

Mehr Resilienz Für große Reformvorhaben muss die neue Bundesregierung das politische System weiterentwickeln

Florian Grotz und Wolfgang Schroeder

Zum dritten Mal nach 1969 und 1998 bietet sich in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland mit der „Ampel-Koalition“ aus SPD, Grünen und FDP die Chance, das politische System des Landes neu zu justieren. Denn die großen Herausforderungen unserer Zeit wie Klimawandel, Bevölkerungsalterung und Digitalisierung bedürfen rascher, inklusiver und nachhaltiger Lösungen, die ohne eine Weiterentwicklung des polyzentrischen Mehrebenensystems nicht erarbeitet werden können. Solche Systemveränderungen können dabei auf ein solides Fundament aufbauen. Denn die Bundesrepublik ist eine der angesehensten Demokratien, erfolgreichsten Wirtschaftsnationen und am besten ausgebauten Sozialstaaten weltweit. In internationalen Demokratierankings liegt sie auf einem der vorderen Plätze, unter den bevölkerungsreicheren Staaten sogar an erster Stelle. Allerdings ist sie gegenwärtig mit vielen problematischen Veränderungen des internationalen Umfelds sowie innergesellschaftlichen Entwicklungen konfrontiert, die die etablierten demokratischen Institutionen herausfordern und ihre Akzeptanz schmälern.

Wie ist es also um die Resilienz der bundesdeutschen Demokratie bestellt? Können die Investitions-, Innovations- und Inklusionsdefizite abgebaut und zugleich die Funktions- und Leistungsfähigkeit des politischen Systems unter schwieriger gewordenen Rahmenbedingungen weiterentwickelt werden? Wo besteht besonderer Handlungsbedarf?

Demokratische Regierungssysteme sind komplexe Gebilde. Sie basieren auf freien und fairen Wahlen, in denen die Bürger:innen politische Vertreter:innen ermächtigen, gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen zu treffen. Damit die Regierenden ihre Macht nicht missbrauchen, werden die legislativen, exekutiven und judikativen Aufgaben von unterschiedlichen Organen wahrgenommen. Darüber hinaus sind die politisch-administrativen Zuständigkeiten zwischen supranationaler, nationaler, regionaler und kommunaler Ebene aufgeteilt. Zu dieser institutionell ausdifferenzierten „Hardware“ (*polity*) kommt eine breit gefächerte „Software“ (*politics*): Parteien, Interessengruppen und Medien organisieren die Interessenvermittlung zwischen Gesellschaft und politischem Entscheidungszentrum, damit die Anliegen der verschiedenen Individuen und Gruppen angemessen berücksichtigt werden. Die ebenso zahlreichen wie vielgestaltigen Strukturelemente demokratischer Systeme tragen alle dazu bei, dass die unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessen in die politische Willensbildung einbezogen (*Input*) und zugleich zeitnahe und problemadäquate Entscheidungen getroffen werden können (*Output*).

Im politischen System Deutschlands liegt ein starker Akzent auf konsensdemokratischen Strukturen, in denen die Macht der Regierungsmehrheit durch zahlreiche Vetospieler beschränkt wird und verhandlungsdemokratische Routinen dominieren. Während der ersten Jahrzehnte ihres Bestehens ist die Bundesrepublik damit ausgesprochen gut gefahren. Inzwischen zeigen sich jedoch deutliche Erosionserscheinungen und Ungleichgewichte, die die demokratische Performanz auf der Input- und Output-Seite beeinträchtigen.

Betrachtet man das Institutionengefüge auf Bundesebene, fällt vor allem auf, dass der Bundestag als Sitz der Volkssouveränität in die Defensive geraten ist. Die Gründe dafür sind vielschichtig. Die fortlaufende Europäisierung und die

Summary: With climate change, digitization and an aging population, the new German government is facing major challenges. In order to be able to implement necessary, sometimes far-reaching reforms, Germany's political system must be made more resilient to internal and external threats alike. The most important starting points include a sustainable reform of the German parliamentary electoral law, a strengthening of decentralized administration, more citizen participation and a modern media policy that safeguards the independence of both established and new channels.

