

*Stiftung Demokratie Saarland
Dialog 20*

Michael Matern (Hg.)

**Mehr Demokratie durch mehr direkte Demokratie?
Wie die Politik die Bürger wiedergewinnen kann**

Dokumentation der Tagung „Mehr Demokratie durch mehr direkte Demokratie?“; veranstaltet von der Stiftung Demokratie Saarland am 19. November 2010 in der Europäischen Akademie Otzenhausen

Mit Beiträgen von

Heiko Maas, Prof. Dr. Christine Landfried, Prof. Dr. Frank Decker

Redigierte Textfassungen

Saarbrücken 2011

Impressum

Dialog ist eine Reihe der Stiftung Demokratie Saarland.

Die Reihe kann bezogen werden von der Stiftung Demokratie Saarland

Bismarckstraße 99, 66121 Saarbrücken. Telefon (0681) 90626-0, Telefax (0681) 90626-25

Redaktion: Michael Matern

Satz: Karoline Bommersbach

Gestaltung Titel- und Rückseite: Grafische Werkstatt, Heusweiler

Druck und Weiterverarbeitung: Unionprint Satz und Druck GmbH, Saarbrücken

Inhalt

Vorwort <i>Friedel Läßle,</i> <i>Vorsitzender der Stiftung Demokratie Saarland</i>	5
Einleitung <i>Michael Matern,</i> <i>Studienleiter der Europäischen Akademie Otzenhausen</i>	6
Mehr Demokratie wagen - für eine neue Bürger-Demokratie <i>Heiko Maas, Vorsitzender der SPD Saar</i>	9
Demokratie und Vernunft <i>Prof. Dr. Christine Landfried</i>	13
Was ist Demokratie? <i>Prof. Dr. Frank Decker</i>	35

Damit
unsere
Demokratie
lebendig
bleibt...



*Bismarckstraße 99, 66121 Saarbrücken
Telefon 0681 90626-0, Telefax 90626-25
www.stiftung-demokratie-saarland.de*

Vorwort

von Friedel Läßle

Vorsitzender der Stiftung Demokratie Saarland



Liebe Bürgerinnen und Bürger!

Zwischen Bürgern und Politik klafft ein scheinbar immer größer werdender Graben. Im Fünf-Parteien-System wissen die Wähler vor der Wahl oft nicht, was sie hinterher bekommen. Die Akzeptanz des parlamentarischen Systems sinkt – und mit ihr die Gunst der Volksparteien beim Volk. Stattdessen gehen die Bürger auf die Straße und verlangen mehr direkte Demokratie.

Ist die Demokratie in der Krise oder verändert sie sich nur? Brauchen wir nur neue, direktdemokratische Spielregeln oder steckt mehr hinter dem Bürgerprotest gegen die klassischen staatlichen Institutionen? Begünstigen direktdemokratische Entscheidungswege das Aufkommen (rechts)populistischer Gruppen und Akteure oder stabilisieren sie sogar die traditionellen Parteien? Kann eine Gesellschaft wirklich demokratisch sein, wenn für die Wirtschaft nur die Gesetze des Marktes gelten?

Diesen spannenden Fragen widmete die Stiftung Demokratie eine Tagung mit dem Titel „Mehr Demokratie durch mehr direkte Demokratie? Wie die Politik die Bürger wiedergewinnen kann.“

Im Saarland, wo die Hürden für direkte Demokratie so hoch sind wie in keinem anderen Bundesland, steht das Thema ohnehin auf der Tagesordnung. Demokratie-Experten sind alle Bürgerinnen und Bürger, die sich vor Ort in Parteien, Vereinen und Verbänden, in Kommunalverwaltungen und Betriebsräten einbringen – ob ehrenamtlich oder hauptamtlich. Gemeinsam wollen wir diskutieren, wie Brücken gebaut werden können über den Graben zwischen Bürgern und der Politik.

Im Namen der Stiftung Demokratie Saarland danke ich den Autoren sowie dem Herausgeber Michael Matern, dass sie ihre Tagungsmanuskripte für diese Publikation zur Verfügung gestellt und damit unsere Dialogreihe um einen attraktiven und hochinformativen Band ergänzt haben.

„**Mehr Demokratie wagen!**“ Dieser Satz aus der Regierungserklärung des Bundeskanzlers Willy Brandt vom 28. Oktober 1969 war der Titel einer Kooperationsstagung der Stiftung Demokratie Saarland und der Europäischen Akademie Otzenhausen im Spätherbst 2010.

Die Debatte um ein Mehr an Bürgerbeteiligung ist so alt wie die Bundesrepublik Deutschland. Schon die Mütter und Väter des Grundgesetzes widmeten sich der Ausbalancierung der direkten Bürgerbeteiligung in einer Repräsentativen Demokratie. Der Ausgang dieser Debatten nach dem Zweiten Weltkrieg ist bekannt: Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der schwachen Weimarer Demokratie, die extreme Kräfte an den Rändern nicht zügeln konnte, setzte man ganz auf Repräsentation und auf die Balance des Föderalismus. Bürgerinnen und Bürger konnten nur durch Wahlen oder aktives Engagement in den Parteien aktiv an der Gestaltung der politischen Willensbildung teilnehmen.

60 Jahre später hat sich die Gesellschaft gewandelt. Die Demokratieentwicklung verlief stabil, extreme politische Kräfte konnten immer wieder erfolgreich zurückgedrängt werden, und der Bürger wurde mündig. Dies bewiesen zunächst die Protestbewegungen der 1970er und 1980er Jahre, die sich anschließend in das Parteiensystem integrieren ließen, nämlich durch die Gründung und Etablierung der Partei DIE GRÜNEN. Die 1990er und die 2000er Jahre zeigten jedoch eine ganz andere gesellschaftliche Entwicklung: Eine Distanzierung des Bürgers von den Parteien, eine große Volatilität im Wahlverhalten und ein intensives partikulares Engagement in Bürgerinitiativen. Hinzu trat eine Beschleunigung und massive Ausweitung der Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten. Dies alles führte nicht zur Entpolitisierung der Gesellschaft. In Frage gestellt werden etablierte Strukturen der Entscheidungsfindung, Expertenhoheit und mangelnde Kommunikationsfähigkeit der politischen Akteure. Stuttgart21 steht hier exemplarisch für eine Vielzahl von Großprojekten, die den Widerstand in Teilen der Bevölkerung auslösen, auch wenn formaldemokratische und rechtsstaatliche Bedingungen eingehalten wurden.

Mittlerweile ist durch viele Initiativen die Debatte in die politischen Parteien hineingetragen worden, und in einem breiten Diskussionsprozess werden

neue Beteiligungsmöglichkeiten auf allen politischen Ebenen diskutiert. Selbst die Europäische Union hat die Möglichkeit eines Bürgerbegehrens geschaffen.

Die Tagung in Otzenhausen widmete sich insbesondere zwei Fragestellungen: Welche Elemente der Bürgerbeteiligung sind für den politischen Prozess in einer repräsentativen Demokratie langfristig realisierbar ohne eine Dominanz von Partikularinteressen entstehen zu lassen? Und welche Rolle spielt eigentlich vor diesem Hintergrund Demokratieentwicklung in Unternehmen?

In seinem Eröffnungsreferat machte Heiko Maas, Vorsitzender der SPD Saar, deutlich, dass in der deutschen Gesellschaft ein neues Bedürfnis nach mehr Partizipation und Teilhabe entstanden ist. Er fordert daher die Einführung einer Volksgesetzgebung, abgestuft in den Varianten Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid. Dies sei als Ergänzung der parlamentarischen Ebene und der Institutionen Bundestag und Bundesrat zu sehen. Ebenso müssen neue Beteiligungsformen für Großprojekte wie Stuttgart21 etabliert werden. So müssen seiner Meinung nach Mediationsverfahren am Beginn solcher Projekte stehen und Bürgerinnen und Bürger mit ihrem Wissen als politische Berater angesehen werden. Am Beispiel der Erreichung einer Energiewende hebt Maas diese Beteiligungsformen hervor.

Prof. Frank Decker von der Universität Bonn betrachtet das Thema grundsätzlicher und wendet sich zunächst dem Demokratie-Begriff zu. Seiner Ansicht nach ist der Begriff mittlerweile überdehnt und bedarf der wissenschaftlichen Eingrenzung. Dazu dienen ihm verschiedene Gegensatzpaare: ideale und reale Demokratie; Demokratie als Staatsform und als Lebensform; verfassungsstaatliche und elektorale Demokratie; repräsentative und plebiszitäre Demokratie; Input- und Output-Legitimation der Demokratie. Unter anderem stellt Decker fest, dass repräsentative und plebiszitäre Demokratie keine Gegensätze sind, sondern zwingend zusammen gehören. Allerdings sei eine Volksdemokratie in großen Nationen nicht umsetzbar, wohl aber Volksentscheide nach Gesetzgebungsbeschlüssen des Bundestages.

Prof. Christine Landfried von der Universität Hamburg stellt einleitend eine Hypothese auf: „Die gegenwärtige Krise der repräsentativen Demokratie lässt sich mit dem Misstrauen der Bürger in die Vernünftigkeit politischer Ent-

scheidungen erklären.“ Eine einfache Einführung plebiszitärer Elemente löse die Problematik ihrer Ansicht nach nicht. Es gelte das Misstrauen zwischen Regierenden und Regierten aufzulösen. Dies betrifft eben auch die Ebene der Unternehmen, in denen Demokratie und Teilhabe täglich erlebt oder auch nicht erlebt werden kann. Beide Ebenen – Politik und Wirtschaft – seien in einer demokratischen Gesellschaft nicht voneinander zu trennen. Abschließend sieht sie in der Krise der repräsentativen Demokratie auch die Chance auf einen Neuanfang. Auch sie unterstützt daher die Einführung einer ergänzenden Volksgesetzgebung.

Die Tagung fand im Vorfeld und im Verlauf ein großes Medienecho. Die spannenden Diskussionen mit den Teilnehmenden und Referenten bestätigten dies. Die Stiftung Demokratie Saarland und die Europäische Akademie Otzenhausen danken den Autoren.

Michael Matern M.A.
Studienleiter der Europäischen Akademie Otzenhausen

Mehr Demokratie wagen – für eine neue Bürger-Demokratie

Herausforderungen der parlamentarischen Demokratie

Unsere parlamentarische Demokratie hat sich 60 Jahre nach ihrer Gründung als Erfolgsmodell erwiesen. Durch sie gelang die Überwindung tiefer Gräben der deutschen Gesellschaft, wie sie noch in der Weimarer Republik bestanden hatten. Es gelang Parlament, Regierung und Parteien Wünsche und Interessen der Bürgerinnen und Bürger – durchaus auch im Rahmen von Konflikten – aufzunehmen und in Politik umzusetzen. Sie hat einen konstruktiven und friedlichen Wettbewerb zwischen den Parteien ermöglicht.

Insbesondere Willy Brandt war es, der 1969 den entscheidenden Schritt zur Demokratisierung der deutschen Gesellschaft nach Gründung der Bundesrepublik vollzog. Er nahm die Forderung breiter gesellschaftlicher Schichten nach kritischer Teilhabe und Partizipation sowie nach mehr Transparenz und Offenheit der demokratischen Institutionen auf. Er eröffnete einen Weg, durch den die Gesellschaft „mehr Demokratie wagen“ konnte. In der Folge reformierten sich sowohl der Bundestag als auch die kommunalen Institutionen. Seit den 1990er Jahren wurden auf Kommunal- und Landesebene direktdemokratische Elemente eingeführt. Bürgerschaftliches Engagement und Partizipation in zivilgesellschaftlichen Organisationen ist heute Normalität in der Mehrheit der deutschen Gesellschaft.

Heute besteht wieder Bedarf an der Öffnung in der Politik und den Institutionen. Das politische und ökonomische Umfeld hat sich in den letzten Jahrzehnten genauso verändert wie neue Bedürfnisse nach Partizipation und Teilhabe in der Gesellschaft entstanden sind.

Es waren Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten, die an den entscheidenden Wegmarken der deutschen Demokratie Verantwortung übernommen haben. Sie haben immer kühne Forderungen formuliert und für diese gekämpft, die in ihrer jeweiligen Zeit höchst umstritten waren. Dazu gehören z.B. die Idee des allgemeinen, unmittelbaren, freien, geheimen Wahlrechts, das Frauenwahlrecht oder „mehr Demokratie wagen“. All dies sind heute zentrale Inhalte unseres politischen Systems.

Es geht heute wieder um „mehr Demokratie wagen“ und eine erneute Einforderung einer Öffnung und Transparenz gegenüber Bürgerinnen und Bürgern. Die Politik wird ihre Entscheidungsprozesse transparenter gestalten müssen, will sie ihre Akzeptanz behalten. Parteien werden sich weiter öffnen müssen, wenn sie starke Volksparteien bleiben wollen. Bürgerinnen und Bürger müssen mehr mitreden und direkt mitentscheiden können.

Forderungen nach einer neuen Bürger-Demokratie

Es ist daher Zeit für die Einführung der unmittelbaren Bürgerbeteiligung im Grundgesetz auf Bundesebene in Form einer Volksgesetzgebung in drei Stufen: Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid. Diese Einführung ist eine Ergänzung und kein Ersatz des parlamentarischen Prinzips. Allerdings wird mit der Volksgesetzgebung eine weitere Säule der Gesetzgebung neben Bundestag und Bundesrat errichtet, in der Gesetzesinhalte durch Bürgerinnen und Bürger jederzeit ausgewählt und mittelbar verbindlich entschieden werden können.

Direkte Demokratie ist jedoch kein Allheilmittel. Eine Demokratieoffensive in Deutschland zur Weiterentwicklung der parlamentarischen Demokratie muss weit- und tiefgehender sein. Neue und frühzeitige Formen von Bürgerbeteiligung bei Großprojekten sollen gesetzlich festgelegt werden, durch welche in öffentlicher Diskussion und Deliberation eine Öffnung politischer Prozesse und neue Formen der Bürger- und Gesellschaftsberatung entstehen. Darüber hinaus müssen wir demokratische Räume zurückerobern, welche in den letzten Jahren durch Privatisierung und Ausweitung der Ökonomisierung von Lebenswelten der demokratischen Kontrolle und Transparenz entzogen wurden. Nur durch eine stärkere Regulierung der Finanzmärkte werden der parlamentarischen und direkten Demokratie wieder Mittel und Wege zur Verfügung gestellt, um in einem höheren Maße Einfluss auf gesellschaftliche Entwicklungen zu nehmen.

Der parlamentarischen Demokratie in Deutschland wird schließlich die Grundlage und das Vertrauen entzogen, wenn die Menschen das Gefühl haben, dass zwischen Bürgerinnen und Bürgern einerseits und wirtschaftlichen Eliten andererseits mit zweierlei Maß gemessen wird. Auch in der Wirtschaft muss daher gelten: Wer Verantwortung trägt, wird bei Fehlverhalten zur Verantwortung gezogen. Wir wollen daher eine stärkere demokratische Kontrolle der ökonomischen Eliten durchsetzen.

Elemente einer neuen Bürger-Demokratie

Volksentscheide ins Grundgesetz

Die im Grundgesetz festgelegte parlamentarische Demokratie hat sich in der Bundesrepublik Deutschland bewährt. Die strikte Beachtung der Formen parlamentarischer Demokratie war selbstverständlich für politische Gemeinschaften, die seit gut 160 Jahren für die deutsche Demokratie gekämpft, sie unter schweren Opfern verteidigt und unter großen Mühen wiederaufgebaut haben. Doch der Wunsch nach stärkerer Beteiligung wächst in der Bevölkerung. In den letzten Jahren wurden die Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger auf Ebene der Bundesländer deutlich ausgebaut. Die Erfahrungen damit waren positiv.

Rot-Grün hat bereits 2002 einen Gesetzentwurf zur Einführung unmittelbarer Bürgerbeteiligung eingebracht. Dieser scheiterte aber am Widerstand von Union und FDP. Gleichwohl wollen wir in den nächsten Jahren eine neue Initiative starten.

Wir wollen die unmittelbare Bürgerbeteiligung durch Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid im Grundgesetz auf Bundesebene verankern. Zusätzliche Beteiligungsrechte bringen mehr Verantwortung für die Bürgerinnen und Bürger bei der Entscheidung wichtiger Sachfragen. Interesse und Engagement für eine verantwortliche Willensbildung werden verstärkt. Dies belebt die Demokratie insgesamt und macht sie für die Menschen attraktiver. Weil die Zahl von meist zugewanderten Menschen, die dauerhaft in Deutschland leben, ohne Partizipationsrechte zu besitzen, steigen wird, wollen wir das kommunale Wahlrecht ausweiten. Für Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger, die seit sechs Jahren rechtmäßig in Deutschland leben, werden wir das kommunale Wahlrecht, auch für Volksentscheide, durchsetzen.

