While elections certainly exist and can change governments, public electoral debate is a tightly controlled spectacle, managed by rival teams of professionals expert in the techniques of persuasion, and considering a small range of issues selected by those teams. The mass of citizens plays a passive, quiescent, even apathetic part, responding only to the signals given them.“<sup>14</sup>

Zu den konstitutiven Komponenten der „Post-Demokratie“ rechnet *Crouch* ferner den strukturellen Wandel der politischen Kommunikation.<sup>15</sup> Auf Seiten der Medien vermisst er nicht zuletzt eine angemessene Komplexität der Sprache bzw. der Argumentation in der politischen Berichterstattung. Den Mitgliedern der politischen Klasse attestiert er, sich auf dieses Niveau eingelassen zu haben, aus der Einsicht heraus, anderenfalls nicht die erforderliche Aufmerksamkeit der Medien zu finden. Zu den kritisierten Merkmalen der „Post-Demokratie“ wird des Weiteren eine breite Tendenz zur Personalisierung in der Medienberichterstattung, aber auch in der elektoralen Arena gezählt.<sup>16</sup> Als ein Kernproblem im Medienbereich gilt schließlich die behauptete Tendenz zu einer immer stärkeren Konzentration von Medienmacht in den Händen einiger weniger privater Akteure.<sup>17</sup>

Eine weitere Komponente der „Post-Demokratie“ ist für *Crouch* in Veränderungen zu sehen, die das Innenleben der politischen Parteien betreffen.<sup>18</sup> Den Parteispitzen gehe es immer weniger um einen produktiven Austausch und eine substantielle Kooperation mit den Parteiaktivisten, zugunsten einer Orientierung an den möglichen Interessen der Wähler, insbesondere solcher, die ein Stück weit

12 *Crouch, C.*, a.a.O., 20f; Hervorhebung im Original.

13 Ebd., 21

14 Ebd., 4.

15 Ebd., 24f.

16 Ebd., 26.

17 Ebd., 50.

18 Ebd., 70ff.

jenseits der traditionellen Kernklientel einer Partei liegen. Als noch ungleich problematischer wird der wachsende Einfluss von finanzkräftigen Unternehmen innerhalb der Parteien bewertet: „The firms which increasingly congregate around party leaderships can offer a party money that can be used in the national, and particularly television, campaigns that have largely replaced local activities for vote gathering.“<sup>19</sup>

Die Kritik an der neuartigen politischen Macht international agierender Unternehmen ist jedoch keineswegs auf die Betrachtung der Parteien beschränkt, sondern zieht sich wie ein roter Faden durch die Studie. Im zweiten Kapitel des Buches werden die global agierenden Unternehmen gar ausdrücklich als „the key institution of the post-democratic world“<sup>20</sup> vorgestellt. Dabei wird die gewachsene Macht der Unternehmen im Kern als eine Folge der rasanten Internationalisierung der Produktionsmärkte bewertet, mit der die Handlungskapazitäten demokratischer Systeme auf der Ebene von Nationalstaaten nicht Schritt gehalten haben. Gewachsen sei zunächst das Druck- und Drohpotential von Unternehmen gegenüber dem Staat: „Large corporations have frequently outgrown the governance capacity of individual nation states. If they do not like the regulatory or fiscal regime in one country, they threaten to move to another, and increasingly states compete in their willingness to offer them favourable conditions, as they need the investment“.<sup>21</sup>

Für *Crouch* geht es jedoch nicht nur um einzelne Entscheidungen, sondern um weiterreichende Entwicklungen im Struktur- und Funktionsprofil von Staaten, welche aus dem internationalen Trend zu umfangreichen Privatisierungen und zum *contracting out* erwachsen. Regierungen verlören nicht nur die Entscheidungsgewalt über Bereiche, die die Lebensbedingungen einer großen Zahl von Bürgern unmittelbar betreffen, sondern unterminierten letzten Endes auch ihren eigenen Status als vertrauenswürdige und potentiell kompetente Institution. „As more and more state functions are sub-contracted to the private sector, so the state begins to lose competence to do things which once it managed very well. Gradually it even loses touch with the knowledge necessary to understand certain activities. It is therefore forced to sub-contract further and buy consultancy services to tell it how to do its own job. Government becomes a kind of institutional

19 Ebd., 74.

20 Ebd., 31.

21 Ebd., 29.

idiot“,<sup>22</sup> so die harsche Diagnose des Autors. „It is not surprising“, so *Crouch* weiter, „that government is coming to be seen as a mixture of incompetence to provide real services plus parasitic spinning and electioneering“.<sup>23</sup>

Hier ist nicht der geeignete Ort, um sich ausführlich mit den normativen Grundlagen von *Crouchs* Analyse auseinanderzusetzen. Jedenfalls einige kurze Hinweise erscheinen jedoch angezeigt, bevor im nächsten Abschnitt die Thesen über die „Post-Demokratie“ mit der Verfassungspraxis in der Bundesrepublik konfrontiert werden.

Von einer Studie, in deren Zentrum die Diagnose und Kritik einer Transformation der liberalen Demokratie zu einer „Post-Demokratie“ steht, würde man eigentlich erwarten, dass sie von einer grundsätzlich positiven Einstellung gegenüber dem Referenzmodell getragen ist. Das scheint bemerkenswerter Weise nicht der Fall zu sein. Die liberale Demokratie sieht *Crouch* offenbar als eine Herrschaftsform, die nicht nur empirisch (in der Verfassungspraxis), sondern auch normativ durch ein geringes Interesse an einer weitreichenden Einbindung von Bürgern und von gesellschaftlichen Organisationen jenseits des Wirtschaftssektors sowie durch gravierende strukturelle Ungleichheiten bestimmt ist. Ein solches Urteil erscheint so nicht gerechtfertigt. Richtig ist, dass die liberale Demokratie eine repräsentativdemokratische Herrschaftsform ist, die auf der Unterscheidung von Regierten und Regierenden basiert und in der die Macht der Regierten ein mittelbare ist. Demokratische Kontrolle und die Einforderung von politischer Verantwortung erfolgten zentral auf der Grundlage von Wahlen und der öffentlichen Rechtfertigung getroffener Entscheidungen durch gewählte Amtsinhaber. Die Praxis der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung in liberalen Demokratien mag vielerorts weit hinter deren normativen Idealen zurückbleiben. Der normative Anspruch der liberalen Demokratie ist es jedoch zweifelsohne, Herrschaft im Zeichen von Freiheit und Gleichheit zu gewährleisten.<sup>24</sup>

Auf einem (verbreiteten) Missverständnis beruht auch die implizite Gegenüberstellung zwischen der liberalen und der sozialen Demokratie. Wie in vielen ähnlichen Beiträgen der kritischen Demokratieforschung wird die liberale Demokratie als Gegenmodell zur sozialen Demokratie begriffen. Problematisch daran ist

22 Ebd., 41

23 Ebd., 43.

24 Vgl. *Helms, L.*: Dynamische Demokratie als Herausforderung und Ziel, in: ZSE, 7 (2009), 187–208, 191f.

zunächst die mangelnde Differenzierung zwischen grundlegenden institutionellen Komponenten der Herrschaftsorganisation und der materiellen Dimension der Staatstätigkeit. Als spezifischer Variante der Organisation von Herrschaft haftet der liberalen Demokratie, trotz erkennbarer konzeptueller Affinitäten zum Neoliberalismus als ökonomischer und politischer Doktrin,<sup>25</sup> kein vordefiniertes Policy-Profil an. Innerhalb der repräsentativdemokratischen Strukturen liberaler Demokratie stehen den regierenden Parteien vielmehr grundlegend unterschiedliche politische Gestaltungsmöglichkeiten offen. Zu Recht erklärt deshalb die Staatstätigkeitsforschung Unterschiede in der materiellen Politik von Staaten primär mit der parteipolitischen Zusammensetzung von Regierungen.<sup>26</sup> Regierende Parteien können ebenso gut für eine expansive Wohlfahrtsstaatlichkeit eintreten wie für eine neo-liberale Wirtschafts- und Sozialpolitik. Die unmittelbaren Wirkungen der Regierungspolitik auf das Herrschaftssystem sind begrenzt; sie betreffen vor allem die Verfassungspolitik, die üblicherweise auf der Grundlage spezieller qualifizierter Mehrheiten zustande kommt.<sup>27</sup>

Wie im Weiteren aufzuzeigen ist, sind speziellere Operationalisierungen der „Post-Demokratie“-These möglich, die über das hier vorgestellte Konzept hinausgreifen. Im ersten Teil des folgenden Abschnittes sollen jedoch zunächst die von *Crouch* unmittelbar bezeichneten Merkmale für die Bundesrepublik überprüft werden.

