

1 Einleitung: Politik in Deutschland – Theorie und Praxis

Um die politischen Grundstrukturen in einem Staat wie der Bundesrepublik Deutschland mit Hilfe theoretischer Ausführungen besser verstehen zu können, bieten sich verschiedene Möglichkeiten an: Es lässt sich, an den alltäglichen Sprachgebrauch anschließend, die Bedeutung zentraler politikrelevanter Begriffe wie Bürger, Staat, Verfassung, Demokratie usw. darlegen; oder es lassen sich die wichtigsten, zu einem Typus oder Modell verdichteten Elemente der einen politischen Ordnung mit denjenigen einer anderen vergleichen; schließlich können komplexe Handlungsmuster mit einem vereinfachenden und darum die Wirklichkeit immer auch verfremdenden Instrumentarium analysiert werden. In diesem ersten, einführenden Kapitel wird von diesen Möglichkeiten Gebrauch gemacht.

Zunächst werden zwei unterschiedliche Möglichkeiten, die Grundstrukturen eines politischen Gemeinwesens auf den Begriff zu bringen, erörtert: Dabei geht es zum einen um den „Staat“, zum anderen um das „politische System“ (Kap. 1.1). Sodann wird dargelegt, wie unterschiedlich sich die demokratische Herrschaft in einem politischen Gemeinwesen einrichten lässt; in diesem Zusammenhang werden das Modell der Mehrheitsdemokratie einerseits und dasjenige der Konsensdemokratie andererseits kurz vorgestellt (Kap. 1.2). Am Ende des Kapitels steht die Betrachtung zweier gegensätzlicher Modelle des Bürgers bzw. politischen Akteurs, porträtiert werden der homo politicus und der homo oeconomicus (Kap. 1.3).

1.1 Modelle der politischen Ordnung: Staat oder politisches System?

Die beiden in der Politikwissenschaft am häufigsten gebrauchten Begriffe im Zusammenhang mit der öffentlichen Ordnung sind „Staat“ (Kap. 1.1.1) und „politisches System“ (Kap. 1.1.2). Beide Begriffe beziehen sich zwar auf denselben Gegenstand, betonen aber unterschiedliche Aspekte, setzen unterschiedliche Schwerpunkte und bewirken am Ende nicht unerheblich voneinander abweichende Gesamtdarstellungen des betrachteten Objektes. Zudem sind beide Begriffe unterschiedlich stark in den alltäglichen Sprachgebrauch eingebunden. Vom „Staat“ zu sprechen ist für die meisten Bürger mehr oder weniger selbstverständlich. Zwar werden nur wenige von ihnen detailliertere Kenntnisse und Vorstellungen der staatlichen Ordnung haben, in der sie leben, aber das eher diffuse Wissen genügt durchaus, um den Staat als Adressaten anzusprechen, wenn es um Probleme in der schulischen Ausbildung, um ungerechte Steuersätze, um die öffentliche Sicherheit, die Qualität der Beziehungen zu anderen Nationen usw. geht. Bei dem „politischen System“ verhält es sich anders. Zwar kennt auch die Umgangssprache solche Formulierungen, wonach eine Menge von Einzelteilen oder bestimmte Vorgehensweisen „ein System haben“, wenn also eine sinnvolle Ordnung anzu-

Modelle öffentlicher
Ordnung

treffen ist oder etwas nach Plan abläuft, und gelegentlich werden auch unzugängliche, korrupte Regierungen (abwertend) als „System“ bezeichnet. Aber trotzdem ist „System“ als Begriff für die politische Realität überwiegend in der Wissenschaft angesiedelt; mit ihm wird ein viel größeres Maß an Reflektiertheit und analytischer Durchdringung verbunden, als es beim Staats-Begriff (außerhalb der Rechtswissenschaft) der Fall ist.

1.1.1 Das politische Gemeinwesen als Staat

Staat: Begriff

Die voranstehenden Bemerkungen zu den Bedeutungen von Staat und politischem System dürfen nicht so verstanden werden, als sei Staat ein unwissenschaftlicher Begriff. Das trifft deshalb nicht zu, weil das methodisch ausgewiesene und auf allgemeingültiges Wissen zielende Nachdenken über die öffentliche Ordnung bis zu den Anfängen der Politikwissenschaften bei den griechischen Philosophen zurückreicht – auch Platon und Aristoteles sprechen selbstverständlich über den Staat. Allerdings wurde damit im 4. vorchristlichen Jahrhundert ein Gebilde bezeichnet, das hinsichtlich seiner Größe, seiner (rechtlichen) Verfassung und (der Mentalität) seiner Bürger mit zeitgenössischen Staaten nur wenig gemeinsam hat. Das Gemeinsame beider Staatsvorstellungen und -realitäten über die Epochen hinweg besteht darin, dass es sich jeweils um menschengemachte und in Institutionen sich niederschlagende Ordnungen handelt.