Neue Bürgerbeteiligung

Die Politik muss lernen, Bürgerinnen und Bürger mehr, direkter und früher in Entscheidungsprozesse einzubeziehen – und nicht erst dann, wenn das Porzellan wie bei „Stuttgart 21“ schon fast zerschlagen ist. Die Mediation – also die Vermittlung unterschiedlicher Interessen, Meinungen und Positionen – muss am Anfang stehen und nicht am Ende des Prozesses. Politische Projekte können derart nicht nur in höherem Maße Akzeptanz erhalten. Eine frühe Bürgerbeteiligung verhindert, dass im Rahmen von Großprojekten argumentiert werden kann, es gäbe keine Alternative zu einer Entscheidung, weil etwa

schon Verträge mit der Wirtschaft unterschrieben und Kostenpläne aufgestellt worden seien.

Die wichtige Beratung der Politik durch wissenschaftliche Berater und Interessenvertreter wird durch öffentliche Bürger- und Gesellschaftsberatung ergänzt. Konstruktive Bürgerkritik kann helfen, politische Projekte besser, effizienter und effektiver zu machen. Zivilgesellschaftliche Initiativen besitzen in vielen Fällen ein beachtliches Maß an Wissen und Expertise. Wir brauchen Bürgerinnen und Bürger als politische Berater. Bürgerbeteiligung darf nicht mehr nur als ein lästiges Problem am Rande angesehen werden, die Großprojekte teurer macht oder in die Länge zieht. Es geht um eine neue lernende Politik.

Eine solche neue Kultur der Bürgerbeteiligung ist auch deshalb zwingend nötig, um zentrale Fortschrittsprojekte mit Bürgerinnen und Bürgern und nicht an ihnen vorbei voranzutreiben. Alle Experten sind sich einig, dass der flächenmäßige Ausbau regenerativer Energien nur mit einer breiten demokratischen Einbindung der Bevölkerung möglich sein wird, um bestehende Widerstände gegen Stromleitungen, Pumpspeicherkraftwerke, Windräder etc. zu überwinden. Es geht darum, Bürgerbeteiligung nicht als Blockadeinstrument, sondern als Gestaltungschance zu nutzen.

Was für die Parlamente gilt, muss auch für die Parteien gelten: Diese müssen sich Partizipation und Beratung durch Bürgerinnen und Bürger öffnen. Die SPD hat in ihrem Parteireform-Prozess diesen Weg begonnen.

Um wirklich mehr Demokratie einzufordern, braucht es auch ein neues Bündnis zwischen Volk und Volksvertretern. Politiker müssen lernen, dass sie zivilgesellschaftlichen Akteuren mehr auf Augenhöhe begegnen, die Zivilgesellschaft muss sich von ihrer gezielten Distanzierung gegen Politiker und Parteien lösen. Konflikte müssen konstruktiv und befriedet ablaufen. Alle sind in einer Bürger-Republic aufeinander angewiesen, ein Gegeneinander kann für keine der beiden Seiten wünschenswert sein.

Heiko Maas,
Vorsitzender der SPD Saar

Demokratie und Vernunft

Beim Lesen des Titels denkt man an einen Druckfehler. Was hat Demokratie mit Vernunft zu tun? Ist es nicht so, dass in einer Demokratie der Wille des Volkes zählt, sei er nun vernünftig oder nicht? Sind die Entscheidungen nicht einfach deshalb für alle verbindlich, weil sie nach demokratischen Verfahren zustande gekommen sind? Und doch erwarten die Bürger zu Recht von ihren gewählten Vertretern angemessene Diagnosen der Probleme und erfolgversprechende Konzepte für die Gestaltung der nationalen und internationalen Politik.

Es ist die *Hypothese* meines Beitrages, dass sich die gegenwärtige Krise der repräsentativen Demokratie mit dem Misstrauen der Bürger in die Vernünftigkeit politischer Entscheidungen erklären lässt. Die Bürger sind immer seltener davon überzeugt, dass es im politischen Prozess um vernünftige Lösungen gesellschaftlicher Probleme geht. Die Mitglieder von Parlamenten und Regierungen gelten als abgehoben und vorwiegend den eigenen Interessen oder den Parteiinteressen verpflichtet. Die Bindungen zwischen Bürgern und ihren Repräsentanten nehmen ab. Das ist nicht nur ein Problem der nationalen Politik. In dem Maße, in dem die Bindungen der Bürger zu den Repräsentanten und den nationalen Institutionen abnehmen, werden auch die Spielräume für unpopuläre Entscheidungen in internationalen Institutionen enger.¹ Es ist daher eine gute Nachricht, dass die Bürger neue Beteiligungsmöglichkeiten² und Debatten fordern, in denen die Repräsentanten sich mit den Argumenten der Repräsentierten auseinandersetzen müssen.

In der deliberativen Demokratietheorie spielt der vermutete Zusammenhang zwischen der Partizipation gleicher und freier Bürger einerseits und der Vernünftigkeit kollektiv verbindlicher Entscheidungen andererseits eine große Rolle. Es wird angenommen, dass mit demokratischen Verfahren besser als mit anderen Verfahren vernünftige Lösungen gesellschaftlicher Probleme zu erreichen sind. Wurde bisher kritisiert, dass dieser demokratietheoretische Ansatz sehr hohe und vielleicht zu hohe Anforderungen an die Partizipati-

1 Michael Zürn, Martin Binder, Matthias Ecker-Ehrhardt, Katrin Radtke, Politische Ordnungsbildung wider Willen. In: Zeitschrift für internationale Beziehungen 14 (2007), S. 129 – 164, hier S.153, Fußnote 34.

2 Dieter Rucht, Engagement im Wandel. Politische Partizipation in Deutschland, WZB Brief Zivilengagement, Mai 2010.

onsfreudigkeit und die Diskursfähigkeit der Bürger stelle,³ so belegen aktuelle empirische Daten das Interesse der Bürger an effektiver Partizipation bei gleichzeitiger Kritik an der defizitären Repräsentation.⁴

Die repräsentative Demokratie befindet sich in einem kritischen Zustand, weil es der politischen Elite nicht gelingt, die kulturellen, institutionellen und sozialen Kräfte zu mobilisieren, die für einen lebendigen Austausch zwischen Repräsentanten und Repräsentierten als Grundlage vernünftiger demokratischer Politik notwendig sind. Es fehlt die „wechselseitige Beeinflussung“ von Repräsentierten und Repräsentanten, die eine „Verbundenheit“ zwischen den Bürgern und ihren Vertretern in den Parlamenten entstehen lassen könnte. Diese Verbundenheit von Repräsentanten und Repräsentierten ist aber die Voraussetzung sowohl für die Verbindlichkeit als auch für die Vernünftigkeit politischer Entscheidungen in einer repräsentativen Demokratie.⁵

In einer Demokratie soll politische Herrschaft von den Bürgern ausgehen und durch gewählte Vertreter oder direkt durch Abstimmung im Interesse aller Staatsbürger ausgeübt werden.⁶ Freie und gleiche Bürger sind dem Anspruch nach der Dreh- und Angelpunkt der Demokratie. Was heißt das konkret? Effektive Partizipation, freie und gleiche Wahlen, Meinungsfreiheit auf der Basis freier Information und eines aufgeklärten Verstehens politischer Vorhaben, demokratische Kontrolle der politischen Agenda und die Einbeziehung aller erwachsenen Bürger sind die Verfahren, die eine Demokratie auszeichnen.⁷ Die Pointe, so Jürgen Habermas, bestehe nun darin, „dass das demokratische Verfahren Diskurse und Verhandlungen mit Hilfe von Kommunikationsformen institutionalisiert, die für alle verfahrenskonform erzielten Ergebnisse

3 Manfred G. Schmidt, *Demokratietheorien*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 4. Aufl. 2008, S. 249 – 253.

4 Dieter Rucht, Britta Baumgarten, Simon Teune, Wolfgang Stuppert, Befragung von Demonstranten gegen Stuttgart 21 am 18.10.2010, Pressekonferenz am 27.10.2010, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

5 Ulrich K.Preuß, Wo bleibt das Volk? Erwartungen an demokratische Repräsentation. In: Margarete Fabricius-Brand, Bertram Börner (Hrsg.), *Dokumentation des 4. Alternativen Juristinnen- und Juristentages*, Baden-Baden: Nomos 1996, S. 98.

6 Manfred G. Schmidt, *Demokratietheorien*, a.a.O., S.19 übersetzt die Definition Abraham Lincolns aus dem Jahre 1863 folgendermaßen: Demokratie ist die „Regierungsform, die aus dem Volk hervorgeht und durch das Volk in seinem ureigenen Interesse ausgeübt wird.“

7 Robert A. Dahl, *On Democracy*, New Haven and London: Yale Nota Bene 2000, S. 38.

die Vermutung der Vernünftigkeit begründen sollen.⁸ Dieser normativen Annahme möchte ich mich anschließen und sie zum Ausgangspunkt meiner Überlegungen machen.

Geht man von einem Zusammenhang zwischen demokratischen Verfahren und vernünftigen Entscheidungen aus, dann wird deutlich, dass die gegenwärtige Misere der repräsentativen Demokratie in einem Mangel an Vertrauen in die Vernünftigkeit kollektiv verbindlicher Entscheidungen begründet ist. Dieser Mangel ist nicht einfach dadurch zu beheben, dass man ergänzend plebiszitäre Elemente einführt. Denn auch für die direkte Demokratie stellt sich die Frage, wie die politische Auseinandersetzung so geführt werden kann, dass am Ende möglichst rationale Lösungen zustande kommen.

Die Voraussetzungen der repräsentativen Demokratie

Im folgenden Abschnitt möchte ich die Voraussetzungen skizzieren, die für die Verbundenheit zwischen Bürgern und ihren Repräsentanten und damit für eine gelingende repräsentative Demokratie besonders wichtig sind. Ernst-Wolfgang Böckenförde hat in einem Aufsatz im Jahr 1967 geschrieben, dass der freiheitliche, säkularisierte Staat von Voraussetzungen lebe, die er selbst nicht garantieren könne.⁹ Unter diesen Voraussetzungen versteht Böckenförde die ethischen Bindungskräfte, die einen Staat zusammenhalten. Sehr weit-sichtig diagnostizierte er, dass die staatliche Sozialpolitik, so notwendig sie sei, solche Bindungskräfte nicht ersetzen könne. „Der Staat, auf die inneren Bindungskräfte nicht mehr vertrauend oder ihrer beraubt, wird dann auf den Weg gedrängt, die Verwirklichung der sozialen Utopie zu seinem Programm zu erheben. Man darf bezweifeln, ob das prinzipielle Problem, dem er auf diese Weise entgehen will, dadurch gelöst wird. Worauf stützt sich dieser Staat am Tag der Krise?“¹⁰

8 Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung*, Frankfurt: Suhrkamp 1992, S. 368. Nach Ulrich K.Preuß besteht das Problem der „radikalen“ Demokratietheorie und der demokratischen Praxis darin, Wege zu finden, die es möglich machen, die „empirischen Willen aller einzelnen Gesellschaftsmitglieder“ und die Vernunft zu einer Einheit in der *volonté générale* zusammenzuführen. In: *Forum für Philosophie Bad Homburg* (Hrsg.), *Die Ideen von 1789 in der deutschen Rezeption, Was heißt radikale Demokratie heute?* Frankfurt: Suhrkamp 1989, S. 41.

9 Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation*. In: Sergius Buve (Hrsg.), *Säkularisation und Utopie. Ebracher Studien. Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag*, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz: Kohlhammer 1967, S. 94.

10 Ebd.

Es sei ein Missverständnis, dass ethische Bindungskräfte nur durch die Religion entstünden. „Das lesen vielleicht manche Kirchenvertreter hinein, aber so war das nicht gemeint. Auch weltanschauliche, politische oder soziale Bewegungen können den Gemeinsinn der Bevölkerung und die Bereitschaft fördern, nicht stets rücksichtslos nur auf den eigenen Vorteil zu schauen, vielmehr gemeinschaftsorientiert...zu handeln.“¹¹ Die Umweltbewegung und Organisationen, die sich für soziale Gerechtigkeit engagierten wie die Gewerkschaften gehörten genau so wie die Kirchen zu den Kräften, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt und den Gemeinsinn fördern, auf den der Staat angewiesen sei.

Ich möchte die kulturellen und institutionellen Voraussetzungen einer gelingenden repräsentativen Demokratie diskutieren.¹² Zu den *kulturellen Voraussetzungen* gehört eine Art der politischen Auseinandersetzung, die den Austausch der Argumente fördert. Eine Debatte ist nur möglich, wenn die Repräsentierten durch politische Bildung und unabhängige Medien informiert und die Repräsentanten an den Argumenten der Bürger interessiert sind. Die möglichst informierten Debatten müssten sodann in einem öffentlichen Raum stattfinden, der für Bürger aller Kulturen, Religionen oder Sprachen eines Landes offen ist.¹³ Die Öffentlichkeit hat in einer Demokratie die Aufgabe, durch einen Austausch der Argumente zu einem „enlightened understanding“ (Robert A. Dahl) und damit zu einer Rationalisierung politischer Herrschaft beizutragen. Wird Angst geschürt, dann wird die Öffentlichkeit zu einem „Ort des Vorurteils. Dabei haben sich die europäischen Demokratien doch entwickelt, indem sie eine Unterscheidung eingeführt haben zwischen Meinung und Wahrheit, indem sie den Gebrauch der Vernunft in der öffentlichen Debatte aufgewertet haben.“¹⁴

11 Interview Christian Rath mit Ernst-Wolfgang Böckenförde. In: taz vom 23.9.2009.

12 Die repräsentative Demokratie hat natürlich auch ökonomische und soziale Voraussetzungen, auf die ich hier nicht eingehe. Zu den sozialen Voraussetzungen einer gleichen Teilhabe aller Bürger an den Möglichkeiten einer Gesellschaft vgl. jetzt Alain Supiot, *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Paris: Seuil 2010.

13 Nilüfer Göle, *Das Minarett, stummes Symbol des Islam, und seine Resonanz im öffentlichen Raum Europas*. In: Christian Peters, Roland Löffler (Hrsg.), *Der Westen und seine Religionen. Was kommt nach der Säkularisierung?* Freiburg, Basel, Wien: Herder 2010, S. 123.

14 Ebd., S. 126.

Ernst-Wolfgang Böckenförde hatte in seinem Aufsatz von 1967 noch die These vertreten, der freiheitliche Staat könne nur bestehen, wenn sich die „Freiheit, die er seinen Bürgern gewährt, von innen her, aus der moralischen Substanz des einzelnen und der Homogenität der Gesellschaft, reguliert.“¹⁵ In einem späteren Interview präziserte er, dass die „Homogenität der Gesellschaft“ nicht als „völkische Homogenität“, sondern als eine gemeinsame Vorstellung über das Zusammenleben unter „Anerkennung von Verschiedenheit“ zu verstehen sei.¹⁶ Ich möchte einen Schritt weitergehen. Die bloße Anerkennung von Differenz reicht nicht aus. Es kommt in einer zunehmend globalen Welt auf einen demokratischen und kommunikativen Umgang mit Differenz an, wenn die repräsentative Demokratie gelingen soll. Das Ziel muss sein, Differenz als positives Potential für die Lösung gesellschaftlicher Probleme zu nutzen.¹⁷

Eine wichtige Voraussetzung für eine repräsentative Demokratie, in der die Verbundenheit zwischen Regierenden und Regierten die Basis für die Verbindlichkeit der Entscheidungen gelingt, ist das Verhalten der politischen Elite selbst. So ist Korruption etwa in Fragen der Politikfinanzierung rationalen Entscheidungen nie förderlich und geht immer zu Lasten der Verbundenheit zwischen Repräsentanten und Repräsentierten. Kommt Korruption ans Tageslicht, dann ist Transparenz das Gebot der Stunde. Doch nicht nur die Verhinderung und Aufdeckung von Korruption sind wichtige Voraussetzungen der repräsentativen Demokratie. Auch ein ziviler Umgang der Politiker untereinander ist wichtig, wenn die Bürger die Überzeugung gewinnen sollen, dass ihre Repräsentanten in Parlament und Regierung die ihnen anvertrauten Aufgaben ernst nehmen.

Zu den Voraussetzungen einer gelingenden demokratischen Repräsentation gehören Institutionen innerhalb und außerhalb der Politik, in denen Demokratie gelebt werden kann. Politische Parteien gehören zu diesen *institutionellen Voraussetzungen*, da sie auf der Basis innerparteilicher Demokratie zwischen Volk und Staat vermitteln sollen. Auch außerhalb der Politik sollen in gesellschaftlichen Bereichen wie der Wirtschaft angemessene demokrati-

15 Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, a.a.O., S.93.

