



Schader Stiftung

„ ... die beste Regierungsform bisher“ ?
Die Gesprächsreihe „Defekte der Demokratie“
Juni 2017, Darmstadt

Von Tom Mannewitz und Tobias Robischon

Die Gesprächsreihe „Defekte der Demokratie“ wurde veranstaltet von der Juniorprofessur Politikwissenschaftliche Forschungsmethoden der TU Chemnitz und der Schader-Stiftung. Sie fand am 1. Juni, 14. Juni und 26. Juni 2017 im Schader-Forum, Darmstadt statt.

Defekte der Demokratie – und Wege zu ihrer Reparatur

Bericht über die Gesprächsreihe „Defekte der Demokratie“ der Juniorprofessur Politikwissenschaftliche Forschungsmethoden der TU Chemnitz und der Schader-Stiftung im Juni 2017

Von Tom Mannewitz und Tobias Robischon

Demokratieimmanente Defekte, mithin Probleme, die auf den demokratischen Charakter eines politischen Systems zurückgehen, finden bemerkenswert wenig Aufmerksamkeit. Die Debatte über Strukturprobleme der Demokratie und deren Lösung steckt erst in ihren Anfängen. Es liegen hierzu erst einige überblicksartige Studien in der Politikwissenschaft¹ und wenige – teils radikale – Reformvorschläge vor, die etwa auf die Ersetzung von Wahlen durch das in der Antike wurzelnde Losverfahren² und die Einführung eines „Wahlführerscheins“³ hinauslaufen. Hieran knüpfte die von der Schader-Stiftung und der Juniorprofessur Politikwissenschaftliche Forschungsmethoden der TU Chemnitz veranstaltete Gesprächsreihe „Defekte der Demokratie“ an. Das berühmte Diktum Winston Churchills von 1947 („die beste Regierungsform bisher“) aufnehmend⁴, war darum Ausgangspunkt der Gespräche die These, die Demokratie in heutiger institutioneller Ausprägung sei nicht die absolut, sondern „nur“ die relativ beste Staatsform, die wir kennen. Insgesamt drei Dialoge fanden zum Thema „fehlende Nachhaltigkeit“ (1. Juni 2017), „tatsächliche und vermeintliche Leistungsschwächen“ (14. Juni 2017) und „Mängel der Herrschenden, Mängel des Wahlvolks“ (26. Juni 2017) statt. Bei allen Dialogen standen Diagnosen und Therapievorschläge im Mittelpunkt.

OLIVER HIDALGO (Münster) leitete die Debatte um das Nachhaltigkeitsproblem mit der Vorbemerkung ein, Demokratie zeichne sich seit jeher nicht durch normative Festlegungen, sondern durch das Austarieren verschiedener Spannungsverhältnisse („Antinomien“) aus. Dass sich Demokratie so schwer damit tut, eine zukunftsorientierte Politik zu verfolgen, liege daran, dass sich die Belange künftiger Generationen an einer Reihe solcher Antinomien brechen. Eine Hauptursache sah er in der starken Position des Individuums. Dessen Rechte mit den Ansprüchen des Ganzen auszutarieren, falle Demokratien schon in Bezug auf die Lebenden schwer. Noch komplizierter werde es, wenn künftige Generationen einbezogen werden (Future-Individual-Paradox). Da zudem kein Volkssouverän unmittelbar auftreten könne, müsse Demokratie Erscheinungsformen des Volkes (er-)finden. Maßen sich in diesem Zuge Personen an, im Namen künftiger Generationen zu agieren, käme dies einem Usurpationsakt gleich. Auch die Vorstellung,

¹ Oliver Hidalgo, Die Antinomien der Demokratie. Frankfurt am Main 2014; Wolfgang Merkel (Hrsg.), Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie. Wiesbaden 2015; Martin Sebaldt, Pathologie der Demokratie. Defekte, Ursachen und Therapie des modernen Staates. Wiesbaden 2015; Claus Offe, Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge. Frankfurt a. M. 2003.

² David Van Reybrouck, Gegen Wahlen. Warum Abstimmen nicht demokratisch ist. Göttingen 2016.

³ Jason Brennan, Gegen Demokratie. Warum wir die Politik nicht den Unvernünftigen überlassen dürfen. Berlin 2016.