Von der Wortbedeutung her lässt sich „Staat“ über das italienische „stato“ auf das lateinische „status“ zurückführen. Mit „Status“ bezeichnete man, früher wie heute, ganz allgemein einen gesellschaftlichen Zustand, in dem sich jemand befand, also seinen Stand oder Rang. Im Italien der Renaissance bzw. bei Machiavelli bezog sich „stato“ auf die Regierungsform eines Stadtstaates; der damals auftauchende und zunehmend gebräuchlich werdende Begriff der „Staatsraison“ auf das alles übertrumpfende, nach innen und nach außen gerichtete Interesse dieser politischen Einheiten. Im Laufe des 17. Jahrhunderts gewinnt „Staat“ dann allmählich die heute gebräuchliche Bedeutung eines durch organisierte Herrschaft gekennzeichneten Gemeinwesens. Die aus der politischen Theorie und Praxis der Römer überkommenen Begriffe für politische Gemeinwesen, wie „res publica“ oder „imperium“, treten in den Hintergrund.

Drei-Elemente-Lehre

Um einen Anfang im unübersichtlichen begrifflichen Gelände zu machen, lässt sich eine erste, weitgehend unumstrittene Definition von „Staat“ mit Bezug auf den älteren Staatsbegriff des *Völkerrechts* geben. Dort hat sich Ende des 19., Anfang des 20. Jahrhunderts allmählich die sog. „Drei-Elemente-Lehre“ des Staatsrechtslehrers Georg Jellinek durchgesetzt, nach der ein organisatorisches Gebilde folgende Merkmale aufweisen muss, um als Staat bezeichnet zu werden:

1. ein (Staats-)Gebiet oder ein Territorium, verstanden als ein relativ abgegrenzter Teil der Erdoberfläche,
2. ein (Staats-)Volk i.S. eines „dauerhaften Personenverbandes“, der auf dem Territorium anwesend ist (Nomaden erfüllen dieses Kriterium der Dauer-

- haftigkeit genauso wenig wie geschäftliche oder andere freiwillige Zusammenschlüsse von Individuen),
3. eine (Staats-)Gewalt in Form der organisierten Herrschaft (es muss ein Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit existieren und es müssen Regierungsinstitutionen zur Ausübung der staatlichen Herrschaft vorhanden sein: Legislative, Exekutive, Judikative).

Kritisch betrachtet, liefert dieser zunächst rein beschreibende Begriff aus dem frühen 20. Jahrhundert eine stark vereinfachende Darstellung äußerst heterogener und dynamischer politischer Gebilde: So gelten z.B. die verschiedenen Staaten der Europäischen Union (und demnächst womöglich der Staat „Europäische Union“) genauso wie ein totalitäres Regime¹ als Staaten im Sinne der Drei-Elemente-Lehre. Der Staatsbegriff Jellineks unternimmt mit anderen Worten keine normative Beurteilung der Qualität der innerstaatlichen Ordnung der einzelnen Mitglieder der Völkergemeinschaft. Was ihm fehlt, ist ein normatives Kriterium zur Bestimmung eines, wie man früher zu sagen pflegte, „guten“ Staates bzw. eines anerkennungswürdigen, d.h. legitimen Staates. Heutzutage wird der gute Staat in der Regel mit dem demokratischen Verfassungsstaat gleichgesetzt. Welche Art von Normen eine solche staatliche Ordnung beinhalten muss, lässt sich bei einem Blick auf die in der rechtswissenschaftlichen Staatstheorie entfaltete idealtypische Genese von Staaten näher bestimmen (vgl. Isensee 1995a; Benz 2001).

Der Staat wurde bisher verstanden als die politische Organisationsform eines Kollektivs: dem des Volkes. Damit ein Staat oder eine staatliche Einheit überhaupt entstehen kann, muss idealerweise zuvor eine andere Art von Einheit existieren: die (nationale) Einheit eines Volkes. Und damit aus einer Menge von Menschen ein Volk werden *kann*, dafür gibt es unterschiedliche Voraussetzungen: in erster Linie ethnische, sprachliche oder religiöse Gemeinsamkeiten. Das *objektive* Vorhandensein dieser gemeinsamen Merkmale innerhalb einer angebbaren Gruppe alleine macht nun aber noch kein Volk aus, dazu bedarf es der *Bewusstwerdung* dieser Übereinstimmung sowie eines daraus resultierenden *Willens*, sich auf dieser Basis zusammenzuschließen. Ein objektiv vorhandenes Merkmal muss also intersubjektiv anerkannt sein.

