

# Modelldemokratie im Gegenwind? Die Bundesrepublik Deutschland in der vergleichenden Politikwissenschaft

Ludger Helms

Die bemerkenswerte Stabilität der 1949 im Bewusstsein der meisten Beteiligten ausdrücklich als Provisorium begründeten Bundesrepublik Deutschland hat Beobachter nicht erst zu den Feierlichkeiten anlässlich des sechzigjährigen Staatsjubiläums zu großen Respektbekundungen veranlasst. Dass das Grundgesetz am Ende selbst die „alte Bundesrepublik“ überdauern sollte, ihm mittlerweile gar eine ähnlich lange zweite Lebenshälfte zugetraut wird<sup>1</sup>, hätten selbst ausgemachte Optimisten während früherer Phasen der deutschen Nachkriegsgeschichte kaum für möglich gehalten.

Aus der Hoffnung auf einen Fortbestand des Grundgesetzes spricht in hohem Maße eine Wertschätzung für das Erreichte. Dabei werden zumeist, wenn auch unausgesprochen, historische Vergleichskriterien angelegt. Aus dieser Perspektive fällt die Formulierung eines Urteils leicht: Gemessen an früheren Versuchen der Deutschen, ein stabiles politisches System zu errichten, das von seinen verfassungsrechtlichen Grundlagen und in der Verfassungspraxis den Maßstäben freiheitlich-pluralistischer Demokratie gerecht würde, ist die Bundesrepublik ein einsamer Glücksfall.<sup>2</sup> Andere und womöglich weiterreichende Einsichten eröffnet der internationale Vergleich. Er ist Ausgangs- und Angelpunkt der nachfolgenden Betrachtungen.

## 1. „Comparative German Politics“ – Der internationale Vergleich als „Königs weg“ (nicht nur) der politikwissenschaftlichen Deutschlandforschung<sup>3</sup>

### 1.1. Konzeptionelle Aspekte

Der zentrale Stellenwert des Vergleichs in der Politikwissenschaft ist längst unbestritten. Die Position einiger nicht komparativ arbeitender Autoren, dass letztlich jede Politikwissenschaft vergleichend sei, wird heute kaum mehr akzeptiert. Gefordert wird ein reflektierter, systematischer Vergleich. Als Krönung gelten dabei Untersuchungen, die auf komparativen

- 1 So *Horst Dreier*, Das Grundgesetz – eine Verfassung auf Abruf?, in: APuZ, B 18 / 19 (2009), S. 18 – 26, S. 25.
- 2 Eine genauere Betrachtung enthüllt, wie sich sehr unterschiedlich abgefasste Erfolgsgeschichten der Bundesrepublik der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts jeweils als „dunklem Hintergrund“ bedienen; vgl. *Thomas Herfleider*, „Modell Deutschland“ – Erfolgsgeschichte oder Illusion?, in: ders. / *Andreas Rödder* (Hrsg.), *Modell Deutschland: Erfolgsgeschichte oder Illusion*, Göttingen 2007, S. 9 – 27, S. 16.
- 3 Der Begriff „Deutschlandforschung“ wird hier in einem allgemeinen, regional bestimmten Verständnis verwendet, analog zum vorherrschenden Selbstverständnis etwa der Amerika- oder Frankreichforschung. Dies geschieht in bewusster Erweiterung des in der deutschen Politikwissenschaft und Zeitgeschichte vorherrschenden Begriffsverständnisses, nach dem Deutschlandforschung vor allem für das Programm einer angemessenen Aufarbeitung der DDR-Vergangenheit beziehungsweise für einen Blick auf Deutschland steht, der West und Ost gleichermaßen berücksichtigt und dabei insbesondere um das Thema der „inneren Einheit“ kreist. Selbst die Ende der

tivem Wege die Überprüfung generalisierender Hypothesen anstreben. Arbeiten dieses Typs, die sich zumeist auf große Datenmengen stützen, stehen Studien gegenüber, die auf einige wenige Fälle konzentriert sind und die dabei gewonnenen Einsichten nutzen, um neue Hypothesen für die weitere Forschung zu formulieren.

Gemessen an diesen beiden Zielsetzungen vergleichender Forschung ist eine dritte deutlich bescheidener: Sie ist darum bemüht, durch den Vergleich den Einzelfall besser greifbar und verständlich zu machen. Ohne große Zuspitzung ließe sich argumentieren, dass ohne eine solche vergleichende Kontextualisierung substantielle Bewertungen politisch-gesellschaftlicher Phänomene kaum möglich sind. Schon 1891 fragte der englische Schriftsteller und Nobelpreisträger *Rudyard Kipling* in seinem berühmten Gedicht „The English Flag“: „.... and what should they know of England who only England know?“ – eine Phrase, die von britischen Politikwissenschaftlern bis heute gern als Referenz für die Rechtfertigung komparativer Betrachtungen über das Vereinigte Königreich bemüht wird. In ihrem Kern ist die „*Kipling question*“ freilich nicht auf Großbritannien beschränkt, sondern betrifft ebenso sehr Deutschland oder jedes beliebige andere System. Selbst wo der Vergleich implizit oder asymmetrisch bleibt<sup>4</sup>, entsteht eine zusätzliche Erkenntnisdimension, die den Betrachter davor bewahrt, die Eigenschaften des von ihm studierten Gegenstands, in aller Regel ungerechtfertigter Weise, entweder als „einzigartig“ oder „allgegenwärtig“ zu betrachten.<sup>5</sup> So gesehen ist es vermutlich kein Zufall, dass auch einige der „Klassiker“ über das politische System der Bundesrepublik aus der Feder von Autoren stammen, die das System über längere Zeit von außen betrachtet haben.<sup>6</sup>

Implizit oder explizit verglichen werden können nicht nur die jeweiligen institutionellen und politischen Strukturen und die mit ihnen verbundenen politisch-institutionellen „Handlungskorridore“ von Politik, sondern auch die grundlegenden Verfassungsdoktrinen und Funktionslogiken unterschiedlicher politischer Gemeinwesen. Die konzeptionell anspruchsvollere Komparatistik hat sich längst davon verabschiedet, ihre Bestimmung darin zu sehen, Objekte auszumachen, die als miteinander vergleichbar im Sinne einer hinreichenden Ähnlichkeit erscheinen.<sup>7</sup> An die Stelle des oberflächlichen Vergleichs äußerlich

sechziger Jahre entstehende „vergleichende Deutschlandforschung“ blieb ganz überwiegend einer Agenda verpflichtet, der es um gezielte „wertfreie“ deutsch-deutsche Vergleiche ging. Vgl. *Dorothee Wilms*, Ungeahnte Dimensionen: Deutschlandforschung und der Prozess der Wiedervereinigung, in: *Die politische Meinung*, Nr. 475 (2009), S. 67 – 71, S. 68.

- 4 Entgegen verbreiteter Vorurteile ist der asymmetrische Vergleich kein „zweitklassiger“, grundsätzlich weniger anspruchsvoller Vergleich. Er zielt darauf, das, gemessen an einer bestimmten Referenzgruppe, „Normale“ und „Besondere“ eines Gegenstandes näher zu bestimmen als dies ohne Vergleich – oder gegebenenfalls selbst im Rahmen eines vollständig symmetrischen Vergleichs – möglich wäre. Vgl. *Jürgen Kocka*, Asymmetrical Historical Comparison: The Case of the German Sonderweg, in: *History and Theory*, 38. Jg. (1999), H. 1, S. 40 – 50; mit politikwissenschaftlicher Anwendung auf die Bundesrepublik *Ludger Helms*, Die Institutionalisierung der liberalen Demokratie: Deutschland im internationalen Vergleich, Frankfurt am Main / New York 2007.
- 5 Vgl. *Richard Rose*, Comparing Forms of Comparative Analysis, in: *Political Studies*, 39. Jg. (1991), H. 3, S. 446 – 462.
- 6 Vgl. etwa *Gerhard Loewenberg*, Parliament in the German Political System, Ithaca 1967 oder *Peter J. Katzenstein*, Policy and Politics in West Germany: The Growth of a Semisovereign State, Philadelphia 1987.
- 7 In der Tat ist analytisch zu unterscheiden zwischen „unvergleichlich“ und „unvergleichbar“; vgl. *Roland Sturm*, Zur Reform des Bundesrates: Lehren eines internationalen Vergleichs, in: *APuZ*, B 29 / 30 (2003), S. 24 – 31, S. 24.