Kurz gefasst: Mit Klimawandel, Digitalisierung und Bevölkerungsalterung steht die neue Bundesregierung vor großen Herausforderungen. Um die notwendigen, teilweise tiefgreifenden Reformen umsetzen zu können, muss das politische System Deutschlands resilienter gegenüber Bedrohungen von innen wie außen gemacht werden. Zu den wichtigsten Ansatzpunkten zählen eine nachhaltige Reform des Bundestagswahlrechts, eine Stärkung der dezentralen Verwaltung, mehr Bürgerbeteiligung sowie eine moderne Medienpolitik, die die Unabhängigkeit etablierter wie neuer Kanäle sichert.

Privatisierungspolitik der 1980er- und 1990er-Jahre haben seine Gestaltungsmacht erheblich eingeschränkt. Parallel dazu haben Regierungskommissionen – etwa die Hartz- oder die Rürup-Kommission – häufig die politische Reformagenda bestimmt. Nicht zuletzt hat die Krisenpolitik des zurückliegenden Jahrzehnts die Macht der Exekutive gestärkt. Während der Euro-Rettung oder der Corona-Pandemie wurde der Bundestag meist als nachgeordnete Instanz wahrgenommen, die andernorts verhandelte Ergebnisse nur formal legitimiert. Daher müssen alle politischen Institutionen und Akteur:innen Sorge tragen, dass das Parlament als wichtigster Ort der Demokratie in der Öffentlichkeit verankert bleibt. Auch der Bundestag selbst könnte einen maßgeblichen Beitrag dazu leisten. Exemplarisch zeigt sich das an der missglückten Wahlrechtsreform: Trotz jahrelanger Debatten und mehrerer Gesetzesänderungen konnten sich die Abgeordneten auf keine Lösung verständigen, die die Parlamentsgröße effektiv verringert. Nun aber stehen die Chancen für eine nachhaltige Reform günstiger denn je. Mit FDP und Grünen werden zwei Parteien der neuen Bundesregierung angehören, die sich am stärksten dafür engagiert haben. Gleichzeitig hat die CDU viele Direktmandate verloren, was ihr die Zustimmung zu einer substanziellen Wahlkreisänderung erleichtern könnte. Mit einer solchen Reform würde der Bundestag nicht nur seine Binnenstruktur effizienter gestalten, sondern auch einen schlagkräftigen Beweis liefern, dass die Abgeordneten auch dann reformwillig und -fähig sind, wenn sie „in eigener Sache“ agieren. Das wäre ein gelungener Auftakt zur Revitalisierung der parlamentarischen Demokratie.

In vertikaler Hinsicht bildet die bundesstaatliche Ordnung das Rückgrat des deutschen Regierungssystems. Entgegen einer verbreiteten Kritik an den „überverflochtenen“ Strukturen funktioniert die föderale Willensbildung und Entscheidungsfindung relativ reibungslos. Trotz vielfältiger Regierungskoalitionen auf Länderebene ist es zu keinen nennenswerten Blockaden im Bundesrat gekommen. Selbst während der bisherigen Corona-Pandemie hat sich die Bund-Länder-Kooperation als Stabilitätsanker erwiesen, auch wenn Lehren aus dem bisweilen unkoordinierten Krisenmanagement zu ziehen sind. Viel bedeutsamer für die Legitimität und Leistungsfähigkeit des staatlichen Handelns dürfte die Sicherstellung der erforderlichen administrativen Kapazitäten sein. Dabei geht es weniger um den Bund als um die Länder und Kommunen, die den Großteil des föderalen Gesetzesvollzugs übernehmen. Auch in ihren eigenen Zuständigkeitsbereichen sind sie die wichtigsten Adressaten für Unternehmen, Zivilgesellschaft und Bürger:innen. In den 1990er- und 2000er-Jahren haben Länder und Kommunen ihre Verwaltungsstrukturen und -verfahren erheblich verschlankt. Die Bilanz dieser vielfältigen Maßnahmen ist gemischt. Jedenfalls haben sie nicht dazu geführt, die Effektivität des Regierens nachhaltig zu verbessern. Schwierige Großprojekte, Investitionsstau und langwierige Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren stehen exemplarisch dafür.