16 Interview Christian Rath mit Ernst-Wolfgang Böckenförde. In: taz vom 23.9.2009.

17 Kolja Raube, Annika Sattler (Hrsg.), Difference and Democracy, Frankfurt, New York: Campus 2011.

sche Strukturen gewährleistet sein. Das Ziel der wirtschaftlichen Mitbestimmung ist dabei nicht die Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Unternehmens, sondern die „Gewährleistung der Rechte der Belegschaften großer Unternehmen auf wirksame Beteiligung an sie betreffenden Entscheidungen.“¹⁸ Denn das demokratische Prinzip der Selbstbestimmung gilt auch für die Mitbestimmung in Wirtschaft und Betrieben.¹⁹

Die Realitäten der repräsentativen Demokratie in Deutschland

Gemessen an den skizzierten normativen Voraussetzungen einer repräsentativen Demokratie, steht es mit den empirischen Realitäten der repräsentativen Demokratie in Deutschland nicht zum Besten.

Öffentliche Debatten zwischen Regierenden und Regierten, in denen Argumente im Mittelpunkt stehen, die Beteiligten sich ernst nehmen und Differenz anerkannt wird, finden nur selten statt. In dem Maße, in dem sich die Öffentlichkeit von einem Raum der aufgeklärten Debatte zu einem Raum des Irrationalen²⁰ wandelt, geht eine wichtige *kulturelle Voraussetzung* der repräsentativen Demokratie verloren. Es wird „der Eindruck des Dialogs geweckt, ohne den Preis des Dialogs in Kauf nehmen zu müssen. Das Modell dafür ist das Genehmigungsverfahren für Großprojekte.“²¹ Die Bürger sind vor allem Zuschauer von Talk-Shows, in denen ein kleiner Kreis der politischen Elite zu Wort kommt und Öffentlichkeit zu repräsentieren vorgibt.²²

18 Kommission zur Modernisierung der deutschen Unternehmensmitbestimmung (Biedenkopf-Kommission). Bericht der wissenschaftlichen Mitglieder der Kommission, Dezember 2006, S. 13.

19 Robert A. Dahl, *On Democracy*, a.a.O., S. 53: „Only a democratic government can provide a maximum opportunity for persons to exercise the freedom of self-determination – that is, to live under laws of their own choosing.“

20 Nilüfer Göle, *Das Minarett, stummes Symbol des Islam, und seine Resonanz im öffentlichen Raum Europas*, a.a.O., S.127.

21 Jürgen Kaube, *Wer hat Angst vor der Bürgereinschaltung?* In: FAZ vom 9.11.2010, S.31.

22 Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Frankfurt: Suhrkamp 1962, Neuauflage 1990, S. 299 spricht von einer „repräsentativen Öffentlichkeit“, in der die politische Elite Öffentlichkeitsarbeit betreibt, um „das Prestige der eigenen Person zu stärken, ohne die Kompromiss-

Es ist daher kaum überraschend, wenn die Mehrheit der Bürger davon ausgeht, dass ihre Meinung in der Politik keine Rolle spiele. Das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) hat am 18.10.2010 eine Befragung von Demonstranten gegen Stuttgart 21 durchgeführt. Es wurden 1.500 Fragebögen verteilt. 814 Personen haben den Fragebogen ausgefüllt. Der Aussage „Wenn Leute wie ich ihre Meinung gegenüber Politikern kundtun, dann wird diese Meinung auch berücksichtigt“ haben nur 0,6% der Befragten völlig zugestimmt und 4,7% der Befragten antworteten, sie stimmten „eher zu“. 47% der Bürger lehnten die Aussage „eher ab“ und 27,8% lehnten sie „völlig ab.“ Fast drei Viertel der Befragten (74, 8%) gehen also davon aus, dass ihre Meinung auf die Politik keinen Einfluss habe.²³

Die Umfrage des WZB ergibt, „dass die Demonstranten den Zustand der Demokratie in der Bundesrepublik sehr kritisch sehen, die überwiegende Mehrheit sind dabei aktive Demokraten, die das repräsentative System an sich nicht in Frage stellen.“²⁴ Ein Stuttgarter äußerte die Meinung, dass die Demokratie für Regierungsmitglieder und die große Mehrheit der Abgeordneten nur ein „hohes Lippenbekenntnis“ sei.²⁵ Es spricht nicht für eine Verbundenheit zwischen Bürgern und politischer Elite, wenn 80,7 % der Befragten der Meinung sind, politische Parteien seien an ihrer Stimme, nicht aber an ihren Ideen interessiert.²⁶ Das Misstrauen auf Seiten der Bürger ist groß. Es wird angenommen, dass in der Politik entgegen aller Verlautbarungen vieles im Verborgenen passiert.²⁷

materie selbst zum Thema einer öffentlichen Diskussion zu machen (...) Öffentlichkeit wird zum Hof, vor dessen Publikum sich Prestige entfalten lässt – statt in ihm Kritik.“

23 Dieter Rucht, Britta Baumgarten, Simon Teune, Wolfgang Stuppert, Befragung von Demonstranten gegen Stuttgart 21 am 18.10.2010, Pressekonferenz des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung am 18.10.2010, Tabelle 14, S. 13.

24 Ebd., S. 11.

25 Ebd., S.12.

26 Ebd., S.11. Die Aussage lautete: „Politische Parteien sind nur an meiner Stimme, aber nicht an meiner Meinung interessiert.“ – „Stimme völlig zu“ kreuzten 39,5% an. „Stimme eher zu“ kreuzten 41,2% an.

27 Ebd., S. 13. Der Aussage „In der Politik passieren viele Dinge im Verborgenen“ stimmten 73,1% der Befragten „völlig zu“ und 24,2% stimmten „eher zu.“

Die Ergebnisse der Umfrage sind natürlich eine Momentaufnahme. Doch sie bestätigen, was schon lange als Krise der politischen Kultur zu beobachten ist. Die Bürger wenden sich von der Politik ab, weil sie davon ausgehen, dass sich die politische Elite ohnehin nicht wirklich für ihre Anliegen interessiere. Darüber hinaus wirkt der Umgang der Politiker untereinander eher abstoßend.²⁸ Die Häme, mit der Politiker sich freuen, wenn ein Kollege einen Fehler macht oder wenn es gelingt, die andere Seite so richtig zu ärgern, zeigt, dass es nicht um die Sache geht. Und in diesem Punkt ist das Fernsehen sehr informativ. Man sieht die Freude in den Gesichtern, wenn es gelungen ist, dem Gegner eins auszuwischen. Als SPD und Grüne in einer vom Fernsehen übertragenen Pressekonferenz ankündigten, einen eigenen Kandidaten für das Amt des Bundespräsidenten zu nominieren,²⁹ war dies ein solcher Moment der Sichtbarkeit von Häme. Freilich hat sich Joachim Gauck nicht instrumentalisieren lassen und gezeigt, was es heißt, in der politischen Auseinandersetzung fair miteinander umzugehen.³⁰

Zu dieser Häme in der politischen Auseinandersetzung kommen die häufigen Fälle von Korruption hinzu, insbesondere in der Politikfinanzierung. Der Missbrauch von Macht durch Amts- und Mandatsinhaber zu privaten wie parteipolitischen Zwecken³¹ ist nicht dazu angetan, das Vertrauen der Bürger in die politische Elite und die Verbundenheit zwischen Repräsentierten und Repräsentanten zu stärken. Es kann auch keine Rede davon sein, dass Korruption stets mit der nötigen Transparenz aufgedeckt wird. Der jüngst aufgedeckte Fall von Korruption durch die rechtswidrige Verwendung von Fraktionsgeldern für den Wahlkampf 2006 der CDU in Rheinland-Pfalz ist ein gutes Beispiel. Erst als die staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen so weit gediehen waren, dass die Vertuschung des korrupten Verhaltens nicht mehr

28 Christine Landfried, Die Krise der politischen Kultur. In: *Forschung und Lehre* 17 (2010), Nr. 8, S. 545.

29 Phoenix, *Der Tag*, 4.6.2010.

30 Ebd. Vgl. Jürgen Kaube, Wer hat Angst vor der Bürgereinschaltung? In: *FAZ* vom 9.11.2010, S.31: „Das Fernsehen setzt Autoritäten Belastungstests aus, die sie nicht unbeschadet überstehen. Man sieht zum Beispiel wie sie über Demokratie denken, während sie das Gegenteil davon sagen. Man sieht es, weil der Zynismus, noch die Talk-Show-Fassung eines Arguments, die Phrase also, sei gut genug für die Masse, nicht verborgen bleibt.“

31 Christine Landfried, *Partei Finanzen und politische Macht*, Baden-Baden: Nomos 2. Aufl. 1994, S. 173.

möglich war, hat die Partei- und Fraktionsführung der CDU im Dezember 2010 Selbstanzeige erstattet. Die Bürger wurden für dumm verkauft. Und sie werden auch nach der Selbstanzeige über wichtige Fragen nicht informiert. Hat allein der frühere Landes- und Fraktionsvorsitzende Christoph Böhr korrupt gehandelt? „Saßen in Mainz 380 000 Euro tatsächlich so locker, dass Fraktionsvorstand und Parteivorstand nichts mitbekamen?“³²

Auch die *institutionellen Voraussetzungen* der repräsentativen Demokratie werden allmählich ausgehöhlt. Wilhelm Hennis hat schon früh die politischen Parteien als „überdehnt und abgekoppelt“ kritisiert, weil es kaum noch einen gesellschaftlichen Bereich gebe, in den die Parteien nicht hineinregierten. Zugleich hätten die Parteien die Verankerung im Volk verloren.³³ Die Analysen von Wilhelm Hennis sind heute so aktuell wie vor 29 Jahren.

Den politischen Parteien als wichtigen Institutionen der Vermittlung zwischen Bürger und Staat laufen die Mitglieder weg. Die Mitgliederzahl der Parteien in Deutschland nimmt seit zwei Jahrzehnten ab. Betrug die Zahl der Parteimitglieder im Jahr 1990 noch 2,9% der Wahlberechtigten, so waren es im Jahr 2008 nur noch 1,7%.³⁴ Die Gewerkschaften, als Interessenvertretung der Arbeitnehmer eine weitere wichtige Institution der gesellschaftlichen Partizipation, haben deutlich an Mitgliedern verloren. So hatte der Deutsche Gewerkschaftsbund 1991 noch 12 Millionen Mitglieder und Ende 2008 nur noch etwas mehr als 6 Millionen Mitglieder.³⁵

Die institutionellen Voraussetzungen der Demokratie werden zusätzlich durch die Prozesse der Europäisierung und Globalisierung beeinträchtigt. So ist die Europäische Union in vielen Politikbereichen ein Gewinn für die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten. Die andere Seite der Medaille ist jedoch die bisher unzureichende demokratische Legitimation der europäischen Politik. In einigen Bereichen wie z. B. der Regulierung der Finanzmärkte sind

32 Georg Paul Hefty, Mutmaßlich die Unwahrheit. In: FAZ vom 21.12.2010, S.1.

33 Wilhelm Hennis, Überdehnt und abgekoppelt. An den Grenzen des Parteienstaates. In: Christian Graf von Krockow (Hrsg.), Brauchen wir ein neues Parteiensystem? Frankfurt: Fischer 1983, S. 28 – 46, erweiterte Fassung eines Beitrages in der Süddeutschen Zeitung vom 11.12.1982.

34 Es gibt allerdings auch Institutionen wie die Umweltverbände, deren Mitgliederzahl wächst. Dieter Rucht, Engagement im Wandel. Politische Partizipation in Deutschland. In: WZB Brief Zivilengagement, Berlin, Mai 2010, S. 3.

35 Ebd., S. 3.

nicht nur europäische, sondern internationale Vereinbarungen notwendig. „Hier wird nationale Handlungsfähigkeit kontraproduktiv.“³⁶ Europäisierung und Globalisierung werden zu Herausforderungen für die repräsentative Demokratie, weil auf der einen Seite zu Recht immer mehr Kompetenzen auf europäische oder internationale Organisationen übertragen werden, und auf der anderen Seite diese Organisationen nicht hinreichend demokratisch legitimiert sind. Erst allmählich werden die Legitimationsprobleme des Regierens jenseits des Nationalstaates deutlich, und es beginnt mit der „Politisierung der internationalen Sphäre“ ein Prozess des Bewusstwerdens dieser Entwicklung.³⁷ Am Beispiel der Mitbestimmung in Wirtschaft und Betrieben möchte ich beschreiben, auf welche Weise Europäisierung und Globalisierung die Partizipation der Bürger in diesem Bereich verändern.

In Deutschland gibt es mit der Kombination der betrieblichen Mitbestimmung,³⁸ der paritätischen Mitbestimmung in der Montanindustrie³⁹ und der Mitbestimmung in Aufsichtsräten von Betrieben mit mehr als 2000 Arbeitnehmern⁴⁰ eine gut ausgebaute und im europäischen Vergleich weitreichende wirtschaftliche Partizipation der Arbeitnehmer.⁴¹

Die Mitbestimmung auf Unternehmensebene ist mehrfach evaluiert worden, zuletzt von der Biedenkopf-Kommission im Jahr 2006, und hat gute Noten bekommen. Nach dem Mitbestimmungsgesetz von 1976 gilt in Unternehmen mit mehr als 2000 Arbeitnehmern, dass der Aufsichtsrat paritätisch aus Anteilseignern und Arbeitnehmern zusammengesetzt sein muss. Hat ein Unternehmen bis zu 10.000 Arbeitnehmer, dann sitzen je sechs Vertreter der Anteilseigner und Arbeitnehmer im Aufsichtsrat, bei mehr als 10.000 Arbeit-

36 Renate Mayntz, Die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten bei der Regulierung der Finanzmärkte. In: *Leviathan* 38 (2010), S. 175 – 187 (Zitat S. 175)

37 Michael Zürn Michael Zürn, Martin Binder, Matthias Ecker-Ehrhardt, Katrin Radtke, Politische Ordnungsbildung wider Willen, a.a.O.

38 Betriebsverfassungsgesetz vom 15.1. 1972.

39 Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie vom 21.5.1951.

40 Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer vom 4.5.1976.

41 Kommission zur Modernisierung der deutschen Unternehmensmitbestimmung (Biedenkopf-Kommission). Bericht der wissenschaftlichen Mitglieder der Kommission, Dezember 2006, Anhang 4, S. 89-90.

nehmern erhöht sich die Zahl auf jeweils 8 Vertreter, und in Unternehmen mit mehr als 20.000 Arbeitnehmern setzt sich der Aufsichtsrat aus je zehn Mitgliedern der Anteilseigner und der Arbeitnehmer zusammensetzen.

Bei der Wahl der wichtigen Position des Vorsitzenden des Aufsichtsrates bleibt die Lösung etwas unterhalb der Parität. Der Aufsichtsrat wählt mit einer Zweidrittel-Mehrheit den Vorsitzenden. Wird diese Mehrheit nicht erreicht, dann findet ein zweiter Wahlgang statt. Nun wählen die Vertreter der Anteilseigner mit Mehrheit den Vorsitzenden des Aufsichtsrates und die Vertreter der Arbeitnehmer dessen Stellvertreter (Paragraph 27 Absatz 2 MitbestG). Auch bei der Auflösung von Pattsituationen im Aufsichtsrat haben die Anteilseigner einen Vorsprung. Denn bei Stimmgleichheit im Aufsichtsrat erhält der Vorsitzende zwei Stimmen (Paragraph 29 Absatz 2 MitbestG). Der Aufsichtsratsvorsitzende wurde aber, falls im zweiten Wahlgang gewählt, immer von den Anteilseignern gestellt.

Über diese Mitbestimmung auf Unternehmensebene schreiben die wissenschaftlichen Mitglieder der Biedenkopf-Kommission: „Nach ausführlicher Diskussion über zu beobachtende wirtschaftliche Auswirkungen der Unternehmensmitbestimmung sehen die wissenschaftlichen Mitglieder insgesamt keinen Anlass, die positive Prognose des Gesetzgebers von 1976 in Frage zu stellen und eine grundsätzliche Korrektur oder gar Aufhebung des Gesetzes vorzuschlagen....Der Forschungsstand ergibt insgesamt keinen Nachweis negativer wirtschaftlicher Wirkungen der Unternehmensmitbestimmung.“⁴²

Während preistheoretische Ansätze die Kosten der Mitbestimmung betonten, stellten partizipationstheoretische Ansätze die Vorteile einer stabilen und integrierten Belegschaft in den Mittelpunkt. Es hänge vom Geschick der Beteiligten ab, welche Folgen die Mitbestimmung habe. „Unstrittig ist, dass gute Unternehmensführung die positiven Partizipationseffekte der Mitbestimmung nutzen kann, um mögliche negative Kosteneffekte auszugleichen.“⁴³

Eine Analyse des Institute for Law and Finance der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt kommt zu einem anderen Ergebnis. Es wurden im Jahr 2006 die Vorstandsvorsitzenden oder Hauptgeschäftsführer und die Aufsichtsratsvorsitzenden von mitbestimmten Unternehmen befragt. Der Rücklauf war

42 Kommission zur Modernisierung der deutschen Unternehmensmitbestimmung, Bericht der wissenschaftlichen Mitglieder der Kommission, Dezember 2006, S.13 ff.

