



Ingeborg Gabriel

Erosion der Demokratie? Eine Problemanzeige

Die Demokratie, sowie die demokratische Politik insgesamt, befinden sich in einer massiven Misstrauenskrise. Seit Jahren abnehmende Zustimmungswerte für politische Institutionen und der Vertrauensverlust für Politiker als Berufsgruppe sowie die sinkende Wahlbeteiligung weisen darauf hin, dass jene Regierungsform, die heute praktisch alternativlos anerkannt wird, im Konkreten einem wachsenden Unbehagen ausgesetzt und von Erosionsprozessen bedroht ist.

Als die kommunistischen Regime in Ost- und Mitteleuropa vor mehr als zwanzig Jahren unerwartet implodierten, war dies anders. Die liberale Demokratie hatte sich durchgesetzt. Das war nicht zuletzt dem jahrzehntelangen mutigen Einsatz von Einzelnen und Gruppen zu verdanken, die sich – christlich oder humanistisch motiviert – unter Gefährdung der eigenen Existenz gegen die Verweigerung der bürgerlichen und demokratischen Partizipationsrechte zur Wehr gesetzt hatten. Daran ist gerade auch in einer Situation wachsender politischer Desorientierung und zunehmender Politik- und Demokratieverdrossenheit zu erinnern. Denn darin zeigt sich, dass der Wert demokratischer Ordnungen vor allem auch durch die Erfahrung seines Gegenteils bestimmt ist. So hält es der bekannte katholische Philosoph der Zwischenkriegszeit, Jacques Maritain, angesichts der Bedrohung durch totalitäre Regime in „Christentum und Demokratie“ (1943) für überflüssig, die Bedeutung von Demokratie zu begründen und der österreichische Nationalökonom Josef Schumpeter schreibt in seinem Klassiker „Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie“ (1942) dass allein schon „das Wort (...) zu einer Fahne, zu einem Symbol all dessen werden (kann), was dem Menschen teuer ist, was er an seinem Lande liebt, ob es nun rational dazu gehört oder nicht.“¹ Pragmatischer aber gleichfalls eindrücklich formulierte Winston Churchill: Wir wissen, dass wir in einer Demokratie leben, wenn es um 6:00 Uhr früh klingelt und wir sicher sein können, dass es der Milchmann ist.

Die schrecklichen politischen Erfahrungen einer ganzen Generation waren es denn auch, die nach dem Zweiten Weltkrieg zur zweiten Demokratisierungswelle führten (die erste war jene der Einführung von Demokratien im 18./19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts). Der Fortbestand kommunistischer Regierungen in Mittel- und Osteuropa gab den freien Demokratien darüber hinaus auch ihr Profil als Teil der „freien Welt“, auch wenn man im kommunistischen Osten suchte, den Begriff selbst umzudeuten (Deutsche Demo-

kratische Republik) – eine fragwürdige Praxis, die die Geschichte der Demokratie begleitet, und auch heute durchaus aktuell ist.

Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs stieg nicht nur in Europa, sondern auch global die Anziehungskraft der Demokratie steil an. Samuel Huntington hat dies als die Dritte Welle der Demokratisierung bezeichnet – ein Trend, der sich bis heute fortsetzt. Die Zahl der autokratischen oder totalitären Staaten nimmt kontinuierlich ab,² wobei auch in nicht demokratischen Ländern (wie China, Saudi-Arabien, Iran) oppositionelle Gruppen mutig für demokratische Partizipationsrechte eintreten. Der „Arabische Frühling“ stand gleichfalls unter demokratischen Vorzeichen. Damals war vielfach die Rede von der neu gewonnenen Würde. Nicht-demokratische Regime werden demnach heute nicht nur als repressiv, sondern auch als im Gegensatz zur menschlichen und bürgerlichen Würde stehend empfunden. Das ist eine beachtliche Entwicklung, wenn auch gerade das Beispiel der arabischen Welt erkennen lässt, wie voraussetzungsreich und damit auch schwierig die Etablierung und der Erhalt demokratischer Institutionen sind. Das zeigt auch jeder Blick in die europäische Geschichte.

