



Heinrich Oberreuter

Republikanische Demokratie

Der Verfassungsstaat im Wandel



Nomos

Tutzinger Studien zur Politik

herausgegeben von der
Akademie für Politische Bildung Tutzing

Band 1

Heinrich Oberreuter

Republikanische Demokratie

Der Verfassungsstaat im Wandel



Nomos



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

ISBN 978-3-8329-7213-4

1. Auflage 2012

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2012. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|------------------------------------------------------------------------|----|
| Aktuelle Herausforderungen des demokratischen Verfassungsstaats | |
| Statt einer Einleitung | 13 |
| I. Verfassungspolitischer Wandel | 13 |
| II. Prinzipien republikanischer Demokratie | 14 |
| III. Politische Kultur und verfassungsmäßige Ordnung | 16 |
| IV. Zukunftsfragen | 22 |
| | |
| TEIL I | |
| GRUNDLAGEN DES VERFASSUNGSSTAATS | 25 |
| | |
| Vertrauen | 27 |
| I. Trust – Gemeinwohl – Herrschaftsordnung | 27 |
| II. Checks and balances vs. Vertrauensnaivität | 29 |
| III. Vertrauen in das Volk | 30 |
| IV. Komplexität der Vertrauensbeziehungen | 31 |
| V. Vertrauen als Gefühl und Tauschobjekt | 33 |
| VI. Disaffected Democracies | 35 |
| VII. Politisches Vertrauen in Deutschland | 36 |
| VIII. Vertrauenskrise – Krise der Demokratie? | 39 |
| | |
| Verfassung | |
| Grundordnung und Diskussionsgegenstand | 41 |
| I. Die Verfassung als klassischer Gegenstand der Regierungslehre | 41 |
| II. Konzepte und Theorien | 46 |
| III. Interdisziplinarität als Desiderat | 67 |
| | |
| Gewaltenteilung | |
| Theorie und Praxis | 69 |
| I. Zum Problem | 69 |
| II. Missdeuteter Montesquieu | 71 |
| III. Gewaltenteilung in vergleichender Betrachtung | 76 |
| IV. Revision und Wandel | 80 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Pluralismus und Antipluralismus | 87 |
| I. Herausforderungen | 87 |
| II. Die Verneinung des Pluralismus: Erfahrungen | 87 |
| III. Zur Struktur totalitärer Konzepte | 93 |
| IV. Pluralität und humane Gesellschaft | 96 |
| V. Missverständnisse | 97 |
| VI. Pluralismuskritik | 106 |
| Fundamentalismus oder Fundamentalkonsens? | |
| Überlegungen zu Konkurrenz und Kontroverse in der Demokratie | 112 |
| I. Zwei Antworten | 112 |
| II. Streitiger und unstreitiger Sektor | 113 |
| III. Neue Sehnsucht nach Harmonie | 118 |
| IV. Aufhebung der Konkurrenzdemokratie? | 125 |
| | |
| TEIL II | |
| PARLAMENTARISMUS IN EINER GESPALTENEN POLITISCHEN KULTUR | 129 |
| | |
| Das Parlament | |
| Vom Reden zum Regieren | 131 |
| I. Fiktion und Realität des klassischen Parlamentarismus: Zur Geschichte | 132 |
| II. Legitimation durch Kommunikation: Zur Funktion | 137 |
| III. Parlamentarisches Regierungssystem: Zur Struktur | 142 |
| | |
| Parlamentarische Öffentlichkeit | |
| Strukturwandel und Differenzierung | 151 |
| I. Zur politischen und soziologischen Funktionsreduzierung des „klassischen“ Parlamentarismus | 151 |
| II. Strukturwandel der Demokratie | 153 |
| III. Differenzierung des Parlaments und Differenzierung der Öffentlichkeit | 159 |
| IV. Repräsentation und Legitimation | 162 |
| | |
| Mehr Demokratie wagen? | |
| Systemkritik und Parlamentsreform | 167 |
| I. Kritik | 168 |
| II. Praxis: Funktionsgemäße Modernisierung | 174 |
| III. Bilanz | 180 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Zwischen traditionellem und aufgeklärtem Parlamentsverständnis | |
| Der Bundestag in einer gespaltenen politischen Kultur | 184 |
| I. Parlamentarismus im Prozess der Verfassungsgebung | 184 |
| II. Der Bundestag – eingewurzelt in die politische Kultur? | 189 |
| III. Gegenkonzepte als Herausforderung und Hypothek | 196 |
| IV. Was denken die Bürger? | 199 |
| Die Alternative | |
| Opposition im parlamentarischen Regierungssystem | 203 |
| I. Zum Terminus „Opposition“ | 205 |
| II. Wurzel und Entwicklung in England | 206 |
| III. Institutionelle und sozialstrukturelle Determinanten in parlamentarischen Regierungssystemen | 211 |
| IV. Zu den Funktionen der Opposition | 215 |
| Opposition | |
| Zur Wiederentdeckung eines Forschungsgegenstandes im Zeitalter von Transformation und Globalisierung | 220 |
| I. Determinanten oppositionellen Verhaltens | 224 |
| II. Systemvergleich | 225 |
| III. Typologisierungsversuch | 232 |
| Parlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland | |
| Eine Bilanz | 235 |
| I. Tradition und Neubeginn | 236 |
| II. Funktionsgewinne | 238 |
| III. Politisch-kulturelle Defizite | 239 |
| IV. Parlamentarische Parteiregierung | 241 |
| V. Der Bundestag – Zentrum politischer Willensbildung? | 246 |
| VI. Zur Rolle des Parlaments – Versuch eines kritischen Fazits | 254 |
| TEIL III | |
| PARTEIENDEMOKRATIE: KOMMUNIKATION UND MEDIEN | 257 |
| Medien und Demokratie | |
| Ein Problemaufriss | 259 |
| I. Politik als Kommunikationsprozess | 259 |
| II. Medien als Faktor der politischen Kultur | 264 |
| III. Wirkungen auf das politische System | 266 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| IV. Wirkungen auf individuelles Verhalten | 270 |
| V. Fazit | 273 |
| Wirklichkeitskonstruktion und Wertwandel | |
| Anmerkungen zum Einfluss der Massenmedien auf die politische Kultur | 275 |
| I. Politische Kultur | 275 |
| II. Wirklichkeitskonstruktion | 278 |
| III. Defizite der Forschung | 283 |
| IV. Medienwirkungen: Anknüpfungspunkte in der politischen Sozialisationsforschung | 286 |
| V. Legitimität als Problemfeld | 287 |
| Defizite der Streitkultur | 296 |
| I. Verteidigung des Streits | 296 |
| II. Pluralismustheorie als Ort der Streitkultur: Rettungsversuch für einen Begriff | 304 |
| III. Streitkultur als Frage nach der politischen Kommunikation | 318 |
| Wichtigster und Wichtiges tun | |
| Parlamentarismus in der Talkshow-Gesellschaft | 322 |
| I. Wandlungstendenzen der Parlamentskultur | 325 |
| II. Wandlungen des Mediensystems | 327 |
| III. Reformchancen | 331 |
| Die Macht der Parteien | 334 |
| I. Verfassungspolitische Aspekte | 335 |
| II. Funktionen | 340 |
| III. Grenzen | 346 |
| IV. Grenzüberschreitungen | 352 |
| Parteiendemokratie vor neuen Herausforderungen | 364 |
| I. Do parties matter? | 364 |
| II. Parteienstaat oder Parteiendemokratie? | 366 |
| III. Strukturelle Herausforderungen von Legitimität und Effizienz | 369 |
| IV. Volksparteien in der Krise | 376 |
| V. Prekäre Zukunft | 378 |