43 Ebd., S. 14.

gering, und es wurde von insgesamt 729 paritätisch mitbestimmten Unternehmen in Deutschland eine Stichprobe von 69 Unternehmen ausgewertet. In der Analyse wurden also 9,4% der paritätisch mitbestimmten Unternehmen erfasst. Auf dieser schmalen statistischen Basis haben 42 % der Unternehmensleitungen der Aussage zugestimmt, dass die Mitbestimmung die Unternehmensentwicklung negativ beeinflusse und 60,2 % waren der Meinung, die Mitbestimmung sei ein Standortnachteil für Deutschland.⁴⁴ Für ein aussagekräftiges Ergebnis ist es jedoch nicht hinreichend, weniger als zehn Prozent der Unternehmen in die Befragung einzubeziehen.

Die positive Einschätzung der Mitbestimmung auf Unternehmensebene durch die Biedenkopf-Kommission scheint mir daher plausibler zu sein als die Umfrageergebnisse des Frankfurter Institutes. Die wirtschaftliche Mitbestimmung wird jedoch insgesamt durch die zunehmend transnationalen Strukturen von Unternehmen und Unternehmensgruppen konterkariert. Die grenzüberschreitenden Fusionen im europäischen Binnenmarkt höhlen die Rechte der Arbeitnehmer faktisch aus. Denn was nützt eine weit reichende Mitbestimmung im Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft in Deutschland, wenn die Unternehmensentscheidungen an einem ausländischen Standort fallen? Und in den Betrieben sind die Arbeitnehmer in transnationalen Unternehmen über die Situation in den Betrieben an anderen Standorten häufig schlecht informiert und daher nicht immer in der Lage, ihre Rechte nach dem Betriebsverfassungsgesetz effektiv wahrzunehmen. Wenn z.B. die Einführung der Wochenendarbeit in einem deutschen Betrieb damit begründet wird, dass auch in den Betrieben des Unternehmens in anderen europäischen Staaten am Samstag gearbeitet werde, dann stehen die Arbeitnehmer vor dem Problem, nicht zu wissen, ob die Argumentation der Betriebsleitung auch den Tatsachen entspricht.⁴⁵

Deshalb versuchte die Europäische Kommission mit den Europäischen Betriebsräten und der Europäischen Aktiengesellschaft auf die wachsende Zahl transnationaler Unternehmen zu reagieren. Doch die europäischen Lösungen

44 Oliver Stettes, Unternehmensmitbestimmung in Deutschland – Vorteil oder Ballast im Standortwettbewerb? Institute for Law and Finance, Working Paper Series No. 64, 2007, Tabelle 1, S.5.

45 Es handelt sich um einen realen Fall des Unternehmens Gillette aus dem Jahr 1991. Vgl. Christine Landfried, Das politische Europa, Baden-Baden: Nomos, 2. Aufl. 2005, S.186.

der betrieblichen Mitbestimmung als auch der Mitbestimmung auf Unternehmensebene beinhalten weniger Partizipationsrechte für die Arbeitnehmer als die deutschen Gesetze.

Die Richtlinie zum Europäischen Betriebsrat vom 22.9.1994,⁴⁶ die nach einem fast 15 Jahre dauernden zähen Kampf zwischen den Sozialpartnern zustande kam, lässt sich auf den Nenner bringen: Freiwilligkeit ist Trumpf. Schon im Titel wird die Option zwischen einem Europäischen Betriebsrat und „geeigneten Verfahren“ zur länderübergreifenden Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer zur Wahl gestellt. Die Richtlinie gilt für alle Unternehmen mit mindestens 1000 Arbeitnehmern in den Mitgliedstaaten der EU und jeweils mindestens 150 Arbeitnehmern in mindestens zwei Mitgliedstaaten. Die Modalitäten des Europäischen Betriebsrates wie Zusammensetzung, Tätigkeitsbereich, Befugnisse, Häufigkeit und Dauer der Sitzungen, finanzielle und materielle Mittel sowie die Mandatsdauer werden in Verhandlungen zwischen der zentralen Unternehmensleitung und einem besonderen Verhandlungsgremium festgelegt. In einem Anhang zur Richtlinie werden subsidiäre Vorschriften genannt, die aber nur dann zum Zuge kommen, wenn die Unternehmensleitung und das Verhandlungsgremium dieses beschließen, wenn die Leitung Verhandlungen verweigert oder wenn es innerhalb von drei Jahren nicht gelingt, eine Vereinbarung zu verabschieden. Kann mit diesen wenigen verbindlichen Vorschriften das Ziel erreicht werden, die Rechte der Arbeitnehmer auf Information und Anhörung in europaweit tätigen Unternehmen zu stärken? Eine gerade erschienene Studie zur Praxis der Europäischen Betriebsräte kommt zu dem Ergebnis, dass die Europäischen Betriebsräte nur einen Teilerfolg darstellen. Bis Dezember 2009 wurden in 931 multinationalen Unternehmen Europäische Betriebsräte eingerichtet. Nach den Regeln der Richtlinie müssten jedoch 2.381 Unternehmen solche Betriebsräte haben. „The overall coverage rate of EWCs was thus 39, 1 per cent at December 2009.“⁴⁷ Der Einfluss der Europäischen Betriebsräte auf die Restrukturierung der grenzüber-

46 Richtlinie 94/45/EG vom 22.9.1994 „über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrates oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen.“

47 Jeremy Waddington, *European Works Councils. A Transnational Industrial Relations Institution in the Making*, New York, London: Routledge 2011, S. 57.

schreitenden Unternehmen bei der Verwirklichung des Binnenmarktes, der Währungsunion und der Osterweiterung war begrenzt. Genau dieses war aber ein Ziel, das die Europäische Kommission mit der Richtlinie verfolgt hatte und das sich als wenig realistisch erwies.⁴⁸

Eine Umfrage unter den Mitgliedern von 755 Europäischen Betriebsräten ergab, dass nur 17,6% der Betriebsräte vor der endgültigen Entscheidung über die Restrukturierung informiert wurden, 43,5 % bevor man die Entscheidung veröffentlichte, 27,2 % erst nach der Veröffentlichung der Entscheidung und 11,8% wurden gar nicht informiert. 32,6 % der Betriebsräte wurden gar nicht und 21,3% erst nach der Veröffentlichung der Restrukturierung angehört. 33% der Betriebsräte wurden vor der Veröffentlichung der Maßnahmen und nur 13,1% vor der endgültigen Entscheidung konsultiert.⁴⁹ Eine partizipationsorientierte Information und Konsultation der Arbeitnehmer sieht anders aus!

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sehr viel weniger Betriebsräte eingerichtet wurden als es nach der Richtlinie der Fall sein müsste, und die Standards der Information und Konsultation der Arbeitnehmer in den existierenden Europäischen Betriebsräten unzureichend sind.⁵⁰

Auch für die Mitbestimmung auf Unternehmensebene musste eine europäische Lösung gefunden werden, da sich immer mehr Aktiengesellschaften verschiedener Mitgliedstaaten europaweit zusammenschlossen. Mit dem „Statut der Europäischen Gesellschaft“ wurde im Oktober 2001 ein rechtlicher Rahmen für die Gründung europäischer Gesellschaften vereinbart und ergänzend die Beteiligung der Arbeitnehmer geregelt.⁵¹ So wurde z.B. die BASF im Jahr 2008 in eine europäische Aktiengesellschaft umgewandelt. Im Aufsichtsrat wurde die paritätische Besetzung aus Vertretern der Aktionäre und der Arbeitnehmer zwar beibehalten, doch wurde der Aufsichtsrat auf 12 Mitglieder verkleinert. Die Arbeitnehmer sind nun also mit 6 Personen statt bisher mit

48 Ebd., S. 102.

49 Ebd., Tabelle 4.6, S. 103.

50 Ebd., S. 223.

51 Verordnung EG Nr. 2157/2001 des Rates vom 8.10.2001 über das Statut der Europäischen Gesellschaft und Richtlinie 2001/86/EG vom 8.10. 2001 zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Gesellschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer.

10 Personen vertreten. Der Vorsitzende des Aufsichtsrates, der bei Pattsituationen den Ausschlag gibt, ist immer - und nicht nur wie nach dem deutschen Mitbestimmungsgesetz, falls im 2. Wahlgang gewählt - ein von den Aktionären gewähltes Mitglied des Aufsichtsrates. Diese partizipationsmindernden Elemente sollten nicht gering geschätzt werden.

Die wirtschaftliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer, sei es im Betrieb oder sei es auf Unternehmensebene, wird durch die Europäisierung also eingeschränkt und nach der Maxime der Freiwilligkeit statt nach strikten Regeln gestaltet. Diese Einschränkungen werden nicht ohne Folgen für die repräsentative Demokratie bleiben. Wenn die Arbeitnehmer in den Betrieben und Aufsichtsräten die Erfahrung machen, dass sie mit ihren Partizipationsrechten wenig Einfluss auf die wirtschaftlichen Entscheidungen haben und dieser Einfluss durch die Europäisierung noch reduziert wird, dann wird auch ihr Vertrauen in die Effektivität der politischen Partizipation gering sein.

Die Krise der repräsentativen Demokratie als Chance für einen Neuanfang

Es wurde gezeigt, dass die normativen Voraussetzungen und die empirischen Realitäten der repräsentativen Demokratie in Deutschland weit auseinander liegen. Es gelingt der politischen Elite nicht in ausreichendem Maße, die kulturellen und institutionellen Kräfte zu fördern, die zu einer Verbundenheit zwischen Repräsentanten und Repräsentierten beitragen. Nur diese Verbundenheit, so wurde argumentiert, kann jedoch die Grundlage für die Verbindlichkeit und die Vernünftigkeit der demokratischen Entscheidungen sein. Da diese Verbundenheit auf einem immer dünneren Fundament steht, schwindet das Vertrauen der Bürger in die Vernünftigkeit der Politik. Die Bürger sind nicht mehr ohne weiteres bereit, die Entscheidungen, die nach den geltenden Vorschriften getroffen werden, zu akzeptieren. Die Entscheidungen sind verbindlich ohne als anerkennungswürdig zu gelten. Es ist aber das Ziel der Politik in einer repräsentativen Demokratie, die unterschiedlichen Ideen, Interessen und Lebensweisen der Bürger so in einen Gemeinwillen zu transformieren, „dass für *alle* Staatsbürger verbindliche *und* anerkennungswürdige kollektive Entscheidungen ergehen können.“⁵²

52 Ulrich K.Preuß, Wo bleibt das Volk? Erwartungen an demokratische Repräsentation, a.a.O., S.95 (Hervorhebungen im Original).

Die kritische Lage der repräsentativen Demokratie erfordert es, über Reformen nachzudenken, die über kleinere Korrekturen etwa bei der Kandidatenaufstellung der Parteien hinausgehen. Die Einführung der Volksgesetzgebung auf Bundesebene als Ergänzung der repräsentativen Demokratie wäre ein Schritt, mit dem signalisiert würde, dass es um einen Neuanfang geht.⁵³ Freilich ist die direkte Demokratie kein Allheilmittel, um den fehlenden Diskurs zwischen den Bürgern und ihren Vertretern wieder zu beleben. Die direkte Demokratie führte nur dann zu verbindlichen und anererkennungswürdigen Ergebnissen, wenn man sie so gestaltete, dass durch die Art und Weise des Austausches zwischen Bürgern und politischer Elite die Vernunft in der Politik besser zur Geltung käme als es gegenwärtig der Fall ist. Nur dann könnte die Volksgesetzgebung ein Korrektiv für die abgewirtschaftete repräsentative Demokratie sein.

Da wir einen Wandel im politischen Engagement weg von den Parteien und Verbänden hin zu Initiativen und Netzwerken beobachten, wäre es sinnvoll, die politischen Beteiligungsmöglichkeiten zu erweitern. „Die politische Beteiligung wird vielgestaltiger und variantenreicher. Sie ist Ausdruck einer insgesamt konfliktreichen politischen Kultur, die immer stärker von einer selbstbewussten und aktiven Bürgerschaft geprägt wird, in der ...die gebildeten Mittelschichten deutlich überrepräsentiert sind.“⁵⁴ Die bestehenden Möglichkeiten der direkten Demokratie in den Ländern⁵⁵ werden genutzt. 27% der Bundesbürger haben mindestens schon einmal an einem Volksbegehren oder einem Volksentscheid teilgenommen.⁵⁶ Die Einführung der direkten Demokratie auf Bundesebene wäre eine Anerkennung des Engagements der Bürger.

Mehr direkte Demokratie auf Bundesebene erforderte eine Verfassungsänderung. Bei dieser Verfassungsänderung wäre zu beachten, dass sowohl das

53 Im Sinne von Hannah Arendt, Was ist Politik? München, Zürich: Piper 1993, S.52: „Diese Bewegungsfreiheit nun, sei es die Freiheit fortzugehen und etwas Neues und Unerhörtes zu beginnen, oder sei es die Freiheit, mit den Vielen redend zu verkehren und das Viele zu erfahren, das in seiner Totalität jeweils die Welt ist, war und ist keineswegs der Zweck der Politik – dasjenige, was mit politischen Mitteln erreichbar wäre; es ist vielmehr der eigentliche Inhalt und der Sinn des Politischen selbst.“

54 Dieter Rucht, Engagement im Wandel. Politische Partizipation in Deutschland, a.a.O., S.6.

55 Zur Rechtslage und zur Praxis der direkten Demokratie in den Ländern vgl. Peter Neumann, Sachunmittelbare Demokratie, Baden-Baden: Nomos 2009.

56 Dieter Rucht, Engagement im Wandel. Politische Partizipation in Deutschland, a.a.O., S. 4.

demokratische als auch das föderale Prinzip sowie der Schutz der Menschenwürde zu den unabänderlichen Grundsätzen unserer Verfassung gehören (Artikel 79 Absatz 3 GG).⁵⁷ Verfahren der direkten Demokratie auf Bundesebene wären also nur dann verfassungsgemäß, wenn neben einer Zählung der Bevölkerungsstimmen im Bundesgebiet auch die Stimmen der Länder gesondert gezählt würden.⁵⁸ Auf welche Weise die Stimmen der Länder gewichtet würden – nach den Bundesratsstimmen oder nach der Einwohnerzahl – ist kein ganz unbedeutendes Detail. In der Schweiz wird eine radikal föderale Lösung praktiziert. Das obligatorische Referendum zu Verfassungsänderungen und Beschlüssen über den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit und zu supranationalen Organisationen muss von Volk und Ständen, also von einer Mehrheit der Bürger und einer Mehrheit der Kantone, angenommen werden.⁵⁹ Dabei besitzt jeder Kanton eine Stimme, und die sechs Halbkantone haben eine halbe Stimme. Die bevölkerungsarmen Kantone Appenzell-Innerrhoden und Zug können in diesem System des „Ständemehr“ den bevölkerungsreichen Kanton Zürich überstimmen.⁶⁰

Die im Wege der Volksgesetzgebung geschaffenen Gesetze besitzen keine höhere demokratische Legitimität als ein Gesetz, das im Parlament verabschiedet wurde.⁶¹ Mit der Volksgesetzgebung erhalten aktive Minderheiten, die aber im Fall des Hamburger Volksentscheides zur Schulreform am 18. Juli 2010 immerhin eine Beteiligung von 39,3% der Abstimmungsberechtigten erreichten,⁶² die Chance der politischen Partizipation. Die Volksgesetzgebung

57 Über die Menschenrechte kann also nach unserer Verfassung nicht abgestimmt werden.

58 Uwe Leonardy, Einfacher wären Bundesvolksentscheide nicht. In: FAZ vom 27.11.2010, S. 42.

59 Auch als dringlich erklärte Bundesgesetze, die keine Verfassungsgrundlage haben und deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt, werden nach Artikel 140 Bundesverfassung dem Volk und den Ständen in einem obligatorischen Referendum zur Abstimmung vorgelegt. Beim fakultativen Referendum entfällt das sog. „Ständemehr“, also die Mehrheit der Kantone.

60 Anna Hollmann, Die Schweizer und Europa. Wilhelm Tell zwischen Bern und Brüssel, Baden-Baden: Nomos 2005, S.69.

61 Zu Recht weist Ulrich K.Preuß in einer mail an die Verfasserin vom 20.7.2010 darauf hin, dass die höhere Präferenzintensität bei den Teilnehmern an Verfahren der direkten Demokratie, die leidenschaftlich für ihre Sache kämpfen, nicht unbedingt eine höhere demokratische Legitimität bedeutet.