Freilich sollte das Rad nicht einfach zurückgedreht und der Personalbestand flächendeckend erhöht werden. Stattdessen müsste gezielt in jene Verwaltungssektoren investiert werden, die beim Krisenmanagement der letzten Jahre Schwächen gezeigt haben und denen bei der Umsetzung der Digitalisierungsstrategie, der Energiewende und weiterer Reformpolitiken eine Schlüsselrolle zukommt. Der Bund könnte sich daran konstruktiv beteiligen, indem er vor allem strukturschwache und überschuldete Kommunen finanziell unterstützt und dadurch zum Abbau territorialer Disparitäten beiträgt.

Die sinkende Leistungsfähigkeit des Regierungssystems hängt wohl am stärksten mit dem fundamentalen Wandel der intermediären Strukturen zusammen. Die Integrationskraft des Parteien- und Verbändesystems, lange ein Markenzeichen bundesdeutscher Politik, hat massiv nachgelassen. Die traditionellen Volksparteien sind durch die fortlaufende Abwanderung ihrer Mitglieder und Wähler:innen geschwächt, ohne dass andere Parteien mit ähnlich breiter Bindungswirkung an ihre Stelle getreten wären. Die großen Verbände werden durch kleinere und schlagkräftigere Interessenorganisationen ebenso herausgefordert wie durch professionelle Lobbyagenturen. Daher müssen die etablierten Parteien und Verbände ihre Öffnungsbemühungen verstärken, um wieder für mehr Individuen und Gruppen attraktiv zu werden. Denn trotz konkurrierender Repräsentationsansprüche von Nichtregierungsorganisationen (NGOs)

und neuen sozialen Bewegungen sind keine gleichrangigen Instanzen in Sicht, die ihre Scharnierfunktion bei der politischen Interessenvermittlung übernehmen könnten.

Auch innerhalb des Regierungssystems könnten mehr innovative Partizipationsformen erprobt werden, um den nicht nachlassenden Forderungen nach mehr Bürgerbeteiligung aus der Zivilgesellschaft Rechnung zu tragen. Der Bund hat hier bislang nur zögerlich agiert. In Ländern und Kommunen sind dagegen direktdemokratische Verfahren seit den 1990er-Jahren flächendeckend etabliert. Baden-Württemberg hat Bürgerforen zu unterschiedlichen Themen eingerichtet. Einige Gemeinden haben Bürgerhaushalte aufgelegt, bei denen die Bürgerinnen über frei verwendbare Budgetmittel entscheiden dürfen. Nicht alles davon lässt sich unverändert auf die Bundesebene übertragen. Allerdings zeigen Erfahrungen auch aus anderen Ländern, dass solche deliberativen Beteiligungsformate die Akzeptanz der Demokratie stärken können, wenn sie mit den repräsentativen Institutionen verzahnt sind und vor allem deutlich wird, wie sich die Beratungsergebnisse in der politischen Entscheidungsfindung niederschlagen.