Staat und Staatsvolk

Die zunächst rohe, sozusagen ungesättigte Form des Staates, der aus dem Willen zum Zusammenschluss hervorgeht, muss jedoch noch konkretisiert werden zum *Verfassungsstaat* – die Verfassung prägt und organisiert den mehr oder weniger unverwechselbaren *Staat eines bestimmten Volkes*. Legitimer Urheber der Staats-Verfassung kann niemand anderes als das (national) geeinte Volk sein. Obwohl das Volk souverän in dem Sinne ist, dass ihm die oberste, von keiner anderen Instanz oder Autorität einzuschränkende politische Gewalt zukommt, ist es doch nicht in jeder Hinsicht frei in der inhaltlichen Gestaltung der Verfassung. Denn

Staat und Verfassung

¹ Jedoch nicht die sog. „failed states“ wie der derzeitige Sudan oder der Irak, da sich hier (noch) keine Herrschaftsmacht endgültig militärisch und politisch durchgesetzt hat.

die verfassungsgebende Macht operiert *nicht* von einer normativen tabula rasa aus, sie ist immer konstitutionelle Kraft in einem *gegebenen Umfeld*. Und zwar in zweierlei Hinsicht: Zu diesem Umfeld gehören zunächst soziale und ökonomische Bedingungen, eine politische Kultur sowie eine Rechtskultur, und, wenn man Montesquieu folgt, auch geographische (wie z.B. Größe und Lage des Landes) und sogar klimatische Voraussetzungen. In einer Verfassung werden sich deshalb alle diese Bedingungen mehr oder weniger deutlich niederschlagen. Über diese, wenn man so will, nationalen oder regionalen Besonderheiten hinaus, wird eine legitime Verfassung aber auch Normen allgemeiner Art, vor allem unveräußerliche Rechte enthalten. Insofern hierunter „negative Rechte“ oder Abwehrrechte der Bürger verstanden werden, anerkennt die staatliche Gewalt normative Grenzen ihres Handlungsspielraumes. Der Staat „unterwirft“ sich also einerseits in seinem Handeln dem von ihm nicht gesetzten Recht, andererseits unterfüttert er dieses Recht aber auch mit Macht, d.h. mit staatlicher (Zwangs-)Gewalt. Der Verfassungsstaat geht also insofern über den oben erwähnten völkerrechtlichen Begriff des Staates hinaus, als er ausdrücklich ein *legitimer* Staat sein will: Er versteht sich als Verwirklichung der individuellen Freiheit unter Rechtsgesetzen.

Ideal und Realität

Dass dieser theoriegeleitete Blick auf den idealen Ursprung eines Staates überhaupt bzw. eines Verfassungsstaates nicht vollkommen realitätsfern ist, das belegt – als zugegebenermaßen singuläres Ereignis – die Gründung der Vereinigten Staaten von Amerika 1787. Häufig verdanken sich Staaten und ihre Verfassungen jedoch weniger idealen Entstehungsbedingungen: sei es, dass über Verfassungen wie über das Grundgesetz der BRD nicht vom gesamten deutschen Volk hatte entschieden werden können²; sei es, dass Staaten, wie so oft im 20. Jahrhundert, aus einem ehemaligen Kolonialreich hervorgegangen sind, d.h. Völker in ihre Unabhängigkeit entlassen(!) wurden; oder sei es schließlich, dass unabhängige Staaten das Ergebnis eines Bürgerkrieges innerhalb eines über die Maßen heterogenen und darum letztlich instabilen politischen Systems (wie das frühere Jugoslawien) waren.

Verfassungsstaat

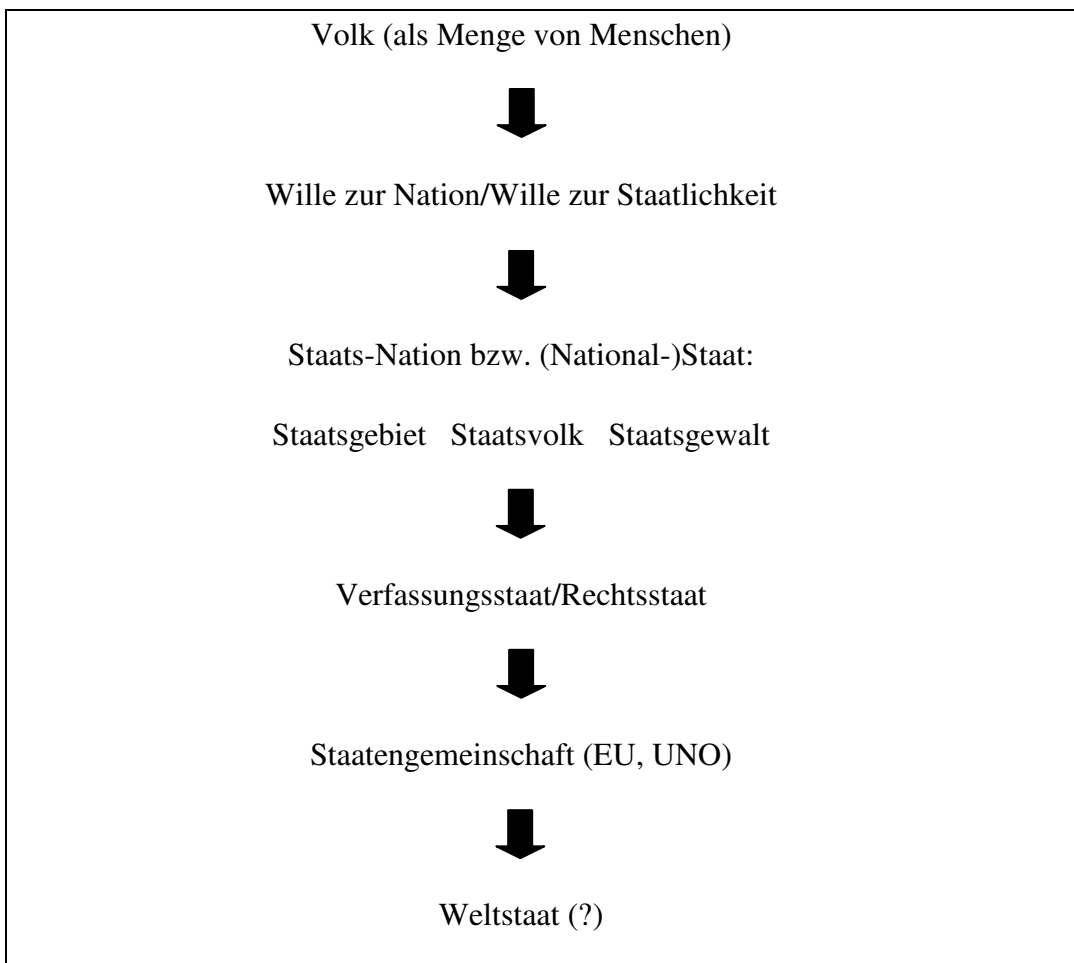
Gleichwohl: Die Grundidee des *Verfassungsstaates*³, abgelesen an dem über zwei Jahrhunderte hinweg vielfach kopierten und abgewandelten Prototyp der USA, ist die Positivierung unveräußerlicher individueller Rechte sowie die Einrichtung und Begrenzung der staatlichen Gewalt. Mit einem Verfassungsstaat wird man also folgende Prinzipien in Verbindung bringen müssen (vgl. z.B. Kriele 1988, 104; Henkin 1994, 230):