ähnlich anmutender Strukturen ist die Analyse funktionaler Äquivalenzen getreten.<sup>8</sup> Wer die Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Großbritannien miteinander verglichen wollte, müsste schon im Ansatz scheitern. Wer hingegen die abstraktere Frage nach den unterschiedlichen Legitimationen staatlichen Handelns in beiden Ländern stellt und die unterschiedlichen Modelle der deutschen Verfassungssouveränität und der britischen Parlamentssouveränität auf ihre politisch-kulturellen Voraussetzungen und politischen Wirkungen befragt, kann zu außerordentlich erhellenden Einsichten gelangen.<sup>9</sup>

Auch und gerade eine um Praxisrelevanz bemühte Beschäftigung mit dem politischen System der Bundesrepublik wird auf die Vorteile des internationalen Vergleichs nicht verzichten wollen. Dieser ist nicht nur Versuchslabor der Politikwissenschaft, sondern auch zentrales Inspirationsreservoir für ein länderübergreifendes „policy learning“ – im Bereich der Reform staatlicher Institutionen ebenso wie auf den unterschiedlichen Feldern der Staatstätigkeit.<sup>10</sup>

Hinzukommen muss die Bereitschaft, die Veränderungsdynamik politischer Strukturen und Befindlichkeiten angemessen zu berücksichtigen. Auch in langfristig stabilen demokratischen Systemen kann sich praktisch alles wandeln, was die Demokratie ausmacht: die politischen Kräfteverhältnisse und Akteurskonstellationen, die gesellschaftlichen Strukturen und Einstellungen sowie selbst die vergleichsweise stabilen politischen Institutionen. Liberale Demokratie bedeutet stets „dynamische Demokratie“<sup>11</sup>. Das hat nicht nur politische, sondern auch konzeptionelle beziehungsweise erkenntnisbezogene Konsequenzen: Die Einsicht in das große Veränderungspotential und die Dynamik des Wandels komplexer demokratischer Systeme ist nicht zuletzt für Bewertungen des strategischen Handelns politischer Akteure im Kontext größerer Zeithasen oder kleinerer „Gelegenheitsfenster“ unverzichtbar.<sup>12</sup>

In der jüngeren Komparatistik wird zu Recht angemahnt, den internationalen und den historischen Vergleich nicht gegeneinander auszuspielen.<sup>13</sup> Beide gehören zusammen: Zu tragfähigen Aussagen mit international vergleichendem Anspruch können am Ende nur Studien gelangen, die nicht der Versuchung erliegen, aus konzeptioneller Bequemlichkeit von einer Statik der Verhältnisse in unterschiedlichen Systemen auszugehen. Zunehmend überwölbt und durchdrungen wird die Vielfalt demokratischer Regime durch unterschiedliche Erscheinungsformen der Internationalisierung nationalstaatlicher Strukturen. Ihnen ist ebenfalls konzeptionell, methodisch und empirisch gebührend Rechnung zu

8 Vgl. *Jan van Deth*, Comparative Politics: The Problem of Equivalence, London / New York 1998.

9 Vgl. *Heidrun Abromeit*, Volkssovereinheit, Parlamentssovereinheit, Verfassungssouveränität: Drei Realmodelle staatlichen Handelns, in: PVS, 36. Jg. (1995), S. 49 – 66; speziell für einen deutsch-britischen Vergleich *Peter Rädler*, Verfassungsgestaltung durch Staatspraxis. Ein Vergleich des deutschen und britischen Rechts, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 58. Jg. (1998), S. 611 – 646.

10 Vgl. *Richard Rose*, Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space, Chatham 1993; *ders.*, Learning from Comparative Public Policy: A Guide to Analysis, London / New York 2004.

11 Vgl. *Ludger Helms*, Dynamische Demokratie als Herausforderung und Ziel, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 7. Jg. (2009), H. 2, S. 187 – 208.

12 Vgl. *Joachim Raschke / Ralf Tils*, Politische Strategie. Eine Grundlegung, Wiesbaden 2007; *dies.* (Hrsg.), Politische Strategie. Konturen eines neuen Forschungsfelds, Wiesbaden 2010.

13 Vgl. *Ludger Helms*, Politische Führung in der Demokratie: Möglichkeiten und Grenzen der vergleichenden Forschung, in: ZfP, 56. Jg. (2009), H. 4, S. 375 – 396.

tragen.<sup>14</sup> Gerade für die Bundesrepublik sind internationalisierungsbedingte Herausforderungen keineswegs neu; sie wurde vereinzelt schon vor vielen Jahrzehnten als ein international „penetriertes System“<sup>15</sup> beschrieben. Seither haben sich sowohl die Manifestationen der Internationalisierung als auch die politikwissenschaftliche Aufmerksamkeit ihnen gegenüber gewandelt. Zu den relevanten Dimensionen der Internationalisierung gehören heute auch Herausforderungen wie die internationale Migration und der internationale Terrorismus.<sup>16</sup> Am unmittelbarsten sehen sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union dem schillernden Phänomen der Internationalisierung jedoch in Gestalt der „Europäisierung“ gegenüber, im Sinne sowohl einer regional spezifizierten Form der Transnationalisierung als auch der Rückwirkungen der europäischen Integration auf die innerstaatlichen politischen Strukturen, Prozesse und Politiken.<sup>17</sup>

## 1.2. Schwerpunkte international vergleichender Forschung zur Bundesrepublik

Komparative Perspektiven bildeten stets einen Bestandteil der politikwissenschaftlichen Beschäftigung mit Deutschland, nicht zuletzt innerhalb der deutschen Forschung. Die unterschiedlichen Vergleichsperspektiven, die im Laufe der Jahrzehnte entwickelt wurden, waren teils beeinflusst von realpolitischen Strukturen und Entwicklungen, teils Ausfluss politikwissenschaftlicher Forschungskonjunkturen und -paradigmen.

Mit Blick auf die Neuanfänge der Demokratie auf deutschem Boden nach 1945 erschien ein Vergleich mit Japan und Italien<sup>18</sup> zunächst näherliegend als mit unmittelbar benachbarten älteren Demokratien, ohne dass daraus ein dauerhafter komparativer Bezugsrahmen entstanden wäre.<sup>19</sup> Stets ein besonderes Gewicht besaßen Vergleiche zwischen der

14 Die wohl größte methodische Herausforderung der Vergleichenden Regierungslehre durch Internationalisierungsprozesse betrifft „Galtons Problem“ – die Schwierigkeit, den Anteil fallimmanenter Faktoren an relevanten Entwicklungen im Kontext zunehmend komplexer Diffusionsprozesse zu ermitteln. Vgl. statt vieler, mit weiteren Nachweisen, *Detlef Jahn*, Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft, Wiesbaden 2006, S. 189 f.

15 So *Wolfram F. Hanrieder*, West German Foreign Policy, 1949 – 1963: International Pressure and Domestic Response, Stanford 1967, S. 228.

16 Vgl. *Ludger Helms*, The Liberal Democratic Foundations of the European Nation-State and the Challenges of Internationalization, in: International Politics, 46. Jg. (2009), H. 1, S. 48 – 64.

17 Vgl. *Kevin Featherstone / Claudio M. Radaelli* (Hrsg.), The Politics of Europeanization, Oxford 2003; *Paolo Graziano / Maarten P. Vink* (Hrsg.), Europeanization. New Research Agendas, London 2007; *Alun Jones*, Europe and Europeanization: An Empirical Exploration, London 2009.

18 Vgl. *John H. Herz*, From Dictatorship to Democracy: Coping with the Legacies of Authoritarianism and Totalitarianism, Westport 1982.

19 Immerhin veröffentlichte das „Journal of Democracy“ noch im Jahre 1994 einen Schwerpunkt über den Zustand der Demokratie in den „Achsenmächten“. Am Rande bemerkenswert ist der Aufschwung der komparativen Forschung zu Deutschland und Japan. Vgl. etwa *Wolfgang Streeck / Kōzō Yamamura* (Hrsg.), The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan in Comparison, Ithaca 2001; *Kōzō Yamamura / Wolfgang Streeck* (Hrsg.), The End of Diversity? Prospects for German and Japanese Capitalism, Ithaca 2003; *Saori N. Katada / Hans W. Maull / Takashi Inoguchi* (Hrsg.), Global Governance: Germany and Japan in the International System, Aldershot 2004; *Nils-Johan Jørgensen*, Culture and Power in Germany and Japan: The Spirit of Renewal, Folkstone 2006; *Katja Weber / Paul Kowert*, Cultures of Order: Leadership, Language, and Social Reconstruction in Germany and Japan, Albany 2007; *Gesine Foljanti-Jost*, Bürgerkommune in Deutschland und Japan: Konzept und Umsetzung im Vergleich, Halle 2009.