### III. Die Bundesrepublik – eine „Post-Demokratie“?

Um es vorwegzunehmen: Eine voll aufgeblühte „Post-Demokratie“ im Sinne der Visionen von *Colin Crouch* ist die Bundesrepublik Deutschland gewiss nicht.

25 Vgl. *Vázquez-Arroyo, A.*: Liberal Democracy and Neoliberalism: A Critical Juxtaposition, in: *New Political Science*, 30 (2008), 127–159.

26 Vgl. *Schmidt, M.G.*: The Impact of Political Parties, Constitutional Structures and Veto Players on Public Policy, in: *Keman, H.* (Hg.): *Comparative Democratic Politics*, London, 2002, 166–184.

27 Das Verhältnis zwischen der liberalen Demokratie, verstanden als spezifischer Typus der Herrschaftsorganisation, und der sozialen Demokratie im Sinne einer wohlfahrtsstaatlichen Demokratie ist im Übrigen keineswegs durch ein strukturelles Spannungsverhältnis oder gar eine prinzipielle Unvereinbarkeit gekennzeichnet. Die Möglichkeit, dass die positiven Leistungen der repräsentativen Demokratie – die zeitliche und entscheidungspolitische Entlastung der Bürger als politischen Amateuren auf der Basis einer Übertragung politischer Verantwortung auf eine mehr oder minder professionalisierte politische Klasse (vgl. *Stoker, G.*: *Why Politics Matters: Making Democracy Work*, Basingstoke, 2006, 14f.) – zum Tragen kommen können, ist unter anderem an ein gewisses Maß an materieller Sicherheit der Bürger geknüpft. Erst dieses schafft die Voraussetzungen dafür, dass die spezifische Entlastungsleistung der repräsentativen Demokratie und die daraus erwachsenden Freiheiten und Chancen der persönlichen Lebensgestaltung einer größtmöglichen Zahl von Bürgern zugutekommen kann.

Allerdings gibt es durchaus einzelne Entwicklungen und Phänomene, denen man „post-demokratische“ Züge zuerkennen könnte.

Deutschland ist kein Land, das faktisch von den großen Unternehmen regiert wird. Aufsehenerregende Beispiele für die von *Crouch* beschriebene weitgehende Machtlosigkeit von Regierungen gegenüber dem strategischen Gebaren einzelner Unternehmen hat es jedoch auch hierzulande gegeben. Erinnerung sei an die Anfang 2008 angekündigte Werksschließung Nokias in Bochum und die Verlagerung der dort angesiedelten Arbeitsplätze nach Rumänien, gegen die am Ende weder die verzweifelten Proteste der Gewerkschaften noch die wütenden Aktionen der nordrhein-westfälischen Landesregierung etwas auszurichten vermochten.<sup>28</sup>

Die Einsicht der Politik in das gewachsene Machtpotential der großen Unternehmen hat zu einer spezifischen Ausdifferenzierung der Verhandlungsdemokratie in der Bundesrepublik geführt.<sup>29</sup> Zu den wichtigsten Aspekten des informellen Regierungshandelns gehören heute Verhandlungen zwischen Regierungen und Akteuren des privaten bzw. privatwirtschaftlichen Bereichs. Die Beispiele für informelle Verhandlungen reichen von der Automobilbranche bis zur Atomindustrie. Die Praxis informeller Verhandlungen zwischen Regierungen und Akteuren des privaten Sektors mit dem Ziel, dabei zu normvermeidenden bzw. normersetzenden Vereinbarungen zu gelangen, ist schon vor Jahren auch von nüchternen Beobachtern als hochgradig problematisch bewertet worden.<sup>30</sup> Zwar mögen auf dem Wege informeller Verhandlungen im Einzelfall Kompromissentscheidungen gelingen, von denen nicht nur die privaten Verhandlungspartner des Staates profitieren, sondern auch der Staat, da dieser hierdurch ein politisches (Mit-)Steuerungspotential erlangt, das auf der Grundlage klassischer hierarchischer staatlicher Steuerungsinstrumente allein unerreichbar bliebe; zu den indirekten Nutznießern solcher Verhandlungen können zudem gegebenenfalls auch Dritte, wie insbesondere betroffene Arbeitnehmer, gehören. Demokratisch sind entsprechende Verfahren jedoch nicht. Es mangelt sowohl an Transparenz als auch, und vor allem, an einer parlamentarischen Kontrolle von informellen Verhandlungen und Verhandlungsergebnissen. Hinzu kommt die Gefahr eines gra-

28 Vgl. *Willeke, S.*: Nokia – Wie die Landesregierung in Nordrhein-Westfalen gegen einen Konzern kämpft, in: *Die Zeit* vom 27.03.2008, 6f.

29 Vgl. *Helms, L.*: Die Informalisierung des Regierungshandelns in der Bundesrepublik Deutschland, in: *ZSE*, 3/1 (2005), 70–96.

30 Vgl. etwa *Grimm, D.*: Läßt sich die Verhandlungsdemokratie konstitutionalisieren?, in: *Offe, C.* (Hg.), a.a.O., 193–210.

vierenden Verstoßes gegen das Gleichheitsprinzip, insofern der Staat nur mit solchen Akteuren des privaten Sektors verhandelt, die über ein ernstzunehmendes Droh- und Vetopotential verfügen.<sup>31</sup>

Die von *Crouch* beobachtete Tendenz zur „Privatisierung“ bzw. „Entstaatlichung“ ist in Ansätzen zu einem Bestandteil auch der politischen Nachkriegsgeschichte Deutschlands geworden.<sup>32</sup> Im Gegensatz zu der Situation in einigen anderen Ländern Westeuropas gibt es in der Bundesrepublik spezifische verfassungsrechtliche Grenzen der Privatisierung.<sup>33</sup> Wichtiger für den zunächst bescheidenen Privatisierungsumfang bis zum Ende der alten Bundesrepublik waren jedoch politische Faktoren, konkret eine begrenzte Übereinstimmung der christlich-liberalen Regierungskoalition in Fragen der Privatisierungspolitik. Der moderate Privatisierungsschub während der achtziger Jahre markierte im Rückblick freilich nur die erste Phase auf einem Weg, den vor 1989 niemand für möglich gehalten hätte: „Während die Privatisierungspolitik nach der ‚Bonner Wende‘ durch Inkrementalismus gekennzeichnet war, gewann sie nach der Einheit in den neuen Ländern, aber auch in Gesamtdeutschland an Bedeutung. Die Treuhandanstalt privatisierte, abseits unflexibler Entscheidungsstrukturen, fast vollständig das volkseigene Vermögen in Ostdeutschland“.<sup>34</sup> Angesichts begünstigender internationaler Rahmenbedingungen der Privatisierungspolitik verloren parteipolitische und institutionelle Determinanten der Staatstätigkeit ab den frühen neunziger Jahren dann an Gewicht. Die Ablösung der christlich-liberalen Regierungskoalition durch Rot-Grün führte (auch) mit Blick auf die Privatisierung nicht zu einem radikalen Kurswechsel der Regierungspolitik.<sup>35</sup>

31 Ebd., 202.

32 Die empirische Forschung hat freilich längst, auch im breiteren vergleichenden Kontext, auf die Notwendigkeit einer Differenzierung populärer Entstaatlichungsvisionen hingewiesen. Vgl. etwa *Castles, F.G.* (Hg.): *The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of Globalisation*, Cheltenham/Northampton, 2007.

33 Vgl. *Maurer, H.*: Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Privatisierung in Deutschland, in: *Juridica International*, 14/1 (2009), 4–13.