- 2 Immerhin aber wurde in der alten, 1990 geänderten Präambel des Grundgesetzes geradezu mustergültig auf die einzelnen Komponenten des oben geschilderten idealtypischen Prozesses der Entstehung eines Verfassungsstaates Bezug genommen. Es hieß dort, dass sich „das deutsche Volk ..., um dem *staatlichen* Leben für eine Übergangszeit eine *neue Ordnung* zu geben, kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses *Grundgesetz* gegeben (hat)“ (Hervorh. M.B.). Demnach verkörperte das Grundgesetz eine neue *Verfassung* für einen *zuvor* schon gegründeten bzw. noch bestehenden *Staat* der Deutschen.
- 3 Im angelsächsischen Sprachgebrauch ist der Begriff „Staat“ allerdings eher unüblich.

- die Souveränität des Volkes (das Volk verfügt über die verfassungsgebende Gewalt, pouvoir constituant, die in natur- oder vernunftrechtlichen bzw. ethisch-kulturellen Grenzen ausgeübt wird),
- Rahmung des politischen Prozesses durch die Verfassung, die ihrerseits nur mit besonderen politischen Mehrheiten abzuändern ist,
- politische Gewaltenteilung,
- Achtung der bürgerlichen Grundrechte und deshalb
- verfassungsgerichtliche Kontrolle der „normalen“ Politik.

Zu den bisher aufgelisteten Merkmalen eines modernen Verfassungsstaates muss schließlich noch ein weiteres hinzugefügt werden, wenn man berücksichtigt, dass Staaten und ihre Bürger auch politische Ziele verfolgen. Hermann Heller spricht in diesem Zusammenhang von der „Aktivierung des gebietsgesellschaftlichen Zusammenwirkens“ (1983, 230). Anders formuliert bringt die staatliche Organisation „Macht“ dadurch hervor, dass Menschen auf einem bestimmten Territorium zusammen handeln, um ihre Interessen realisieren zu können, und sich dabei an einer konstitutionellen Ordnung orientieren.

Abb. 1: Elemente und (idealtypische) Genese des Verfassungsstaates



Quelle: Eigene Darstellung

1.1.2 Der Staat als politisches System

Grenzen des
Staatsbegriffs

Mit den voranstehend angeführten Merkmalen lässt sich der moderne europäische Staat in seinen Grundzügen beschreiben. Was kann vor diesem Hintergrund der Begriff des politischen Systems an analytischem Mehrwert bieten? Um besser verstehen zu können, wieso es überhaupt zur Einführung des Systembegriffs in die Politikwissenschaft kam, müssen zwei Punkte vorausgeschickt werden: Erstens war die allgemeine Systemtheorie in den USA noch vor dem 2. Weltkrieg zu einem einflussreichen sozialwissenschaftlichen (zunächst: soziologischen) Gesellschaftsmodell aufgestiegen, dessen Rezeption durch die damals im radikalen Umbau begriffene und um Modernisierung, d.h. konkret um Emanzipation von den traditionellen Politik- und Staatsvorstellungen bemühte US-amerikanische Politikwissenschaft nicht lange auf sich warten ließ. Zweitens stieg aber auch ungefähr zur gleichen Zeit der Bedarf an Theorien, die begründete Aussagen über „Politik“ liefern konnten, ohne sofort auf die in der westlich-liberalen Kultur zwar etablierten, aber zumindest im Weltmaßstab nicht problemlos zu verallgemeinernden Leitbegriffe von Staat und Verfassung zurückzugreifen. Diesem Erfordernis konnte die politische Systemtheorie genügen.