62 Im Vergleich dazu betrug die Wahlbeteiligung bei der Hamburger Bürgerschaftswahl im Jahr 2008 63,5%, die Beteiligung der Hamburger bei der Bundestagswahl 2009 betrug 71,3% und

könnte zu einer neuen Verbundenheit zwischen Repräsentanten und Repräsentierten beitragen. Es ist kein Zufall, dass die befragten Demonstranten in Stuttgart mehrheitlich Wahlen als wichtig betrachten und die Realität, nicht aber den Gedanken der repräsentativen Demokratie kritisieren.⁶³

Die gewählten Repräsentanten im Bundestag brächten mit der Einführung von Volksentscheiden auf Bundesebene zum Ausdruck, dass sie zum einen die Mängel der realen repräsentativen Demokratie erkennen und zum anderen den Bürgern zutrauen, die öffentlichen Debatten im Rahmen der Volksentscheide auf rationale Weise führen zu können. Es käme Dynamik in das demokratische Geschehen. Runde Tische wie im Fall der Schlichtung zu Stuttgart 21 wären eine Möglichkeit, den Argumenten in der öffentlichen Debatte über Volksentscheide Gewicht zu geben.⁶⁴ Der Phantasie, die Vernunft in die Öffentlichkeit und etwas stärker an die Macht zu bringen, sind dabei keine Grenzen gesetzt!

Prof. Dr. Christine Landfried,
Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre am Institut für Politikwissenschaft der Universität Hamburg

ihre Beteiligung bei der Europawahl 2009 war mit 34,7% geringer als bei der Abstimmung über die Schulreform. Die Beteiligung bei der Bundestagswahl 2009 insgesamt betrug 70,8% und war damit auf den bislang niedrigsten Wert gesunken. Bei den Europawahlen sank die Beteiligung in Deutschland von 65,7% im Jahr 1979 auf 43,1% im Jahr 2009. Vgl. die Abbildung zur Wahlbeteiligung bei Dieter Rucht, *Engagement im Wandel*, a.a.O., S.3.

63 Dieter Rucht, Britta Baumgarten, Simon Teune, Wolfgang Stuppert, Befragung von Demonstranten gegen Stuttgart 21 am 18.10.2010, Pressekonferenz am 27.10.2010, S. 13.

64 Vgl. den Vorschlag von Heiner Geißler: „Man müsste Volksentscheide erleichtern und unser Stuttgarter Modell vorschalten.“ In: *Spiegel-Gespräch*. In: *Der Spiegel* 49 (2010), S.33.

Literatur:

- Arendt, Hannah, Was ist Politik? Aus dem Nachlass, hrsg. von Ursula Ludz, München, Zürich: Piper 1993.
- Betriebsverfassungsgesetz vom 15.1. 1972.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Interview Christian Rath mit Ernst-Wolfgang Böckenförde. In: taz vom 23.9.2009.
- Ders., Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation. In: Sergius Buve (Hrsg.), Säkularisation und Utopie. Ebracher Studien. Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz: Kohlhammer 1967, S. 75 – 94.
- Dahl, Robert A., On Democracy, New Haven and London: Yale Nota Bene 2000.
- Geißler, Heiner, Die Politiker müssen umdenken, Interview in: Der Spiegel 49 (2010), S. 32 - 34.
- Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer vom 4.5.1976.
- Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie vom 21.5.1951.
- Göle, Nilüfer, Das Minarett, stummes Symbol des Islam, und seine Resonanz im öffentlichen Raum Europas. In: Christian Peters, Roland Löffler (Hrsg.), Der Westen und seine Religionen. Was kommt nach der Säkularisierung? Freiburg, Basel, Wien: Herder 2010, S. 120 - 127.
- Habermas, Jürgen, Strukturwandel der Öffentlichkeit, Frankfurt: Suhrkamp 1962, Neuauflage 1990.
- Ders., Faktizität und Geltung, Frankfurt: Suhrkamp 1992.
- Hefty, Georg, Paul, Mutmaßlich die Unwahrheit. In: FAZ vom 21.12.2010, S.1.
- Hennis, Wilhelm, Überdehnt und abgekoppelt. An den Grenzen des Parteienstaates. In: Christian Graf von Krockow (Hrsg.), Brauchen wir ein neues Parteiensystem? Frankfurt: Fischer 1983, S. 28 - 46, erweiterte Fassung eines Beitrages in der Süddeutschen Zeitung vom 11.12.1982.
- Hollmann, Anna, Die Schweizer und Europa. Wilhelm Tell zwischen Bern und Brüssel, Baden-Baden: Nomos 2005.
- Kaube, Jürgen, Wer hat Angst vor der Bürgereinschaltung? In: FAZ vom 9.11.2010, S. 31.

- Kommission zur Modernisierung der deutschen Unternehmensmitbestimmung (Biedenkopf-Kommission). Bericht der wissenschaftlichen Mitglieder der Kommission, Dezember 2006.
- Landfried, Christine, Die Krise der politischen Kultur. In: *Forschung und Lehre* 17 (2010), Nr. 8, S. 545.
- Dies., *Das politische Europa*, Baden-Baden: Nomos, 2. Aufl. 2005.
- Leonardy, Uwe, Einfacher wären Bundesvolksentscheide nicht. In: *FAZ* vom 27.11.2010, S. 42.
- Mayntz, Renate, Die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten bei der Regulierung der Finanzmärkte. In: *Leviathan* 38 (2010), S. 175 – 187.
- Neumann, Peter, *Sachunmittelbare Demokratie*, Baden-Baden: Nomos 2009.
- Preuß, Ulrich K., Wo bleibt das Volk? Erwartungen an demokratische Repräsentation. In: Margarete Fabricius-Brand, Bertram Börner (Hrsg.), *Dokumentation des 4. Alternativen Juristinnen- und Juristentages*, Baden-Baden: Nomos 1996, S. 89 - 99.
- Ders., Was heißt radikale Demokratie heute? In: *Forum für Philosophie Bad Homburg* (Hrsg.), *Die Ideen von 1789 in der deutschen Rezeption*, Frankfurt: Suhrkamp 1989, S. 37 – 67.
- Raube, Kolja, Annika Sattler (Hrsg.), *Difference and Democracy*, Frankfurt, New York: Campus 2011 (im Erscheinen).
- Richtlinie 2001/86/EG vom 8.10. 2001 zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Gesellschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer.
- Richtlinie 94/45/EG vom 22.9.1994 „über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrates oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen.“
- Rucht, Dieter, *Engagement im Wandel. Politische Partizipation in Deutschland*, WZB Brief Zivilengagement, Mai 2010.
- Ders., Britta Baumgarten, Simon Teune, Wolfgang Stuppert, *Befragung von Demonstranten gegen Stuttgart 21 am 18.10.2010*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Pressekonferenz am 27.10.2010.
- Schmidt, Manfred G., *Demokratietheorien*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 4. Aufl. 2008.
- Stettes, Oliver, *Unternehmensmitbestimmung in Deutschland – Vorteil oder Ballast im Standortwettbewerb?* Institute for Law and Finance, Working Paper Series No. 64, 2007.

- Supiot, Alain, *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Paris: Seuil 2010.
- Verordnung EG Nr. 2157/2001 des Rates vom 8.10.2001 über das Statut der Europäischen Gesellschaft.
- Waddington, Jeremy, *European Works Councils. A Transnational Industrial Relations Institution in the Making*, New York, London: Routledge 2011.
- Zürn, Michael, Martin Binder, Matthias Ecker-Ehrhardt, Katrin Radtke, *Politische Ordnungsbildung wider Willen*. In: *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 14 (2007), S. 129 - 164.

Was ist Demokratie?

Ziel der nachfolgenden Überlegungen ist es zu klären, was man im allgemeinen unter „Demokratie“ versteht und was demokratische von nicht-demokratischen Regierungsformen unterscheidet. Das Bemühen um eine Theorie der Demokratie ist ein Urthema der politischen Philosophie und Ideengeschichte, dessen verschiedene Stränge hier nur andeutungsweise zurückverfolgt werden können. Dennoch müssen die Grundbedeutungen des Wortes Demokratie dargelegt werden, bevor man sich den Ausprägungen der demokratischen Regierungsform und deren aktuellen Herausforderungen und Problemen im einzelnen zuwendet. Diese Notwendigkeit rührt nicht zuletzt aus der hohen Wertschätzung der Demokratie, die zur inflationären Verwendung und Überdehnung des Begriffs geführt hat. Je mehr sich die Demokratie als Legitimationsformel politischer Herrschaft durchsetzen konnte, um so schwieriger ist es geworden, ihr Wesen und ihre Merkmale einvernehmlich zu beschreiben.

Ideale und reale Demokratie

Wichtig ist zunächst die Unterscheidung zwischen der Demokratie als Ideal und der Demokratie als Wirklichkeit. Als Ideal orientiert sich Demokratie am Leitbild des autonomen, zur Selbstbestimmung befähigten Menschen. Ihre zentralen Werte sind die der Freiheit und Gleichheit. Es ist evident, dass diese Werte zwar angestrebt, in der Wirklichkeit aber niemals vollständig erreicht werden können. Das hat auch damit zu tun, dass Freiheit und Gleichheit untereinander in einem Spannungsverhältnis stehen, das eine also oft nur auf Kosten des anderen zu haben ist. In diesem Sinne bleibt die Demokratie eine Wunschvorstellung, ist sie etwas nicht-Existentes. Einer der wichtigsten Vertreter der zeitgenössischen Demokratietheorie, Robert Dahl, zog daraus bereits vor einem halben Jahrhundert den Schluss, den seiner Ansicht nach normativ überfrachteten Begriff für die empirische Analyse aufzugeben (Dahl 1971). Für Dahl waren und sind die real existierenden Demokratien „Polyarchien“. Geht man von der Wortbedeutung aus, trägt seine begriffliche Neuschöpfung allerdings nicht zur Klarheit bei. Die „Herrschaft der Vielen“ trifft nämlich nur bedingt, was in den von Dahl benannten Polyarchiemerkmalen

inhaltlich enthalten bzw. angelegt ist.¹ Sartori (1992: 17) weist zu Recht darauf hin, „dass die Demokratie aus den Wechselwirkungen zwischen ihren Idealen und ihrer Wirklichkeit entsteht, aus dem Drang eines *Sollens* und dem Widerstand eines *Seins*“ (Hervorheb. im Orig.). Auch die Polyarchiemerkmale von Dahl sind letztlich nichts anderes als Konsequenzen der demokratischen Idee. So notwendig es ist, zwischen einem präskriptiven und deskriptiven Verständnis von Demokratie zu unterscheiden, so unangebracht erscheint es deshalb, den Demokratiebegriff in eine ideale Demokratie und reale Polyarchie künstlich zu zerlegen.

Das Festhalten an einem einheitlichen Demokratiebegriff wirkt zugleich dem Missverständnis entgegen, wonach Unterschiede zwischen Demokratien und Nicht-Demokratien lediglich solche des Grades seien (und nicht der Qualität). Gewiss gibt es beim Übergang von der Demokratie zur Nicht-Demokratie (und vice versa) Abstufungen und Grauzonen, die eine eindeutige Zuordnung erschweren. Dies heißt aber nicht, dass es sich um ein bloßes Kontinuum handelt, dessen Merkmale allein in Kategorien des Mehr oder Weniger erfassbar sind. Eine Typologie, die so verfährt, läuft Gefahr, die grundlegenden Unterschiede zwischen demokratischen und nicht-demokratischen Systemen – und innerhalb der zuletzt genannten Gruppe zwischen den autoritären und totalitären Systemen – zu verwischen (Maćków 2000: 1491). Um dies zu vermeiden kommt es erstens darauf an, die Unterscheidungsmerkmale zutreffend und umfassend zu definieren. Zweitens müssen die Merkmale empirisch handhabbar gemacht werden, indem man Indices bildet und sie entsprechend ihrer Ausprägung gewichtet. Und drittens gilt es Schwellenwerte für den Übergang vom einen in den anderen Systemzustand festzulegen. Werden Unter- oder Zwischentypen gebildet, ist auf deren Benennung besondere begriffliche Sorgfalt zu verwenden. Hier stellt sich z.B. die Frage, ob es ausreicht, die Demokratie einfach nur mit zusätzlichen Adjektiven zu versehen, die ihren Bedeutungsgehalt einschränken oder konkretisieren (s.u.).

Dahls Polyarchiekonzeption schließt an die minimalistische Definition Joseph A. Schumpeters an. Für Schumpeter ist die Demokratie kein Wert an sich und auch keine Ordnung zur Erreichung von Gemeinwohlzielen, wie sie von der „klassischen“ Demokratielehre postuliert werde, sondern lediglich eine Me-

1 Die Herrschaft der Vielen kann auch in einer Diktatur Platz greifen, wenn man z.B. an das Prinzip der kollektiven Führung in den realsozialistischen Systemen denkt. Selbst dem nationalsozialistischen Führerstaat sind polykratische Tendenzen attestiert worden.

thode zur Herbeiführung politischer Entscheidungen, mithin des Regierens. Diese Methode sei dadurch charakterisiert, dass „Einzelne die Entscheidungsbefugnis mittels eines Konkurrenzkampfes um die Stimmen des Volkes erwerben“ (Schumpeter 1950: 428). Dahl fügt dem Wettbewerb die Partizipation als weiteres Kriterium hinzu. Das demokratische Ideal sieht er in einer größtmöglichen Responsivität der Regierenden gegenüber dem Volk. Dazu müssten die Bürger als gleichberechtigte Individuen über die Möglichkeit verfügen, ihre Präferenzen frei zu formulieren und sie gegenüber den anderen Bürgern und der Regierung durch individuelles oder kollektives Handeln kundzutun. Die Regierung wiederum müsse gewährleisten, dass die Präferenzen die gleiche Chance finden, berücksichtigt zu werden – egal welchen Inhalts sie seien und von wem sie stammten. Um diese drei Bedingungen zu erfüllen, bedarf es nach Dahl (1971: 3) folgender institutioneller Vorkehrungen:

- Vereinigungsfreiheit
- Meinungsfreiheit
- (aktives) Wahlrecht
- Wählbarkeit für öffentliche Ämter (passives Wahlrecht)
- Freiheit der politischen Eliten, um Wählerstimmen zu konkurrieren
- Verfügbarkeit alternativer Informationsquellen
- freie und faire Wahlen
- Institutionen, die die Regierungspolitik von den Wählerstimmen und sonstigen Präferenzäußerungen der Bürger abhängig machen

Dahls Merkmalskatalog hat den Vorteil, dass er der empirischen Überprüfung leicht zugänglich ist. Von daher ist es kein Zufall, dass sich die seit den siebziger Jahren unternommenen Versuche der Demokratiemessung nahezu ausnahmslos auf ihn beziehen (vgl. z.B. Coppedge / Reinicke 1990). Die oben genannten Anforderungen an eine empirisch gehaltvolle Typologie kann das Konzept jedoch nur zum Teil erfüllen. Weil wesentliche Elemente und Vorbedingungen der Demokratie ausgeblendet bzw. in ihrer Bedeutung nicht richtig erfasst werden, mangelt es ihm an Aussagekraft. Dies gilt zum einen für die Rechts- und Verfassungsstaatlichkeit, auf die Dahl auch in seinen späteren Werken nur gelegentlich Bezug nimmt (Dahl 1989: 218 ff). Zum anderen betrifft es die mentalen und ideellen Grundlagen der Demokratie, die in dem staatszentrierten Polyarchiekonzept zugunsten der harten institutionellen Va-

riablen zurückgestellt werden. Hinzu kommt, dass Dahl die Polyarchie ausdrücklich als graduelles Konzept verstanden wissen will. Indem er zwischen starken und schwachen Polyarchien sowie quasi-polyarchischen Systemen unterscheidet, relativiert er die von ihm selbst festgelegten Kriterien und verschiebt damit zugleich die Grenzen zur Nicht-Polyarchie. In der empirischen Anwendung führt dies zu einer annähernden Verdoppelung der Polyarchien zwischen Ende der sechziger und Mitte der achtziger Jahre, die von den tatsächlichen Erfolgen oder Misserfolgen der Demokratisierung in diesem Zeitraum ein falsches Bild gibt.