34 Vgl. *Mayer, F.*: *Vom Niedergang des unternehmerischen Staates. Privatisierungspolitik in Großbritannien, Frankreich, Italien und Deutschland*, Wiesbaden, 2006, 236; siehe speziell hierzu *Siegmund, U.*: *Privatisierungspolitik in Ostdeutschland: eine politökonomische Analyse der Treuhandanstalt*, Wiesbaden, 2001; *Seibel, W.*: *Verwaltete Illusionen: Die Privatisierung der DDR-Wirtschaft durch die Treuhandanstalt und ihre Nachfolger*, Frankfurt a.M./New York, 2005.

35 Vgl. *Zohlnhöfer, R.*: *Vom Wirtschaftswunder zum kranken Mann Europas? Wirtschaftspolitik seit 1945*, in: *Schmidt, M.G./Zohlnhöfer, R.* (Hg.): *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949*, Wiesbaden, 2006, 285–313, hier 305ff.

Das politisch-institutionelle Profil der Bundesrepublik der Gegenwart ist gegenüber früheren Jahrzehnten durch eine geringere Zahl öffentlicher Unternehmen bzw. Bundesbeteiligungen geprägt. Die Anstrengungen zur Eindämmung der globalen Finanzkrise waren zwar auch in Deutschland von einem beispiellosen Einsatz finanzieller Ressourcen gekennzeichnet.<sup>36</sup> Die diesbezüglichen Entscheidungen der Bundesregierung seit 2008 sollten jedoch nicht ohne weiteres mit einer „Rückkehr des nationalen Interventionsstaates“ gleichgesetzt werden. Die zur Krisenbekämpfung ergriffenen Maßnahmen beschleunigten einen jahrzehntelangen Trend zu einer immer höheren Staatsverschuldung, welche die politischen Gestaltungsmöglichkeiten deutscher Regierungen auf absehbare Zeit signifikant strukturell begrenzen dürfte.<sup>37</sup> Unabhängig von diesen heute nicht zuverlässig abzuschätzenden Entwicklungen gehört Deutschland zu jenen Ländern, in denen dem Staat auf Seiten der Bürger weiterhin einiges zugetraut wird. Der Ruf eines „institutionellen Idioten“ haftet dem Staat hierzulande bis auf Weiteres jedenfalls nicht an.

Substantielle Anzeichen für eine systematische „Fremdsteuerung“ der politischen Parteien durch finanzmächtige Unternehmen bzw. eine wachsende Abhängigkeit der Parteien von Geldern der Großindustrie gibt es kaum. Sowohl die Regeln für die Wahlwerbung von Parteien in den Medien (speziell im Bereich des Fernsehens) als auch, und im Besonderen, die früh eingeführte öffentliche Parteienfinanzierung zielen darauf ab, mögliche Versuchungen der politischen Parteien zu zügeln und eine größtmögliche politische Chancengleichheit unterschiedlicher Gruppierungen zu gewährleisten. Das vielfach reformierte System der öffentlichen Parteienfinanzierung hat es offensichtlich nicht vermocht, Korruptionsversuchen unterschiedlichen Zuschnitts einen wirkungsvollen Riegel vorzuschieben.<sup>38</sup> Von spektakulären Einzelfällen kann jedoch nicht überzeugend auf eine strukturelle „Verrottung“ der deutschen Parteiendemokratie geschlossen werden.

36 Vgl. *Bischoff, J.*: Jahrhundertkrise des Kapitalismus, Hamburg, 2009; *Heun, W.*: Der Staat und die Finanzkrise, in: *Juristen Zeitung*, 65/2 (2010), 53–62.

37 Vgl. *Streeck, W.*: Noch so ein Sieg, und wir sind verloren. Der Nationalstaat nach der Finanzkrise, in: *Leviathan*, 38 (2010), 159–173. Jedenfalls am Rande ist jedoch darauf hinzuweisen, dass nicht jede Politik mit Ausgaben verbunden ist und sich staatliche Handlungsfähigkeit auch in der Fähigkeit zu gesetzlicher Normierung manifestieren kann, die keine Leistungsansprüche begründet. Das gilt selbst für jene Entscheidungen, die seitens der Politikwissenschaft als politische „Schlüsselentscheidungen“ klassifiziert werden. Vgl. *von Beyme, K.*: Der Gesetzgeber, Opladen, 1997.

38 Vgl. *Adams, K.H.*: Parteienfinanzierung in Deutschland, Marburg, 2005; *Krumholz, A.*: Finanzierung und Rechnungslegung der politischen Parteien und deren Umfeld, Baden-Baden, 2010.

Ein ambivalentes Bild zeigt sich auch auf dem Feld innerparteilicher Demokratie. Die dominante Entwicklungstendenz auf der Ebene von Organisationsreformen seit den neunziger Jahren verlief bei praktisch allen im Bundestag vertretenen Parteien (mit Ausnahme der Grünen, die ihre zunächst extrem basisdemokratisch geprägte Parteiorganisation schrittweise am Kriterium der Entscheidungsfähigkeit ausrichteten) in Richtung einer formalen Stärkung von Mitgliedern im innerparteilichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess. Damit schlossen sich die deutschen Parteien mit einer gewissen Verzögerung dem allgemeinen Trend westeuropäischer Parteienentwicklung an. Die praktischen Auswirkungen der unterschiedlichen Reformmaßnahmen, wie die Einführung von Mitgliederplebisziten über Sach- und Personalfragen, blieben allerdings denkbar bescheiden.<sup>39</sup> Umgekehrt gibt es aber auch kaum Anzeichen für eine systematische Ausbeutung der neu geschaffenen Strukturen durch eine auf „plebiszitäre Führung“ setzende Parteispitze. Nach Einschätzung prominenter Vertreter der deutschen Parteienforschung haben sich die strukturellen Bedingungen „präsidialer“ Parteiführung im historischen Vergleich alles in allem sogar eher verschlechtert.<sup>40</sup>

Als florierende Mitgliederorganisationen lassen sich die deutschen Parteien kaum bezeichnen. Ende 2008 lag der Organisationsgrad der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien bei nur knapp 2 Prozent der beitragsberechtigten Bevölkerung.<sup>41</sup> Diese Zahl muss im internationalen Vergleich zwar nicht als katastrophal gering gelten, aber der gegenwärtige Status quo ist sowohl gemessen an den historischen Höchstständen der Mitgliederentwicklung in den siebziger Jahren als auch im Vergleich mit einigen anderen Ländern Westeuropas bescheiden.<sup>42</sup> Ein evolutionär rückläufiges Interesse der Bürger an einer Partei-

39 Vgl. *Wiesendahl, E.*: Mitgliederparteien am Ende? Eine Kritik der Niedergangsdiskussion, Wiesbaden, 2006, S. 157f.

40 Vgl. *Lösche, P.*: Politische Führung und Parteivorsitzende. Einige systematische Überlegungen, in: *Forkmann, D./Schlieben, M.* (Hg.): Die Parteivorsitzenden in der Bundesrepublik Deutschland 1949–2005, Wiesbaden, 2005, 349–368.

41 Vgl. *Niedermayer, O.*: Die Entwicklung der Parteimitgliedschaften von 1990 bis 2009, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 41/2 (2010), 421–437.