Systemtheorie:
Grundannahmen

Wie alle anderen Theorien auch, arbeiten Systemtheorien mit Abstraktionen, mit sinnvollen Vereinfachungen hinsichtlich einer komplexen politischen Realität. Während die klassische Staatstheorie „Politik“ in erster Linie durch die Fixierung auf die verfassungsgemäß organisierten politischen Gewalten und deren Kompetenzen sowie evtl. noch auf das Institutionenpersonal erklärt, treiben die systemtheoretischen Ansätze die wissenschaftliche Verfremdung noch ein gutes Stück weiter. Systemtheorien im Allgemeinen verstehen unter einem System, grob gesagt, eine von einer Umwelt abgrenzbare Gesamtheit von voneinander abhängigen und in Wechselbeziehung stehenden Teilen. Das Konstrukt „System“ kann grundsätzlich auf Forschungsgegenstände der unterschiedlichsten Art mehr oder weniger sinnvoll angewandt werden: z.B. auf die Erde (als Ökosystem), auf eine große Menge individueller Akteure (eine Gesellschaft), auf einen technischen Gegenstand (z.B. einen Motor oder einen Computer), auf eine Sportmannschaft bzw. deren Spielweise usw. Die jeweils spezifische Anordnung der Elemente eines isolierten Bereichs heißt „Struktur“, die Leistungen, die von ihr erwartet werden, heißen „Funktionen“.

Viele Systeme der genannten Art lassen sich noch weiter zergliedern und dann als „Subsystem“ betrachten; das politische System wird demnach als Untereinheit einer Gesellschaft oder des gesellschaftlichen Systems aufgefasst, mit dessen anderen Subsystemen es wiederum in Wechselbeziehung steht – das eine gesellschaftliche Teilsystem erbringt Leistungen für das andere und umgekehrt.⁴ In der systemtheoretischen Literatur wird die Hauptfunktion eines politischen Systems

4 Das politische System kann auch selbst mehrere Subsysteme aufweisen, z.B. das Parteiensystem oder das Regierungssystem; vgl. dazu unten Kap. 4.2 und 6.

unterschiedlich definiert: Die wohl abstrakteste Bestimmung spricht von der „Zielerreichung“ („goal attainment“; Talcott Parsons), die die Politik für das soziale System zu leisten habe, und David Easton von einer „verbindlichen Zuteilung von Werten“ („authoritative allocation of values“) bzw. von der Herstellung „bindender Entscheidungen“.⁵

In dieser vielleicht prägnantesten und deshalb im Folgenden des öfteren wieder aufgegriffenen Funktions-Definition wird zum einen deutlich, dass die systemtheoretische Betrachtungsweise u.a. den Vorteil aufweist, dass sie die für eine Gesellschaft wichtigen Funktionen auch dann identifizieren kann, wenn es sich bei dem betrachteten Objekt nicht um einen liberalen Rechtsstaat handelt, sondern z.B. um einen Clan. In ihm werden „bindende Entscheidungen“ höchstwahrscheinlich die Form der unumstößlichen Befehle eines Clan-Chefs annehmen und von prozeduralen und inhaltlichen Gesichtspunkten wenig oder gar nicht mit einem vom Bundestag beschlossenen Gesetz vergleichbar sein. Gleichwohl übernehmen sowohl der Befehl als auch das Parlamentsgesetz in ihrem jeweiligen gesellschaftlichen Umfeld die Funktion der für alle Gesellschaftsmitglieder verbindlichen öffentlichen Regeln. Zum anderen muss jedoch auch erwähnt werden, dass systemtheoretische Abstraktionen in vielen Zusammenhängen zwar erhellend, in anderen jedoch weniger gut brauchbar sind, entweder weil sie institutionelle oder auch personelle Besonderheiten des Entscheidungsprozesses ausblenden.

Leistungen und Grenzen
des Systembegriffs

Auf den Punkt gebracht lässt sich sagen, dass die Politik mit dem Begriff „Staat“ bzw. Verfassungsstaat im Wesentlichen als das Ergebnis der Zusammenwirkung von Mitgliedern und Organen einer legitimen staatlichen Ordnung betrachtet wird (vgl. Heller 1983, 259ff.), während sie im Rahmen des „politischen Systems“ das Produkt von eher anonymen Prozessen oder (Kommunikations-)Kreisläufen innerhalb einer Struktur darstellt. Die Frage, ob sich die Konzepte des Staates und des politischen Systems letztlich gegenseitig ausschließen, wird wohl eher zu verneinen sein; sie braucht an dieser Stelle aber auch gar nicht abschließend beantwortet zu werden. Im Folgenden werden die Begriffe „Staat“ und „politisches System“, je nach Zuschnitt des betrachteten Problems, abwechselnd verwendet.