Die gegenwärtige Situation ist demnach paradox. Einerseits ist die Demokratie als Regierungsform erstaunlich erfolgreich. Zugleich ist sie jedoch aus unterschiedlichen Gründen beachtenswerten Erosionsprozessen ausgesetzt. Dies muss gerade auch aus sozialethischer und konkreter Sicht bedacht werden, um ihren Erhalt abzusichern.

Was ist eine Demokratie? – Institutionelle und normative Aspekte

Demokratie lässt sich institutionell als jene Form politischer Herrschaft definieren, in der die Regierenden periodisch durch die Zustimmung aller Staatsbürger und Staatsbürgerinnen in freien Wahlen auf der Basis der Gleichheit legitimiert werden. Parteien als Weltanschauungsgemeinschaften und Interessenverbände treten dabei in Konkurrenz um die Wählerstimmen. Demokratie hat jedoch neben dieser institutionellen und kompetitiven auch eine normative Seite: Konkurrenz um Stimmen, Ämterrotation und Partizipation durch Wahlen sind rückgebunden an eine Verfassungsordnung, deren Grundlage die Menschenrechte darstellen.

Dies ist das eigentlich Neue an der modernen Demokratie, im Gegensatz zur antiken Polisdemokratie des 5. Jahrhunderts v. Chr., die als reine Mehrheitsherrschaft konzipiert war

und daher von Platon als „Tyrannei der Mehrheit“ kritisiert wurde. Dieses negative Diktum wirkte bis in die Zeit der Aufklärung nach. Kant spricht in seiner Schrift „Zum ewigen Frieden“ daher nicht von Demokratie, sondern von der Republik als jener Regierungsform, die Freiheit und Selbstbestimmung der Regierten am besten garantiert.

Diese moderne Demokratie wurde im 17./18. Jahrhundert durch die Aufklärung vorbereitet und politisch im 18./19. Jahrhundert zuerst in den Vereinigten Staaten von Amerika und in Frankreich und dann in den anderen europäischen Staaten revolutionär durchgesetzt. Die Realisierung der Demokratie als Volksherrschaft wurde in nationalen Großstaaten dadurch ermöglicht, dass sie als repräsentative Demokratie konzipiert ist, d.h. die gewählten Volksvertreter in eigener Verantwortung vor ihrer Wählerschaft handeln. Durch Grundrechte ist sie zudem konstitutionell gegen Missbrauch und Willkür abgesichert. Die Menschenrechte bilden also ihr verfassungsmäßiges Rückgrat, das Regierende und Regierte gleichermaßen verpflichtet und dem demokratischen Prozess vorgeordnet und entzogen ist. Das deutsche Grundgesetz formuliert daher: „Das deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.“ (Art. 1 Abs. 2) Eine derartige konstitutionelle Demokratie sichert auch den Minderheiten Rechte zu, schützt so die Freiheitssphäre aller und ermöglicht aufgrund von Meinungs-, Versammlungs- und Pressefreiheit die politischen Aktivitäten von Parteien und zivilgesellschaftlichen Institutionen. Diese grundsätzliche Verpflichtung der Demokratie auf die Menschenrechte als Grundrechte wurde völkerrechtlich – im Schlussdokument der Menschenrechtskonferenz von 1993 – festgeschrieben (Abschnitt I, Ziffer 1).

In seiner Eröffnungsrede sagte der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen Boutros Boutros-Ghali, dass „die Demokratie jene Rahmenordnung sei, innerhalb derer die Menschenrechte am besten gewährleistet werden können“.

Die Kritik, die demokratische Regierungsform sei keiner Wahrheit verpflichtet, trifft daher so nicht zu. Die liberale Demokratie ist zwar nicht an eine religiöse Wahrheit, wohl aber an die Menschenrechte als vorpositive Personrechte gebunden. Demokratietheoretisch bedeutet das, dass jene populistische Demokratiekritik, die in der Begrenzung der Volkssouveränität durch die Grundrechte eine Verfälschung der „wahren“ Demokratie sieht, ins Leere geht. Gerade auch angesichts der deutschen und österreichischen Geschichte muss

Demokratie ist kein reiner Abstimmungsmechanismus, in dem die Mehrheit ihre Vorstellungen durchsetzen kann. Sie muss zugleich die Rechte aller und eben gerade auch der Minderheiten respektieren.