42 Vgl. *Mair, P./van Biezen, I.*: Party Membership in Twenty European Democracies, 1980–2000, in: *Party Politics*, 7/1 (2001), 5–21. Die Situation in Österreich, wo der Organisationsgrad der Parteien weiterhin über 16 Prozent liegt (<http://derstandard.at/1224776617579/Wieviele-Mitglieder-haben-die-oesterreichischen-Parteien-jeweils>), erinnert daran, dass die Motive für eine Mitgliedschaft nicht zwingend etwas mit der Lust an der Demokratie zu tun haben müssen. Wo die Macht der Parteien, wie in Österreich, auch in politikfernen Bereichen außerordentlich groß ist, gilt das Parteibuch gleichsam als entscheidende „Jobqualifikation“. So *Föderl-Schmid, A.*: Selbstverständlicher Postenschacher, in: *Der Standard* vom 28.05.2010, 40.

mitgliedschaft ist unübersehbar, obwohl die jüngsten Entwicklungen nicht ausschließlich auf eine Konsolidierung auf moderatem Niveau deuten, sondern vereinzelte Zuwächse von Parteimitgliedern einschließen.<sup>43</sup>

Ob die Schrumpfung der Parteimitgliedschaften tatsächlich primär den Parteien anzulasten ist oder diese eher Ausdruck einer allgemein wachsenden Unlust von Bürgern ist, sich in etablierten politischen Organisationen zu engagieren, ist seit vielen Jahren umstritten. Für die zweite Einschätzung sprechen Befunde der empirischen Bewegungsforschung, welche für die Bundesrepublik insgesamt ein Bild zeichnet, das durch eine ansehnliche Beliebtheit und gesellschaftliche Wertschätzung unkonventioneller Beteiligungsformen (sowie beträchtliche politische Wirkungen derselben) bestimmt ist.<sup>44</sup> Von einer echten „Bewegungsgesellschaft“ kann zwar auch weiterhin nur bedingt gesprochen werden, aber ebenso wenig von einem breiten und generellen Trend hin zu einem Rückzug der Bürger aus dem politischen Raum. Auch speziellere Studien über das „Soziale Kapital“ in der Bundesrepublik, kommen zu dem Ergebnis, dass dieses im Zeitverlauf nicht abgenommen habe.<sup>45</sup>

Belastbare international vergleichende Befunde zur Medienkonzentration in den konsolidierten Demokratien gibt es, vor allem aufgrund vielfältiger Operationalisierungsprobleme, bislang kaum.<sup>46</sup> Gemessen an der einzigartigen Verknüpfung von politischer Macht und Medieneigentum im Italien Silvio Berlusconi erscheinen die hiesigen Verhältnisse als weitgehend unproblematisch. Speziellere Studien über die Entwicklung der Medienkonzentration zeichnen für die Bundesrepublik jedoch ein eher beunruhigendes Bild. In einer aktuellen Bestandsaufnahme konstatiert ein langjähriger Beobachter geradezu einen „Konzentrationsprung“ auf dem Tageszeitungsmarkt.<sup>47</sup> Auf die fünf größten Verlage entfielen 2008 bereits 44,8 Prozent; nie zuvor seit 1989 sei der Konzentrationsprozess in

43 Zuwächse verzeichneten zwischenzeitlich vor allem die FDP (flächendeckend) und die Grünen (mit Ausnahme Berlins) sowie Die Linke in den westdeutschen Ländern. Vgl. *Niedermayer, O.*, a.a.O.

44 Vgl. *Roth, R./Rucht, D.* (Hg.): Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945, Frankfurt a.M./New York, 2008.

45 Vgl. *Offe, C./Fuchs, S.*: A Decline of Social Capital? The German Case, in: *Putnam, R.* (Hg.): *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, New York/Oxford, 2002, 189–243.

46 Vgl. *Knoche, M.*: Medienkonzentration, in: *Thomaß, B.* (Hg.): *Mediensysteme im internationalen Vergleich*, Konstanz, 2007, 122–144.

47 Vgl. *Röper, H.*: Konzentrationsprung im Markt der Tageszeitungen, in: *Media Perspektiven*, 8/2008, 420–437.

der Tageszeitungsbranche so hoch gewesen.<sup>48</sup> Mehrfachverwendungen journalistischer Beiträge führten überdies zu einer wachsenden Angleichung der Inhalte unterschiedlicher Blätter. Speziell für den lokalen Bereich werden deshalb gravierende „Vielfaltsdefizite“ befürchtet.<sup>49</sup>

Deutschland gehört nach wie vor zu den Ländern mit einer prominenten Stellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Der internationale Trend in Richtung Kommerzialisierung hat jedoch nicht an den deutschen Grenzen halt gemacht und bereits vor mehr als einem Vierteljahrhundert zur Herausbildung eines „dualen Systems“ geführt.<sup>50</sup> Eine nachhaltige Folgewirkung dieser Strukturveränderung ist in signifikanten Qualitätseinbußen der politischen Berichterstattung zu sehen. Das belegen sowohl Expertenurteile als auch empirische Studien über die Wahrnehmung auf Seiten von Mediennutzern. Die Nachrichtensendungen privater Sender sind nicht nur „politikärmer“, sie werden auch als deutlicher „schlechter“ empfunden als die Nachrichtensendungen der öffentlich-rechtlichen Anstalten.<sup>51</sup> Der mit Blick auf andere Systeme konstatierte spezifische Anpassungsdruck, der sich aus der fortschreitenden Kommerzialisierung der Mediensysteme ergibt,<sup>52</sup> betrifft freilich auch die öffentlich-rechtlichen Anbieter in der Bundesrepublik und macht die Qualitätssicherung zu einer fortwährenden Herausforderung und Aufgabe.

Der durch die Präsenz der kommerziellen Medien in Teilen gewandelte Stil der politischen Berichterstattung hat seinen Niederschlag im politischen Entscheidungssystem gefunden. Untersuchungen kommen zwar zu dem Ergebnis, dass die „Medialisierung“ im Innern der Regierung bislang zwar zu keinen bedenklichen strukturellen und funktionellen Veränderungen geführt habe.<sup>53</sup> Wandlungsprozesse auf der Ebene der Regierungskommunikation sind aber unübersehbar. Sie umfassen einen Wandel des Stellenwerts unterschiedlicher Medientypen und

48 Ebd., 420.

49 Ebd., 424.

50 Vgl. *Kleinstauber, H.J.*: Germany, in: *Kelly, M./Mazzoleni, G./McQuail, D.* (Hg.): *The Media in Europe. The Euromedia Handbook*, 3. Aufl., London, 2004, 78–87; *Meyn, H.*: *Massenmedien in Deutschland*, Konstanz, 2004, 135ff.

51 Vgl. *Daschmann, G.*: Qualität von Fernsehnachrichten: Dimensionen und Befunde, in: *Media Perspektiven*, 5 (2009), 257–266.

52 Vgl. *Syvretsen, T.*: Challenges to Public Television in the Era of Convergence and Commercialization, in: *Television & New Media*, 4 (2003), 155–175.

53 Vgl. *Schatz, H.*: Regieren in der Mediengesellschaft. Zur Medialisierung von Politik und Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Jann, W./König, K.* (Hg): *Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Tübingen, 2008, 127–174.

eine technische Modernisierung im Rahmen der politischen „Selbstvermarktung“, bis hin zu spezifischen Anpassungsleistungen der politischen Rhetorik von Akteuren des Entscheidungssystems.<sup>54</sup> Der von *Crouch* erwähnte Personalisierungstrend auf der Ebene der Regierungskommunikation fällt in der Bundesrepublik gleichwohl weniger dramatisch aus als in vielen anderen Ländern Europas. Im Gegensatz zu den Regierungschefs in einigen Systemen mit traditionell stärker kollektiv bzw. kollegial geprägten Exekutivstrukturen, standen deutsche Kanzler schon Jahrzehnte vor dem Eintritt der europäischen Demokratien in das „Medienzeitalter“ im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit.

Entsprechendes gilt für die Personalisierung auf der elektoralen Ebene: Ein „Kanzlerbonus“ bei Wahlen zum Deutschen Bundestag wurde in der Forschung bereits ausgemacht, als die große Mehrheit der Deutschen das politische Geschehen über das Fernsehen noch in schwarz-weiß verfolgte.<sup>55</sup> Nichtsdestotrotz konnten empirische Langzeitstudien zeigen, dass sich Tendenzen der Personalisierung auf der Ebene von Wahlentscheidungen in deutlich engeren Grenzen hielten als weithin behauptet. Die Entscheidung für eine Partei (unter Berücksichtigung präferierter Koalitionsoptionen) war in der Bundesrepublik schon immer ein deutlich stärkeres Wahlmotiv als die Frage nach dem Kanzlerkandidaten.<sup>56</sup> Das gilt auch für die Bundestagswahl 2009, bei der ein außerordentlich hohes Maß an Personalisierung gemessen wurde.<sup>57</sup>

Die Wahlbeteiligungsrate bei der Bundestagswahl 2009 markierte mit weniger als 71 Prozent einen historischen Tiefstand.<sup>58</sup> In der empirischen Forschung

54 Vgl. insbesondere *Kamps, K./Nieland, J.-U.* (Hg.): *Regieren und Kommunikation: Meinungsbildung, Entscheidungsfindung und gouvernementales Kommunikationsmanagement*, Köln, 2006; *Rosumek, L.*: *Die Kanzler und die Medien: Acht Portraits von Adenauer bis Merkel*, Frankfurt a.M./New York, 2007.