1.2 Mehrheitsdemokratie und Konsensdemokratie

Neben „Staat“ und „System“ existieren noch eine Reihe weiterer Begriffe zur grundsätzlichen Charakterisierung von zumindest modernen politischen Gemeinwesen. Ein im Unterschied zum „System“ nicht nur in der Wissenschaft, sondern auch in der Umgangssprache weit verbreiteter ist „Demokratie“: Häufig äußern die Bürger demokratisch regierter Gemeinwesen, dass sie *in einer Demokratie leben*, andere, die sich in weniger günstigen politischen Umständen befinden, sind

⁵ Eine kurze Einführung in die Systemtheorien von David Easton und Niklas Luhmann bietet z.B. Fuhse (2005).

der Auffassung, dass dies unter allen Umständen erstrebenswert sei. In beiden Fällen ist die Bedeutung von Demokratie ähnlich umfangreich wie diejenige von Staat bzw. demokratischem Staat. Bei näherem Hinsehen sind Staat und Demokratie jedoch nicht unbedingt bedeutungsgleich – zumindest nicht in der kontinentaleuropäischen Tradition. Unten, in Kap. 3.4.1 wird noch etwas näher erläutert, inwiefern das Grundgesetz die Bundesrepublik als einen *demokratischen Staat* bestimmt, die Demokratie also als Attribut, wenn auch als wesentliches, eines anererkennungswürdigen Staates auffasst.

Bedeutung von
„Demokratie“

Demokratie bedeutet zunächst allgemein „Herrschaft des Volkes“ und Herrschaft im politischen Verständnis meint Teilhabe der Bürger an allen drei politischen bzw. staatlichen Gewalten: der Legislative, der Exekutive und der Judikative. Ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal für die einzelnen Ausprägungen der westlichen Demokratien ergibt sich aus der näheren Untersuchung der zunächst scheinbar einfach zu beantwortenden Fragen, wer tatsächlich an der Regierung teilhat und auf wessen Interessen sich diese Regierung stützt. Diese Fragen sind deswegen nicht trivial, weil nicht einfach unterstellt werden kann, die Bürgerschaft eines Gemeinwesens habe im Grunde die gleichen oder zumindest ähnliche Interessen, weshalb Volksherrschaft an sich problemlos durchführbar sei. Dies ist tatsächlich nur selten der Fall, und es müssen oft Vorkehrungen institutioneller und prozeduraler Art getroffen werden, um mit der Tatsache eines heterogenen, also in sich gespaltenen Demos umgehen zu können. Zwei der gegenwärtig in der westlichen Hemisphäre am weitesten verbreiteten Demokratie-Varianten sind die *Mehrheitsdemokratie* einerseits und die *Konsensdemokratie* andererseits. Mit einem Blick auf die wesentlichen Merkmale dieser beiden Modelle gelingt es, die Bundesrepublik Deutschland mit vergleichsweise allgemeinen Begriffen näher zu charakterisieren als ein politisches System, das im Großen und Ganzen dem Typus der Konsensdemokratie zuzurechnen ist. Deren einzelne Elemente werden in den nachfolgenden Kapiteln an vielen Stellen wieder aufzugreifen sein.

Konkurrenz und
Konsens

In einer Demokratie, so wurde eben gesagt, herrscht das Volk und diese Herrschaft soll außerdem zugunsten oder für das Volk ausgeübt werden. Vor dem Hintergrund einer mehr oder weniger pluralistischen Gesellschaft resp. Bürgerschaft können diese Erfordernisse auf zwei verschiedene Weisen umgesetzt werden: Zum einen kann Volksherrschaft als *Herrschaft der Mehrheit* der Bürger verstanden werden, zum anderen als die *Herrschaft möglichst Vieler* – was weniger umfangreich wäre als die Herrschaft Aller, aber umfangreicher als die Mehrheitsherrschaft. Die „Systemeigenschaften“ beider Demokratievarianten lassen sich vor allem hinsichtlich der Gestaltung des politischen Prozesses, an dessen Ende die bindenden Entscheidungen stehen sollen, mit folgenden einschlägigen Merkmalen beschreiben: Gegnerschaft, Wettbewerb und Ausschluss stehen für die „Mehrheitsdemokratie“, Verhandlungen und Kompromisse, Mäßigung sowie Einbeziehung von möglichst vielen Minderheiten kennzeichnen die „Konsensdemokratie“. Diese beiden Modelle oder, wie man im Anschluss an Max Weber auch sagen könnte, Idealtypen der Demokratie haben mehr oder weniger passgenaue Pendanten

in der realen Staatenwelt: Das Konsens-Modell ist z.B. in der Schweiz und in Belgien beinahe in Reinkultur anzutreffen, das Mehrheits-Modell in Großbritannien, weswegen dieses Modell gelegentlich auch als „Westminster-Modell“ (in Anspielung auf den Sitz des englischen Parlaments) bezeichnet wird.