betont werden: Es gibt Rechte, über die nicht abgestimmt werden kann und darf. Im westlichen Kontext sind Menschenrechte und Demokratie aufgrund ihrer historischen Genese eng miteinander verbunden, da sie beide gemeinsam schrittweise durchgesetzt wurden. Dieser Konnex ist für die liberale Demokratie auch normativ. Demokratie ist kein reiner Abstimmungsmechanismus, in dem die Mehrheit ihre Vorstellungen durchsetzen kann. Sie muss zugleich die Rechte aller und eben gerade auch der Minderheiten respektieren, sonst widerspricht sie ihrer humanen Grundidee, was zu gravierender Unterdrückung von Minderheiten (zu denen auch Frauen gehören können) führen kann. Die gegenwärtige Debatte um die Möglichkeit einer „illiberalen“ Demokratie zeigt dies. Die demokratische Regierungsform bedarf demnach aus sozialetischer Sicht einer grundrechtlichen Basis. Mehrheitsentscheidungen müssen an eine Verfassung gebunden sein, deren Kern die Achtung der gleichen Menschenwürde und Freiheit aller Bürger und Bürgerinnen bildet.

Erosion der Demokratie: vier Problemanzeigen

Die Schwächung des Nationalstaats durch Kompetenz- und Machttransfers auf die supra- und internationale Ebene

Nationalstaaten bilden die Grundlage der Demokratie, die einen funktionierenden Staat, einschließlich eines effektiven Gewaltmonopols und einer kompetenten Bürokratie voraussetzt.³ Die souveränen Territorialstaaten und damit notwendig auch die Demokratie geraten heute jedoch durch zwei gegenläufige Entwicklungen unter Druck. Zum einen stellen ethnische Gruppen die Legitimität multiethnischer Staaten infrage. Diese Tendenz führte in den 1990-er Jahren zum Zerfall der Sowjetunion und Jugoslawiens (vielfach begleitet von Bürgerkriegen) und zur Bildung neuer Kleinstaaten. Starke Sezessionsbewegungen gibt es gegenwärtig auch in Spanien (Katalonien, Basken), in Großbritannien (Schottland) und in anderen Staaten Europas. Außerhalb Europas sind es vor allem die während der Kolonialherrschaft künstlich gezogenen nationalen Grenzen, aber auch traditionelle Stammesherrschaften, die bestehende Nationalstaaten von unten gefährden.

Bestehende Nationalstaaten sind gegenwärtig jedoch vor allem Erosionsprozessen von oben ausgesetzt, da globale Problemlogiken wie Klimawandel, Migration, aber auch internationale Kriminalität u. Ä. mehr, die die Problemlösungskapazität selbst großer Staaten überfordern, politisch abgestimmte globale oder wenigstens regionale Lösungen verlangen. Dies erfordert jedoch einen Machttransfer von nationalen hin zu internationalen bzw. regionalen Institutionen und Akteuren. Die Einbindung aller Staaten in ein dichtes Netz globaler und regionaler Vertragsverpflichtungen verringert notwendigerweise die Spielräume nationaler Politik. Nationale Parlamente verlieren an Bedeutung und die Möglichkeit demokratischer Einflussnahme durch die Wähler und Wählerinnen sinkt. Da die supranationalen, europäischen und die internationalen Institutionen nur teilweise oder gar nicht demokratisch legitimiert sind, kommt es somit zu einem beachtlichen Kompetenz- und Machttransfer von demokratisch legitimierten zu demokratisch nicht legitimierten Institutionen, was die demokratischen Entscheidungsprozesse auf nationaler Ebene tendenziell aushöhlt. Damit gerät auch die Idee einer Gemeinschaft, die sich selbst regiert und so ihre eigene Zukunft bestimmt, als das Herzstück jeder demokratischen Ordnung unter Druck.