TEIL IV

VERFASSUNG UND INSTITUTIONEN IN DISKUSSION UND WANDEL 381

**Idee, Norm und Realität sozialistischer Vertretungskörperschaften
Von der Volkskammer zum Parlament 383**

- I. Verfassungstheoretische Prämissen 384
- II. Die Volkskammer 388
- III. Der Wandel zum Parlamentarismus 391

**Mehr Demokratie durch Plebiszite?
Die repräsentative Demokratie im Widerstreit 395**

- I. Zur Theorie 395
- II. Zeitgeschichtliches Umfeld, Systemkonstruktion, politische Kultur 398
- III. Mehr Demokratie? 400
- IV. Die Ambivalenz der Diskussion 401
- V. Plebiszitäre Demokratie – Prämissen und Realitäten 404
- VI. Zur prinzipiellen Vereinbarkeit repräsentativer und plebiszitärer
Verfahren 408

**Unitarisierung und Revitalisierung
Föderalismus in Deutschland 412**

- I. Kompromiss, Verbund, Konkurrenz 412
- II. Unitarisierung 415
- III. Gouvernentalisierung 419
- IV. Europäisierung 422
- V. Revitalisierung und Reform 425
- VI. Fazit 433

Wie viel Elite verträgt und benötigt die Demokratie? 435

- I. Sind Eliten demokratieverträglich? 435
- II. Karrieremuster 439
- III. Kompetenz- und Reputationsprobleme 444

**Wer regiert Amerika?
Politische Machtdynamik zwischen White House und Capitol Hill 448**

- I. „Ours is not a presidential system“ 448
- II. Balance und Blockade 451
- III. „Seperated institutions sharing powers“ 453
- IV. Machtverschiebung 457
- V. Modelle der Machtverteilung 462

| | |
|----------------------|-----|
| Nachwort | 465 |
| Nachweise | 467 |
| Literaturverzeichnis | 471 |

Aktuelle Herausforderungen des demokratischen Verfassungsstaats Statt einer Einleitung

I. Verfassungspolitischer Wandel

Als *Walter Bagehot* 1872 die zweite Auflage seines Buches „Die englische Verfassung“ an die Öffentlichkeit entließ, betonte er die Schwierigkeiten der Verfassungs- und Institutionenanalyse im politischen Prozess. Eine lebende Verfassung sei in ständigem Wechsel begriffen, fortwährender Wandel überhaupt Kennzeichen des menschlichen Lebens. *Bagehot* nimmt den inneren Zusammenhang von sozialem und institutionellem Wandel geradezu zum Ausgangspunkt seiner Analyse. Er sieht beider komplementäres Verhältnis und auch die Tatsache, dass Wandlungsprozesse eigentlich nie abgeschlossen sind. Dabei glaubten die weniger Aufgeklärten, es funktioniere noch alles wie bisher, und sie übersähen, dass sich „im Schoße der Monarchie eine Republik“ zu bilden beginne. Die wirklichen Herrscher seien Premierminister und Kabinett, die in „zweitklassigen Karossen“ dem Monarchen und dem Hochadel bei Staatsaktionen folgten. Das Volk verwechsle noch weithin Prunk mit realem Besitz der politischen Macht. *Bagehot* kommt bekanntlich zu seiner berühmten Unterscheidung zwischen den „dignified“ und den „efficient parts of the constitution“.¹ Vielleicht würden wir heute sagen: Die einen regieren, die anderen besorgen die Legitimation, würden aber streng demokratschrechtsstaatlich Wert darauf legen, dass beides in eins fällt. Die Auswanderung der politischen Entscheidung aus dem legitimierten Institutionensystem ist heute eine von wachsender Besorgnis begleitete Vermutung.