Beiden Demokratie-Varianten liegen also unterschiedliche Prinzipien zugrunde, beide sind in reichlich unterschiedliche politische Kulturen eingebettet und beide ziehen verschiedene institutionelle Arrangements nach sich – obwohl die klassischen Institutionen der Gewaltenteilung als Hauptelemente selbstverständlich in beiden anzutreffen sind. Arend Lijphart (1999, Kap. 1-3) führt insgesamt zehn Merkmale bzw. Unterschiede zwischen den beiden Modellen an, die sich alle, wie er annimmt, aus dem jeweiligen Grundprinzip (Wettbewerb oder Konsens) ableiten lassen. Darüber hinaus hält er es für erwiesen, dass alle zehn durch das Grundprinzip vereinten Merkmale sich an zwei Stellen des politischen Systems deutlich häufen bzw. massiert in Erscheinung treten: erstens im Bereich von Regierungen und Parteien, sozusagen an deren „Schnittstelle“, und zweitens im Bereich der entweder föderalen oder einheitsstaatlichen (unitarischen) Struktur des politischen Systems. Beide Demokratie-Bereiche oder -„Dimensionen“ weisen je fünf Unterscheidungsmerkmale auf:⁶

Mehrheits- und
Konsensdemokratie

Regierungen-Parteien-Dimension:

- Konzentration der Regierungsmacht in Ein-Parteien-Mehrheitskabinetten im Unterschied zur Machtteilung in Mehrparteien-Regierungen,
- dominante Regierung im Verhältnis von Exekutive und Legislative im Unterschied zu einem ausgeglichenen Machtverhältnis,
- Zweiparteiensystem im Unterschied zum Mehrparteiensystem,
- Mehrheitswahlsystem im Unterschied zum Verhältniswahlsystem sowie
- pluralistisches Interessengruppensystem im Unterschied zu einem korporatistischen Interessengruppensystem.

Was die Ausprägung der Merkmale der Regierungen-Parteien-Dimension in der Bundesrepublik angeht, lässt sich Folgendes sagen: Deutsche Bundesregierungen bestanden bisher fast ausschließlich aus Koalitionsregierungen, zweimal sogar, wie zuletzt seit 2006, teilten sich die beiden Volksparteien CDU und SPD in großen Koalitionen die Regierungsmacht. Seit Gründung der Bundesrepublik existiert ein Mehrparteiensystem mit einer leicht schwankenden Zahl relevanter, d.h. koalitionsfähiger Parteien – gleichwohl weist das Parteiensystem eine nicht unerhebliche Spannung zwischen dem Rechts- und dem Linkspol der ideologischen Ausrichtung auf, weshalb es auch als „bipolar“ bezeichnet werden kann und wodurch es demjenigen in einer Mehrheitsdemokratie ähnelt. Bei Parlamentswahlen auf Bundes- und Landesebene dominiert das die jeweiligen politischen Kräftever-

6 In den nachstehend angeführten Gegensatzpaaren wird zunächst die Mehrheits-, dann die Konsensdemokratie angesprochen.

hältnisse abbildende Verhältniswahlsystem. Die Stellung der Interessengruppen zur Politik trägt auf wichtigen Politikfeldern (Wirtschafts- und Gesundheitspolitik) zeitweise deutliche Züge des Korporatismus, d.h. die relevanten gesellschaftlichen Organisationen werden in bestimmten Phasen unmittelbar an der politischen Willensbildung beteiligt. Auch beim Verhältnis der Exekutive zur Legislative weicht die Bundesrepublik vom Konsens-Modell ab, da sich hier, wie auch in der Mehrheitsdemokratie Englands, eine deutliche Dominanz der (parlamentarisch gewählten und gestützten) Bundesregierung über den Bundestag beobachten lässt.

Föderalismus-Unitarismus-Dimension:

- unitarisches oder zentralisiertes Regierungssystem im Unterschied zu einem föderalistischen Regierungssystem,
- Konzentration der Legislativmacht in einem Ein-Kammer-Parlament im Unterschied zur Aufteilung der Legislativmacht auf zwei gleichstarke Kammern,
- leicht änderbare Verfassungen im Unterschied zu rigiden und nur schwer, mit besonderen Mehrheiten änderbaren Verfassungen,
- souveräne, auch verfassungsgerichtlich nicht einschränkbare Parlamente im Unterschied zu politischen Systemen, die eine verfassungsgerichtliche Überprüfung des parlamentarischen Gesetzgebers vorsehen, sowie schließlich
- von der Regierung stark abhängige Zentralbanken im Unterschied zu weitgehend unabhängigen Zentralbanken.