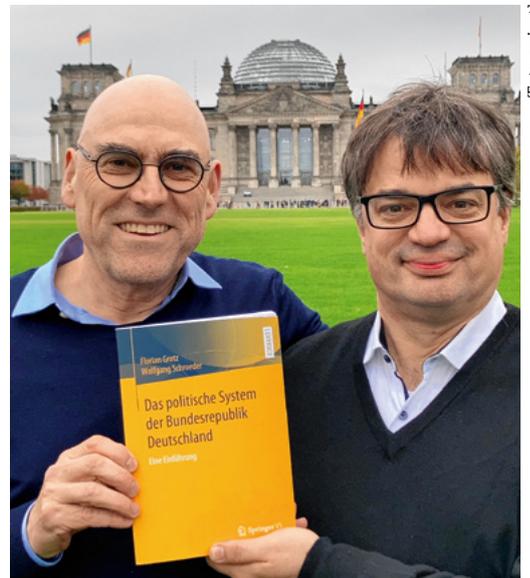
Für die Funktionsfähigkeit und Akzeptanz des politischen Systems sind nicht zuletzt die Medien von essenzieller Bedeutung, weil sie eine allgemein zugängliche Öffentlichkeit herstellen. In der alten Bundesrepublik hat sich ein duales System aus privatwirtschaftlich organisierten und öffentlich-rechtlichen Medien herausgebildet, das großen Zuspruch erfahren hat. Inzwischen hat sich eine hybride Medienordnung etabliert, die durch die ubiquitären sozialen Medien charakterisiert ist. Die damit einhergehende Fragmentierung in unterschiedliche Öffentlichkeiten, die sich zum Teil wechselseitig abschotten, kann die Demokratie ins Mark treffen. Um dies zu verhindern, bedarf es einer Reformpolitik, die nicht nur aus einer stärkeren Regulierung des Internets und internationaler Medienkonzerne besteht. Vielmehr kommt auch den öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten eine Schlüsselrolle zu: Angesichts einer größer werdenden Minderheit, die ihnen mit grundsätzlicher Skepsis gegenübersteht, müssen sie sich einer kontinuierlichen Überprüfung unterziehen, um ihre unverzichtbare Stellung innerhalb eines politisch unabhängigen und vielfältigen Informations- und Meinungsspektrums abzusichern. Schließlich wäre auch zu überlegen, wie der Staat dazu beitragen kann, dass das vom Aussterben bedrohte „Kulturgut“ der regionalen Tageszeitung erhalten bleibt.

Die erwähnten Beispiele zeigen, wo man ansetzen könnte, um die Resilienz des politischen Systems zu stärken. Im Kern basiert eine „geglückte Demokratie“ auf dem Zusammenspiel zwischen wertebasierten, (selbst-)kritischen und vorausschauenden politischen Eliten und einer Bevölkerung, die sich an demokratischen Normen orientiert und für sie einsetzt. Wenn also die Ampel-Koalition die erforderliche Modernisierung des Landes angehen will, braucht es nicht nur technologische Maßnahmen und Innovationen, sondern auch politisch-institutionelle Reformen, die die Zustimmung und das Engagement der Bürger:innen fördern.

Literatur

Kneip, Sascha/Merkel, Wolfgang/Weßels, Bernhard (Hg.): Legitimitätsprobleme. Zur Lage der Demokratie in Deutschland. Wiesbaden: Springer VS 2020.

Lijphart, Arend: Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. 2. Auflage. New Haven/London: Yale University Press 2012.



Einen fundierten und detaillierten Überblick über die politischen Institutionen und Prozesse in der Bundesrepublik bietet das soeben erschienene Grundlagenwerk der Autoren dieses Beitrags: Grotz, Florian/Schroeder, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: Springer VS 2021.

Florian Grotz (im Foto rechts) hat eine Professur für Politikwissenschaft, insbesondere Vergleichende Regierungslehre an der Helmut Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr inne. Er forscht vor allem zur Funktions-, Leistungs- und Reformfähigkeit demokratischer Institutionen.

grotz@hsu-hh.de

Wolfgang Schroeder ist Fellow am WZB und forscht in der Abteilung Demokratie und Demokratisierung. Als Professor an der Universität Kassel leitet er das Fachgebiet „Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel“.

wolfgang.schroeder@wzb.eu