Sollen sich nicht die Ohnmachtsgefühle weiter Bevölkerungsschichten und die Skepsis hinsichtlich der Problemlösungskapazität der Demokratie verstärken, so braucht es daher eine Stärkung der Demokratie auf europäischer, ja internationaler Ebene sowie eine Erziehung zum europäischen bzw. Weltbürger. Faktisch ist freilich vielfach das Gegenteil der Fall: In fast allen europäischen Ländern zeichnet sich der besorgniserregende Trend zu einer Provinzialisierung der Mentalität ab, der oftmals noch durch die Berichterstattung vieler Medien gefördert wird. Auch hier wird nämlich bisweilen ein Rückzug in die eigenen überschaubaren Lebenswelten als positives Leitbild suggeriert. Am Rande sei vermerkt (wiewohl für die Demokratie in Europa höchst bedeutsam), dass die „neuen“ Demokratien in den post-kommunistischen Ländern durch diesen Machtverlust vor noch größere Probleme gestellt werden als die „alten“ etablierten Demokratien, da die politische Transformation hier zugleich den Übergang vom demokratischen Ideal zur vielfach um vieles komplexeren und auch weniger attraktiven demokratischen Wirklichkeit bedeutet.

Wenn, wie Horst Brunkhorst schreibt: „Die Stürme der Globalisierung ... die wichtigsten Funktionssysteme und Wertsphären der Gesellschaft aus ihren nationalstaatlichen Ver-

ankerungen losgerissen und der Kontrolle durch demokratische Normierung weitgehend entzogen (hoben)“⁴, dann gilt dies vor allem auch für die Demokratie. Diese steht somit vor der gigantischen Aufgabe, auf internationaler und europäischer Ebene die Defizite auszugleichen, die sie aufgrund entsprechender Globalisierungs- und Integrationsprozesse erlitten hat.

Das Ungleichgewicht zwischen globalisierter Wirtschaft und nationaler Politik

Auf andere Weise, aber gleichfalls substantiell führt die Globalisierung der Wirtschaft zu einer Erosion nationalstaatlicher und damit demokratisch legitimer Macht. Die mit dem Nationalstaat früher wenigstens in der Theorie deckungsgleiche Nationalökonomie wandelte sich in den letzten Jahrzehnten rasant zu einer Globalökonomie, die sich der Kontrolle einzelner Staaten entzieht. Die Liberalisierung des globalen Handels (erst im Rahmen des GATT, dann der WTO), vor allem des Finanzhandels seit Beginn der 1990-er Jahre, beschleunigte diesen Prozess. Ulrich Beck unterscheidet dabei zwischen Globalisierung als einen durch technische Innovationen vorangetriebenen Prozess der Intensivierung globaler Kommunikation und einen Globalismus als der politisch vorangetriebenen Idee, dass deregulierte globale Märkte der Wohlstandsmehrung am besten dienen. Während Globalisierung aufgrund technischen Fortschritts unumkehrbar ist, ist Globalismus das Resultat modifizierbarer politischer Entscheidungen. Durch den Wettbewerb um Kapitalinvestitionen, technisches Know-how und vor allem Arbeitsplätze, dem Staaten in einer globalistischen Wirtschaft ausgesetzt sind, sowie aufgrund der damit verbundenen Interessen transnationaler Unternehmen, ist eine Revision der Liberalisierungspolitik, wie sich in den letzten Jahren vor allem im Finanzbereich gezeigt hat, allerdings nur begrenzt möglich. Das Ungleichgewicht von global agierenden Konzernen und nationalen Parlamenten beschneidet jedoch die politische Entscheidungsmacht und beschädigt damit die Demokratie, die von Bürgern und Bürgerinnen zunehmend als ohnmächtig erfahren wird, z. B. in der Konkurrenz um Wirtschaftsstandorte. Dies gilt auch für größere Staaten. Der Machtverlust des Nationalstaats ist demnach ein generelles Phänomen, wenn auch Staaten je nach ihrer Größe unterschiedlich stark davon betroffen sind. Wirtschaftliche Globalisierung öffnet zugleich Tür und Tor für politische Manipulationen, wenn europäische und globale Institutionen grundsätzlich für das eigene Politikversagen verantwortlich gemacht

werden können. In diesem Sinne hat der Wirtschaftsnobelpreisträger Robert Solow einmal treffend formuliert: *Oh globalization – it's a marvelous excuse for many things.*

Mit dem Nationalstaat verliert auch die nationale Öffentlichkeit und mediale Meinungsbildung an Bedeutung und damit die vernünftige Argumentation in Informations- und Aushandlungsprozessen. Dieser Trend wird durch einen Wandel von einer Reflexions- hin zu einer Bild-Kultur, die die Personalisierung und Skandalisierung fördert, massiv verstärkt.