55 Vgl. die Dokumentation bei *Rudzio, W.*: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 5. Aufl., Wiesbaden, 2005, 188.

56 Vgl. *Brettschneider, F./Gabriel, O.W.*: *The Nonpersonalization of Voting Behavior in Germany*, in: *King, A.* (Hg.): *Leaders' Personalities and the Outcomes of Democratic Elections*, Oxford, 2002, S. 127-157.

57 Lediglich 28 Prozent der Befragten erklärten, dass ihnen die „Kanzlerfrage“ wichtiger sei als die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung. Vgl. Forschungsgruppe Wahlen, e.V., *Bundestagswahl: Eine Analyse der Wahl vom 27. September 2009*, Berichte der Forschungsgruppe Wahlen, Nr. 138, Mannheim, 2009, 38.

58 Wie bei jeder der fünf vorausgehenden gesamtdeutschen Bundestagswahlen lag die Wahlbeteiligung im Osten auch bei der Bundestagswahl 2009 mit 64,7 Prozent deutlich unter dem Wert für Westdeutschland (72,2 Prozent). Diesbezüglich von einer stärker „post-demokratischen“ Konstellation zu sprechen, müsste freilich als rhetorischer Missgriff gelten, da die Demokratie in weiten Teilen Ostdeutschlands bislang zu keinem Zeitpunkt wirklich tief verwurzelt war. Vgl. aktuell, statt vieler, *Niedermayer, O.*: *Bevölke-*

finden sich Hinweise darauf, dass dafür vor allem der weitgehende Verzicht der Unionsparteien auf eine detaillierte sachpolitisch-inhaltliche Wahlkampfauseinandersetzung verantwortlich war.<sup>59</sup> Ebenfalls begünstigt wurde die geringe Beteiligung durch den Umstand, dass der Wahlsieg der Union über die SPD in hohem Maße vorhersehbar erschien. Unter diesen spezifischen Voraussetzungen gelang es der SPD nicht, ihre (potentiellen) Anhänger zu mobilisieren.<sup>60</sup> Man könnte deshalb versucht sein, die geringe Wahlbeteiligung 2009 als stark situativ bedingt zu bewerten.

Der offenbar zentrale Einfluss der weitgehenden Abwesenheit einer inhaltlichen Wahlkampfauseinandersetzung auf die Wahlbeteiligung lässt jedoch auch kritischere Deutungen zu. Immerhin bildet die mangelnde inhaltliche Unterscheidbarkeit und Auseinandersetzung zwischen den maßgeblichen konkurrierenden Parteien seit langem einen Kernaspekt von Diagnosen zur Strukturkrise des *party government* in Westeuropa.<sup>61</sup> Sinkende Wahlbeteiligung wird dabei zu Recht überwiegend als Indikator einer nachlassenden Legitimation politischer Systeme gedeutet. Eine geringe bzw. sinkende Wahlbeteiligung birgt zudem latente Gefährdungen des Gleichheitsprinzips, auf der Ebene deskriptiver Repräsentation ebenso wie im Hinblick auf die substantielle Repräsentation politisch-gesellschaftlicher Interessen. Die bei niedriger Wahlbeteiligung deutlich größeren Anteile gebildeter Wählerschichten begünstigen letztlich einen „class bias in public policies“<sup>62</sup>, da zum einen wohlhabendere und gebildete Schichten eine höhere Wahlbeteiligung aufweisen und Politiker zum anderen dazu neigen, die Interessen von Wählern ernster zu nehmen als die von Nichtwählern.

Man kann in der Auseinandersetzung mit dem Konzept der „Post-Demokratie“ weitergehen und abstraktere Kriterien und Maßstäbe anlegen, die bei *Crouch* zwar angedeutet werden, aber nicht vollständig entwickelt sind. Als zentral kön-

rungeinstellungen zur Demokratie: Kein Grundkonsens zwischen Ost- und Westdeutschen, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 40 (2009), 383–397.

59 Vgl. Forschungsgruppe Wahlen, a.a.O., 20, 23.

60 Ebd., 13, 16.

61 Vgl. *Mair, P.*: The Challenge to Party Government, in: *West European Politics*, 31 (2008), 211–243, hier 212f.

62 So *Schmitter, P.C./Trechsel, A.H.* (co-ordinators): *The Future of Democracy in Europe: Trends, Analyses and Reforms* (Integrated Project “Making Democratic Institutions Work”, Council of Europe), Brüssel, 2004, 30.

nen dabei der „Grad politischer und gesellschaftlicher Egalität“ und der „Grad der Authentizität politischer Willensbildung“ angesehen werden.<sup>63</sup>

Speziell von der politischen Gleichheit war bereits die Rede. Der Punkt erschöpft sich jedoch offensichtlich nicht in der Frage nach den ungleichen Chancen bestimmter privater Akteure, mit dem Staat in informelle Verhandlungen eintreten zu können, und die möglicherweise daraus resultierenden Ungleichheiten auf der Ebene materieller Staatstätigkeit. Politisch-gesellschaftliche Gleichheit wird heute zu Recht in hohem Maße auch auf den Geschlechteraspekt bezogen. Gewiss wäre Geschlechterungleichheit in historischer Perspektive eher als vordeмократische denn als „post-demokratische“ Erscheinung zu klassifizieren. In konzeptueller Hinsicht liegt dieser Aspekt aber zweifelsohne im Gesichtsfeld der Beschäftigung mit einer möglichen „Post-Demokratisierung“ im Sinne einer Verletzung der Gleichheitsnorm. Gemessen an den in anderen konsolidierten Demokratien erreichten Standards der geschlechterbezogenen Gleichstellung und dem quantitativen Umfang der Repräsentation von Frauen in den zentralen politischen Institutionen nimmt die Bundesrepublik zwar keine internationale Spitzenposition ein. Noch weniger gerechtfertigt erschiene es jedoch, für Deutschland von einem besonders hohen Maß an geschlechterbezogener Ungleichheit bzw. Unterrepräsentation von Frauen zu sprechen.<sup>64</sup>

Eine andere Dimension der politischen Gleichheit betrifft die Bedingungen für die Inanspruchnahme politischer Beteiligungsrechte, insbesondere das Recht zur Teilnahme an Wahlen. In Teilen der theoretisch orientierten Literatur über Wahlrechtsregime erscheinen Begründungen des „ethnischen Nationalismus“, bei dem das Wahlrecht an das Kriterium der Staatsangehörigkeit geknüpft ist, nicht als grundsätzlich alternativlos.<sup>65</sup> Ebenfalls diskutiert werden die Bedeutung des Aufenthaltsorts oder der Entscheidungsbetroffenheit als Grundlage des Rechts zur Teilnahme an Wahlen. Wie beinahe sämtliche konsolidierten liberalen Demokratien hält auch die Bundesrepublik am Kriterium der Staatsangehörigkeit

63 So *Buchstein, H.*: Besprechung von Colin Crouch, *Post-Democracy*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 46 (2005), 489–487.

64 Vgl. *Ostner, I.*: Gleichstellungspolitik: neu, oktroyiert, ungeliebt?, in: *Schmidt, M./Zohlnhöfer, R.* (Hg.), a.a.O., 263–285; *Höcker, B.*: 50 Jahre Frauen in der Politik: späte Erfolge, aber nicht am Ziel, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 24-25/2008, 10–18; *Lang, S.*: Contested Institutionalisation? Women's Policy Agencies and Challenges to Gender Equality in Germany, in: *German Politics*, 18/1 (2009), 55–70.