Die andere Annäherung an Wandel ist eher statisch. Sie sucht Idealzustände festzuhalten: ein *Golden Age* des Parlamentarismus etwa, das jedoch in Deutschland auch bei angestrenzter Suche nicht in den Blick kommt. Kundigen gilt auch die in England und Kontinentaleuropa gelegentlich so bezeichnete Periode eher als Ausbund an Instabilität und Verzweiflung. Aber derart idealistische Ausgangspunkte führen zu dramatischen Einschätzungen, treffen sie auf die Realität: „Heute glauben wir zu sehen, dass das System nicht ewig dauern wird. Schon ist der hohe Mittag seiner Wirksamkeit vorüber, die ersten Schatten der Dämmerung senken sich herab. Wenn es einst gefallen ist, wird man nach den ‚Schuldigen‘ suchen. Aber es gibt keine Schuldigen. Das Gesetz von Blüten und Verwelken gilt auch

1 Walter Bagehot, *The English Constitution*, New York ²1872. Bei den Zitaten Bagehots wird auf die 1971 im Hermann Luchterhand Verlag erschienene Übersetzung von Klaus Streifthau zurückgegriffen, hier S. 49.

hier“.² Diese allegorische Düsternis vermutet einen Abfall des Parlamentarismus von einem angeblichen historischen Idealzustand, der sich in der Wirklichkeit unserer Zeit nicht mehr offenbare. Diese Zweifel an der Überlebensfähigkeit des Parlamentarismus entspringen der Verzweiflung darüber, dass er anders lebt als er nach einem vorgegebenen, offenbar als unwandelbar erachteten Leitbild leben soll. Solche Übertragungen eines naturhaften Kreislaufs auf politische Institutionen müssen zwangsläufig zu Untergangsvisionen führen; denn nach dem Gesetz von „Blühen und Verwelken“ verliert sich eben alles in Zerfall und Zersetzung. Es bleibt kein Raum für funktionale Metamorphosen: Wandel ist Entartung.

Dabei besteht gar keine Notwendigkeit zu solch statisch gegründetem Pessimismus. Selbst die Theorie der Institutionen stellt heute – seit längerem sogar – auf den sozialen Wandel ab.³ Sie nimmt übrigens auch den Menschen und seine Bedürfnisse zum Ausgangspunkt, nicht das System⁴ – Bedürfnisse, aus denen Funktionen entstehen. Damit wird die oft übersehene anthropologische Dimension der Beschäftigung mit Verfassung und Institutionen schon deutlich, sowie deren Beitrag zur sozialen Integration. Schließlich akzeptiert die Theorie seit langem, dass beide Sinn repräsentieren, dass ihnen ein Leitbild zugrunde liegt, besser eine *idée directrice*.⁵ An diese Leitidee ist als Maßstab im sozialen Wandel zu erinnern. Nicht Wandel kann ein kritisches Phänomen sein, sondern nur ihre Beschädigung. Solange ihre Leitideen leben, können die psychischen, biologischen, historischen, zweckrationalen Faktoren sich verändern; dies wäre nur „ein sekundäres Phänomen“ gegenüber der primären Ideenbestimmtheit der Institutionen.⁶ Nichts ist der politischen Theorie und Ideengeschichte geläufiger, als dass soziales und politisches Zusammenleben von Menschen der Polis, des Staates, der Institution – auf Verfassungsrecht gegründet – bedarf. Die Frage ist nicht, „ob“, sondern „wie“; das heißt: welchen Zwecken sollen Verfassung und Institutionen dienen, wie sind sie demgemäß konstituiert und welcher Funktionslogik folgen sie.

II. Prinzipien republikanischer Demokratie

Eine liberale, republikanischen Grundsätzen verpflichtete Demokratie folgt relativ wenigen Leitideen: Menschenwürde und Entfaltungsfreiheit der Individuen, ge-

2 Paul Sethe, Ein Parlament im Geheimen, in: Die Zeit Nr. 44 vom 29. Oktober 1965, S. 5.

3 Helmut Schelsky, Zur soziologischen Theorie der Institution, in: ders., Zur Theorie der Institution, Düsseldorf²1973, S. 9-27; Gerhard Göhler, Wie verändern sich Institutionen? Revolutionärer und schleichender Institutionenwandel, in: ders. (Hrsg.), Institutionenwandel (= Leviathan Sonderheft 16), Opladen 1996, S. 21-56.

4 Bronislaw Malinowski, Eine wissenschaftliche Theorie der Kultur und andere Aufsätze, Frankfurt/M. 1975.

5 Maurice Hauriou, Die Theorie der Institution und zwei andere Aufsätze, Berlin 1965, S. 36.

6 Helmut Schelsky a.a.O.

sellschaftlicher und politischer Pluralismus, Rechtsstaatlichkeit, checks and balances, Verantwortlichkeit der Regierung, Volkssouveränität. Natürlich bedürfen diese Prinzipien der Ausgestaltung und Deutung. Aber ihre Interpretation kann sich nur an einem grundlegenden Ziel orientieren: an der liberalen Demokratie.