Freiheit und Gleichheit: Soziale Gerechtigkeit als Basis der Demokratie

Moderne Staaten versprechen ihren Bürgern und Bürgerinnen Freiheit und Gleichheit, wobei die Balance zwischen beiden immer neu auszuhandeln ist. Die Abnahme sozialer Gleichheit, die seit ca. 20 Jahren überall stattfindet, ist von daher demokratiegefährdend. Ralf Dahrendorf, ein führender liberaler Sozialdenker, hat die gleichzeitige Realisierung von politischem und wirtschaftlichem Liberalismus, von politischer Freiheit und sozialer Gleichheit als „Quadratur des Kreises“ bezeichnet. Die Spannung zwischen beiden muss besonders in Zeiten des sozialen Umbruchs durch Aushandlungsprozesse verringert werden, um die ontiegalitären Konsequenzen individueller Wirtschaftsfreiheit mit dem politischen Gleichheitsideal der Demokratie zu vermitteln. Die Leistung der sozialen Marktwirtschaft als normativem politischem Leitbild bestand eben darin, diese sozialen Kompromisse auch ideell abzusichern. Sie war daher auch ein entscheidender Faktor für die Stabilität der Demokratie nach dem Zweiten Weltkrieg. Durch die Globalisierung der Wirtschaft werden nicht nur diese nationalen Aushandlungsmechanismen, sondern auch die finanziellen Ressourcen des Staates für eine ausgleichende Sozialpolitik geschwächt. Dadurch gerät auch das immer prekäre Gleichgewicht zwischen „Arbeit und Kapital“ in Gefahr. Global agierende transnationale Unternehmen errichten ihre Produktionsstätten bekanntlich dort, wo die Lohn- und Lohnnebenkosten am niedrigsten sind. Die daraus resultierende Senkung von Steuersätzen für Unternehmen und die geringeren Steuereinnahmen verringern den politischen Spielraum für Sozialausgleich und die Bereitstellung öffentlicher Güter – und erhöhen die Staatsverschuldung.⁵ Die sich in allen europäischen Ländern weitende Schere zwischen den Einkommen der Ärmern, des Mittelstands und den (Super)Reichen ist nur solange demokratieverträglich, als sie nicht zu wirklichen

„Oh globalization – it's a marvelous excuse for many things.“

Robert Solow

Wohlstandsverlusten führt. Das aber ist gegenwärtig in vielen europäischen Ländern der Fall (neben Griechenland auch Irland, Portugal, Italien, Spanien, Ungarn, Rumänien u.a.), was das Vertrauen in die Problemlösungskapazität von Demokratien zwangsläufig weiter reduziert. Die europäische Geschichte des 20. Jahrhunderts ist ein warnendes Beispiel dafür, dass Demokratien an der sozialen Frage scheitern können, auch wenn es große nationale Unterschiede hinsichtlich des politisch Verkräftbaren gibt (so zwischen den USA und Europa). Der Bestand der Freiheits- und Partizipationsrechte ist demnach – wie die Menschenrechtskonferenz von 1993 betonte – untrennbar mit den sozialen Menschenrechten verbunden, die die Erfüllung materieller Grundbedürfnisse und ein Mindestmaß an sozialer Sicherheit zum Ziel hoben.

Ebendies wurde im Ökonomismus der 1990-er Jahre vielfach vergessen. Die Ideologie des reinen Marktes in Verbindung mit einer allgemeinen Bereicherungsmentalität und einer zunehmenden Abgehobenheit wirtschaftlicher und politischer Eliten unterhöhlt das Vertrauen in ein politisches System, das den national gebundenen Schichten zunehmend Einkommensverluste abverlangt, während die Reichen davon profitieren. Systemisch bedingte enge Verflechtung von Wirtschaft und Politik sowie die wachsende Vermögens- und Kapitalkonzentration erhöhen auch die Korruptionsanfälligkeit der Politik – so die durchaus plausible Post-Demokratie-These von Colin Crouch.⁶