65 Vgl. *Bauböck, R.*: Migration und politische Beteiligung: Wahlrecht jenseits von Staatsgebiet und Staatsangehörigkeit, in: *Oberlechner, M.* (Hg.): *Die missglückte Integration? Wege und Irrwege in Europa*, Wien, 2006, 209–223.

fest.<sup>66</sup> Darin Züge der „Entdemokratisierung“ zu sehen, erscheint auf den ersten Blick wenig angemessen, insofern niemandem bereits zugestandene Rechte wieder aberkannt werden. Eine politisch relevante Dynamik ergibt sich jedoch aus der expansiven internationalen Migration. Die etablierte demokratische Norm, nach der die Summe der Regierten das Recht besitzen soll, mittels der Teilnahme an Wahlen die Auswahl und Abwahl der Regierenden zu bestimmen, büßt dadurch zweifelsohne an Geltung ein. Sie gilt nur für jene, bei denen sich der Status des bzw. der Regierten mit jenem der Staatsangehörigkeit vereint. Im Zuge einer anhaltenden internationalen Migration verlieren die Kategorien „Volk“ und „Regierte“ an Deckungsgleichheit.<sup>67</sup> Im Vergleich zu anderen europäischen Staaten ist die Bundesrepublik von dieser Herausforderung sogar im besonderen Maße betroffen: Zu Beginn des 21. Jahrhunderts lebten etwa 45 Prozent aller „Drittstaatenangehörigen“ auf dem Gebiet der EU in Deutschland.<sup>68</sup>

Was die Frage nach der sozialen Gleichheit in der Bundesrepublik betrifft, ist festzustellen, dass diese in den vergangenen Jahren tendenziell abgenommen hat. Mit Blick auf die sozio-strukturellen und sozio-ökonomischen Parameter im vereinigten Deutschland attestieren Betrachter wie *Claus Leggewie* eine zunehmende soziale Differenzierung, keineswegs nur zwischen Ost und West. Vielmehr sei Deutschland als Ganzes sozial ungleicher geworden mit Rekordwerten bei der Armutsquote in Ost- und Westdeutschland. In diesem Sinne spricht der Autor mit provokativem Unterton von einer schleichenden „Veröstlichung“ des vereinigten Deutschlands.<sup>69</sup> Die jüngsten, methodisch allerdings angegriffenen Zahlen belegen den fortgesetzten Trend in Richtung einer materiellen Ausdifferenzierung der deutschen Gesellschaft und der signifikanten Zunahme von (relativer) Armut.<sup>70</sup>

66 Vgl. *Waldrauch, H.*: Wahlrechte ausländischer Staatsangehöriger in europäischen und klassischen Einwanderungsstaaten: Ein Überblick, in: Wiener Hefte zu Migration in Theorie und Praxis 1/1 (2003), 55–75.

67 Vgl. *Pelinka, A.*: Demokratie – Weg und Ziel. Zwischen Gleichheit und Differenz, in: Wiener Hefte zu Migration in Theorie und Praxis, 1/1 (2003), 45–53.

68 Vgl. *Green, S.*: Zwischen Kontinuität und Wandel: Migrations- und Staatsangehörigkeitspolitik, in: *Schmidt, M./Zohlhöfer, R.* (Hg.), a.a.O., 113–134, hier 114.

69 Vgl. *Leggewie, C.*: Veröstlichung oder: Vom Zäsur- zum Differenzbewusstsein, in: *Jesse, E./Sand-schneider, E.* (Hg.), Neues Deutschland. Eine Bilanz der deutschen Wiedervereinigung, Baden-Baden, 2008, 15–25.

70 Daten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung zufolge stieg der Anteil der Gesamtbevölkerung, der unterhalb der Armutsgrenze lebte, zwischen Ende der neunziger Jahre und 2008 um rund ein Drittel auf 14 Prozent bzw. 11,5 Millionen Menschen. Vgl. *Grabka, M.M./Frick, J.R.*: Weiterhin hohes Armutsrisiko in Deutschland: Kinder und junge Erwachsene sind besonders betroffen, in: Wochenbericht des DIW Berlin, 7/2010, 2–11.

Wie steht es schließlich um den Grad der Authentizität politischer Willensbildung in der Bundesrepublik? Die rechtliche und politische Gewährleistung der Mindeststandards einer authentischen Willensbildung – wie insbesondere die unbeschränkte Freiheit der Meinungsäußerung – steht (weitestgehend) außer Frage.<sup>71</sup> Bei Anlegung strengerer Maßstäbe ergibt sich jedoch ein weniger makellos Bild.

Von einer intensiven Authentizität der demokratischen Willensbildung kann in repräsentativdemokratischen Systemen nur gesprochen werden, wenn Wahlen zum Parlament als die wichtigste Form der politischen Willensäußerung der Bürger über die Zuweisung und den Entzug von Regierungsverantwortung und politischer Entscheidungsmacht entscheiden. In kaum einer der konsolidierten parlamentarischen Demokratien erfolgt die Regierungsbildung in unmittelbarer Abhängigkeit vom Ausgang der Parlamentswahlen.<sup>72</sup> In Systemen mit Mehrheitswahl sind klare parlamentarische Mehrheiten einer Partei zumeist den Verzerrungswirkungen des Wahlsystems geschuldet. Bei den parlamentarischen Mehrheiten regierender Parteien in diesen Systemen handelt es sich in aller Regel um *manufactured majorities*, denen jedoch üblicherweise zumindest relative Mehrheiten auf der Ebene der Stimmenverteilung entsprechen. In den meisten Ländern mit Verhältniswahlsystem und der Vorherrschaft von Koalitionsregierungen besteht kein vergleichbarer Konnex zwischen dem Wahlergebnis und der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung. Erreichbar wäre dies dort nur auf der Grundlage von verbindlichen Koalitionsaussagen der Parteien vor der Wahl.

Diese stellen in Deutschland (und nicht nur hier) jedoch lediglich eine Ausnahme von der Regel dar. Weitaus üblicher ist es, dass sich Parteien bis nach der Wahl alle Optionen offenzuhalten trachten. Speziell für die Bundesrepublik kommt noch etwas anderes hinzu: Die meisten großen Machtwechsel (im Sinne einer signifikanten Veränderung der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung) wie auch viele Kanzlerwechsel vollzogen sich in auffälliger Unabhängigkeit von Wahlen und Wahlergebnissen.<sup>73</sup> Zum ersten vollständigen Austausch der regierenden Parteien auf Bundesebene kam es erst im Gefolge der Bundes-

71 Freilich wird auch hierüber gelegentlich kontrovers diskutiert. Vgl. etwa *Schaefer, J.P.*: Wie viel Freiheit für die Gegner der Freiheit?, in: Die öffentliche Verwaltung, 63 (2010), 379–387.

72 Vgl. *Mattila, M./Raunio, T.*: Does Winning Pay? Electoral Success and Government Formation in 15 West European Countries, in: European Journal of Political Research, 43 (2004), 263–285.

73 Vgl. *Helms, L.*: ‘Machtwechsel’ in der Bundesrepublik Deutschland, in: Jahrbuch für Politik, 4 (1994), 225–248.

tagswahl von 1998. Sowohl Regierungs- als auch Kanzlerwechsel zwischen zwei Bundestagswahlen hat es seither nicht mehr gegeben (wenngleich nachfolgende Regierungsbildungen zum Teil wiederum nur durch eine partielle Alternation der Parteien an der Regierung geprägt waren). Mit Blick auf die Bundesebene ist in historischer Perspektive deshalb insgesamt ein moderater Trend hin zu einer stärkeren demokratischen Rückbindung der Regierungsbildung, jedenfalls keine sich im Zeitverlauf verringernde Authentizität der politischen Willensbildung zu konstatieren.