⁴ „No one pretends that democracy is perfect or allwise. Indeed it has been said that democracy is the worst form of Government except for all those other forms that have been tried from time to time.“ – Winston Churchill, 1947

Verbände sollten die Interessen künftiger Angehöriger dieser Kollektive vertreten, könne angesichts der heutigen pluralen Gesellschaftsverhältnisse keine Geltung mehr beanspruchen. Ein drittes Spannungsfeld sei jenes zwischen Gleichheit und Individualität: Dass alle Individuen einzigartig seien und dennoch gleich, provoziere Konflikte. Die Überbrückung dieses Gegensatzes brauche Imagination, die Vorstellung von der Einzigartigkeit und Gleichheit künftiger Generationen überspanne dies aber. Die Schwierigkeiten, eine dem Ideal der Nachhaltigkeit genügende Politik zu formulieren, lägen in der Demokratie selber.

ERIK FRITZSCHE und ANSELM VOGLER (Dresden) ging es – in Weiterführung der Gedanken Oliver Hidalgo – um die Dauerhaftigkeit ökonomischer Wachstumsimperative in Demokratien als normative Basis nicht-nachhaltiger Entscheidungen. Ihr Ausgangspunkt war Seymour M. Lipsets Diktum: „The more well to do a nation is, the more it will sustain democracy“. Ihre Leitfrage: Brauchen Demokratien Wirtschaftswachstum? Sie identifizierten zunächst in der vergleichenden Forschung wenigstens drei Bedeutungen von „well to do“: 1) die Wirtschaftsleistung einer Nation, 2) die Verteilung von Reichtum und 3) das nationale Wirtschaftswachstum. Sie unterzogen Lipsets These mit Blick auf alle drei Bedeutungen einer empirischen Prüfung. Ergebnis: Damit Demokratien stabil sind, brauche es weder ein Mindestmaß an Wohlfahrt noch Wirtschaftswachstum, sondern vielmehr eine gewisse sozioökonomische Gleichheit. Dies entzieht einer wichtigen normativen Prämisse der Vernachlässigung künftiger Generationen die Grundlage: Demokratien benötigen demnach für ihren Fortbestand kein Wirtschaftswachstum. Entscheidend sei stattdessen die freiwillige Herrschaftsstabilisierung durch die Beherrschten (Legitimität) und eine gewisse Gleichartigkeit der Lebensverhältnisse. Fritzsche und Vogler argumentierten vor diesem Hintergrund für eine Verbreiterung des Legitimitätsverständnisses auch und gerade in der politischen Praxis.

Ob der berechtigten Zweifel an der Umsetzung dieser Forderungen in naher Zukunft fragte BERNWARD GESANG (Mannheim) nach institutionellen Vorkehrungen, um die Demokratie zukunftsfähig zu machen. Als Ursachen für den „Presentism“ der Demokratie machte er zunächst inkompetente Politiker, deren Anreizstrukturen (Wiederwahlmechanismus), den Meinungspluralismus (Vertretung einzelner Wählerinteressen), den variierenden Einfluss von Lobbygruppen (Organisations- und Mobilisierungspotentiale) und die Irrationalität des Wählers verantwortlich. Was könne man tun? Es sollten Anwälte zukünftiger Generationen in das demokratische Institutionengefüge eingebaut werden: Zukunftsräte, die mit Stimmrecht in den heutigen Gremien die Interessen künftiger Generationen vertreten. Sie müssten ihr Handeln an den Grundbedürfnissen später geborener Menschen orientieren. Es solle sich dabei nicht um reine Beratergremien handeln, sondern um eine „vierte Gewalt“ mit eigenen Kompetenzen – etwa das Recht auf Einsicht in alle Parlamentsdokumente, ein eigenes Gesetzinitiativrecht, die Möglichkeit eigener Ermittlungen und ein vollwertiges Vetorecht gegenüber den anderen Gewalten. Die Zukunftsräte sollten für lange, einmalige Perioden berufen werden. Sie müssten unabhängig gestaltet und von den Parteien unabhängig sein. Ihre demokratische Legitimation könnten sie durch Parlamentswahl oder die Bestimmung durch die Zivilgesellschaft erhalten. Vorbilder seien Israels von 2001 bis 2006 aktive „Commission for Future Generations“ und Ungarns Ombudsmann für zukünftige Generationen (2008-2012).

Auch wenn es gelingen sollte, so die Diskussion, solche Institutionen zu schaffen und sie mit demokratischer Legitimation auszustatten, bleibe ein grundlegendes, unlösbares Problem: Wir können heute nicht wissen, was in der Zukunft richtig oder falsch ist. Modelle, bei denen Treuhänder der kommenden Generation (z. B. Eltern, Verbände) für die Entscheidungen über die unmittelbare Zukunft Einfluss bekommen, könnten dieses Problem eventuell lösen. Ein anderer Ansatz können darin liegen, bestimmte Grundsätze in der Verfassung als Staatsziele zu definieren, deren Einhaltung spezielle Institutionen aktiv bewirken oder überwachen sollen.