Demokratie als Staatsform und Lebensform

Der institutionell verengte Demokratiebegriff der Polyarchie übersieht, dass Demokratie nur nach der einen Seite etwas den Staat Betreffendes ist. Demokratie ist zugleich eine Lebensform, ein allgemeines Gestaltungsprinzip sozialer Beziehungen und mithin ein gesellschaftliches Phänomen. Demokratie als Lebensform besagt, dass der Geist und die Prinzipien der staatlichen Ordnung, wie sie sich in der Verfassung und im Regierungssystem widerspiegeln, von den Ordnungsvorstellungen einer Gesellschaft nicht zu trennen sind. Eine autoritäre Gesellschaft könnte einen demokratischen Staat weder stützen noch dauerhaft legitimieren (Mols 1985: 33).²

Demokratie in diesem Sinne gründet in einem von emanzipatorischen Werten getragenen Menschenbild. Ihr liegt der Glaube zugrunde, dass der Mensch, „wenn man ihn nur von den Fesseln einer ihn in seiner Entfaltung behindernden gesellschaftlichen Zwangsordnung befreie, auf Grund und mit Hilfe seiner Vernunft sein eigenes Leben und das der Gemeinschaft rational gestalten könne“ (Friedrich 1959: 561). Dieser Glaube verdichtet sich im Ideal des selbstbestimmten und in dieser Selbstbestimmung gleichberechtigten Bürgers, das die

2 Dies bedeutet nicht, dass die gesellschaftlichen Beziehungen nach denselben demokratischen Prinzipien organisiert werden müssen wie die staatliche Ordnung. Neben die demokratische Mehrheitsentscheidung treten als weitere Formen sozialer Konfliktregelung der Austausch (Markt), die Verhandlung und die Hierarchie. Der Einsatz bzw. das Mischungsverhältnis der Regeln bestimmt sich nach den Gegebenheiten und funktionellen Erfordernissen des jeweiligen Entscheidungsbereichs. Demokratische Prinzipien haben dort ihren Platz, wo es um gesamtgesellschaftliche Angelegenheiten geht und die Entscheidungsbetroffenen sich als Gleiche begegnen. In den partikularen Bereichen der Gesellschaft, in denen zumeist reine Sachzwecke im Vordergrund stehen und die Beziehungen der Beteiligten untereinander durch Ungleichheit gekennzeichnet sind, bleiben sie den anderen Regelungsprinzipien nachgeordnet (Buchheim 1973: 44 ff.).

Aufklärung geprägt hat. Die daraus abgeleiteten Freiheits- und Teilhaberechte machen den Kern der neuzeitlichen Demokratie aus.

Erst wenn man die ideellen Grundlagen und das Wertefundament der Demokratie in die Betrachtung einbezieht, wird erklärbar, warum die Mehrzahl der Länder nach wie vor große Probleme hat, demokratische Strukturen zu etablieren und auf Dauer funktionsfähig zu halten. Die Analyse dieser Probleme beschreibt das Programm der politischen Kulturforschung, aus der sich seit den neunziger Jahren der speziellere Zweig der Transformationsforschung herausgebildet hat. Der Begriff politische Kultur signalisiert, dass die in der Gesellschaft verbreiteten Werte und Ordnungsvorstellungen stets kulturell vermittelt sind; sie wurzeln in Erfahrungen, die historisch über große Zeiträume aufgebaut wurden und daher nur allmählich verändert werden können. Die Erforschung der kulturellen Grundlagen der Demokratie ist älter als das von Almond und Verba (1963) entwickelte Konzept der politischen Kultur. In seinem epochalen Werk über die „Demokratie in Amerika“ hatte Tocqueville schon in den dreißiger Jahren des 19. Jahrhunderts gezeigt, welche Bedeutung die – von ihm als „Sitten“ (*mœurs*) bezeichneten – Werthaltungen und Einstellungsmuster für die Herausbildung demokratischer Verhältnisse gewinnen. Richtig ins Bewusstsein rücken sollten diese Zusammenhänge freilich erst ab Mitte des 20. Jahrhunderts. Damals waren die Beobachter überrascht, dass es nicht gelingen wollte, das Westminster-Modell der Demokratie in die sich von der Kolonialherrschaft befreienden Länder Afrikas oder Asiens zu „verpflanzen“. Der vom Fortschrittsoptimismus der Modernisierungstheorie inspirierte Glaube an die Übertragbarkeit demokratischer Strukturen mutet im Nachhinein naiv an. Auch wenn es seither mehrere Demokratisierungswellen gegeben hat und die Demokratie als Regierungs- und Herrschaftsform weltweit im Vormarsch ist, bleibt sie doch gegenüber den autokratischen Systemen bis heute in der Minderheit.

Die schmale kulturelle Basis der Demokratie ist gemeint, wenn wir von den etablierten demokratischen Verfassungsstaaten als „westlichen“ Demokratien reden. „Westlich“ wird dabei in einem doppelten Sinne verstanden: als politisch-kultureller und als geografisch-räumlicher Begriff. Beide Bedeutungsebenen sind nicht deckungsgleich. Zum räumlichen Westen gehören in jedem Falle Nordamerika und Westeuropa, wobei Westeuropa auch die zur Europäischen Union neu hinzugestoßenen mitteleuropäischen und baltischen Länder umfasst. Einschließlich des westlichen Teils der Ukraine reicht es damit bis zu

jener Grenze, die früher die weströmische von der oströmischen (byzantinischen) Kirche getrennt hat und bildet insofern gleichermaßen eine politisch-kulturelle bzw. zivilisatorische Einheit.

Es ist auffällig, dass diese Grenze heute praktisch die Scheidelinie bildet zwischen den neuen, inzwischen konsolidierten Demokratien der mittel- und osteuropäischen Länder, die der Europäischen Union 2004 beigetreten sind, und den Autokratien Russlands und der Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Dies unterstreicht die Bedeutung des Faktors Kultur. Diejenigen Länder und Regionen, die unter dem Einfluss des orthodoxen Christentums standen oder stehen, haben es bislang nicht vermocht, stabile verfassungsstaatliche Demokratien auszubilden. Eine Ausnahme hiervon machen lediglich die beiden Nachzügler der Osterweiterung – Bulgarien und Rumänien – und das seit 1981 zur EU gehörende Griechenland, die in ihrer Demokratiequalität aber ebenfalls schlechter bewertet werden als die anderen europäischen Länder (s.u.)

In kultureller Hinsicht könnte man den Westen also als Einfluss- und Herrschaftsbereich der christlich-jüdischen Zivilisation (ohne die Orthodoxie) bezeichnen. Diese stellte den Nährboden für die neuzeitliche Aufklärung des 18. Jahrhunderts dar, mit der sie eine Synthese einging und damit die Grundlagen für die Entstehung des Verfassungsstaates und dessen allmähliche Demokratisierung schuf (Hempfer / Schwan 1987). Der Einflussbereich des kulturellen Westens blieb in der Folge nicht auf den geografischen Westen begrenzt. Durch Auswanderung, Kolonialisierung oder Rezeption wurde er auch auf nicht-westliche Regionen ausgedehnt, wobei es entweder zur vollständigen kulturellen Hegemonie (Neuseeland, Australien) oder zu einer erfolgreichen Verbindung mit den einheimischen Kulturen kam. Beispiele für letzteres sind Japan, Indien und die Türkei, die auch ohne christlichen Hintergrund halbwegs stabile Demokratien herausbilden konnten, indem sie zentrale Elemente des westlichen Verfassungsmodells für ihre eigene Kultur übernahmen. Ähnliches gilt für Südafrika, wo die Überwindung des Apartheid-Regimes vorgezeichnet war, weil sie den von den weißen Einwanderern selbst mit gebrachten Regierungsprinzipien widersprach. Umgekehrt zeigen die noch junge autoritäre Vergangenheit Deutschlands, Italiens, Spaniens und anderer vom Christentum geprägter europäischer Staaten sowie die notorische Instabilität der politischen Systeme in Lateinamerika, dass die christlich-jüdische Zivilisation allein noch nicht ausreicht, um das Gelingen und Überleben der Demokratie zu garantieren.

Unterhalb und jenseits der kulturellen Faktoren lassen sich eine Reihe von weiteren Faktoren benennen, die Entstehung und Fortbestand der Demokratie begünstigen. Hierzu zählen u.a. ein hohes Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung, das Vorhandensein einer pluralistischen Marktgesellschaft, eine pro-demokratisch eingestellte politische Elite und ein Mindestmaß an funktionierender Staatlichkeit. Letzteres bezeichnet eine Grundvoraussetzung der Demokratisierung schlechthin, die den anderen Faktoren übergeordnet ist bzw. der demokratischen Staatsform bereits begriffsnotwendig vorausgeht. Deshalb ist es kein Zufall, dass die Analyse der Staats- und Nationenbildung in der Transformationsforschung breiten Raum einnimmt. Funktionierende Staatlichkeit bemisst sich daran, dass der Staat in der Lage ist, den inneren und äußeren Frieden zu gewährleisten und die Durchsetzung des Gewaltmonopols sicherzustellen. Dies setzt zum einen voraus, dass ihm die Souveränität nicht von außen (durch eine fremde Macht) versagt wird, zum anderen darf es auch innerhalb des Staates keine Mächte geben, die der Regierung den Führungsanspruch streitig machen und sie daran hindert, ihre Kontrolle über die Gesellschaft auszuüben (Rüb 2003).

Wesentlich schwerer ist die Frage zu beantworten, welche Bedeutung der innere Zusammenhalt einer Gesellschaft für die Staatlichkeit gewinnt. Hier kommt der Faktor Kultur erneut ins Spiel. Sind die staatlichen Strukturen nur schwach ausgeprägt oder in Auflösung begriffen, neigen die Menschen dazu, in einer ethnischen oder religiösen Gruppenzugehörigkeit Halt zu suchen, die dem Staatszerfall weiter Vorschub leistet (Przeworski 1995). Umgekehrt kommt eine möglichst große Homogenität der Bevölkerung in ethnisch-kultureller Hinsicht der Staatsbildung zugute. Historisch reflektiert wird dieser Zusammenhang im Begriff der Nation. Staats- und Nationswerdung bilden im neuzeitlichen Modernisierungsprozess eine enge Symbiose.³ Der Nationalismus ist dabei zugleich die wichtigste Triebfeder der Demokratisierung, postuliert er doch die Überwindung jener dynastischen Prinzipien, die auch Nicht-Angehörige der Nation dem Willen des Herrschers unterwarfen. Je mehr das Bewusstsein der gemeinsamen nationalen Zugehörigkeit reifte, umso mehr

3 Die Entstehung verläuft dabei zeitlich nicht immer parallel. In einigen Fällen zieht der Staat die Nationsbildung nach sich (Frankreich), in anderen Fällen geht die Existenz einer gemeinsamen Nation der Schaffung des Staates voraus (Deutschland). In Polen hat die Nation über eineinhalb Jahrhunderte sogar ganz ohne Staat auskommen müssen.

wurde dies von den Menschen als Zumutung empfunden, die sich von nun an weniger als Untertanen denn als Bürger betrachteten.

Der Zusammenhang zwischen Demokratie und Nation ist kein normativ zwingender, sondern ein empirischer. Die normative Demokratievorstellung setzt anstelle der Nation (oder eines anderen vorgängigen Bindungsprinzips) die Idee der Bürgerschaft. Zugehörigkeit gründet danach auf dem Bekenntnis zu gemeinsam geteilten Werten und Verfahrensregeln und beschreibt eine Gemeinschaft, in der sich die Einzelnen als Freie und Gleiche begegnen. Tatsächlich ist dieses bürgerschaftliche Staatsverständnis durch den Nationsgedanken jedoch durchweg überlagert worden, der die Zugehörigkeit zur Gemeinschaft an ethnischen oder kulturellen Merkmalen festmacht. Eine exakte Trennlinie lässt sich dabei nicht immer ziehen. Einerseits sind die demokratischen Werte – wie gesehen – selbst kulturell vermittelt und herkunftsabhängig; andererseits gewinnen Nationsmerkmale wie eine gemeinsame Sprache auch in prozeduraler Hinsicht Bedeutung, indem sie die – in der Demokratie unverzichtbare – Herstellung von Öffentlichkeit ermöglichen.

Die Funktion der Nation als Garant einer solidaritätsstiftenden staatsbürgerlichen Identität schließt nicht aus, dass es auch in multinationalen oder ethnisch-kulturell heterogenen Staaten funktionierende Demokratien geben kann (Linz 1999). Die Herausforderungen und Ansprüche an die institutionelle Gestaltung sind hier allerdings deutlich höher. Sie manifestieren sich z.B. in der Einschränkung des Mehrheitsprinzips, dem Festschreiben von Proporzregeln und sonstigen Formen des Minderheitenschutzes, die der Gefahr einer Auflösung des Staatsverbandes begegnen sollen (Dahl 1989: 254 ff.). Als gelungenes Beispiel könnte man hier die Schweiz nennen, während der Zusammenhalt der Mehrnationenstaaten Kanadas, Belgiens und Großbritanniens zuletzt immer prekärer geworden ist. Vollends fragwürdig mutet die Vorstellung einer über die Nationsbildung zu befördernden Demokratisierung für ein Gebilde wie die Europäische Union an. Ein Verbund aus 27 nationalen Einzelstaaten mit je eigener Tradition und Geschichte, dem es an fast allen Merkmalen einer politischen und kulturellen Gemeinschaft gebricht, lässt sich Europa in Begriffen von „Staat“ und „Nation“ nicht beschreiben. Auch wenn eine demokratische Fortentwicklung ihrer Institutionen möglich bleibt, wird die supranationale EU als politisches System deshalb immer einen anderen Charakter behalten als die gewachsenen Demokratien der Nationalstaaten (Decker 2000: 599 ff.).

Verfassungsstaatliche und elektorale Demokratie

Wenn vom Regierungsmodell der westlichen Demokratie gesprochen wird, ist damit stets die verfassungsstaatliche (konstitutionelle) oder liberale Demokratie gemeint. Die Demokratie gründet mithin auf zwei Legitimationsprinzipien, die nicht identisch sind. Das eine Prinzip, das man als Demokratie im engeren oder ursprünglichen Sinne bezeichnen könnte, ist die Volkssouveränität. Sie postuliert, dass Herrschaft stets unter Berufung auf das Interesse des Volkes bzw. der Mehrheit des Volkes ausgeübt wird. Der Konstitutionalismus ist demgegenüber ein Prinzip der Herrschaftsbegrenzung, das dafür sorgt, dass die vom Volk beauftragten Herrschenden in ihrer Machtausübung kontrolliert werden. Um die Freiheit des Individuums vor staatlichen Übergriffen zu schützen, definiert der Verfassungsstaat einen Bereich garantierter Rechte, über die keine demokratische Mehrheit – sei sie auch noch so groß – verfügen kann. Verfassungsstaat und Demokratie bilden eine enge Symbiose, in der das eine auf das andere notwendig bezogen ist (Holmes 1994). So wie die Demokratie ohne verfassungsstaatliche Basis keinen Bestand hätte, so würde umgekehrt ein Verfassungsstaat ohne demokratische Prinzipien ein Torso bleiben. Am deutlichsten kommt dies in den politischen Mitwirkungsrechten zum Ausdruck, die sich aus dem Prinzip der Volkssouveränität unmittelbar ableiten lassen. An erster Stelle steht hier natürlich das Wahlrecht. Darüber hinaus wird der Zusammenhang durch die Grundrechte der Meinungs-, Presse- und Organisationsfreiheit hergestellt, die als institutionelle Garanten des Pluralismus dem demokratischen Wettbewerb vorausgehen.

Gleichzeitig stehen beide Prinzipien aber auch in einem Spannungsverhältnis zueinander. Das bedeutet, dass ein Mehr an Demokratie oft nur zu Lasten der Verfassungsstaatlichkeit zu haben ist (und umgekehrt). Das Spannungsverhältnis ist das Resultat zweier Paradoxien. Das demokratische Paradoxon besteht darin, dass eine Demokratie sich mit demokratischen Mitteln selbst abschaffen könnte (wenn das Volk bzw. die Mehrheit des Volkes es so beschließt). Indem sie genau dies zu verhindern suchen, laufen verfassungsstaatliche Strukturen auf eine Befestigung der Demokratie hinaus. Die Bürger binden sich in der Machtausübung selbst die Hände, nehmen also ein gewisses Maß an Entdemokratisierung bewusst in Kauf, um die demokratische Herrschaft aufrecht zu erhalten (Kriele 1981: 239 f.). Das Paradoxon des Verfassungsstaates liegt wiederum darin, dass der Geltungsanspruch von Verfassungsgesetzen demo-

kriatiethoretisch nicht begründet werden kann. Souverän ist das Volk nur im Akt der Verfassungsgebung selbst. Hat es sich durch die Verfassung erst einmal gebunden, sind deren Veränderbarkeit enge Grenzen gezogen, denn das Verfassungsrecht genießt in der Regel einen besonderen Bestandsschutz.⁴ Damit sind ihm auch jene unterworfen, die an der ursprünglichen Verfassungsgebung gar nicht beteiligt waren (Kielmansegg 1988).