Bundesrepublik und Großbritannien, die an eine lange Tradition anknüpfen konnten und zum Teil geeignet waren, die Stellung der britischen Westminster-Demokratie als „heimliches Vorbild“ vieler deutscher Betrachter zu festigen.<sup>20</sup> Seltener, aber keineswegs weniger instruktiv blieben transatlantische Vergleiche zwischen der Bundesrepublik und den Vereinigten Staaten.<sup>21</sup> Stärker rechtswissenschaftlich und kulturell orientierte Ansätze erblickten ein „natürliches“ Vergleichspotential eher im Rahmen des deutschen Sprachraums mit gelegentlichen Vergleichen zwischen Deutschland, Österreich und der Schweiz.<sup>22</sup> In den neunziger Jahren hielten kulturelle Elemente auch in die international vergleichende Staatstätigkeitsforschung Einzug: Deutschland wurde gemeinsam mit Österreich und der Schweiz als eine der deutschsprachigen Nationen auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede in ihrem Staatstätigkeitsprofil hin untersucht.<sup>23</sup>

Daneben gibt es eine Fülle unterschiedlich komponierter Studien, in denen jeweils speziellere Aspekte des deutschen Regierungssystems beziehungsweise der deutschen Politik vergleichend studiert wurden. Die Wellen der Demokratisierung nach 1945 haben den Kreis möglicher Vergleichsobjekte aus der Familie der liberalen Demokratien dabei sukzessive vergrößert und den Pluralismus innerhalb der auf Deutschland bezogenen Komparatistik auch inhaltlich intensiviert. Hinzugereten sind schließlich zahlreiche Untersuchungen, in denen die Effekte der europäischen Integration auf die Bundesrepublik aufgearbeitet werden<sup>24</sup>, jedoch selten unter systematischer Berücksichtigung der Europäisierungserfahrungen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Das Ziel der weiteren Teile dieses Beitrages besteht nicht darin, dem bunten Mosaik vergleichender Studien zur Bundesrepublik eine weitere speziellere Komponente hinzuzufügen. Stattdessen geht es um eine breiter angelegte Gesamtaufnahme, die bestrebt ist, der Bundesrepublik einen Platz in der Familie der liberalen Demokratien zuzuweisen mit Konzentration auf die institutionelle Dimension.<sup>25</sup> Im Zuge dessen werden sowohl die unter-

- 20 Vgl. *Gerhard A. Ritter*, Deutscher und britischer Parlamentarismus: ein verfassungsgeschichtlicher Vergleich, Tübingen 1962; *Adolf Birke / Kurt Kluxen* (Hrsg.), Deutscher und britischer Parlamentarismus, München 1985; Niedersächsische Landeszentrale für Politische Bildung (Hrsg.), Großbritannien und Deutschland: Nachbarn in Europa, Hannover 1988.
- 21 Vgl. *Uwe ThaySEN / Roger H. Davidson / Robert G. Livingston* (Hrsg.), US-Kongress und Deutscher Bundestag. Bestandsaufnahmen im Vergleich, Opladen 1988.
- 22 Vgl. *Wilhelm Schürmann*, Die unmittelbare Demokratie in Bayern und im Bund im Vergleich zur Schweiz, Dissertation, München 1961; *Reinhold Biskup* (Hrsg.), Schweiz – Bundesrepublik Deutschland: wirtschaftliche, politische und militärische Aspekte im Vergleich, Bern 1984; *Fritz Plasser / Peter A. Ullram* (Hrsg.), Staatsbürger oder Untertanen? Politische Kultur Deutschlands, Österreichs und der Schweiz im Vergleich, Frankfurt am Main 1993.
- 23 Vgl. *Francis G. Castles* (Hrsg.), Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Nations, Aldershot 1993; darin die Beiträge von *Manfred G. Schmidt, Andreas Busch* und *Gaby von Rhein-Kress* zu den deutschsprachigen Ländern.
- 24 Vgl. *Kenneth Dyson / Klaus H. Goetz* (Hrsg.), Germany, Europe, and the Politics of Constraint, Oxford 2003; *Roland Sturm / Heinrich Pehle*, Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik, Opladen 2005; *Timm Bechelt*, Deutschland und Europa: Die Europäisierung des politischen Systems, Wiesbaden 2009.
- 25 Unter Institutionen im weiteren Sinne können Regeln verstanden werden, die das Handeln von Akteuren strukturieren, ihrem Handeln Grenzen setzen, ihnen aber zugleich spezifische Handlungsmöglichkeiten eröffnen. Vgl. *Renate Mayntz / Fritz W. Scharpf*, Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: *dies.* (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung,

schiedlichen Klassifikationen der deutschen Nachkriegsdemokratie in der international vergleichenden Politikwissenschaft als auch der Einfluss der Bundesrepublik als Vorbild und Ideengeberin auf das „institutional engineering“ in anderen demokratischen Systemen beleuchtet.<sup>26</sup> Abschließend wird danach gefragt, inwieweit es die dabei zutage geförderten Einsichten rechtfertigen, der Bundesrepublik den Status einer Modelldemokratie zuzuerkennen und wie sich deren politischer Kurswert entwickelt hat.

## 2. Institutionelle Strukturmerkmale der Bundesrepublik Deutschland im Demokratievergleich

Sowohl der föderative als auch der republikanische Charakter der Bundesrepublik sind bereits aus ihrer offiziellen Bezeichnung ablesbar. Für mehr Diskussionsstoff sorgte die politikwissenschaftliche Spezifizierung des parlamentarischen Systems. Größere Langlebigkeit als die polemische Charakterisierung der Bundesrepublik als „demo-autoritäres Regime“ (Karl Loewenstein) entwickelte dabei die nüchtern-analytische Klassifikation Winfried Steffanis, nach der es sich bei der Bundesrepublik um ein „parlamentarisches System mit Kanzlerdominanz“ handelt.<sup>27</sup> Diese institutionell vorgezeichnete „Kanzlerdominanz“ in der gouvernementalen Arena wurde unter Berücksichtigung unterschiedlicher politischer Variablen später zur Grundlage der Konstruktion eines umfassenderen Konzepts der „Kanzler-demokratie“.<sup>28</sup>

Seit den achtziger Jahren drängte die internationale Demokratieforschung im Rahmen ihrer Bestrebungen nach Klassifikation unterschiedlicher Systemtypen über die Unterscheidung zwischen parlamentarischen und präsidentiellen Systemen hinaus. Eine wichtige Dimension der Ausdifferenzierung betraf die Diskussion über „semi-präsidentielle“ Systeme

Frankfurt am Main / New York 1995, S. 39 – 72; Fritz W. Scharpf, Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen 2000. Langfristig ist den Institutionen, vor allem den grundlegenden und schwerer zu verändernden Verfassungsregeln, ein beträchtlicher Einfluss auch auf die Struktur der handlungsleitenden Präferenzen von politischen Akteuren zuzutrauen. Westdeutschland nach 1945 kann in dieser Hinsicht gar als ein international beachtetes Vorzeigispiel gelten: Der institutionelle Zwang zum Kompromiss führte zur Herausbildung kooperativer Verhaltensweisen politischer Akteure, die bis vor dem Krieg in Deutschland wenig Tradition besaßen. Vgl. Rainer M. Lepsius, Die Prägung der politischen Kultur der Bundesrepublik durch institutionelle Ordnungen, in: ders., Interessen, Ideen und Institutionen, Opladen 1990, S. 63 – 84. Trotz des großen Einflusses des „akteurzentrierten Institutionalismus“ haben Institutionenverständnisse, die unter Institutionen eher Organisationen beziehungsweise Akteure verstehen, ihre Bedeutung auch in der internationalen Politikwissenschaft der Gegenwart keineswegs vollständig eingebüßt. Das bestätigt ein Blick in das wichtigste jüngere Referenzwerk des Forschungsbereichs, in dem nicht nur etwa Verfassungen oder Wahlsysteme, sondern unter anderem auch Regierungen und Parlamente sowie Parteien und Interessengruppen behandelt werden. Vgl. R. A. W. Rhodes / Sarah A. Binder / Bert A. Rockman (Hrsg.), The Oxford Handbook of Political Institutions, Oxford 2006.