Diese kann durchaus unterschiedliche Ausprägungen erfahren, z. B. als parlamentarisches oder präsidentielles Regierungssystem. Daraus folgen unterschiedliche Kompetenzen, Konstellationen und Interaktionen der Institutionen. Aber sie alle dienen der Realisierung der Staatsidee. Ein hoch autoritärer, kaum transparenter Kontrolle oder Mitbestimmung unterliegender Präsidentialismus kann z. B. sicher nicht Ausdruck liberaler Demokratie sein: zum einen hätte er Schwierigkeiten, politische Freiheiten zu akzeptieren, zum anderen räumt er keine substanziellen Chancen demokratischer und pluraler Mitbestimmung ein.

In der Transformationsphase nach 1989 herrschte darüber gelegentlich Unklarheit. Man müsse einen eigenen Weg zur Demokratie gehen, war 1993 in Moskau zu hören. Eine Demokratie „à la Russie“ ist aber keine substanziell liberale. Der Streit darüber setzt sich in Moskau bis heute fort. Es gibt Länder, in denen die politisch-kulturellen Voraussetzungen für Demokratie nicht oder nur schwach ausgeprägt sind. Unter politischer Kultur werden grundlegende gesellschaftliche und politisch relevante Werte und Einstellungen verstanden, die im Allgemeinen geteilt werden. Voraussetzung dafür, dass sie geteilt werden, ist aber die Bereitschaft zum Konsens. Gerade in Transformationsphasen ist Konsens unter Umständen nicht leicht zu erzielen: denn die alten Mächte versuchen, sich zu behaupten, die neuen Kräfte mögen sich zwar einig sein gegen die alten, können aber durchaus uneins sein hinsichtlich der Gestalt eines neuen politischen Systems und hinsichtlich der politischen Ziele im Detail.

Nur: Wer eine liberale Demokratie als Ziel angibt, muss sich auf ihre Grundwerte, ihre Leitideen einlassen und eine Gestaltung und Konfiguration der Institutionen anstreben, die geeignet sind, diesen Grundwerten zu entsprechen. Andere, eigene, „nationale“ Wege führen in Sackgassen. Wir wissen im Übrigen auch, dass politische Kultur sich wandeln kann. West-Deutschland hat den Prozess von einer Untertanenkultur (subject culture) zu einer Beteiligungskultur (participant culture) in zwei bis drei Jahrzehnten durchschritten – allerdings unter sich früh einstellenden Verhältnissen von Stabilität und Prosperität sowie unter Sicherheitsgarantien von außen.⁷ Nicht alle gegenwärtigen Transformationsstaaten entwickeln sich seit zwei Jahrzehnten unter gleich guten Bedingungen.

7 Gabriel A. Almond/Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton 1963; dies. (Hrsg.), *The Civic Culture Revisited*, Boston 1980; David P. Conradt, *The German Polity*, New York 1996; Bettina Westle/Oscar W. Gabriel (Hrsg.), *Politische Kultur. Eine Einführung*, Baden-Baden 2009.

III. Politische Kultur und verfassungsmäßige Ordnung

Es besteht kein Zweifel, dass Politik nach Auffassungen von Wünschenswertem gesteuert wird. Wünschenswertes muss nicht immer moralisch begründet sein, wie wir aus den vergangenen Weltanschauungsdiktaturen gelernt haben. Die Option für Demokratie im definierten Sinn führt uns aus diesem Dilemma heraus, weil diese auf Grundwerten beruht und sich, wie *Talcott Parsons* schon vor Jahrzehnten herausgearbeitet hat, auf grundlegende Regeln (basic rules) stützt:⁸ also auf orientierende Werte, die im Gegensatz zu bloß Wünschenswertem durchaus moralisch begründet sind. Menschenrechte sind es jedenfalls. Das heißt, die moderne Demokratie ist nicht wertneutral. Sie beruht auf einem Konsens über Fundamentalnormen, der allen politischen Kämpfen und Konflikten voraus liegt. Dieser Konsens muss zwingend schmal sein, da er Pluralität, Streit, Opposition nicht unterbinden darf. Aber schon darüber, dass Streit zulässig ist, muss es Konsens geben. Pluralität verlangt auf der anderen Seite Toleranz. Der frühere Bundeskanzler *Helmut Schmidt* hat in einem politischen Streit einmal gesagt, er werde die Irrtümer seiner politischen Gegner aufs Heftigste bekämpfen, sich aber auch bis zum Letzten dafür einsetzen, dass diese Irrtümer sich öffentlich artikulieren können.

1. Eine demokratische Staatsordnung kann nicht realisiert werden ohne Willen zum Grundkonsens. Dieser Wille ist zugleich Voraussetzung staatlicher Integration. Er ist keine Selbstverständlichkeit, schon gar nicht in Transformationsprozessen oder auch in multikulturell geprägten Staaten mit großen ethnischen Differenzen. Aktuelle politische Entscheidungen mögen sich vordergründig damit begnügen, sich nur auf Rechtsnormen zu stützen. Dauerhafte staatliche Integration kann sich damit aber nicht begnügen. Deswegen ist auch die demokratische Moderne grundlegenden Orientierungen verpflichtet geblieben, sowohl bei der Konstruktion politischer Systeme, als auch bei der Gestaltung aktueller Politik.