Im Zuge einer näheren Betrachtung muss freilich auffallen, dass die Bedingungen einer klaren Zuweisung politischer Verantwortung in der Bundesrepublik zum Teil unabhängig von den genannten Aspekten nicht sehr günstig beschaffen sind. Die Möglichkeit einer ergebnisrelevanten Authentizität der politischen Willensbildung ist an die Bedingung eines hinreichenden Maßes an Transparenz des politischen Entscheidungsprozesses geknüpft. Demokratische Kontrolle von Regierungen über den Weg von Wahlen ist nur möglich, wenn für den Bürger zweifelsfrei erkennbar ist, wer welche Entscheidung zu verantworten hat. Dieses Kriterium ist in der Bundesrepublik bekanntlich nur mit Einschränkungen erfüllt. Die großen Entscheidungen kommen regelmäßig im Zusammenwirken von Regierungs- und Oppositionsparteien zustande, wofür vor allem die strategische Position des Bundesrates im Entscheidungssystem verantwortlich ist. In diesem Sinne wurde die Bundesrepublik treffend als ein „Staat der großen Koalitionen“ beschrieben.<sup>74</sup>

Auch die demokratische Qualität des politischen Diskurses in der Bundesrepublik, eine weitere wichtige Dimension der Authentizität politischer Willensbildung, scheint durchaus noch Luft nach oben zu besitzen. Das betrifft unter anderem die Qualität der öffentlichen politischen Willensbildung (bzw. der öffentlichen Begründung des politischen Willens konkurrierender Akteure) auf der Ebene des Parlaments. Gemessen an den historischen Anfängen des deutschen Parlamentarismus und dem frühen parlamentarischen Debattenstil, dem nach einem berühmten Urteil *Ernst Fraenkels* lange anzumerken war, dass sich das parlamentarische Regime in Deutschland deutlich später herausbildete als die staatliche Bürokratie<sup>75</sup>, hat die Bundesrepublik längst ein solides Qualitätsniveau

74 So *Schmidt, M.G.*: Germany: The Grand Coalition State, in: *Colomer, J.M.* (Hg.): Comparative European Politics, 3. Aufl. London/New York, 2008, 58–93.

75 Vgl. *Fraenkel, E.*: Deutschland und die westlichen Demokratien, 5. Aufl., Stuttgart u.a., 1973, 24.

parlamentarischer Debattenkultur erreicht.<sup>76</sup> Aus dieser Perspektive schiene es wenig angemessen, von einer schleichenden „Post-Demokratisierung“ zu sprechen. Allerdings gibt es durchaus Beobachter, denen die parlamentarischen Debatten der Gegenwart, im Vergleich zu jenen während der Zeiten eines *Willy Brandt*, *Herbert Wehner* oder *Franz-Josef Strauß*, als blutleer, leidenschaftslos und damit zugleich wenig authentisch erscheinen.<sup>77</sup>

In der jüngeren Demokratieforschung finden sich vermehrt Einschätzungen, denen zufolge repräsentativdemokratische Verfahren allein ohnehin nur begrenzt in der Lage seien, ein hohes Maß an Authentizität politischer Willensbildung zu gewährleisten.<sup>78</sup> Soweit dem so ist, wären die Folgen für ein politisches System wie das der Bundesrepublik, das auf Bundesebene nach wie vor vollständig auf direktdemokratische Verfahren verzichtet, zwangsläufig gravierend. Pauschal kann der These von der prinzipiellen Überlegenheit direktdemokratischer Verfahren jedoch nicht beigegeben werden.

Empirische Studien suggerieren zwar, „dass Abstimmungen die politische Kommunikation demokratisch in Bezug auf Transparenz und Rationalität sowie Öffnung der Machtstrukturen qualifizieren können“.<sup>79</sup> Aber nicht jede Ausprägung der direkten Demokratie würde zwingend die Authentizität der politischen Willensbildung erhöhen. Wo es um die Ergänzung etablierter repräsentativdemokratischer Strukturen durch direktdemokratische Verfahren geht, ist insbesondere dem Kriterium der strukturellen und funktionalen Kompatibilität bestehender und möglicher neuer Institutionen Rechnung zu tragen.

Kompatibilitätsprobleme betreffen nicht nur die Frage nach der letztverbindlichen Entscheidungsinstanz des Systems,<sup>80</sup> sondern auch das Verhältnis direktdemokratischer Verfahren zur grundlegenden politischen Funktionslogik der

76 Vgl. *Dörner, A./Voigt, L.* (Hg.): Sprache des Parlaments und Semiotik der Demokratie, Berlin, 1995.

77 Vgl. etwa *Mohr, R.*: Bundestagsdebatten im TV: Besser als jede Seifenoper, in: Spiegel Online (<http://www.spiegel.de/kultur/tv/0,1518,685509,00.html>).

78 Vgl. statt vieler *Welzel, C.*: Repräsentation alleine reicht nicht mehr. Sachabstimmungen in einer Theorie der interaktiven Demokratie, in: *Schneider-Wilkes, R.* (Hg.): Demokratie in Gefahr? Studien zum Zustand der deutschen Republik, Münster, 1997, 54–79.

79 So *Mittendorf, V.*: Die Qualität kollektiver Entscheidungen. Kommunikationsprozesse direkter und repräsentativer Demokratie im Vergleich, Frankfurt a.M./New York, 2009, 247.

80 Dem in der Schweiz verwirklichten Prinzip der Volkssouveränität mit dem Stimmvolk als höchstem Entscheidungsakteur entspricht in der Bundesrepublik das Prinzip der Verfassungssouveränität mit dem Bundesverfassungsgericht als letztverbindlicher Entscheidungsinstanz. Vgl. *Abromeit, H.*: Volkssouveränität, Parlamentsouveränität, Verfassungssouveränität. Drei Realmodelle der Legitimation staatlichen Handelns, in: Politische Vierteljahresschrift, 36/1 (1995), 49–66.

parlamentarischen Parteiendemokratie. Im Gegensatz zum schweizerischen System der Referendumsdemokratie mit Direktorial- und faktischer Allparteienregierung kommt dem institutionalisierten Gegensatz zwischen Regierungsmehrheit und Opposition und der prinzipiellen Entscheidungsfähigkeit der Regierung für die Funktionsweise und demokratische Leistungsfähigkeit parlamentarischer Systeme eine fundamentale Rolle zu. In der Bundesrepublik ist die Möglichkeit parlamentarischen Mitregierens durch die Opposition ohnehin bereits weit überdurchschnittlich ausgeprägt,<sup>81</sup> die Authentizität der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung infolgedessen deutlich reduziert. Die Schaffung direkter oder indirekter Zugriffsmöglichkeiten parlamentarischer Minderheiten auf ein fakultatives Gesetzesreferendum schweizerischer Prägung würden die Gewichte zu weit zugunsten parlamentarischer Minderheiten verschieben. Eine genauere Betrachtung enthüllt, dass unter den Bedingungen der parlamentarischen Demokratie im Übrigen auch Gesetzesinitiativen faktisch zu einem politischen Instrument der Opposition werden könnten, „vor allem darauf gerichtet, den Regierenden einen Strich durch die Rechnung zu machen“.<sup>82</sup> Auch weiter ausgreifende Auseinandersetzungen mit der Frage nach einer möglichen Übertragbarkeit der schweizerischen Direktdemokratie auf die Bundesrepublik gelangen zu einer insgesamt skeptischen Einschätzung.<sup>83</sup> Tatsächlich muss man die bestehenden repräsentativdemokratischen Strukturen auf Bundesebene (bei allen positiven Eigenschaften, die man der direkten Demokratie als solcher abgewinnen und zuerkennen mag) nicht als ein „post-demokratisches Gefängnis“ politischer Authentizitätspotentiale betrachten.<sup>84</sup>

#### IV. Schlussbemerkung

Mit Blick auf die von *Crouch* entwickelten Kriterien verdient die Bundesrepublik in der Summe sicher nicht die Charakterisierung als „post-demokratisches“ Regime. Eine Reihe problematischer Entwicklungstrends und Gefährdungspo-

81 Vgl. *Helms, L.*: Politische Opposition: Theorie und Praxis in westlichen Regierungssystemen, Opladen, 2002, S. 40ff.

82 Vgl. *Gebhart, Th.*: Direkte Demokratie I: Die Wirkungen direktdemokratischer Verfahren. Was lehren die Erfahrungen in der Schweiz? (Arbeitspapier Nr. 87), Sankt Augustin, 2002, 18.