Demokratische Rechte und Pflichten/Tugenden gehören zusammen

Wie der deutsche Staatsrechtler Ernst-Wolfgang Böckenförde bereits in den 1970-er Jahren formulierte: Die liberale Demokratie lebt von moralischen Voraussetzungen, die sie selbst nicht schaffen kann (sogenanntes Böckenförde-Paradoxon).⁷ Diese bilden gleichsam den moralischen Sockel, auf dem das politische wie übrigens auch wirtschaftliche System aufruht.⁸ Es handelt sich dabei um staatsbürgerliche Haltungen respektive politische Tugenden, die für das Funktionieren von Demokratie unabdingbar sind. Zu nennen sind hier: die Bereitschaft, sich grundsätzlich an die Gesetze zu halten, aber ihnen gegenüber auch Widerstand zu leisten, wenn sie unmoralisch oder dem Gemeinwohl entgegengesetzt sind; ein entsprechendes Maß an politischem Interesse und Informiertheit bei Bürgern und Bürgerinnen. Diese müssen auch bereit sein, sich in ausreichender Zahl aktiv

Demokratie erfordert auch Kompromissbereitschaft und die gesellschaftliche Akzeptanz von Kompromissen, die nicht als Schwäche ausgelegt werden dürfen.

Im demokratischen Prozess zu beteiligen und politische Verantwortung zu übernehmen. Der Beruf des Politikers verlangt dabei in Demokratien hohe moralische Fähigkeiten, wie die Anerkennung des Anderen (vor allem auch des politischen Gegners) sowie der demokratischen Spielregeln; die Bereitschaft zur fairen Kooperation, ebenso wie die innere Kraft, (Wahl)Niederlagen hinzunehmen, also ein hohes Maß an Frustrationstoleranz; vor allem aber muss der Politiker respektive die Politikerin – wie Max Weber betonte – die Kunst des Möglichen beherrschen und zum Bohren harter Bretter mit Beharrlichkeit und Augenmaß fähig sein. Demokratie erfordert auch Kompromissbereitschaft und die gesellschaftliche Akzeptanz von Kompromissen, die nicht als Schwäche ausgelegt werden dürfen. Diese politischen und demokratischen Haltungen sind nicht selbstverständlich und daher auch nicht ein- für allemal gesichert. Politische Tugenden müssen vielmehr durch (politische) Bildung in Familie, Schule und zivilgesellschaftlichen Vereinigungen, aber auch durch die Medien gefördert werden. Sie zu erwerben liegt aber auch in der Verantwortung des Einzelnen. Dem Recht zur demokratischen Partizipation entspricht so die Pflicht, sich die dafür notwendigen individuellen Voraussetzungen zu eigen zu machen, um sich so aktiv am demokratischen Prozess beteiligen zu können. Demokratien sind demnach mehr als institutionelle Arrangements für einen technokratischen Interessen- und Machtausgleich. Sie beruhen vielmehr auf der je neu einzuübenden Zivilität und vernünftigen Argumentationsfähigkeit und -bereitschaft eines großen Teils der Bürger und Bürgerinnen und in besonderer Weise der Politiker und Politikerinnen. Anderenfalls entarten sie zur „Zuschauerdemokratie“.

Ein zunehmender ethnischer und religiöser Pluralismus stellt heute alle europäischen Staaten zudem vor die Herausforderung, die soziale Kohäsion und damit jene Werte, die für ein ziviles und demokratisches Zusammenleben notwendig sind, zu festigen. Erhalt und Stärkung dieses Fundaments der Demokratie erfordern aber, dass demokratische Verhaltensnormen auch in anderen Lebensbereichen eingeübt werden. Dafür braucht es entsprechende Partizipationsmöglichkeiten in allen Gesellschaftsbereichen, angefangen bei der Erziehung und in der Schule, aber auch am Arbeitsplatz.