Sitz dieses Grundkonsenses ist die Verfassung. Sie muss als konsensbildender Katalysator für die unumstrittenen Grundlagen des Staates konzipiert und wirksam sein und damit dem politischen Prozess Form und Ziel geben. Damit tritt neben den Willen zum Konsens der Wille zur Verfassungsnorm und zu ihrer Respektierung.⁹ Die Verfassung bestimmt die Spielregeln. Sie ist nicht Gegenstand des Spiels. Vor eineinhalb Jahrhunderten hat ein deutscher Sozialdemokrat den Problemhorizont und das Gefahrenpotenzial präzise benannt. Zu dieser Zeit sagte er zu recht und aus Erfahrung: „Verfassungsfragen sind Machtfragen“.¹⁰ Solange das

8 Talcott Parsons/Edward Shils (Hrsg.), *Toward a General Theory of Action*, Cambridge (Mass.) 1951.

9 Konrad Hesse, *Die normative Kraft der Verfassung*, in: Manfred Friedrich (Hrsg.), *Verfassung. Beiträge zur Verfassungstheorie*, Darmstadt 1978, S. 77-99.

10 Ferdinand Lassalle, *Über Verfassungswesen*, Rede am 16. April 1862 in Berlin.

so ist, kann die Konstitution weder Konsens stiften noch Respekt genießen. Es muss unbedingt gelten: Verfassungsfragen sind Rechtsfragen.

Gerade in Transformations- und Umbruchphasen sind diese Einsichten nicht unbedingt leicht zu gewinnen. Transformation führt notwendig zu Brüchen in der politischen Kultur. Für die Gestalt der neuen Staatsordnung kann Konsens nicht vorausgesetzt werden. Umbrüche begründen eher die Notwendigkeit, Grundkonsens erst zu finden. Erprobte Demokratien stehen vor dem anders gelagerten Problem, dass ihr Konsens im historischen und gesellschaftlichen Wandel erodieren kann, also immer wieder neu zu befestigen ist.

Worin liegt der Grundkonsens? Ist die Verfassung respektierte Determinante des politischen Prozesses? Inwiefern hängt davon die Stabilität des politischen Systems ab? Wie lassen sich Grundwerte und Prozesse des gesellschaftlichen und technologischen Wandels miteinander versöhnen? Halten sich Staat und Regierung an die ihnen vorgegebenen ethischen Maximen? Ist sich der öffentliche Diskurs dieser Zusammenhänge bewusst?

2. Institutionen sind nicht statisch. Sie befördern Kommunikations- und Entscheidungsprozesse. Natürlich gehören sie grundsätzlich zur Staatsordnung. Denn sie geben dem politischen Prozess verlässliche, kalkulierbare und von daher transparente Form. Dem Wertkonsens muss der Verfahrenskonsens zur Seite stehen. Denn ohne unzweifelhafte Integrität der Verfahren lassen sich Konsens und Integration nicht verteidigen. Willkür, Manipulation, Opportunismus der Macht kündigen den Zusammenhalt in einem politischen System von selbst auf. Sie zerstören im Übrigen auch dessen Reputation in der internationalen Politik, und dies kaum weniger, als wenn die grundlegenden Werte verleugnet würden. Zwischen Werten und Institutionen besteht ein enger Zusammenhang.

Der politischen Theorie und Ideengeschichte ist seit je geläufig, dass soziales und politisches Zusammenleben von Menschen der Polis, des Staates bedarf. In diesem Sinne versuchte schon *Aristoteles* das Überlieferte, auch die Institutionen, auf den Begriff zu bringen, das ihnen Wesentliche herauszupräparieren und es dadurch sowohl begründbar als auch kritisierbar zu machen. Ganz ähnlich hat dann in der Moderne *Maurice Hauriou* von ihrer *idée directrice* gesprochen der sie folgen und der sie dienen. Demgemäß sind Institutionen nicht einfach technische oder rechtliche Konstrukte. In ihnen sammelt sich nicht nur Erfahrung, sondern die Staatsidee und mit ihr auch die vorherrschende Legitimitätsdoktrin.

Einmal mehr kommt es auf die anthropologischen Prämissen an. Die Moderne hat den Staat bewusst zur Unterstützung der Entfaltung des Menschen in Dienst genommen. Sie hat ihn zugleich zur Sicherung der freien Entfaltung der Individuen in Schranken gewiesen. Dieser Dienst an der freien Entfaltung ist heute die *idée directrice*, die Leitidee von Institutionen und Verfahren des demokratischen Verfassungsstaats. Ihre Funktion ist Dienst an der Verwirklichung der staatsleitenden

Grundwerte und der freien Entfaltung der Individuen (im Rahmen einer freiheitlichen Ordnung).

Wichtig ist die Erkenntnis, dass Person und Institution sich nicht antinomisch gegenüberstehen, sondern aufeinander bezogen sind. Institutionen ermöglichen Zusammenleben und personale Entfaltung. Unter den Bedingungen der Demokratie heißt das: freiheitliche Ordnung und politische Partizipation. Das unübersichtliche Feld wird aufgeräumt; Regelmäßigkeit und Übersichtlichkeit treten im Grundsatz ein; quasi arbeitsteilig gewinnen politisch Interessierte oder politische Eliten die Chance, eine politische Rolle wahrzunehmen, jedenfalls aber die Chance, eine Subjektrolle zu spielen, die in der Geschichte vorübergehend verloren war, bis die moderne Demokratie sie wiederentdeckte.

In Verfassung und Institutionen, die politische Prozesse strukturieren, spiegelt sich das „ethische Programm“ eines Staates, wie immer es auch beschaffen sein mag. Diese Aussage gilt auch für nichtdemokratische Systeme, die in gleicher Weise wie demokratische auf Leitideen beruhen. Es muss immer nur kritisch gefragt werden: auf welchen? Die überwundenen Diktaturen des 20. Jahrhunderts hatten keine akzeptable Antwort auf diese Frage. Welche Einsichten ergeben sich daraus?