- 26 Nur am Rande berücksichtigt werden komparative Perspektiven auf das Staatstätigkeitsprofil der Bundesrepublik, vgl. Manfred G. Schmidt, Die „Politik des mittleren Weges“ im vereinten Deutschland, in: Herbert Obinger / Elmar Rieger (Hrsg.), Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen, Perspektiven, Frankfurt am Main / New York 2009, S. 295 – 318; für Analysen einzelner Politikfelder Manfred G. Schmidt / Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden 2006.
- 27 Winfried Steffani, Zur Unterscheidung parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme, in: ZParl, 14. Jg. (1983), H. 3, S. 391 – 401.
- 28 Vgl. Karlheinz Niclaß, Kanzlerdemokratie: Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Paderborn 2004.

als (vermeintlichen) Mischtypus zwischen parlamentarischer und präsidentieller Demokratie<sup>29</sup>, die für die auf die Bundesrepublik bezogene Forschung freilich ohne direkte Relevanz blieb. Ungleichermaßen bedeutender für das Studium des deutschen Regierungssystems wurde die Unterscheidung *Arend Lijpharts* zwischen Mehrheits- und Konsensusdemokratien<sup>30</sup>, die rasch zur wichtigsten institutionenbezogenen Referenztypologie der jüngeren internationalen Demokratieforschung aufstieg. Von den bei *Lijphart* zu gegensätzlichen Prototypen erarbeiteten Systemen Großbritanniens und der Schweiz blieb die Bundesrepublik allerdings deutlich entfernt. Ihr kam stets ein Platz zwischen diesen beiden Polen zu – mit allerdings größerer Nähe zum konsensdemokratischen Typ.

Nur mit Blick auf eines der zehn *Lijphart*schen Merkmale zur Beschreibung der beiden unterschiedlichen Demokratietypen schlägt Deutschland ganz eindeutig in Richtung einer Mehrheitsdemokratie. Dabei handelt es sich jedoch um ein herausragend bedeutendes Element mit außerordentlich weitreichenden Auswirkungen auf die Funktionsweise des gesamten Systems: Wie für jede echte parlamentarische Demokratie ist auch für die Bundesrepublik eine Fusion der Macht der Mehrheit in der Legislative mit derjenigen der Exekutive sowie eine Dominanz der Regierung gegenüber dem Parlament kennzeichnend. Selbst dem unvoreingenommensten Betrachter würde nicht verborgen bleiben, dass sich die deutsche Staatsrechtslehre ebenso wie große Teile der deutschen Öffentlichkeit gerade mit dieser für die parlamentarische Regierungsform konstitutiven Verschmelzung von Regierung und Parlamentsmehrheit zur Regierungsmehrheit außerordentlich schwer getan haben.<sup>31</sup> Während die Abstimmungsdisziplin unter Abgeordneten des Bundestages nicht signifikant geringer ist als unter den Mitgliedern des britischen House of Commons, blieb die Dominanz der Bundesregierung in der parlamentarischen Arena, gemessen an der Vormachtstellung britischer Regierungen, eher moderat ausgeprägt.<sup>32</sup>

Zwischen den von *Lijphart* konstruierten Idealtypen der Mehrheits- und Konsensusdemokratie liegt die Bundesrepublik mit Blick auf den Charakter der Interessenvermittlung. In der Summe der mehr als sechs Jahrzehnte ihres Bestehens kann sie weder als ein System mit ausgeprägten korporatistischen Strukturen noch als eines mit rein pluralistischer Interessenvermittlung bezeichnet werden. Blickt man auf die historische Entwicklungsdynamik, hat sich Deutschland seit den frühen siebziger Jahren – ungeachtet des Fortbestands „sektoraler Korporatismen“ – jedoch eher in Richtung eines stärker pluralistisch geprägten Interessenvermittlungssystems bewegt.<sup>33</sup>

29 Vgl. zuerst *Maurice Duverger*, A New Political System Model: Semi-Presidential Government, in: European Journal of Political Research, 8. Jg. (1980), H. 1, S. 165 – 187; für eine aktuelle Würdigung und Kritik: *Robert Elgie*, Duverger, Semi-Presidentialism and the Supposed French-Archi-type, in: West European Politics, 32. Jg. (2009), H. 2, S. 248 – 267.

30 Vgl. *Arend Lijphart*, 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.

31 Vgl. *Eberhard Schütt-Wetschky*, Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive, in: APuZ, B 50 (2000), S. 5 – 12; *Werner J. Patzelt*, Ein latenter Verfassungskonflikt? Die Deutschen und ihr parlamentarisches Regierungssystem, in: PVS, 39. Jg. (1998), H. 4, S. 725 – 757.

32 Dennoch wurde gelegentlich auch die Bundesrepublik zu jenen Systemen mit einem „rationalsierten Parlamentarismus“ gerechnet. So bei *Herbert Döring*, Parlamentarische Kontrolle in Westeuropa, in: APuZ, B 27 (1996), S. 42 – 55.

33 Vgl. *Thomas von Winter* / *Ulrich Willems* (Hrsg.), Interessenverbände in Deutschland, Wiesbaden 2007.

Ist die Prägung der Bundesrepublik durch konsensdemokratische Aspekte insgesamt unübersehbar groß, kann von konkordanzdemokratischen Strukturen – jedenfalls im *Lijphart'schen* Begriffsverständnis – allenfalls mit Einschränkungen die Rede sein. Nach *Lijphart* strebt die Konsensusdemokratie nach Machtteilung, während die Konkordanzdemokratie diese voraussetzt. Sie schreibt gleichsam vor, dass alle wichtigen Gruppen berücksichtigt werden. Ferner begünstigt die Konsensusdemokratie die Autonomie von Gesellschaftssegmenten, während die Konkordanzdemokratie solche Autonomie voraussetzt.<sup>34</sup> Für die Diskussion in Deutschland ist allerdings eher eine Vermischung dieser beiden Ausprägungen liberaler Demokratie kennzeichnend<sup>35</sup>, wobei das Arsenal gebräuchlicher Termini (unter anderem) durch „Koordinationsdemokratie“<sup>36</sup> und „Verhandlungsdemokratie“<sup>37</sup> ergänzt wird. Unstrittig ist bei alledem, dass die Bundesrepublik ein außerordentlich komplexes System besitzt, das in den Kategorien der jüngeren Demokratieforschung die Bezeichnung „compound polity“, in Abgrenzung gegenüber „simple polities“, verdient.<sup>38</sup>

Größere Tiefenschärfe weisen, wenig überraschend, Charakterisierungen auf, die speziell auf die Bundesrepublik gemünzt wurden und überdies nicht ausschließlich deren institutionelles Profil im engeren Sinne berücksichtigen. Dazu zählt etwa *Manfred G. Schmidt*s Charakterisierung der Bundesrepublik als „grand coalition state“<sup>39</sup>, womit – in Weiterführung der Analysen *Gerhard Lehmbruchs*<sup>40</sup> – auf die nicht zuletzt institutionell bedingten Aushandlungszwänge im parlamentarischen Bundesstaat abgehoben wird. Wenn Große Koalitionen auf Bundesebene mit Blick auf den Gesamtzeitraum seit 1949 auch von stark untergeordneter Bedeutung blieben, kamen viele der großen Schlüsselentscheidungen doch im Rahmen faktischer Entscheidungskoalitionen unter maßgeblicher Beteiligung von CDU/CSU und SPD zustande.<sup>41</sup>

Bereits Ende der achtziger Jahre argumentierte *Heidrun Abromeit* in ähnlicher Richtung, nahm dabei jedoch eine wichtige Akzentuierung vor. Im Angesicht der langjährigen Vormachtstellung der Christdemokraten im deutschen Parteiensystem sprach sie von einer „asymmetrischen Konkordanz“<sup>42</sup>: Im Falle einer SPD-geführten Regierung im Bund seien

34 So *Arend Lijphart*, Democratic Political Systems: Types, Cases, Causes, and Consequences, in: *Journal of Theoretical Politics*, 1. Jg. (1989), H. 1, S. 33 – 48; vgl. *Manfred G. Schmidt*, Demokratietheorien. Eine Einführung, Opladen 1996, S. 241 f.