Historisch betrachtet geht der Verfassungsstaat der neuzeitlichen Demokratie voraus. Seine zentralen Prinzipien sind die Gewährleistung von Menschen- und Bürgerrechten und die Gewaltenteilung. In der amerikanischen Verfassung von 1787 erstmals umfassend realisiert, machen diese Prinzipien bis heute den Doppelcharakter der Verfassungen aus, die einerseits – als Grundrechtscharta – die Rechte des einzelnen gegen den Staat festschreiben (einschließlich korrespondierender Staatspflichten oder -ziele) und andererseits – als Organisationsstatut – den institutionellen Aufbau des Staates regeln. So wie die Verfassung der USA ausgangs des 18. Jahrhunderts auf den Weg gebracht wurde, war sie allerdings noch keine demokratische. Ihre Vorbildrolle gründete gerade auf den Sicherungen, die man gegen eine Tyrannei der Mehrheit eingebaut hatte. Der Verfassungsstaat wurde von den Gründervätern der USA mithin höher geschätzt als die Demokratie. Demokratische Gestalt nahm er in dem Maße an, wie der ihm zugrunde liegende Freiheitsgedanke um die Prinzipien der Gleichheit und Gerechtigkeit erweitert wurde. Dazu mussten die Kontroll- und Zustimmungsrechte, die bis dahin nur einer Minderheit vorbehalten waren, auf das ganze Volk ausgedehnt werden. Der letzte große Schritt auf diesem Weg war die Einführung des Frauenwahlrechtes, die in den USA bezeichnenderweise später erfolgte als in vielen jüngeren Verfassungsstaaten, nämlich erst im Jahre 1920 (durch den 19. Zusatzartikel der Verfassung).

Aus dem Letztgenannten lassen sich zwei für das Verhältnis von Konstitutionalismus und Demokratie wichtige Sachverhalte ableiten. Die evolutionäre

4 Unter den westlichen Demokratien ist hiervon lediglich Großbritannien ausgenommen, das mangels einer geschriebenen Verfassung den Unterschied zwischen Verfassungsrecht und einfachgesetzlichem Recht nicht kennt. Dasselbe gilt mit Abstrichen für Neuseeland und Israel. Das andere Extrem verkörpert die Bundesrepublik Deutschland, wo durch die sogenannte Ewigkeitsgarantie des Grundgesetzartikels 79 Abs. 3 elementare Grundsätze der Verfassung sogar vor jeglicher Änderung geschützt sind. Dies mag gut begründbar sein, soweit es die Prinzipien der Demokratie und des Verfassungsstaates selbst betrifft. Warum jedoch das Bundesstaatsprinzip dem Zugriff des Souveräns entzogen sein sollte, ist aus demokratischer Sicht kaum nachvollziehbar; immerhin kommt die Mehrzahl der demokratischen Verfassungsstaaten bis heute ohne einen föderalistischen Staatsaufbau aus (s.u.).

Herausbildung der Demokratie aus dem Verfassungsstaat, die sich über einen Zeitraum von mehr als hundert Jahren erstreckte, bedeutet zum einen, dass diese im Konzept des Verfassungsstaates bereits angelegt war (Buchheim 1973). So wie die von Hobbes theoretisch begründete Friedenssicherungsfunktion des neuzeitlichen Staates den Keim des Freiheitsgedankens in sich trug, so folgte die Demokratisierung des Verfassungsstaates notwendig aus der Allgemeinheit des menschlichen Anspruchs auf Freiheit und Recht. Die Gewährleistung der formellen rechtlichen und politischen Gleichheit war wiederum Voraussetzung, um der Gerechtigkeit in materieller Hinsicht Geltung zu verschaffen. Sie ermöglichte es, die Realbedingungen für den Gebrauch der Freiheitsrechte zu verbessern und die Gleichheit als Rechtsprinzip auch im gesellschaftlichen Bereich durchzusetzen.⁵

Den zweiten Sachverhalt könnte man als das Dilemma der Ungleichzeitigkeit bezeichnen. Nimmt man die Einführung des Frauenwahlrechts als Gradmesser, so haben der Großteil derjenigen Länder, die heute zu den konsolidierten demokratischen Verfassungsstaaten zählen, die formellen Kriterien einer Demokratie spätestens seit Ende des Zweiten Weltkriegs erfüllt. Hiervon ausgenommen werden muss lediglich die Schweiz, die den Frauen das Wahlrecht auf der nationalen Ebene bis 1971 vorenthalten hat. Wenn Verfassungsstaaten ohne Demokratie heute nicht mehr vorstellbar sind, so kann es auf der anderen Seite durchaus demokratische Systeme geben, denen es an einem stabilen verfassungsstaatlichen Fundament mangelt (Zakaria 1997). Diese Systeme zeichnen sich durch das Vorhandensein freier, gleicher und allgemeiner Wahlen aus, verstoßen aber zugleich gegen elementare Prinzipien des Verfassungs- und Rechtsstaates, indem sie die Menschen- und Bürgerrechte missachten oder die Gewaltenteilung umgehen. Letzteres schlägt sich u.a. in einem Machtübergewicht der Exekutive zulasten des Parlaments und der Justiz sowie einer generellen Missachtung des Rechts nieder, die oftmals unter expliziter Bezugnahme auf die direkte demokratische Legitimation der Regierenden erfolgt (Merkel 1999: 374).

5 Das richtige Maß der sozialstaatlichen Demokratisierung bleibt dabei allerdings umstritten und scheidet bis heute die Vertreter einer eher libertären oder sozialen Demokratieverfassung: Während die einen vom Sozial- und Wohlfahrtsstaat freiheitsgefährdende Tendenzen ausgehen sehen, betonen die anderen gerade dessen freiheitssichernde und -ermöglichende Funktion (Meyer 2005).

Um ihren defizitären Charakter aufzuzeigen, werden die Demokratien ohne Verfassungsstaat in der Literatur zumeist mit unterschiedlichen Adjektiven belegt, deren Bedeutung sich jedoch allenfalls in Nuancen unterscheidet (elektorale, illiberale, unvollständige oder defekte Demokratie). Weil „elektoral“ oder „illiberal“ die fehlende verfassungsstaatliche Basis deutlicher zum Ausdruck bringen als „unvollständig“ oder „defekt“, ziehen wir sie im folgenden als Begriffe vor. Elektorale oder illiberale Demokratien sind vor allem in der nicht-westlichen Welt verbreitet, in denen auch das Gros der nicht-demokratischen Systeme anzutreffen ist. Das Dilemma der Ungleichzeitigkeit gibt einen Hinweis, warum diese Systeme den Sprung in den Kreis der konsolidierten verfassungsstaatlichen Demokratien bislang nicht geschafft haben. Während der Verfassungs- und Rechtsstaat in den westlichen Ländern auf eine lange Tradition zurückblicken kann, auf deren Fundament sich die Demokratie schrittweise entwickelt hat, müssen die Neu-Demokratien die verfassungs- und rechtsstaatlichen Prinzipien gleichsam nachholend verinnerlichen. Dass dies an ihre Moral und Lernbereitschaft wesentlich höhere Anforderungen stellt als die Etablierung förmlicher demokratischer Institutionen, liegt auf der Hand.

Die Hauptverantwortung für die Überwindung der überkommenen politischen Kultur obliegt – wie in anderen Fällen auch – den Eliten, die bei der Durchsetzung des Verfassungs- und Rechtsstaates mit gutem Beispiel voran gehen müssen (Maćków 2005: 138 ff.). Schenkt man den Befunden der Transformationsforschung Glauben, stehen dem allerdings ausgerechnet die Strukturen der elektoralen Demokratie im Wege. Diese halten die Politiker einerseits dazu an, den vorherrschenden Einstellungen der Bevölkerung nicht zu widersprechen, der sie ja schließlich selbst entstammen und von der sie wiedergewählt werden wollen. Zum anderen befördern sie ihr Interesse, die Regeln des demokratischen Wettbewerbs zum Zwecke des Machterhalts zu beugen, wodurch das Vertrauen in den Verfassungs- und Rechtsstaat erst recht untergraben wird. Bis zum Umschlag in autokratische Verhältnisse ist es von hier an häufig nur ein kurzer Weg.

Repräsentative und plebiszitäre Demokratie

Wird die Reichweite des demokratischen Herrschaftsanspruchs durch die Verfassung äußerlich begrenzt, so unterliegt das Prinzip der Volkssouverä-

nität gleichzeitig auch immanenten Schranken. Allein aufgrund ihrer Größe können die demokratischen Systeme das Herrschaftsproblem nur mittels Repräsentation lösen. Hier liegt der – eine – Unterschied zwischen der direkten Demokratie der athenischen Polis, die auf den überschaubaren Kontext eines Stadtstaates beschränkt blieb, und der Demokratie in den modernen Flächenstaaten (Dahl 1989: 213 ff.). Der andere Unterschied liegt im veränderten Bestellungsverfahren, das die Durchsetzung der Repräsentationsidee mit sich brachte: Die Volksvertreter wurden fortan nicht mehr durch das Los bestimmt – wie es in der Antike und den Stadtrepubliken der frühen Neuzeit noch weit- hin üblich gewesen war –, sondern durch Wahlen (Manin 1997: 42 ff.).

Das Repräsentationskonzept transformiert die Volkssouveränität dergestalt, dass das Volk bestimmte Personen oder Personengruppen beauftragt, die Regierungsgewalt stellvertretend in seinem Namen und Interesse auszuüben. Das Volk führt die Regierungsgeschäfte also nicht selbst, sondern es lässt regieren. Dieser Grundsatz wird auch von den Befürwortern direktdemokratischer Vorstellungen anerkannt. Diese unterscheiden sich von den Verfechtern des Repräsentationsprinzips freilich darin, dass sie den Bürgern einen möglichst unmittelbaren Einfluss auf die Politik zugestehen wollen. Um ein Höchstmaß an Übereinstimmung zwischen Regierenden und Regierten herbeizuführen, dürfe die Macht der demokratisch legitimierten Volksvertreter nicht über Gebühr eingeschränkt werden. Dem entspricht die Forderung nach einer weitgehenden Zurückdrängung der konstitutionellen Barrieren zugunsten des Mehrheitsprinzips.⁶

Die plebiszitäre Demokratieauffassung lässt sich ideengeschichtlich auf Rousseau zurückführen. Als Prämisse liegt ihr die Vorstellung eines einheitlichen Volkswillens zugrunde, von dem angenommen wird, dass er mit dem Gesamtinteresse identisch sei. Die Frage lautet nur, wie dieser Volkswille ermittelt und durchgesetzt werden kann. Repräsentativversammlungen werden von den Vertretern der plebiszitären Demokratie mit Argwohn beäugt, weil sie eine Tendenz ausbildeten, Minderheits- oder Sonderinteressen dem allgemeinen Willen vorzuziehen. Dies geht soweit, dass man den Volkswillen lieber durch eine Einzelperson repräsentiert sehen möchte als durch ein – in seiner

6 Dahl (1956: 34 ff.) bezeichnet den Gegenentwurf zum verfassungsstaatlichen Demokratiekonzept als „populistisch“. Bezogen auf das Repräsentationsprinzip sind die in der Bedeutung ähnlichen Begriffe „direktdemokratisch“ oder „plebiszitär“ gebräuchlicher (Fraenkel 1974: 113 ff.).

Zusammensetzung notwendig differenziertes – Parlament. Der Antipluralismus der Rousseau'schen Identitätstheorie ist zu Recht verurteilt worden. Er trägt dem Philosophen bis heute den Vorwurf eines Wegbereiters der Diktatur ein. Dabei wird übersehen, dass die – aus der Anschauung des englischen Parlamentarismus gewonnene – Kritik des Repräsentationsprinzips als „ideologische Verbrämung einer volksfeindlichen Oligarchie“ zu ihrer Zeit durchaus berechtigt war (Fraenkel 1974: 116 f.). Indem Rousseau den repräsentativen Charakter des englischen Parlaments in Abrede stellte, wandte er sich also nicht gegen das Prinzip also solches, sondern nur gegen dessen faktische Entartung. Damit war eine wichtige Voraussetzung geschaffen, um die Demokratisierung des parlamentarischen Systems voranzutreiben.

Bei der Betrachtung des Repräsentationsprinzips lassen sich mehrere Bedeutungsebenen unterscheiden (Pitkin 1967). Zunächst einmal meint Repräsentation, dass die Repräsentanten autorisiert sind, für das Volk zu handeln. Damit verbindet sich einerseits eine Pflicht, zum anderen müssen die Urheber sich die Handlungen zurechnen lassen und für diese die Verantwortung übernehmen (*formale Repräsentation*). Zweitens besagt der Begriff, dass die Regierenden in ihren Eigenschaften ein möglichst getreues Abbild der Regierten darstellen. Zugrunde gelegt werden können dabei sozialstrukturelle Merkmale wie regionale Herkunft, Alter, Geschlecht, Schichtzugehörigkeit usw., aber auch Einstellungen und politische Überzeugungen (*deskriptive Repräsentation*). Als häufig vernachlässigte Bedeutung nennt Pitkin drittens die Repräsentation vermittels von Symbolen. Sie hebt die Politik über ein ausschließlich sachbezogenes Geschehen hinaus. In diesem Sinne erfüllt z.B. das Staatsoberhaupt eine die Einheit des Landes oder der Nation verkörpernde „repräsentative“ Funktion (*symbolische Repräsentation*). Viertens bezieht sich der Begriff auf die Handlungen selbst, also darauf, was die Repräsentanten tun und wie sie es tun (*substanzielle Repräsentation*).

Zusammengefasst werden können die vier Bedeutungsebenen im Begriff der Responsivität, der auch für Pitkin ein Schlüsselbegriff der Demokratietheorie ist. Gute Repräsentation heißt danach, dass die Repräsentanten im Interesse der Repräsentierten handeln und deren Wünschen soweit als möglich entsprechen. Geraten sie mit ihren Wählern in Konflikt, weil sie den Wünschen nicht entsprechen, müssen sie erklären, warum ihr Handeln dennoch im besten Interesse der Wähler ist (Pitkin 1967: 209 f.). Es liegt auf der Hand, dass sich im Rahmen einer solchen Vorschrift ein breites Spektrum von Handlungsweisen

begründen lassen. Maßgeblich ist dabei die jeweils zugrunde liegende Konzeption des Interesses. Glaubt der Repräsentant das „objektive“ Interesse besser zu kennen als die Repräsentierten und billigt er sich im Verhältnis zu diesen eine höhere Vernunft zu, wird er auf eine Konsultation der Wähler verzichten und sich über deren Wünsche hinwegsetzen. Glaubt er dagegen, dass die Repräsentierten selbst am besten wissen, was in ihrem Interesse ist, wird er sich an den Wünschen orientieren und ihnen Folge leisten. Beide Handlungsweisen lassen sich laut Pitkin mit der Idee der Repräsentation nicht vereinbaren, wenn sie auf die Spitze getrieben werden: Im ersten Fall entmündigt der Repräsentant die Wähler, indem er ihnen jegliche politische Kompetenz abspricht, im zweiten Falle läuft er ihren wechselnden Stimmungen und Meinungen hinterher und entmündigt damit sich selbst.

Im demokratischen Staat wird sich das Handeln der gewählten Politiker normalerweise zwischen beiden Polen bewegen (Sartori 1992: 181). Welche Tendenz überwiegt, hängt zum einen von der Art der zu lösenden Probleme ab; zum anderen bestimmt es sich danach, wie die plebiszitären Komponenten des Regierungssystems beschaffen sind und in welchem Verhältnis sie zur Repräsentativverfassung stehen. Letztere wird in erster Linie durch das Parlament verkörpert, das die Interessen des Volkes als kollektives Vertretungsorgan umfassender abzubilden vermag als ein direkt gewählter Präsident oder eine vom Parlament bestellte Regierung. Auch die Regierungswahl trägt in den parlamentarischen Systemen häufig quasi-plebiszitären Charakter, nämlich dann, wenn sie ein unmittelbares Produkt der Wählerentscheidung darstellt. Diese wird von den gewählten Repräsentanten in der Folge lediglich nachvollzogen. Ob die plebiszitären Tendenzen auch in der materiellen Regierungspolitik durchschlagen, ist eine andere Frage. Maßgebliche Bedeutung gewinnen hier die Strukturen des Parteiwesens und das Verhältnis der parlamentarischen zur außerparlamentarischen Parteiorganisation. Als Vermittlungsinstitutionen und faktische Regierungsorgane sind die Parteien in der modernen Demokratie die eigentlichen Träger des empirischen Volkswillens, denen es zukommt, die Interessen und Wünsche der Wähler zu vertreten. Erfüllen sie diese Funktion, und gelingt es ihnen, ein Vertrauensverhältnis zwischen dem politisch aktiven und passiven Teil der Bevölkerung aufzubauen, wird sich der Ruf nach mehr plebiszitären Verfassungsinstitutionen vermutlich in Grenzen halten. Konstitutionelle und parteidemokratische Ausdrucksformen des

plebiszitären Prinzipis stehen insofern in einer Austauschbeziehung (Fraenkel 1974: 150 f.).