Zuerst: Eine der Humanität (was Liberalität und Pluralität einschließt) verpflichtete Demokratie ist keineswegs nur eine Formaldemokratie. Vielmehr ruht der Staat auf ethischen Fundamenten. Diesen Zusammenhang von ethischen Prämissen und Institutionengefüge zu verdeutlichen, wäre eine wichtige Aufgabe von politischer Wissenschaft, politischer Bildung und politischen Studien.

Eine zweite wichtige Dimension ist natürlich die kritische Frage, was der Staat aus seinen Fundamenten macht, welche politische Architektur er auf sie gründet; wie er sie also in der Realität umsetzt.

Drittens ergibt sich die Frage: Entspricht das Wirken der Menschen, die in Institutionen handeln und sie repräsentieren, den ethisch-normativen Prämissen, die ihnen zugrunde liegen? Dies ist die Frage nach Amtsethos und politischem Stil der Akteure, Funktionsträger, Eliten.

Zusätzlich stehen wir vor einem höchst alltagspraktischen Problem: Die Regeln, welche beim Handeln befolgt bzw. zur aktuellen Interpretation wechselseitigen Handelns benutzt werden, entlasten solche Interaktionen – mehr noch: sie ermöglichen sie erst. Sie stellen frei von unkalkulierbaren Risiken, wie sie in Diktaturen herrschen. Das Selbstverständliche muss nicht stets neu erfunden werden. Sinn muss nicht ständig aufs Neue ermittelt und entschlüsselt werden. Vielmehr sind Alltagsorientierung und Alltagsroutine für diese Verfahren politischer Willensbildung verfügbar.

Voraussetzung für solche Alltagsroutine ist allerdings unabdingbar eine positive Antwort auf die dritte Frage: Wird das Handeln der politischen und administrativen

Funktionsinhaber in den Institutionen tatsächlich den normativen Prämissen gerecht, die ihnen zugrunde liegen? Falls nicht, erodieren ihre Leitideen. Sie funktionieren sinnentleert und vermögen ihrem Zusammenbruch zuzutreiben. Jedenfalls verlieren sie ihre sinnstiftende, politische Konflikte regulierende Potenz. Sie werden selbst Gegenstand von Konflikten, statt Integrität der politischen und rechtsbildenden Verfahren zu stiften – und damit soziale Integration. Sehr viele Transformationsstaaten sind mit dieser Herausforderung zumindest phasenweise konfrontiert gewesen.

Damit begegnet uns erneut das Problem des Grundkonsenses, konkret in der politischen Wirklichkeit. *Giovanni Sartori* hat in seiner Parteientheorie und Parteiensystemanalyse¹¹ auf den ausschlaggebenden Faktor der Polarisierung zwischen den Parteien hingewiesen: auf inhaltliche, ideologisch-programmatische Distanzen zwischen den Parteien. Polarisierung kann sich zur Dichotomie zwischen systemkonformen und systemoppositionellen Parteien zuspitzen. Ihre „weicheren“ Ausprägungen finden sich in der Akzentuierung zentraler Konfliktlinien in der Gesellschaft – seien dies zum Beispiel soziale, ideologische, regionale oder ökonomische Konflikte. Auch deren Zuspitzung kann den Grundkonsens sowie ein angemessenes Verfassungs- und Institutionenverständnis erheblich erschweren, ebenso auch die Fähigkeit zur Kooperation. Mit derartigen Problemen hatte sogar der Prozess des Wandels und der Wiedervereinigung in Deutschland zu tun, der im Vergleich zu den Herausforderungen in Osteuropa eher von gemäßigten Dimensionen war.

3. In der politischen Praxis besitzt die Fähigkeit zu Mäßigung und Kompromiss ausschlaggebende Bedeutung. Ein kurzer Blick auf Parteien, Medien und Partizipation soll diese These illustrieren.

Zur Polarisierung im Parteiensystem ist auf eine Paradoxie aufmerksam zu machen: Die Polarisierung von Interessen, Meinungen und Konflikten trägt ganz offensichtlich zur Formierung von Parteien bei. Sie stärkt zugleich die Bindung an Parteien und die Parteiidentifikation. Wir beobachten jedoch in politisch und sozial konsolidierten Demokratien seit Jahrzehnten eine gegenläufige Entwicklung zu ausgedehntem Konsens. Daher war sogar vielfach schon vom Schwinden der Opposition die Rede. Jedenfalls reduziert sich die Parteiidentifikation erheblich. Ausgesprochene Parteianhänger machen in Deutschland nur noch etwa 25 Prozent der Wählerschaft aus. Soziale Milieus, die bestimmten Parteien unmittelbar zuzuordnen sind – zum Beispiel kirchentreue Katholiken oder Gewerkschafter – sind nur noch kleine Minderheiten im Elektorat dieser Parteien. Eine im Wesentlichen saturierte Gesellschaft neigt zudem zur Individualisierung. Individualisierung tran-

11 Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, London 1994.

szendiert soziale Klassen, Milieus und Gruppen. Für Parteien heißt das, dass es immer schwieriger wird, Interessen zu aggregieren und Mitglieder zu rekrutieren.