35 Vgl. *Heidrun Abromeit*, Mehrheitsdemokratische und konkordanzdemokratische Elemente im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 18. Jg. (1989), H. 1, S. 165 – 180; *Wolfgang Jäger*, Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie in Deutschland: Thesen zur Politikblockade vor der Bundestagswahl 1998, in: *Peter R. Weilemann / Hanns Jürgen Küsters / Günter Buchstab* (Hrsg.), Macht und Zeitkritik, Paderborn 1999, S. 609 – 613.

36 *Wolfgang Jäger*, Von der Kanzlerdemokratie zur Koordinationsdemokratie, in: *ZfP*, 35. Jg. (1988), H. 1, S. 15 – 32.

37 *Everhard Holtmann / Helmut Voelzkow* (Hrsg.), Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie: Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 2000.

38 Vgl. *Vivian A. Schmidt*, Democracy in Europe: The Impact of European Integration, in: *Perspectives on Politics*, 3. Jg. (2005), H. 4, S. 761 – 779, S. 762 f.

39 Vgl. *Manfred G. Schmidt*, Germany: The Grand Coalition State, in: *Josep M. Colomer* (Hrsg.), *Political Institutions in Europe*, London / New York 1996, S. 62 – 98.

40 *Gerhard Lehmbruch*, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart 1976.

41 Das belegen speziellere Studien zum politischen Entscheidungsprozess wie von *Klaus von Beyme*, *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*, Opladen 1997.

42 *Heidrun Abromeit*, a.a.O. (Fn. 35), S. 176.

(fast) alle relevanten Parteien am staatlichen Entscheidungsprozess beteiligt, im Falle von unionsgeführten Regierungen hingegen nicht<sup>43</sup> – eine Einschätzung, die auch zwei Jahrzehnte später im Kern Bestand hat.

Eine breitere Perspektive liegt der international einflussreichen Charakterisierung der Bundesrepublik als „semisovereign state“ zugrunde.<sup>44</sup> Dabei handelt es sich wohlgemerkt um eine auf die Verhältnisse im Innern, nicht auf die internationale beziehungsweise völkerrechtliche Ebene bezogene Bewertung. Sie berücksichtigt zusätzlich zu den institutionellen Spezifika des deutschen Regierungssystems die Besonderheiten gesellschaftlicher Organisation und stellt das eigentümliche Zusammentreffen eines dezentralisierten Staates mit einer zentralisierten Gesellschaft als Besonderheit der deutschen Nachkriegsdemokratie heraus. Nicht zuletzt auf sprachlicher Ebene direkt an *Peter Katzenstein* schließt ein weiterer Verortungsvorschlag *Manfred G. Schmidt* an, bei dem die Bundesrepublik – auf breiter internationaler Vergleichsgrundlage – als „semisouveräne Demokratie“ klassifiziert wird, gemeinsam mit einer Reihe anderer Länder wie den USA, Italien oder der Schweiz.<sup>45</sup> Dabei geht es um den Grad, in dem das Volk beziehungsweise demokratische Mehrheiten in Regierung und Parlament mit Blick auf ihre strukturellen Handlungsspielräume innerhalb eines Systems entscheidungssouverän sind.<sup>46</sup>

Im internationalen Vergleich erscheint die Bundesrepublik deshalb als ein System, in dem die institutionelle Machtteilung und die politische Inklusion und Repräsentation unterschiedlicher gesellschaftlicher Kräfte besonders akzentuiert, während es um die Transparenz und die Geschwindigkeit des staatlichen Entscheidungsprozesses wie um die exakte Zurechenbarkeit von Entscheidungen eher mäßig bis schlecht bestellt ist. Das galt schon für die „alte Bundesrepublik“ und kennzeichnet erst recht das sektorale zum Teil noch deutlich stärker fragmentierte politische System des vereinten Deutschlands.<sup>47</sup>

43 Ebenda, S. 178.

44 *Peter J. Katzenstein*, a.a.O. (Fn. 6).

45 *Manfred G. Schmidt*, The Impact of Political Parties, Constitutional Structures and Veto Players on Public Policy, in: *Hans Keman* (Hrsg.), Comparative Democratic Politics, London 2002, S. 166 – 184, S. 176.

46 Weniger treffsicher erscheint eine solche Charakterisierung allerdings für die Schweiz als jenem System, in dem das Volk mittels eines imposanten Arsenals an „Volksrechten“ über eine geradezu einzigartige Souveränität bei der Herbeiführung gesamtgesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen, auch gegenüber der Regierung, verfügt. Vgl. statt vieler *Hanspeter Kriesi / Alexander H. Tischbirek*, The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensus Democracy, Cambridge 2008.

47 Durch einen Trend in Richtung weiterer Fragmentierung sind insbesondere die Entwicklungen auf der Ebene des Parteiensystems und der Interessengruppenlandschaft, aber auch der föderativen Strukturen gekennzeichnet. Vgl. *Uwe Jun*, Wandel des Parteien- und Verbändesystems, in: APuZ, B 28 (2009), S. 28 – 34; *Roland Sturm*, Von der Symmetrie zur Asymmetrie – Deutschlands neuer Föderalismus, in: Jahrbuch des Föderalismus, 8. Jg. (2007), S. 27 – 41. Sein spezifisches Gepräge erhält das politische System des vereinten Deutschlands ferner durch den Fortbestand gravierender Einstellungsunterschiede der Bevölkerung in Ost und West; vgl. *Oscar W. Gabriel / Jürgen W. Falter / Hans Rattinger* (Hrsg.), Wächst zusammen, was zusammengehört? Stabilität und Wandel politischer Einstellungen im wiedervereinigten Deutschland, Baden-Baden 2005; *Werner J. Patzelt*, Politische Kultur und innere Einheit. Eine Bilanz der Wiedervereinigung, in: *Eckhard Jesse / Eberhard Sandschneider* (Hrsg.), Neues Deutschland. Eine Bilanz der deutschen Wiedervereinigung, Baden-Baden 2008, S. 27 – 54; *Oskar Niedermayer*, Bevölkerungseinstellungen zur Demokratie: Kein Grundkonsens zwischen Ost- und Westdeutschen, in: ZParl, 40. Jg.

Die innenpolitischen Rückwirkungen der europäischen Integration haben die für das prozessbezogene Leistungsprofil der Bundesrepublik verantwortlichen institutionellen und politischen Parameter verändert, ohne dass von einer grundlegenden Systemveränderung gesprochen werden könnte. Vielmehr vollzogen sich strukturelle Anpassungsprozesse im Rahmen und nach Maßgabe der bestehenden institutionellen Arrangements, gleichsam „pfadabhängig“.<sup>48</sup> So gehört beispielsweise der Bundestag, gemessen an der europapolitischen Stellung der Volksvertretungen anderer EU-Mitgliedstaaten, nach wie vor zu den einflussstärksten Parlamenten Europas.<sup>49</sup> Auch in anderen Bereichen blieben die Veränderungseffekte der europäischen Integration, wiederum gemessen an den Erfahrungen anderer EU-Mitgliedstaaten, eher moderat.<sup>50</sup>

### 3. Die Bundesrepublik als Vorbild?

Eine bestimmte, auch im Zeitverlauf stabile Position der Bundesrepublik in den gängigen Klassifikationsschemata der international vergleichenden Politikwissenschaft ist unverkennbar. Eine ganz andere Frage ist es, ob die durchaus markanten Strukturmerkmale des deutschen Regierungssystems anderen Ländern als Vorbild gedient haben.

Speziell aus einer weiter ausgreifenden historischen Perspektive könnte es geradezu absurd erscheinen, ausgerechnet Deutschland eine Vorbildfunktion bei der Entwicklung der liberalen Demokratie zu erkennen zu wollen. Historisch gehörte Deutschland bekanntlich nicht nur zu jenen Ländern mit einer verspäteten Nationalstaatsbildung, sondern auch zu den Gemeinwesen mit einem evidenten Defizit demokratischer Kultur<sup>51</sup>, das

(2009), H. 2, S. 383 – 397. Im Rahmen einer weiter ausgreifenden Betrachtung auch der allgemeinen sozialen Situation jenseits der Einstellungsebene erscheint es jedoch angemessener, nicht lediglich von einer Teilung zwischen Ost und West, sondern von einer wachsenden sozialen Differenzierung und Ungleichheit in Ost und West zu sprechen; vgl. *Claus Leggewie*, Veröftlichung oder: Vom Zäsur- zum Differenzbewusstein, in: *Eckhard Jesse / Eberhard Sandschneider* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 47), S. 15 – 25.