Die Debatte um die Responsivität und die Leistungsfähigkeit von Demokratie leitete HANS-JOACHIM LAUTH (Würzburg) ein. Die Leistungsfähigkeit von Demokratie sei heutzutage aufgrund der hohen Komplexität und Heterogenität moderner Gesellschaften in Folge des wirtschaftlichen Wandels, der Globalisierung und sozialstruktureller Veränderungen begrenzt. Daraus sei ein neues Cleavage zwischen Globalisten und Regionalisten hervorgegangen. Um in solchen komplexen und fluiden Situationen Steuerungsfähigkeit beizubehalten, haben demokratische Regierungssysteme komplexe Entscheidungsstrukturen entwickelt, die mit dem Wechsel von Government zu Governance beschrieben worden seien. Die dadurch gestiegene Komplexität der Entscheidungsstrukturen erschwere es indes, Verantwortung klar zuzurechnen. Erschwerend komme hinzu, dass die nationale Gestaltungsmacht von Politik infolge internationaler Kooperationen und Verpflichtungen schwinde. Die Bevölkerung empfinde all dies als Systemversagen. In der Summe stehe darum auch die Integrationskraft der Demokratie vor großen Herausforderungen. Hierfür schaffe der Forschung zufolge die Konsensdemokratie Remedur. Beides – Governance und Konsensdemokratie – könne wiederum populistischen Gegenbewegungen den Boden bereiten, die nicht nur einfache Entscheidungsverfahren, sondern auch gesellschaftliche Homogenität fordern. Das genuine Potenzial von Demokratie liege in der öffentlichen Kommunikation. Diese setze allerdings ein hohes Bildungsniveau und aufgeklärte Bürger voraus. Demokratische Politik müsse dialogfähig bleiben, auch gegenüber scharfen Kritikern. Entscheidungen müssen demokratische Politik stärker als bisher erläutern und rechtfertigen, so Lauth.

SUSANNE PICKEL (Duisburg-Essen) unterstrich diese Ideen, indem sie ergänzte, Responsivität sei ein Dialogprozess von Eliten und Bevölkerung. Es gehe weniger um das Regieren – „für“ die Bürger als um das Regieren „mit“ den Bürgern. Selbst wenn der Demos nichts zu entscheiden hätte, brauche es einen funktionierenden Dialog von Politik und Bürgern. Vor allem die Demokratie sei auf den Austausch der Bürger mit den Politikern, den Austausch von Vorschlägen und Kritik und das Erklären von Politikergebnissen angewiesen. Dies finde heute jedoch kaum mehr statt. Da die Politik nicht rückgekoppelt sei an die Bürger, falle auch das Vertrauen in die Politiker gering aus. Die Problematik veranschaulichen Umfragen zu den verschiedenen Dimensionen von Demokratie: Die Zustimmung zur Idee der Demokratie sei allerorten hoch – rund neun von zehn Befragten befürworteten diesen Regierungstyp in den meisten westlichen Ländern. Die Zufriedenheit mit der Demokratie im eigenen Land liege jedoch nur noch bei rund 50 Prozent. Und nur rund ein Fünftel der Bürger habe den Eindruck, Einfluss auf politische Prozesse nehmen zu können. Das Vertrauen der Bürger müsse zurückgewonnen werden. Responsive Institutionen wie Bürgerdialoge könnten Abhilfe schaffen, da sie den Eindruck stärken, Politiker seien Ansprechpartner „vor Ort“ für die Bürger.

Die Diskussion verschiedenster Erfahrungen mit der Kommunikation zwischen Bürgern und Politikern stützte die These, es sei in der Demokratie zentral, dass die Bürger sich als Gleiche erfahren, als Menschen, die alle den gleichen Respekt erfahren. Wenn jedoch die Balance zwischen Vertrauen und Misstrauen in die Politik verloren geht und die Bürger mehrheitlich das Gefühl haben, sie hätten keinen Einfluss, entstehe ein Zynismus der Mehrheit.