83 Vgl. *Schmidt, M.G.*: Lehren der Schweizer Referendumsdemokratie, in: *Offe, C.* (Hg.), a.a.O., 111–123.

84 Ebenso wenig freilich ist auszuschließen, dass durch bestimmte direktdemokratische Instrumente, wie insbesondere Volksbegehren, mit denen das Parlament zur Befassung mit einer Materie verpflichtet werden kann, gegebenenfalls eine Erhöhung der Authentizität der politischen Willensbildung erreichbar wäre.

tentiale ist, wie soeben dargelegt, jedoch erkennbar. Ergänzend ist im Rahmen einer kurzen Schlussbemerkung zudem auf mindestens zwei weitere Dimensionen einer schleichenden Aushöhlung der Demokratie hinzuweisen, die bei *Crouch* erstaunlicherweise vollständig unerwähnt bleiben, obwohl sie von augenfälliger Relevanz für das unter dem Schlagwort der „Post-Demokratie“ entwickelte Problemszenario sind.

Die erste Dimension betrifft die zunehmende Verrechtlichung des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses. Die liberale Demokratie kommt ohne rechtliche Regeln, die politisch-gesellschaftliche Kompromisse auf eine dauerhafte und verbindliche Basis stellen und bei den Mitgliedern eines Gemeinwesens Erwartungssicherheit erzeugen, nicht aus. Dabei gilt allerdings, dass ein Mehr an rechtlichen Regeln der Demokratie nicht unbedingt einen Dienst erweist. Zutreffend spricht *Arthur Benz* mit Blick auf die Bedingungen des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses im deutschen Bundesstaat von einem „Dickicht des Rechts“, durch das „Demokratie entwertet“ werde, „weil Änderungen von Mehrheitsverhältnissen durch Wahlen immer weniger bewirken und weil Politiker in Regierungen und Parlamenten sich der Verantwortung für politische Entscheidungen entziehen, indem sie diese als durch das Verfassungsrecht geboten definieren“.<sup>85</sup> Ergänzt wird diese Dimension der Verrechtlichung, keineswegs nur in der Bundesrepublik, durch eine fortschreitende Justizialisierung in Gestalt eines wachsenden politischen Gewichts der Gerichtsbarkeit.<sup>86</sup> Speziell die Verfassungsgerichtsbarkeit hat sich freilich in der Lage erwiesen, die substantiellen Wertgrundlagen der liberalen Demokratie in besonderer Weise zu schützen. Sie gilt heute weithin als konstitutiver Bestandteil von Vorstellungen demokratischer Verfassungsstaatlichkeit.<sup>87</sup> Auch und gerade der Anteil des Bundesverfassungsgerichts an der Erfolgsgeschichte der deutschen Nachkriegsdemokratie steht außer Frage.<sup>88</sup> Die Existenz eines spezifischen

85 So *Benz, A.*: Im Dickicht des Rechts. Die Verfassung des deutschen Föderalismus, in: *Jahrbuch des Föderalismus 2009*, Baden-Baden, 2009, 109–121, hier 110.

86 Vgl. *Kühn, Z.*: The Judicialization of European Politics, in: *Heywood, P.M./Jones, E./Rhodes, M./Sedelmeier, U.* (Hg.): *Developments in European Politics*, Basingstoke, 2006, 216–236; speziell zur Bundesrepublik *Landfried, C.*: The Judicialization of Politics in Germany, in: *International Political Science Review*, 15/2 (1994), 113–124; aktuell *Thomuschat, C.*: Die Karlsruher Republik, in: *Die Zeit* vom 12.05.10, 15.

87 Vgl. *Stone Sweet, A.*: Constitutions and Judicial Power, in: *Caramani, D.* (Hg.): *Comparative Politics*, Oxford, 2008, 217–239, 235f.

88 Vgl. statt vieler *Badura, P./Dreier, H.* (Hg.): *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*. 2 Bde, Tübingen, 2001.

Spannungspotentials zwischen Demokratie und einem expansivem *judicial review* ist gleichwohl, selbst mit Blick auf den deutschen Kontext, nicht zu leugnen.<sup>89</sup> Eine starke Verfassungsgerichtsbarkeit beeinflusst im Übrigen das Regierungshandeln. „In the end“, so stellte *Alec Stone Sweet* in einer vergleichenden Studie unter Berücksichtigung Deutschlands fest, „governing with judges means also governing like judges“.<sup>90</sup>

Die zweite Dimension einer schleichenden Transformation der Demokratie, auf die es hinzuweisen gilt, ist die Entparlamentarisierung des politischen Entscheidungsprozesses als Folge der europäischen Integration.<sup>91</sup> Die integrationsbedingte Schwächung der nationalstaatlichen Parlamente betrifft alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union, allerdings in unterschiedlicher Weise und in unterschiedlichem Ausmaß, weitgehend abhängig von den jeweils bestehenden Strukturen.<sup>92</sup> Im Rahmen international vergleichender Bestandsaufnahmen schneidet die Bundesrepublik relativ gut ab.<sup>93</sup> Speziellere Analysen zu den Europäisierungseffekten im deutschen Regierungssystem lassen aber keinen Zweifel daran, dass Bundestag und Bundesrat zu den innenpolitischen Verlierern des europäischen Integrationsprozesses gehören.<sup>94</sup> Aufgrund der strukturellen Ursachen der Entparlamentarisierung dürfte sich diese Einschätzung über die jüngsten legislativen Nachsteuerungen im Gefolge des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts hinaus als zutreffend erweisen.<sup>95</sup>

89 Vgl. *Brodocz, A.*: Bedrohungen der Judikative, in: *Brodocz, A./Llanque, M./Schaal, G.S.* (Hg.): Bedrohungen der Demokratie, Wiesbaden, 2008, 250–269; *Kneip, S.*: Demokratieimmanente Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: *Becker, M./Zimmerling, R.* (Hg.): Politik und Recht (Sonderheft 36 der Politischen Vierteljahresschrift), Wiesbaden, 2006, 259–281.

90 So *Stone Sweet, A.*: *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, Oxford, 2000, 204.

91 Vgl. *Börzel, T.A./Sprungk, C.*: Undermining Democratic Governance in the Member States? The Europeanisation of National Decision-Making, in: *Holzhaecker, R./Albak, E.* (Hg.): Democratic Governance and European Integration, Aldershot, 2007, 113–136. Damit ist freilich nur eine, allerdings besonders wichtige Quelle der strukturellen Schwächung der Parlamente in der parlamentarischen Demokratie der Gegenwart bezeichnet. Vgl. *Helms, L.*: Metamorphosen des Parlamentarismus in Europa, in: *Leviathan*, 33 (2005), 543–560.

92 Vgl. *Benz, A.*: Path-Dependent Institutions and Strategic Veto Players – National Parliaments in the European Union, in: *West European Politics*, 29 (2004), 875–900.

93 Vgl. *Pehle, H./Sturm, R.*: Die Europäisierung der Regierungssysteme, in: *Gabriel, O.W./Kropp, S.* (Hg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, 3. Aufl., Wiesbaden, 2008, 155–178.

94 Vgl. *Sturm, R./Pehle, H.*: Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Wiesbaden, 2006, 63ff.

95 Vgl. *Calliess, C.*: Nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts: Parlamentarische Integrationsverantwortung auf europäischer und nationaler Ebene, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 25/1 (2010), 1–34; sowie das ZSE-Themenheft „Staatswissenschaften und Staatspraxis: Endogene und exo-

Die Demokratieforschung und die Vergleichende Regierungslehre sind gleichermaßen gehalten, die unterschiedlichen angesprochenen Evolutionsprozesse kritisch zu begleiten. Die eingangs skizzierte stille Aufgabenteilung zwischen einer stärker explorativ angelegten und normativ orientierten Demokratieforschung und einer auf empirische Erhärtung, Systematisierung und funktionale Aspekte konzentrierten Vergleichenden Regierungslehre dürfte sich dabei auch künftig als ressourcenreiche Ausgangsbasis erweisen, die freilich stets aufs Neue fruchtbar zu machen bleibt.

gene Herausforderungen tradierter Staatlichkeit“, hier vor allem: Teil I, „Nationalstaaten und Europäische Union – Lissabon und die Folgen“, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 8/3-4 (2009), 348–434.