48 Das Paradigma der „Pfadabhängigkeit“ wurde im Umfeld von Ansätzen des historischen Institutionalismus entwickelt. Eine zentrale Einsicht aus diesem Bereich der Institutionenforschung lautet: „Institutions are sticky.“ Bestehende Institutionen entwickeln mit fortschreitender Existenzdauer ein außerordentliches Beharrungsvermögen. Institutionenpolitische Entscheidungen tendieren dazu, dem einmal eingeschlagenen Pfad zu folgen und damit die Persistenz der bestehenden Institutionen weiter zu potenzieren. Vgl. grundlegend *Paul Pierson*, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton 2004.

49 Vgl. *Heinrich Pehle / Roland Sturm*, Die Europäisierung der Regierungssysteme, in: *Sabine Kropf / Oscar W. Gabriel* (Hrsg.), *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalte*, Wiesbaden 2008, S. 155 – 178; *Suzanne S. Schüttemeyer / Sven T. Siekken*, Parlamente in Europa: Gesetzgebung und Repräsentation, in: ebenda, S. 482 – 513.

50 Die Europäisierungsforschung erklärt dies unter anderem mit dem „institutional fit“, dem Grad der institutionellen Unterschiedlichkeit zwischen dem politischen System der Europäischen Union einerseits und dem des betreffenden Mitgliedstaates andererseits; vgl. *Vivian A. Schmidt*, a.a.O. (Fn. 38), S. 763.

51 Vgl. die große Studie von *Heinrich August Winkler*, *Der lange Weg nach Westen*, 2 Bde, München 2000, an deren Ende die These steht, dass es bis 1945 einen „deutschen Sonderweg“ gab – der Weg eines tief vom Mittelalter geprägten Landes in die Moderne, in dem vor allem Menschen- und Bürgerrechte nie eine vergleichbar starke Verwurzelung erfuhren wie in den anderen großen Ländern des Westens.

auch in frühen vergleichenden Studien nach 1945 zunächst greifbar blieb.<sup>52</sup> Mit Blick auf den Beitrag Deutschlands zur institutionellen Entwicklung des demokratischen Verfassungsstaates in Europa und anderswo ist jedoch ein anderes Urteil angebracht. Zumindes die Weimarer Verfassung vom 11. August 1919 verdient es, als ansehnliche und fortschrittliche Leistung mit beträchtlicher internationaler Ausstrahlungswirkung betrachtet zu werden. Ihr vor allem hierzulande „schlechtes Image“ erklärt sich aus der Unfähigkeit der maßgeblichen politischen Kräfte, das von der Verfassung umrahmte Regime politisch mit demokratischem Leben zu füllen.<sup>53</sup>

Vor allem einem beträchtlichen Einfluss des 1949 im westlichen Teil Deutschlands begründeten Regierungssystems auf andere Länder, speziell auf einige der jüngeren Demokratien, haben die historischen Defizite demokratischer politischer Kultur und selbst die tiefe Selbstdiskreditierung durch den Nationalsozialismus offenbar nicht im Wege gestanden. Gemessen an der auffallend geringen Vorbildwirkung der Vereinigten Staaten und Großbritanniens kann die Bundesrepublik neben Frankreich als eines der wichtigsten Referenzsysteme für den Prozess der Verfassungsgebung in Mittel- und Osteuropa gelten.<sup>54</sup>

Die Liste „deutscher Erfindungen“, die im Ausland kopiert beziehungsweise adaptiert wurden, ist lang. Aus der gouvernementalen Arena ist vor allem das konstruktive Misstrauensvotum zu nennen, das deutsche Wurzeln besitzt, auch wenn es streng genommen nicht der Parlamentarische Rat war, der diese Regel intellektuell aus der Taufe hob.<sup>55</sup> Nachdem das konstruktive Misstrauensvotum nach deutschem Vorbild Ende der siebziger Jahre zunächst in Spanien heimisch geworden war, wurde es nach 1990 zu einem Teil der verfassungsrechtlichen Spielregeln auch in Belgien, Polen, Ungarn und Tschechien. In Ungarn stellte seine Einführung dabei nur einen Aspekt im Rahmen der größeren Ambition dar, eine „Kanzlerdemokratie“ nach deutschem Muster zu errichten.<sup>56</sup>

Ferner zählt das nach 1945 in Deutschland geschaffene System der „personalisierten Verhältniswahl“ zu jenen politischen Institutionen, die international viel Anerkennung gefunden haben und die Verfassungs- und Institutionenpolitik anderer Länder nachhaltig beeinflussten. Zum Teil erklärt sich dies gewiss daraus, dass die Stabilität und Funktionsweise des deutschen Regierungssystems zuweilen in übertriebenem Maße auf das Wahlsystem zurückgeführt wurde.<sup>57</sup> Aber auch bei nüchternen Leistungsvergleichen unterschiedlicher Wahlsysteme schneidet das deutsche System auffallend gut ab.<sup>58</sup>

Auch die hierzulande vielkritisierte Ausprägung der Bundesstaatlichkeit blieb im Ausland nicht ohne Eindruck. Der große Einfluss deutscher Staatsrechtswissenschaftler im süd-

52 Vgl. *Gabriel A. Almond / Sidney Verba*, The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations, Princeton 1963.

53 Vgl. *Christoph Gusy*, Eine gute Verfassung mit schlechtem Image: Die Weimarer Reichsverfassung, in: Recht und Politik, 45. Jg. (2009), H. 2, S. 74 – 85.

54 Vgl. *Jan Zielonka* (Hrsg.), Democratic Consolidation in Eastern Europe, Vol. 1: Institutional Engineering, Oxford 2001.

55 Vgl. *Lutz Berthold*, Das konstruktive Misstrauensvotum und seine Ursprünge in der Weimarer Staatsrechtslehre, in: Der Staat, 36. Jg. (1997), H. 2, S. 81 – 94.

56 Vgl. *John D. Schiemann*, Hungary: The Emergence of Chancellor Democracy, in: The Journal of Legislative Studies, 10. Jg. (2004), H. 2, S. 128 – 141.

57 Vgl. *Eckhard Jesse*, Wahlsysteme und Wahlrecht, in: *Oscar W. Gabriel* (Hrsg.), Die EG-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalte, Opladen 1992, S. 172 – 191, S. 185.

58 Vgl. *Dieter Nohlen*, Internationale Trends der Wahlsystementwicklung, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 34. Jg. (2005), H. 1, S. 11 – 26, S. 16.

afrikanischen Verfassungsreformprozess der neunziger Jahre, speziell in der Frage der Ausgestaltung des Nationalrates der Provinzen, ist bekannt; er hat nachfolgend zu großen Vergleichen zwischen diesem und dem deutschen Bundesrat angeregt.<sup>59</sup> Aber auch in Europa diente das deutsche System gelegentlich als wichtiges Referenzmodell für föderative Reformen, so zuletzt im Rahmen der Neuordnung der territorialen Organisationsstrukturen in Italien.<sup>60</sup>

Die institutionell konzentrierte Verfassungsgerichtsbarkeit stellt eine weitere zentrale Komponente liberaler Demokratie dar, die heute in beträchtlichem Maße mit der Bundesrepublik assoziiert wird. Das Alternativmodell zum älteren US-amerikanischen System des „decentralized judicial review“ wurde freilich zuerst in Österreich, in der Bundesverfassung von 1920, verwirklicht, bevor es rund drei Jahrzehnte später auch in Deutschland installiert wurde. In der älteren Literatur wurde deshalb zu Recht zwischen der amerikanischen und der österreichischen Variante unterschieden. International zog das deutsche Bundesverfassungsgericht – nicht allein wegen des politischen Gewichts der Bundesrepublik, sondern auch wegen seiner Integrität und der Qualität seiner Urteile<sup>61</sup> – mit den Jahren jedoch so viel Aufmerksamkeit auf sich, dass das Modell einer institutionell konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit in der jüngeren Literatur immer häufiger als „österreichisch-deutsches System“ erscheint.<sup>62</sup> Zahlreiche Länder orientierten sich beim Aufbau ihrer Verfassungsgerichtsbarkeit an den Strukturmerkmalen des deutschen Bundesverfassungsgerichts.<sup>63</sup>

Was den engeren Bereich der Parteidemokratie in der Bundesrepublik betrifft, wurden im Ausland vor allem einige der spezielleren Aspekte – wie die verfassungsrechtliche Anerkennung der Parteien und die hierzulande 1959 eingeführte öffentliche Parteienfinanzierung – zum Referenzmodell erhoben, obwohl es sich dabei nicht wirklich um deutsche Erfindungen, sondern eher um die Weiterentwicklung andernorts ersonnener Maßnahmen handelte: Im Falle der öffentlichen Parteienfinanzierung ist zu verweisen auf Puerto Rico (1957), hinsichtlich der ausdrücklichen Anerkennung der Parteien in der Verfassung auf Italien (1947).