Mit Blick auf jene demokratieimmanente Probleme, die bei den Regierenden angelegt sind, sah wiederum ECKHARD JESSE (Chemnitz) das Hauptproblem darin, dass Wähler nur Parteien, aber keine Regierung wählen können, da hierüber die Koalitionsbildung entscheidet. Damit sei die Forderung nach demokratischer Transparenz verletzt. Er wog verschiedene institutionelle Maßnahmen ab, die Abhilfe verschaffen sollen. Dies ist zum einen die Einführung eines Mehrheitswahlsystems, das zu Einparteienregierungen neige. In dem Fall würden die Wähler unmittelbar die Regierung wählen. Allerdings bezeichnete Jesse es als hochgradig

unwahrscheinlich, dass Länder, die bislang eine andere Praxis haben (wie Deutschland), ein Mehrheitswahlrecht einführen, da dies praktisch kleinere Parteien ausschaltet. Nicht zuletzt führe auch die Mehrheitswahl im Kernland dieses Wahlsystems – Großbritannien – nicht mehr zuverlässig zu Einparteienregierungen. Er lehnte diesen Vorschlag darum ab. Eine Alternative sei die Einführung einer Mehrheitsprämie für die stärkste Partei bzw. für das stärkste Lager, wie in Griechenland oder Italien. In einem solchen Fall ist vorher festgelegt, welche Koalitionen wählbar sind. Allerdings sei damit eine unvermeidbare Verzerrung der Stimmen verbunden. Eckhard Jesse votierte darum für die Einführung einer Nebenstimme. Dabei erhalte der Wähler, neben der „normalen“ Zweitstimme, die Möglichkeit einer Zweitpräferenz, die zum Zuge komme, wenn die mit der „normalen“ Stimme gewählte Partei unter die 5-Prozent-Hürde fällt. Damit die Wahlentscheidung dennoch berücksichtigt werden kann, solle sie über den Weg der Nebenstimme einer anderen Partei zugerechnet werden.

Präferenzwahlssysteme werden immer breiter genutzt, so ein Hinweis. Sie könnten mehrstufige, umständliche Wahlverfahren verkürzen und so zu einer höheren Wahlbeteiligung führen. Eine hohe Wahlbeteiligung sei kein demokratischer Qualitätsnachweis, wird dem entgegnet, sondern vor allem Zeichen einer starken politischen Polarisierung.

FRANK DECKER (Bonn) zäumte wiederum das Pferd von hinten auf: Auf die Schelte an „der“ Demokratie folge meist die Forderung nach „mehr“ direkter Demokratie – etwa bei der Kritik an der mangelnden Legitimität der repräsentativ verfassten Demokratie, an der fehlenden Responsivität vieler Politiker und am fiebrigen Dauerwahlkampf. Darum fragte Decker nach der Sinnhaftigkeit plebiszitärer Verfahren auf Bundesebene. Das Ziel, Volksentscheide im Bund einzuführen, sei zunächst eine plausible Forderung, da die Frage gestellt werden kann, warum ein Instrument, das auf Landesebene existiert, nicht auch woanders Umsetzung finden kann. Zugleich müsse differenziert werden: Gegen Abstimmungen über Verfassungsänderungen spreche aufgrund ihrer normativen Bedeutung prinzipiell wenig. Auch Initiativverfahren, die das Parlament zur Befassung mit einem bestimmten Thema veranlassen sollen, seien sinnvoll. Und schließlich sei es wenig problematisch, wenn die Regierung Referenden im Falle stark symbol- und konfliktträchtiger Themen (etwa Hamburgs Olympiabewerbung) in Gang setze. Die Gefahr, dass sich die Regierenden vor ihrer Verantwortung drückten, sei ein Popanz. Zugleich: Bestünde die Gefahr tatsächlich, müsste zuvorderst die „Justizialisierung“ der Politik geißelt werden. Äußerst kritisch äußerte sich Decker ausschließlich mit Blick auf „von unten“ ausgelöste Verfahren, da sie von den parlamentarischen Oppositionsparteien mehrheitlich genutzt würden, um Regierungspolitik „an der Regierung“ vorbei zu betreiben.

Den Blick auf die Regierten warf wiederum TOM MANNEWITZ (Chemnitz). Im Vordergrund stand die Frage, ob es für das, was Alexis de Tocqueville und John Stuart Mill als „Tyrannei der Mehrheit“ bezeichneten, in der heutigen Demokratie Anzeichen gibt und ob das ein demokratieimmanentes Problem sei. Es handle sich in sozialpsychologischer Hinsicht dabei um sozialen Konformitätsdruck, der mit Ausgrenzung, Stigmatisierung, Kommunikationsverweigerung und Delegitimierung drohe. Eine Reihe von Umfragen aus der jüngeren Vergangenheit deute darauf hin, dass – abhängig vom Thema – zwischen zehn und 70 Prozent der Befragten das Gefühl haben, nicht ihre wahre Meinung in der Öffentlichkeit kundtun zu können. Besonders treffe das auf Themen wie Migration, Geschlechterrollen und Ausländer zu. Die demokratische Mehrheitsregel legitimiere den Konformitätsdruck und garantiere Meinungsfreiheit – ihrerseits eine Voraussetzung politischen Konformitätsdrucks. Unter Rekurs auf liberale, neorepublikanische und deliberative Demokratietheorien wurde gezeigt, dass Konformitätsdruck – sobald es um Fragen von allgemeinverbindlicher Tragweite gehe – inkompatibel mit Demokratie ist: Die individuelle Autonomie werde untergraben, die Partizipation eines Teils der Bevölkerung gehemmt, der deliberative Rahmen (wie Offenheit und Inklusion)