In der Pluralisierung der Gesellschaft zerrinnen ihre Zielgruppen. Die Frage ist längst gestellt worden: Do parties matter? Richtig ist jedenfalls, dass Konflikte sich reduzieren, in Nuancen ausdrücken oder sogar künstlich erscheinen. Gäbe es zum Beispiel in Deutschland die Erben des Kommunismus nicht, wären alle Parlamentsparteien vorbehaltlos miteinander koalitionsfähig. Fazit: Stabilität und Prosperität erodieren die Ratio von Parteibildung und Parteiorganisation. Sie führen auch zu politisch ungebundenen Wohlstandswählern.

In Gesellschaften, die solche Homogenisierungsprozesse nicht – noch nicht – kennen, verhält es sich exakt umgekehrt: Konfliktlinien führen zu Polarisierungen, die Stabilisierung erschweren. Ebenso erschweren sie selbst die Herausbildung jenes eingangs geschilderten Grundkonsenses. Machtbesitz und Machtwechsel sind mit Erschütterungen, sogar mit Legitimitätszweifeln verbunden. An der Ratio der Organisationsform „Partei“ und ihrer Sichtbarkeit gibt es keine Zweifel. Aber hohe Polarisierung und Fragmentierung erschweren den Weg zu gemäßigten Regierungen.

Vertrauenskrisen in der westlichen Hemisphäre – USA, Japan, Europa – haben andere Ursachen. Sie beruhen auf Zweifeln an der Kompetenz der politischen Eliten, die komplexen Probleme der Moderne zu lösen und auf ihrer Attitüde, das Geplänkel des Machtspiels über diese seriösen Herausforderungen zu stellen.

Für stabile wie weniger stabile Systeme gilt aber zweifelsfrei die Maxime, dass die Legitimität der Demokratie auf rationalen, begründeten und nachvollziehbaren Entscheidungsprozessen beruht. Sie beruht nicht auf polarisierten oder artifiziellen Parteiinteressen.

Allerdings stellt sich längst auch die Frage, welche Chance politische Rationalität angesichts der Eigenheiten der Politikvermittlung in der Mediendemokratie noch hat. Die offenen Gesellschaften des Westens haben jahrzehntelang einen Ent-rationalisierungsprozess durchschritten. Die Transformationsländer sind bereits mit dem fertigen Produkt vertraut gemacht worden. Auf dem Gebiet der damaligen DDR spielte der öffentliche Rundfunk von Beginn an nur die zweite Geige hinter den privaten Angeboten. Politik wird zunehmend im Rahmen des Unterhaltungsbedürfnisses wahrgenommen. Sie hat sich längst den Eigengesetzlichkeiten der permanenten Show unterworfen, die nicht die Ratio, sondern die Affekte anspricht. Dramatisierungen, Zuspitzungen von Konflikten, Polarisierung – seien sie ernsthafter oder artifizieller Natur – passen voll in diesen Rahmen. Nebenbei: Wo Polarisierungen nicht künstlich, sondern gesellschaftlich verwurzelt sind, wird es immer schwerer fallen, sie zu überwinden, wenn Medien sie stets abbilden und dramatisieren. Kommunikationsstrategien ersetzen nicht die Substanz, Images nicht die Inhalte. In den alten Demokratien herrscht zunehmend der Eindruck, politisches

Personal zu rekrutieren, dass sich mehr auf Kommunikationsdramaturgie als auf Problemlösungen versteht.

Die Folge ist, wie die trilateralen Untersuchungen von *Robert Putnam* und *Susan Pharr* gezeigt haben¹² (andere auch) und wie die Demoskopie uns permanent bestätigt, ein Verfall des Vertrauens in politisches Personal und politische Institutionen sowie wachsender Zynismus speziell gegenüber den Parteien. Das erklärt übrigens auch den großen Zuspruch, den Politiker in der Öffentlichkeit finden, die versprechen, Gegentypen zum laufenden Politikbetrieb zu sein. Prominentestes Beispiel: *Obama*; ein Beispiel aber auch, wie politischer Messianismus in den Mühlen des Alltags schnell zerrieben werden kann.

Damit sind wir bei der letzten Kategorie dieses knappen Blicks auf den politischen Prozess: Partizipation. Die Makro-Indikatoren für Good Governance sind besonders im Westen Europas sehr hoch (im Osten geringer). Anders ist es bei der subjektiven Dimension. Die Bürger aller europäischen Länder bewerten die in ihren Ländern herrschenden politischen Verhältnisse relativ kritisch. Sie nehmen auch keinen besonders intensiven Anteil an der Politik. Die unteren Ränge auf der Skala nehmen die postkommunistischen Staaten mit Polen an letzter Stelle sowie Portugal und Griechenland ein, zwei postautoritäre Gesellschaften. In den östlichen Ländern geben maximal zwanzig Prozent an, ihren Mitbürgern zu vertrauen und Normen der Solidarität und Partizipation zu unterstützen. Im Vergleich: In Skandinavien liegen die Werte bei über sechzig Prozent. Solidarität und Partizipation setzen die Einhaltung von Spielregeln eines geordneten und fairen Zusammenlebens voraus. Tiefgehende Konflikte, Polarisierung, Korruption, Rechtsunsicherheit, überzogene soziale Disparitäten sind dafür keine Voraussetzungen, kulturelle Prägungen durch jahrzehntelange, Generationen übergreifende Diktatur- und Autoritarismusgeschichte ebenso wenig.