Eine vergleichbar weitreichende verfassungsrechtliche Institutionalisierung politischer Parteien wie in der Bundesrepublik ist selbst in der Mehrzahl jener Länder, in denen es ebenfalls eine verfassungsrechtliche Verankerung der Parteien gibt, selten. Am ähnlichsten sind die einschlägigen Regeln in Portugal, in Frankreich und (seit 1999) in der Schweiz,

59 Vgl. *Gerrit Mulert*, Die Funktion zweiter Kammern in Bundesstaaten: eine verfassungsvergleichende Untersuchung des deutschen Bundesrates und des südafrikanischen National Council of the Provinces, Baden-Baden 2006.

60 Vgl. *Christophe Roux*, Italy's Path to Federalism: Paradoxes and Consequences, in: *Journal of Modern Italian Studies*, 13. Jg. (2008), H. 3, S. 325 – 339.

61 Vgl. *Brun-Otto Bryde*, Die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit in Umbruchsituationen, in: *Joachim Jens Hesse / Gunnar Folke Schuppert / Katharina Harms* (Hrsg.), Verfassungsrecht und Verfassungspolitik in Umbruchsituationen. Zur Rolle des Rechts in staatlichen Transformationsprozessen in Europa, Baden-Baden 1999, S. 197 – 210, S. 201.

62 Vgl. *Christian Starck*, Fortschritte der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: *ders.* (Hrsg.), Fortschritte der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Welt – Teil I, Baden-Baden 2004, S. 11 – 13, S. 12.

63 Vgl. *Christian Tomuschat*, Das Bundesverfassungsgericht im Kreise anderer nationaler Verfassungsgerichte, in: *Peter Badura / Horst Dreier* (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 1: Verfassungsgerichtsbarkeit und Verfassungsprozess, Tübingen 2001, S. 245 – 288, S. 245, S. 266.

weniger umfassend in Spanien, Griechenland und Italien.<sup>64</sup> Auf dem Feld der Parteienfinanzierung hat nur die – in der Bundesrepublik zur Vollblüte getriebene – Grundidee einer öffentlichen Subventionierung befriedigend gewirkt.<sup>65</sup> Angesichts des betont kritischen Urteils berufener Beobachter<sup>66</sup> und der zahlreichen, vielfach durch das Bundesverfassungsgericht angestoßenen Reformen<sup>67</sup> kann die Zurückhaltung des Auslands, das deutsche System nicht bis in seine Details hinein zu kopieren, nicht überraschen.

#### 4. Die Bundesrepublik zwei Jahrzehnte nach der Vereinigung: eine heimliche Modelldemokratie im Konjunkturtal?

Genügen die im vorangehenden Abschnitt gemachten Beobachtungen, um der Bundesrepublik den Status einer „Modelldemokratie“ zuzuerkennen? Die dokumentierte internationale Ausstrahlungswirkung und Anziehungskraft des deutschen Systems ist beeindruckend. Dessen ungeachtet hat die Bundesrepublik in der politikwissenschaftlichen Komparatistik nie den Status einer echten „Modelldemokratie“ erlangt. Dieses Prädikat blieb anderen Systemen vorbehalten: in Europa vor allem Großbritannien und der Schweiz.<sup>68</sup> Sofern international vom „German Model“ gesprochen wurde, diente der Begriff (jedenfalls in der Politikwissenschaft) üblicherweise nicht zur Bezeichnung des politischen Systems in seiner Gesamtheit, sondern lediglich von bestimmten Merkmalen, wie insbesondere des Strebens nach einer institutionalisierten Balance zwischen ökonomischem Erfolg und sozialem Ausgleich.<sup>69</sup> Die Konturen dieses „deutschen Modells“ aber sind verblasst, nicht zuletzt auf-

64 Eine verfassungsrechtliche Normierung von Parteien findet sich mit auffallender Häufigkeit in Ländern mit schwacher oder unterbrochener demokratischer Tradition. In diesen Ländern ging es bei der verfassungsrechtlichen Anerkennung der Parteien weniger um die zusätzliche Würdigung von in der Verfassungspraxis besonders prominent positionierten demokratischen Akteuren, sondern eher um eine Normierung mit stark prospektivem Charakter. In Ländern mit bewährter demokratischer Tradition wie Großbritannien oder den Niederlanden erschien ein entsprechender Schritt dagegen verzichtbar beziehungsweise galt gerade die Fernhaltung des staatlichen Zugriffs durch die Mittel des Rechts als eine zentrale politische Freiheitsgarantie. Vgl. *Martin Morlok*, Die innere Ordnung der politischen Parteien, in: *Dimitris Th. Tsatsos / Dian Schebold / Hans-Peter Schneider* (Hrsg.), Parteienrecht im europäischen Vergleich, Baden-Baden 1990, S. 780 – 823, S. 783.

65 So in voller Bandbreite in den jungen Demokratien Ostmitteleuropas; vgl. *Steven D. Ropers / Jānis Ikstens* (Hrsg.), Party Finance and Post-Communist Party Development, Aldershot 2008.

66 *Klaus von Beyme* erschien das deutsche System gar als „die schlechteste beider Welten“: „großzügige Steuerbegünstigungen wie in Amerika kombiniert mit öffentlicher Finanzierung wie in den kontinentaleuropäischen Ländern“; *Klaus von Beyme*, 30 Jahre Parteiengesetz – zum Stand der Parteienforschung, in: *Dimitris Th. Tsatsos* (Hrsg.), 30 Jahre Parteiengesetz in Deutschland. Die Parteiinstitution im internationalen Vergleich, Baden-Baden 2002, S. 44 – 52, S. 51.

67 Vgl. *Georg Vanberg*, The Politics of Constitutional Review in Germany, Cambridge 2005, S. 143 – 167.

68 Vgl. *Bernt Gebauer*, Verfassungsreformprozesse in Großbritannien und der Schweiz: (Modell-) Demokratien im Wandel, Berlin / Wien 2004.

69 Vgl. *Kenneth Dyson*, The German Model Revisited: From Schmidt to Schröder, in: *German Politics*, 10. Jg. (2001), H. 2, S. 135 – 154; *Sven Jochem / Nico A. Siegel* (Hrsg.), Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat: Das Modell Deutschland im Vergleich, Opladen / Wiesbaden 2002; *Heeong-ki Kwon*, The German Model Reconsidered, in: *German Politics and Society*, 20. Jg. (2002), H. 4, S. 48 – 72. Auf breitere Verständnisse des

grund spezifischer Strukturprobleme im östlichen Teil Deutschlands, die schon wenige Jahre nach der Vereinigung zutage traten und sich seither nicht verflüchtigt haben.<sup>70</sup>