Demokratie als „Volksherrschaft“ lebt per definitionem davon, dass die Staatsbürger überzeugt sind, realen Einfluss auf das politische Geschehen nehmen zu können. Diese Einflussnahme vollzieht sich traditionell über Wahlen sowie über die aktive Mitwirkung in

Parteien und Interessenvertretungen. Die Krise eben dieser Institutionen ist daher auch kritisch für die Demokratie. Neue zivilgesellschaftliche Bewegungen, die sich fluktuierend für einzelne sozialpolitische Anliegen engagieren, oder reine Protestgruppen können dieses Vakuum nicht füllen. Inwieweit eine Direktdemokratie nach Schweizer Vorbild die Demokratieverdrossenheit überwinden helfen kann, ist umstritten. Die stärkere Möglichkeit zur Bürgerbeteiligung festigt zwar die kollektive demokratische Identität, kommt aber auch Demagogen entgegen.⁹

Demokratie „jenseits des Nationalstaats“: Europäisch und international

Machttransfers auf die europäische und internationale Ebene sind angesichts von globalen und europäischen Problemlagen unvermeidbar. Dies bedeutet, dass es längerfristig direkt oder indirekt demokratisch legitimierter Institutionen bedarf, soll es nicht zu einer Auszehrung der Demokratie kommen. Es geht dabei um nicht mehr und nicht weniger als eine Neuerfindung der Demokratie in einer neuen Größenordnung. Auf der europäischen Ebene liegt dies durchaus im Bereich des Möglichen. Gleichwohl ist die seit über fünfzig Jahren sich Schritt für Schritt entwickelnde europäische Integration immer von einem gravierenden Demokratiedefizit begleitet, respektive überschattet gewesen. Alle Versuche, es nachhaltig zu überwinden, waren bisher nur sehr begrenzt erfolgreich. Die alle fünf Jahre stattfindenden Wahlen zum EU-Parlament (seit 1979) sind zweitrangige nationale Nebenwahlen geblieben, in denen im Wesentlichen über nationale Politik abgestimmt wird. Die EU-Parlamentarier fühlen sich trotz erweiterter Befugnisse vor allem ihren Heimatparteien verantwortlich bzw. sind, was ihre Karrierechancen betrifft, von ihnen abhängig. Die vier europäischen Parteienbünde Sozialdemokraten, Liberale, Christdemokraten und Grüne konnten bisher nur begrenzten Einfluss gewinnen, wiewohl die Zahl der national verpflichtenden Gesetze, die auf EU-Ebene beschlossen werden, bei aller Schwierigkeit, exakte Zahlen anzugeben, weit über 50 % liegt (in manchen Bereichen soll sie bis 80 % betragen).

Dass dies nicht längst zu massiven politischen Änderungen geführt hat, ist nicht nur demokratiepolitisch höchst bedenklich, sondern schwächt auch die Europäische Union, wie sich gerade auch in kritischen Zeiten zeigt. Es mangelt an einer europäischen Zivilgesellschaft sowie einer europäischen Öffentlichkeit, an europäischen Institutionen,

die demokratisch legitimierte Lösungen vorantreiben können. Um dies zu ändern, gelten europäische Referenden als eine Möglichkeit. Auch sie setzen jedoch einen europäischen Argumentationsraum voraus. Am ehesten könnte die Demokratie auf europäischer Ebene wohl durch die Direktwahl wichtiger Entscheidungsträger, wie des Kommissionspräsidenten, vorangetrieben werden, die ihrerseits zur Bildung einer europäischen Öffentlichkeit beitragen würde. Der sich seit Jahren verringernde „permissive Konsensus“ der Bürger gegenüber der EU hat in Zeiten ernster Krisen dramatisch abgenommen. Dies macht es heute schwieriger, das politische Versäumnis einer Stärkung der europäischen Demokratie auszugleichen, wiewohl gerade heute eine Vertiefung der Politischen Union und damit auch der europäischen demokratischen Institutionen dringlich ist. Peter Bofinger, Jürgen Habermas und Julion Nida-Rümelin haben einen großen Integrationsschritt gefordert, um die aktuelle Krise des Euroraums zu überwinden und die europäische Position in der Weltpolitik zu erhalten. Nur durch eine derartige erneuerte Selbstermächtigung der Politik könne zudem das Übergewicht wirtschaftlicher Macht wieder eingefangen und die soziale Dimension Europas gestärkt werden. (Einspruch gegen die Fossadendemokratie, FAZ 3. 8. 2012). Dies würde jedoch einen politisch tiefgreifenden Gesinnungswandel und eine massive Aufklärung der Öffentlichkeit darüber verlangen, was auf dem Spiel steht. Dabei kommt dem Experiment einer supranationalen europäischen Demokratie auch global sowie für andere Regionen exemplarische Bedeutung zu, da außerhalb Europas die Union trotz all ihrer Schwächen als Vorbild für regionale Zusammenschlüsse gesehen wird.