Richtet man den Blick auf die konstitutionellen Formen, sind neben der Direktwahl von Amtsträgern vor allem die plebiszitären Sachentscheidungen anzusprechen. In der Literatur findet man häufig die Feststellung, diese stünden zum repräsentativen Grundprinzip in einem Ergänzungsverhältnis. Dabei wird allerdings zweierlei übersehen: Erstens kann von den plebiszitären Elementen ein nachhaltiger Einfluss auf die Funktionslogik des gesamten Regierungssystems ausgehen, der über einen bloß ergänzenden Charakter hinausweist. Das naheliegende Beispiel ist die insofern zu Recht als „halbdirekte“ Demokratie apostrophierte Schweiz. Und zweitens wird auch eine Sachentscheidung des Volkes immer stellvertretend für jene getroffen, die daran nicht teilnehmen wollen, dürfen oder können. Zu den beiden letztgenannten Gruppen gehören z.B. Kinder oder die Angehörigen künftiger Generationen. Die plebiszitäre Demokratie stellt so betrachtet nur eine Variante der repräsentativen Demokratie dar, bei denen die Gesetzgebung nicht den gewählten Vertretern, sondern den Wählern selbst obliegt (Steffani 1999: 774).

Wie fragwürdig die begriffliche Entgegensetzung letzten Endes ist, zeigt ein Vergleich der plebiszitären Entscheidungsverfahren mit den repräsentativen Institutionen der Parteiendemokratie. Volksentscheidungen sind stets auf bestimmte Sachfragen gerichtet und unterliegen dabei einem geregelten, sich zumeist über einen längeren Zeitraum erstreckenden Verfahren. Dieses gibt der Deliberation Raum und schafft einen Ausgleich dafür, dass die Bürger für ihre Beschlüsse mangels Abwahlmöglichkeit nicht zur Verantwortung gezogen werden können. Insofern entsprechen die Sachabstimmungen trotz ihres plebiszitären Charakters dem Grundgedanken der Repräsentation. In der Sphäre der elektoralen Politik, die der Parteienwettbewerb umfasst, kann sich das plebiszitäre Moment demgegenüber sehr viel breiter entfalten. Dass die plebiszitären Tendenzen hier tatsächlich im Vormarsch sind, liegt in der nachlassenden Repräsentativität der Parteiensysteme begründet. Standen die Parteien in der Vergangenheit für die Wert- und Interessenlagen ganz bestimmter Bevölkerungsgruppen, auf deren Unterstützung sie sich bei entsprechender Pflege relativ sicher verlassen konnten, so müssen sie heute um eine zunehmend wechselbereiter werdende Wählerschaft buhlen, die sich bei der Stimmabgabe nicht mehr an soziologische oder ideologische Gewissheiten gebunden fühlt. Für die politischen Akteure lohnt es sich deshalb, das plebiszitäre Ele-

ment der Wähleransprache zu verstärken, um ihre Unterstützungsbasis zu verbreitern. Dies hat auch auf die inneren Strukturen der Parteien Auswirkungen, die führungslastiger werden und der elektoralen Funktion alle weiteren Ziele unterordnen (Decker 2007).

Input- und Output-Legitimation der Demokratie

Die Legitimität demokratischer Herrschaft speist sich nicht allein aus der Gewährleistung bestimmter Verfahrensregeln, selbst wenn man diesen einen normativen Eigenwert zusprechen muss. Sie gründet auch auf der inhaltlichen Funktionstüchtigkeit der Politik, die es heute mit einer Fülle von immer komplexeren Problemen zu tun hat. Der Klassiker der modernen Demokratietheorie, Giovanni Sartori, weist auf die stärkere Betonung der Output-Seite in der neueren Demokratiediskussion hin. „Die Wissenschaftler mögen es nicht so recht zugeben, aber in Wirklichkeit beschäftigen sie sich immer weniger damit, wer *Macht hat*, und immer mehr mit den Ergebnissen und Verteilungen, also mit den *Auswirkungen* der Machtentscheidungen: wer was bekommt. (...) Für das breite Publikum bedeutet Volksherrschaft ... kaum, dass das Volk wirklich die Macht in die Hand nehmen sollte, sondern die Erfüllung der Wünsche und Bedürfnisse des Volkes“ (Sartori 1992: 235, Hervorheb. Im Orig.).

Der Doppelcharakter der demokratischen Politik kommt in der berühmten Demokratieformel Abraham Lincolns als „Regierung des Volkes *durch* das Volk und *für* das Volk“ zum Ausdruck. In der modernen Demokratietheorie werden beide Aspekte zumeist als Input- oder Output-Legitimation bezeichnet und in einen Gegensatz gebracht. Die Input-Legitimation entspricht der ursprünglichen Idee der Volkssouveränität, wonach die Herrschaft vom Volkswillen ausgehen bzw. von diesem getragen sein muss. Konkretisiert wird sie in der Forderung nach Inklusion, das heißt der Beteiligung der Bürger an den sie betreffenden Entscheidungsprozessen. Diese Forderung kann weit oder eng ausgelegt werden. In der weiten Auslegung der partizipatorischen Demokratietheorie zielt sie auf eine möglichst umfassende und intensive Teilhabe aller in sämtlichen Phasen der Willens- und Entscheidungsbildung, die vom Gleichheitsgedanken ausgeht und über den staatlichen Bereich hinaus potenziell die ganze Gesellschaft erfasst (Schmidt 2000: 251 ff.). In der engeren Auslegung basiert sie auf der Kontroll- und Sanktionsmacht, die den Bürgern über die Wahlen zuwächst. Hier wird die Demokratie vor allem als Wettbe-

werbsmodell verstanden, das dem Volk die Möglichkeit gibt, die Regierenden bei Bedarf auszutauschen und ihm darüber das letzte Wort über die Regierungspolitik zuweist (Kaiser 2004).

Die Output-Legitimation orientiert sich dagegen weniger am Zustandekommen, als an den Ergebnissen des politischen Prozesses. Sie gründet auf möglichst effektiven und effizienten Problemlösungen, das heißt auf der Fähigkeit zum „guten Regieren“. Um dies zu gewährleisten, ist ein bestimmtes Maß an Autonomie der Regierenden unabdingbar, die sich sowohl gegenüber den Wählern als auch gegenüber den organisierten Interessen bewähren muss. Die output-orientierte Demokratietheorie folgt demnach einer „gouvernementalistischen“ Sichtweise. Ihr Hauptaugenmerk liegt auf der Steigerung der staatlichen Handlungskapazität im Interesse einer aktiven, dem Gemeinwohl verpflichteten Politik. Von dort aus werden die weiteren Anforderungen an die Strukturen des politischen Systems bestimmt (Scharpf 1970: 21 ff.).

Während sich die Input-Legitimation an den Wahlen ausrichtet und den plebiszitären Charakter der Demokratie betont, weist die Output-Legitimation eine größere Affinität zur verfassungsstaatlichen und repräsentativen Demokratiekonzeption auf. Letzteres zeigt sich z.B. in der hohen Wertschätzung der Verfassungsgerichtsbarkeit oder in der Delegation von Entscheidungszuständigkeiten an selbständige Einrichtungen und Expertengremien. Die output-orientierte Demokratie setzt mithin auf Verfahren, in denen deliberative, also beratungsförmige Modi den Prozess der Entscheidungsfindung dominieren. Damit unterscheidet sie sich sowohl vom Egalitarismus der partizipatorischen Demokratietheorie als auch vom Mehrheitsdeizisionismus des Wettbewerbsmodells, die die beiden Pole der Input-Perspektive ausmachen.

Falsch wäre es, die Output-Legitimation mit einem einseitig elitenzentrierten Demokratieverständnis gleichzusetzen, wie es innerhalb der Input-Perspektive von den Vertretern des realistischen Ansatzes gepflegt wird. Diese konzipieren die Demokratie als ein Regierungsmodell konkurrierender Machteliten, während für die Vertreter der partizipatorischen Demokratietheorie Eliten und Führungsminderheiten ein grundsätzliches Übel darstellen (Sartori 1992: 173). Gewiss weisen die Orientierung an deliberativen Prinzipien, der Rückgriff auf Expertise und die Delegation von Entscheidungsmacht eine elitäre Schlagseite auf. Dies gilt zumal, wenn sie auf eine förmliche Entinstitutionalisierung des Regierungsprozesses hinauslaufen und die entscheidungsbefugten Agenten sich der Kontrolle ihrer Prinzipale entziehen können. Im übrigen

lässt sich die output-orientierte Perspektive mit der Forderung nach politischer Partizipation aber durchaus vereinbaren. Gerade dort, wo partikulare Interessen das Feld beherrschen, bleiben die Korrektivfunktion einer kritischen Öffentlichkeit und die Bindungswirkung der allgemeinen Wahlentscheidung für eine gemeinwohlorientierte Politik unentbehrlich. Wie zweckmäßig die Beteiligung der Massen ist und in welcher Form sie erfolgen sollte, muss dabei fallbezogen – in Abhängigkeit von den funktionellen Erfordernissen des Politikbereichs – entschieden werden.

Input- und Output-Legitimation lassen sich von daher ebenso wenig gegeneinander ausspielen wie die elektorale und konstitutionelle oder plebiszitäre und repräsentative Demokratie. Weder sind die Input-Strukturen in der Lage, automatisch eine gute Politik hervorzubringen, noch können die politischen Inhalte aus sich selbst heraus eine hinreichende Legitimation erzeugen. Die erstgenannte Feststellung ist als Paradigma des Neo-Institutionalismus heute politologisches Allgemeingut. Die zweite Feststellung muss dagegen in Erinnerung gerufen werden, um einer allzu einseitigen Orientierung an der Output-Sichtweise vorzubeugen. Dass sich diese in der Politikwissenschaft zunehmender Beliebtheit erfreut, hat seinen Grund in der – von Dahl so bezeichneten – dritten Transformation der Demokratie. „So wie die einstigen Stadtstaaten ihrer politischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Autonomie beraubt worden sind, als sie in den größeren Nationalstaaten aufgingen, so reduziert heute das Aufkommen transnationaler Systeme die politische, ökonomische, soziale und kulturelle Autonomie der Nationalstaaten“ (Dahl 1994: 26). Damit droht die Substanz des demokratischen Regierungsprozesses ausgehöhlt zu werden, die der Input-Perspektive zugrunde liegt.

Am Beispiel der Europäischen Union lässt sich dies gut veranschaulichen. Die im Zuge der Globalisierung geschwundenen Handlungsspielräume der nationalstaatlichen Politik stellt diese vor ein schwieriges Dilemma. Einerseits zwingt sie die Mitgliedsstaaten, Teile ihrer Souveränität an eine übergeordnete Entscheidungsebene abzutreten. Andererseits kann die Legitimation der europäischen Politik nur über die Mitgliedsstaaten selbst oder den Entscheidungsoutput vermittelt werden, solange es den trans- oder supranationalen Institutionen an einem dem Nationalstaat vergleichbaren demokratischen Unterbau mangelt. Für die Kritiker des Demokratiedefizits bleiben die europäischen Strukturen damit notgedrungen defizitär (Decker 2000).

Man muss allerdings nicht das Beispiel der EU bemühen, um zu erkennen, dass eine ausschließlich output-bezogene Legitimationsstrategie zum Scheitern verurteilt ist (Abromeit 2002: 15 ff.). Ein wesentlicher Grund dafür wurde oben bereits genannt: Es gibt keine allgemeingültigen Kriterien, an denen man die Richtigkeit politischer Entscheidungen messen könnte! Einerseits herrscht über die Ziele der Politik Streit; andererseits verfolgen die Entscheidungsbeteiligten unterschiedliche Interessen, die zu einem Ausgleich gebracht werden müssen. Dies gilt für ein Expertengremium im Prinzip genauso wie für die Gesamtwählerschaft. Deswegen wäre es dysfunktional, bestimmte Interessen und Zielvorstellungen aus dem Regierungsprozess von vornherein auszuschließen. Ein zweiter Gesichtspunkt kommt hinzu: Inhaltlich richtige Entscheidungen nützen wenig, wenn sie nicht zugleich bei den Adressaten auf Akzeptanz stoßen. Auch diese kann nur über einen entsprechenden Input hergestellt werden. Mangelt es an der Folgebereitschaft, verfehlen die Entscheidungen entweder ihre Wirkung. Oder sie rufen Protest und Widerstand hervor, der sich im schlimmsten Fall zu einem anhaltenden Loyalitätsentzug gegenüber der Politik und dem politischen System auswächst.

Prof. Dr. Frank Decker,
Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Universität Bonn

Literatur

- Abromeit, Heidrun (2002), *Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie*, Opladen.
- Almond, Gabriel A. / Sidney Verba (1963), *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton.
- Buchheim, Hans (1973), *Der demokratische Verfassungsstaat und das Problem der Demokratisierung der Gesellschaft*, Hannover.
- Coppedge, Michael / Wolfgang H. Reinicke (1990), *Measuring Polyarchy*, in: *Studies in Comparative International Development* 25 (1), S. 51-72.
- Dahl, Robert A. (1956), *A Preface to Democratic Theory*, Chicago.
- Dahl, Robert A. (1971), *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven / London.
- Dahl, Robert A. (1989), *Democracy and Its Critics*, New Haven / London.
- Dahl, Robert A. (1994), *A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation*, in: *Political Science Quarterly* 109 (1), S. 23-34.
- Decker, Frank (2000), *Demokratie und Demokratisierung jenseits des Nationalstaates. Das Beispiel der Europäischen Union*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 10 (2), S. 585-629.
- Decker, Frank (2007), *Parteiendemokratie im Wandel*, in: ders. / Viola Neu (Hg.), *Handbuch der deutschen Parteien*, Wiesbaden, S. 19-61.
- Fraenkel, Ernst (1974), *Deutschland und die westlichen Demokratien*, 6. Aufl., Stuttgart u.a.
- Friedrich, Carl Joachim (1959), Art. „Demokratie“, in: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Zweiter Band*, Stuttgart / Tübingen / Göttingen, S. 560-566.
- Hempfer, Klaus W. / Alexander Schwan, Hg. (1987), *Grundlagen der politischen Kultur des Westens*, Berlin / New York.
- Holmes, Stephen (1994), *Verfassungsförmige Vorentscheidungen und das Paradox der Demokratie*, in: Ulrich K. Preuß (Hg.), *Der Begriff der Verfassung*, Frankfurt a.M., S. 133-170.
- Kaiser, André (2004), *Alternanz und Inklusion. Zur Repräsentation politischer Präferenzen in den westeuropäischen Demokratien, 1950 – 2000*, in: ders. / Thomas Zittel (Hg.), *Demokratietheorie und Demokratieentwicklung*, Wiesbaden, S. 173-196.

- Kielmansegg, Peter Graf (1988), Das Verfassungsparadox. Bemerkungen zum Spannungsverhältnis zwischen Demokratieprinzip und Verfassungsprinzip, in: Hans Maier u.a. (Hg.), Politik, Philosophie, Praxis, Stuttgart, S. 397-411.
- Kriele, Martin (1981), Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates, 2. Aufl., Opladen.
- Linz, Juan J. (1999), Democracy, Multinationalism and Federalism, in: Wolfgang Merkel / Andreas Busch (Hg.), Demokratie in Ost und West, Frankfurt a.M., S. 382-401.
- Maćków, Jerzy (2000), Autoritarismen oder „Demokratien mit Adjektiven“? Systeme der gescheiterten Demokratisierung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 10 (4), S. 1471-1499.
- Maćków, Jerzy (2005), Totalitarismus und danach. Einführung in den Kommunismus und die postkommunistische Systemtransformation, Baden-Baden.
- Manin, Bernard (1997), The Principles of Representative Government, Cambridge.
- Merkel, Wolfgang (1999), Defekte Demokratien, in: ders. / Andreas Busch (Hg.), Demokratie in Ost und West, Frankfurt a.M., S. 361-381.
- Meyer, Thomas (2005), Theorie der Sozialen Demokratie, Wiesbaden.
- Mols, Manfred (1985), Demokratie in Lateinamerika, Stuttgart u.a.
- Pitkin, Hannah Fenichel (1967), The Concept of Representation, Berkeley / Los Angeles / London.
- Przeworski, Adam (1995), Sustainable Democracy, Cambridge u.a.
- Rüb, Friedbert W. (2003), Staatlichkeit, Staatsbildung und Staatszerfall. Dimensionen und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Debatte, in: Petra Bendel / Aurel Croissant / ders. (Hg.), Demokratie und Staatlichkeit, Opladen, S. 57-80.
- Sartori, Giovanni (1992), Demokratietheorie, Darmstadt.
- Scharpf, Fritz W. (1970), Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz.
- Schmidt, Manfred G. (2000), Demokratietheorien. Eine Einführung, 3. Aufl., Wiesbaden.
- Schumpeter, Joseph A. (1950), Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern.

- Steffani, Winfried (1999), Das magische Dreieck demokratischer Repräsentation: Volk, Wähler und Abgeordnete, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 30 (4), S. 772-793.
- Zakaria, Fareed (1997), The Rise of Illiberal Democracy, in Foreign Affairs 76 (6), S. 22-43.