Lange Zeit konnten viele der politisch verantwortlichen Entscheidungsträger im Ausland den politisch-institutionellen Eigenheiten der deutschen Nachkriegsdemokratie mehr abgewinnen als weite Teile der politikwissenschaftlichen Komparatistik. Diese Konstellation hat sich in der jüngeren Vergangenheit gewandelt: Als bewunderungswürdig und dringend nachahmenswert erscheinen heute, speziell im unmittelbar benachbarten Ausland, wenige der deutschen Institutionen, alles in allem gewiss am ehesten das Bundesverfassungsgericht. Den Institutionen des Grundgesetzes eilt mehrheitlich der Ruf voraus, die eigentliche Brutstätte des vielbeklagten „Reformstaus“ in der Bundesrepublik zu sein. Dabei können sich Kritiker aus der Politik und dem politischen Journalismus auf die skeptischen Analysen namhafter Kenner des deutschen Systems berufen.<sup>71</sup> Selbst (in gewisser Weise gerade) die Föderalismusreform des Jahres 2006 wurde keineswegs als überzeugender Beleg für die institutionelle Reformfähigkeit der Bundesrepublik gesehen. Vielmehr bemühten sich führende Vertreter der deutschen Politikwissenschaft, die selbst der Föderalismusreformkommission angehört hatten, analytisch zu erklären, „weshalb so wenig erreicht wurde“<sup>72</sup>. Eine beherzte Verteidigung gewaltenhemmender Institutionen, wie sie einst etwa von *Dieter Grimm* formuliert wurde<sup>73</sup>, erscheint in der Diskussion mittlerweile wie ein Relikt aus einer fernen Entwicklungsphase deutscher Nachkriegsdemokratie.<sup>74</sup>

Die jüngere politikwissenschaftliche Komparatistik offenbart demgegenüber verbreitet eine höhere Meinung von politisch-institutionellen Arrangements, wie sie das Regierungssystem der Bundesrepublik kennzeichnen. Zur Gelassenheit gegenüber den prominenten Vorwürfen der Behäbigkeit des politischen Entscheidungsprozesses berechtigen zunächst Befunde der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, nach denen die langfristige Problemlösungsfähigkeit von Systemen mit geringeren unmittelbaren Entscheidungskosten keineswegs grundsätzlich höher ist als jene von stärker konsensdemokratischen Systemen. Das zeigen etwa vergleichende Untersuchungen zu den extrem unterschiedlich strukturierten Systemen Großbritanniens und der Schweiz.<sup>75</sup> Auch im weiter dimensionierten internationalen Vergleich schneiden konsensdemokratische Systeme – mit Blick auf zentrale Ziele

„Modells Deutschland“, das auch Elemente wie die Westbindung oder den Verfassungspatriotismus einschließt, trifft man beinahe nur in der Geschichtswissenschaft. Vgl. in diesem Sinne *Thomas Herfelder / Andreas Röder* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 2).

70 Vgl. *Roland Czada*, Vereinigungskrise und Standortdebatte. Der Beitrag der Wiedervereinigung zur Krise des westdeutschen Modells, in: *Leviathan*, 26. Jg. (1998), H. 1, S. 24 – 59.

71 Vgl. insbesondere die Neubewertung der Stärken und Schwächen des semisouveränen Staates bei *Simon Green / William E. Paterson* (Hrsg.), *Governance in Contemporary Germany: Semisovereignty Revisited*, Cambridge 2003.

72 Vgl. *Fritz W. Scharpf*, Föderalismusreform: Weshalb wurde so wenig erreicht?, in: *APuZ*, B 50 (2006), S. 6 – 11.

73 Vgl. *Dieter Grimm*, Blockade kann nötig sein, in: *Die Zeit* vom 10. Oktober 1997, S. 14 – 16.

74 Zu Recht identifizierten aufmerksame Beobachter schon vor einigen Jahren eine latent nachlassende Wertschätzung gegenüber gewaltenhemmenden Strukturen, so etwa *Roland Lhotta*, Zwischen Kontrolle und Mitregierung. Der Bundesrat als Oppositionskammer?, in: *APuZ*, B 43 (2003), S. 16 – 22, S. 16 f.

75 Vgl. *Heidrun Abromeit*, Kontinuität oder „Jekyll-and-Hyde-Politik“: Staatshandeln in der Schweiz und in Großbritannien, in: *dies. / Werner W. Pommerehne* (Hrsg.), *Staatstätigkeit in der Schweiz*, Bern 1992, S. 159 – 192.

demokratischer Staatstätigkeit wie Umweltschutz oder Gleichberechtigung von Mann und Frau – besser ab als stärker majoritär regulierte.<sup>76</sup>

Aber nicht nur die Befunde der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung werfen ein positiveres Licht auf das Leistungspotential politischer Systeme nach dem Grundmuster der Bundesrepublik. In dieselbe Richtung deuten Entwicklungen innerhalb der jüngeren, stärker normativ orientierten internationalen Demokratieforschung, aus der sich eine auffallende Übereinstimmung zwischen den von ihr präferierten Lösungen und den bestehenden institutionellen Arrangements in der Bundesrepublik beziehungsweise eine deutliche Distanz gegenüber dem „mainstream“ der jüngeren deutschen Diskussion herauslesen lässt. Während in Deutschland selbst das durch öffentliche Zustimmung verwöhnte Bundesverfassungsgericht aus Teilen der Wissenschaft mehr Kritik erntet als noch vor einigen Jahrzehnten<sup>77</sup>, erscheint die Existenz einer starken Verfassungsgerichtsbarkeit in der internationalen Demokratietheorie mittlerweile geradezu als eine *conditio sine qua non* liberaler Demokratie. So konstatierte jüngst *Alec Stone Sweet*: „Today, constitutional democracy is defined in terms of the new constitutionalism, which assumes that constraining majority rule with rights and review is a good thing.“<sup>78</sup>

„Compound polities“ mit komplexen Gewaltenteilungsstrukturen erweisen sich schließlich auch mit Blick auf Leistungskriterien der im engeren Sinne demokratischen Arena politischer Systeme als mindestens konkurrenzfähig oder gar überlegen.<sup>79</sup> Für politisch, ökonomisch und kulturell fragmentierte Gesellschaften erscheinen Systeme mit stark gewaltenteilenden institutionellen Arrangements geradezu als die einzige lebensfähige Ausprägung der liberalen Demokratie.<sup>80</sup> Ihr Überlegenheitspotential dürfte in dem Maße weiter an Relevanz entfalten, in dem politische Systeme als Folge einer fortschreitenden Internationalisierung – weltweit und so auch in Europa<sup>81</sup> – gesellschaftlich und kulturell an Komplexität gewinnen.

76 Vgl. *Arend Lijphart*, Patterns of Democracy, a.a.O. (Fn. 30), S. 275 – 300; *Manfred G. Schmidt*, Wie leistungsfähig ist die Demokratie?, in: *Arno Mohr / Dieter Noblen* (Hrsg.), Politikwissenschaft Heidelberg, Heidelberg 2008, S. 205 – 214.

77 Vgl. exemplarisch *Hans J. Lietzmann*, „Reflexiver Konstitutionalismus“ und Demokratie. Die moderne Gesellschaft überholt die Verfassungsrechtsprechung, in: *Bernd Guggenberger / Thomas Württenberger* (Hrsg.), Hüter der Verfassung oder Lenker der Politik? Das Bundesverfassungsgericht im Widerstreit, Baden-Baden 1998, S. 233 – 261.

78 So *Alec Stone Sweet*, Constitutions and Judicial Power, in: *Daniele Caramani* (Hrsg.), Comparative Politics, Oxford 2008, S. 217 – 239, S. 235.

79 Vgl. *Ludger Helms*, Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies, in: Government and Opposition, 39. Jg. (2004), H. 1, S. 22 – 54.

80 Vgl. *Arend Lijphart*, Constitutional Design for Divided Societies, in: Journal of Democracy, 15. Jg. (2004), H. 2, S. 96 – 109. Der zentrale Einfluss institutioneller Arrangements auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Entstehung beziehungsweise Beständigkeit politischen Vertrauens ist jedoch keineswegs auf ungewöhnlich stark fragmentierte Gesellschaften in werdenden oder jungen Demokratien beschränkt. In diesem Sinne konstatierten *Oscar W. Gabriel* und *Sonja Zmerli*: „Unter den Bedingungen wachsender Ungewissheit können die Leistungsfähigkeit und die Responsivität politischer Institutionen und Akteure einen maßgeblichen Beitrag zur Stärkung und Stabilisierung demokratischer Gesellschaften leisten.“ *Oscar W. Gabriel* und *Sonja Zmerli*, Politisches Vertrauen: Deutschland in Europa, in: APuZ, B 30 / 31 (2006), S. 8 – 15, S. 15.

81 Vgl. *Walter Laqueur*, Europe in the 21st Century, in: Society, 43. Jg. (2005), H. 1, S. 67 – 74.