Bei der Föderalismus-Unitarismus-Dimension ergibt sich zunächst ein eindeutigeres Bild als bei der zuvor besprochenen Regierungen-Parteien-Dimension: Deutschland ist trotz aller Verflechtungen zwischen Bundes- und Landesebene kein zentralistischer, sondern ein Bundesstaat mit einer – verhältnismäßig – stark ausgebauten politischen Eigenständigkeit der Gliedstaaten. Das Grundgesetz ist eine relativ schwer zu ändernde Verfassung, weil dies 2/3-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat voraussetzt. Der parlamentarische Gesetzgeber unterliegt der abstrakten Normenkontrolle des Bundesverfassungsgerichtes und die Deutsche Bundesbank genießt bzw. genoss zumindest eine weitreichende Unabhängigkeit von den jeweiligen Bundesregierungen. Bei dem Merkmal „Zweikammer-System“ wird man aber wiederum Abstriche von einem reinen Konsensmodell der Demokratie machen müssen, da der Bundesrat hinsichtlich der Bestellung der Mitglieder und mit Blick auf seine Kompetenzen keine dem Bundestag vollkommen gleichwertige Kammer darstellt.

Die Bundesrepublik lässt sich also nach Betrachtung der beiden Dimensionen, wenn auch mit den genannten wichtigen Einschränkungen, insgesamt eher als Ausprägung der Konsensdemokratie bezeichnen.

Grenzen der Demokratie

Demokratische Systeme lassen sich jedoch nicht nur hinsichtlich ihrer institutionellen Arrangements analysieren; einen anderen wichtigen Aspekt stellen ihre Ergebnisse, der Output in Form der Gesetze, dar. Unter bestimmten Umständen

können Mehrheitsentscheidungen problematisch sein (Guggenberger / Offe 1984): Was deren *Voraussetzungen oder Grundlagen* angeht, so hinterlassen Mehrheitsentscheidungen immer dann ein ungutes Gefühl, wenn entweder die Anliegen engagierter Minderheiten, etwa in Fragen des Naturschutzes oder der Kulturpolitik, dem Desinteresse der Mehrheit unterliegen oder wenn es in einer Gesellschaft strukturelle Minderheiten gibt, die in den wichtigen politischen Fragen *immer* zu den nicht berücksichtigten Gruppen gehören.

Die gesetzlichen *Folgen* von Mehrheitsentscheidungen werden demgegenüber oft dann beargwöhnt, wenn sie in die Privatsphäre der Minderheit(en) einzugreifen drohen (z.B. bei Fragen der Religion oder der Sexualmoral). Angezweifelt werden – verfahrensmäßig durchaus korrekt zustande gekommene – Gesetze vor allem dann, wenn sie nicht oder kaum revidierbare Folgen nach sich ziehen. Eine solche Konstellation könnte sich auf dem schwierigen Terrain der Energiepolitik (Endlagerung von Atommüll vs. Erwärmung der Erdatmosphäre durch fossile Brennstoffe) oder der Gentechnik, z.B. im Umgang mit embryonalen Stammzellen (Schutz auch des vorgeburtlichen Lebens vs. Verbesserung der Heilungschancen von Schwerstkranken) ergeben.

Dieses Problem, dass die Legitimität einer Entscheidung mit der Größe der sie unterstützenden Mehrheit abzunehmen scheint – und zwar unabhängig von der Güte der sie tragenden Gründe –, stellt sich letztlich aber allen demokratischen Systemen, ganz gleich, ob es sich um eine Mehrheits- oder eine Konsensdemokratie handelt. Darüber hinaus muss in Rechnung gestellt werden, dass in einigen Situationen lediglich das geringere politische Übel gewählt werden kann, eine politische Entscheidung also in jedem Fall nur schwer erträgliche Kosten bewirken kann. Solche Situationen der tragischen Wahl lassen sich vermutlich auch nicht durch einen noch so ausgeklügelten demokratischen Prozess vermeiden.

1.3 Modelle politischer Akteure: Homo sociologicus und homo oeconomicus

Ausgearbeitete politikwissenschaftliche Akteurstheorien oder Handlungsmodelle speziell für den politischen Bereich gibt es nur sehr wenige. In diesen Fragen ist die Politikwissenschaft hauptsächlich auf die Zulieferung aus den sozialwissenschaftlichen Nachbardisziplinen, vor allem aus der (Sozial-)Philosophie bzw. Soziologie und aus den Wirtschaftswissenschaften, angewiesen. Zu den einflussreichsten dort vertretenen Vorstellungen gehören einerseits diejenigen, wonach individuelle Akteure aus einem normativ bestimmten Sozialisationsvorgang hervorgehen und in ihrem Handeln und Verhalten gesellschaftliche Wertvorstellungen zur Anwendung bringen, und andererseits jene Modelle, wonach die in Interaktion tretenden Akteure grundsätzlich auf die Optimierung des eigenen Nutzens abzielen und allgemeine Wertstandards lediglich als eine äußere Restriktion unter anderen wahrnehmen. Diese beiden Akteursmodelle, von denen jeweils zahlreiche Varianten existieren, lassen sich einerseits als *homo sociologicus* und andererseits