verletzt. Institutionelle Gegenmaßnahmen könnten allenfalls langfristig auf die Förderung einer „Kultur der Meinungsfreiheit“ (politische Bildung) und auf die politische Pluralisierung der Medienlandschaft hinauslaufen.

Alle drei Dialoge führten – nach den einführenden Impulsen der Referenten – zu ausgedehnten Gedankenaustauschen. Dem von der Schader-Stiftung angeregten Format – es handelte sich um Gespräche mit maximal 20 Teilnehmern – war die „Werkstattatmosphäre“ geschuldet, die zum offeneren und ungezwungeneren Reden einlud als manch größere Tagung. Die Debatten überschritten nicht nur die Grenzen der Politikwissenschaft, sondern auch der akademischen Welt überhaupt. Dabei wurde – trotz aller normativen und fachlichen Unterschiede – Eines deutlich: Die Erforschung der strukturimmanenten Demokratiedefekte befindet sich noch am Anfang. Wenngleich die größten „Baustellen“ mittlerweile bekannt sind, tut sich die Sozialwissenschaft noch immer schwer, institutionelle Reformvorschläge, die den Werten und Prinzipien konstitutioneller Demokratie Rechnung tragen, zu unterbreiten. Obwohl sich die Mehrheit der Referenten zudem skeptisch über die praktischen Aussichten der eigenen (sowie anderer) Reformvorschläge zeigte und insofern die begrenzten Erwartungen an die Wirkmächtigkeit der Politikwissenschaft offenkundig wurden, wäre die Veranstaltung ohne die unausgesprochene Zustimmung zur Frage „Wer soll normative Richtungen vorgeben, wenn nicht Ihr?“⁵ kaum zustande gekommen.

⁵ Gesche Schifferdecker, Wer soll normative Richtungen vorgeben, wenn nicht Ihr? – Ein Appell an die Politologie, in: Blog Zoon Politikon, <http://scienceblogs.de/zoonpolitikon/2016/05/12/wer-soll-normative-richtungen-vorgeben-wenn-nicht-ihr-ein-appell-an-die-politologie-gastbeitrag/> (07. 07. 2017).

Programm „... die beste Regierungsform bisher“? Gesprächsreihe „Defekte der Demokratie“

1. Juni 2017: Nichts übrig für die Zukunft? – Demokratie und Nachhaltigkeit

- Oliver Hidalgo (WWU Münster): Von den Antinomien zu den Strukturdefekten der Demokratie – Eine theoretische Analyse mit einem Ausblick auf das politische Problem der Nachhaltigkeit
- Erik Fritzsche/Anselm Vogler (TU Dresden): Braucht Demokratie Wirtschaftswachstum? Demokratische Wachstumsimperative als wackelige Grundlage für nicht-nachhaltige Politik
- Bernward Gesang (Universität Mannheim): Wie sollte eine Demokratie aussehen, die Nachhaltigkeit kann?

14. Juni 2017: Was kann, was soll? – Zwischen ungenutzten Potentialen und übersehenen Grenzen demokratischer Leistungsfähigkeit

- Hans-Joachim Lauth (Universität Würzburg): Demokratie in komplexen Gesellschaften – Responsivität, Komplexität, Populismus
- Susanne Pickel (Universität Duisburg-Essen): Responsivität in der repräsentativen Demokratie. Ein Weg aus der Politiker- und Parteienverdrossenheit?

26. Juni 2017: „Jedes Volk hat die Regierung, die es verdient.“ – Regierende und Regierte in der Demokratie

- Frank Decker (Universität Bonn): Volksgesetzgebung – ein Allheilmittel gegen die Gebrechen der Demokratie?
- Eckhard Jesse (TU Chemnitz): Der mangelnde Einfluss der Bürger auf die Regierungsbildung – drei Reformvorschläge in der Diskussion
- Tom Mannewitz (TU Chemnitz): Warum Konformitätsdruck der Demokratie schadet. Die „Tyrannei der Mehrheit“ auf dem Prüfstand