Die westeuropäischen Befunde sind zwar anders, aber gemessen an Idealzuständen ebenfalls nicht perfekt. Gründe dafür liegen bei den Individuen selbst: Lebensentwürfe und Lebensrollen, die der Politik keine sonderliche Beachtung schenken; Betroffenheits- und Spontaneitätskultur, die sich mit langfristigen Bindungen und politischen Routinen nicht vertragen; daraus folgend Distanz und Skepsis gegenüber politischen Institutionen. Offensichtlich liegen Ursachen aber auch in diesen Institutionen selbst und in ihrer wenig ausgeprägten Fähigkeit, auf Werte- und Mentalitätswandelprozesse in der Gesellschaft zu reagieren. Bei näherem Hinsehen offenbart sich ein wechselseitiger Distanzierungsprozess. So auch bei den Parteien. Diese bedauern zwar Interesselosigkeit der Bürger und fordern mehr Engagement ein. Aber politisch Interessierten haben sie, festhaltend an ihren

12 Susan J. Pharr/Robert D. Putnam, *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton 2000.

Ritualen und Aktionsmustern, wenig zu bieten – speziell Menschen, die gemäß dem Haupttrend des Wertewandel „Subjekt des eigenen Handelns“ sein möchten.

IV. Zukunftsfragen

Was interessiert die Menschen primär? Der (dem Kommunismus zugeneigte) Dichter *Bert Brecht* hat es in den Reim gegossen: „Was hilft da Freiheit, es ist nicht bequem. Nur wer im Wohlstand lebt, lebt angenehm.“¹³

Im Klartext: Die Entfaltung der liberal-bürgerlichen Freiheit bedarf eines sozialen Fundaments. Es muss reale Lebenschancen geben, Freiheiten auch in Anspruch nehmen zu können. Soziale Absicherung als Verfassungsauftrag, wie die Deutschen ihn im Grundgesetz haben, und der praktische politische Erfolg dabei unterstützen die Popularität eines politischen Systems. Ökonomisch war z. B. das System der Bundesrepublik lange Jahrzehnte eine Erfolgsstory. Die Zustimmung zur Demokratie ist mit dem ökonomischen Erfolg und der wachsenden sozialen Sicherheit gewachsen. Die Deutschen im Westen haben sich die freiheitliche Demokratie nachhaltig erst in den 70er Jahren angeeignet. Es ist nicht verwunderlich, wenn dieser Prozess im Osten, in der ehemaligen DDR, noch Zeit in Anspruch nimmt, angesichts der dort bestehenden wirtschaftlichen und sozialen Diskrepanzen. Deswegen sollte man es realistisch beurteilen, wenn nun in der Ukraine, in Ungarn, in Rumänien oder in Bulgarien und in all den Transformationsländern, Russland nicht zu verschweigen, zusätzlich zu den politisch-kulturellen Defiziten auch die ökonomischen Defizite die Einwurzelung demokratischer Verfassungsgewohnheiten erschweren. Auch in Deutschland hat sich 1945-49 kaum jemand für die Verfassung interessiert. Da gab es andere Nöte, wie in der ehemaligen DDR auch nach 1989. Diese Nöte entbinden aber nicht von den verfassungspolitischen Leitlinien, die hier skizziert worden sind.

Demokratische Systeme haben aber längst auch Effizienzprobleme, die sie bestehen müssen, um Zustimmung zu gewinnen und zu verteidigen. Die Tagesordnung der Zukunft stellt fundamentale Fragen, die Umdenken und Brüche mit Gewohntem verlangen. Finanz- und Staatschuldenkrise haben Abgründe aufgezeigt. Aber schon Globalisierung, demografische Entwicklung und der Wandel zur Wissensgesellschaft stellen gewohnte Paradigmen und Mentalitäten in Frage. Manuel Castells schreibt: „Zu dieser Jahrtausendwende ist eine neue Welt dabei, Form anzunehmen.“¹⁴

13 Bertolt Brecht, *Die Dreigroschenoper*, in: ders., *Stücke*, Bd. 3: *Stücke für das Theater am Schiffbauerdamm (1927-1933)*. Erster Band, Berlin 1962, S. 85.

14 Manuel Castells, *Das Informationszeitalter*, Bd. 3: *Jahrtausendwende*, Opladen 2004, S. 386.

Für Politik und Parteien ist diese Situation auch in den stabilen westlichen Demokratien prekär. Werden sie von dieser Transformation einfach übergangen? Inwiefern können sie selbst an der neuen Form mitmodellieren? Bringen sie dazu Kompetenz und gesellschaftliche Akzeptanz auf? Diese entscheidenden Zukunftsfragen nähren schon bei Kompetenz und Akzeptanz Skepsis. Sie verlangen gewiss rationale Antworten und damit eher Renaissance und Verteidigung jener Rationalität im Entscheidungsfindungsprozess, die als herausgefordert beschrieben worden ist. Diese Zukunftsfragen verlangen aber auch eine kaum mehr zu erwartende Rationalität der Bürger in der Konfrontation mit dem Neuen in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik.

Optimisten behaupten, dass Versuche aktiver politischer Gestaltung und Steuerung dieser Transformation nicht vergeblich sind. Das allerdings setzt Einsicht in die Realitäten voraus, nicht Verdrängung. Es verlangt die Bereitschaft, Gewohntes und Besitzstände auf den Prüfstand zu stellen – was Mehrheiten nicht wollen und Parteien ihnen wegen der damit verbundenen Machtrisiken nur zögerlich zumuten. Es erfordert letztlich einen erheblichen Mentalitätswandel in der Gesellschaft. Ohne kompetente politische Führung können diese Voraussetzungen für die Chance, dem Umbruch Form zu geben, nicht erreicht werden.