Es gibt inzwischen auch durchaus ernst zu nehmende Überlegungen zur Globaldemokratie, so zum Beispiel jene des Schweizer Philosophen Otfried Höffe und des Politikwissenschaftlers David Held. Beide fordern einen universalen Minimalstaat aufbauend auf bestehenden internationalen Institutionen, „eine auf Gerechtigkeit verpflichtete Weltrechtsordnung und eine demokratische Organisation“,¹⁰ deren konstitutionelle Grundlage Menschenrechte, Gewaltenteilung und die Prinzipien der Subsidiarität sowie des Föderalismus bilden sollen. Ein demokratisch legitimierter „Welttag“ – analog dem Deutschen Bundestag – sollte als Weltparlament vor allem mit Aufgaben der Friedenssicherung, aber auch anderen nur global regelbaren Problemen betraut sein (Umwelterhaltung, Eindämmung des

internationalen Terrorismus, des Drogenhandels, der Verbreitung von ABC-Waffen u. Ä. mehr). Eine derartige „kosmopolitische Demokratie“ (David Held) als konsolidierte und gestärkte Version der Vereinten Nationen bedürfte regionaler Zwischen- und Vermittlungsebenen ebenso wie entsprechender NGO's als Nukleus einer Weltöffentlichkeit. Für alle diese Ebenen stellt sich die Frage nach in je eigener Weise demokratisch legitimierten Institutionen. Dass dies gigantische Fragen aufwirft, ist ebenso offenkundig, wie die Tatsache, dass die politische Durchsetzung derartiger Strukturen selbst längerfristig illusorisch erscheint. Zugleich sind derartige Überlegungen jedoch mehr als ein Glasperlenspiel: Denn wenn es stimmt, dass eine rein nationalstaatlich konzipierte Demokratie angesichts der Machtgewinne europäischer und transnationaler Institutionen zunehmend auf schwachen Beinen steht und eine wirtschaftliche auch eine politische Globalisierung zur Realisierung des Weltgemeinwohls verlangt, dann handelt es sich dabei trotz allem um eine zentrale Zukunftsfrage für die Demokratie.¹¹

Die Verantwortung von Kirchen und Religionsgemeinschaften

Das Weltgemeinwohl als globaler Bezugspunkt politischen Handelns ist eine Forderung der katholischen Sozialverkündigung seit der Enzyklika *Pacem in terris* (1963) von Johannes XXIII. (PT 69). Die Enzyklika *Caritas in veritate* von Papst Benedikt XVI. (CV 7) greift sie mit der Begründung auf, dass eine globalisierte Welt auch einer globalen politischen Ordnung bedarf – unabhängig davon, wie diese im Einzelnen aussehen mag. Auch die Tatsache, dass die Demokratie, wie wir sie kennen, im christlichen Kulturkreis entstanden ist und der bei weitem größte Teil der heute demokratischen Staaten durch ihre Geschichte christlich geprägt ist, bringt für die Kirchen eine besondere Verantwortung mit sich. Abschließend soll daher kurz die katholische Position zur Demokratie dargestellt und danach gefragt werden, in welcher Weise die katholische Kirche sich heute in Demokratiedebatten global einbringen könnte und sollte, da sie als globale Institution (mit ca. 1,2 Mrd. Gläubigen) ein wichtiger global player ist, bzw. sein sollte. Ihre vielfältigen Strukturen und Netzwerke vor Ort, zu denen auch die Orden gehören, sowie ihre schiere Größe machen sie daher mitverantwortlich für die intellektuelle und praktische Mitgestaltung globaler politischer Prozesse.¹²

„Die Kirche weiß das System der Demokratie zu schätzen, ...“
Centesimus annus

Was die Demokratie als moderne Staatsform betrifft, so verhielt sich das Lehramt bekanntlich im 19. Jahrhundert nicht zuletzt wegen der antikirchlichen Übergriffe nach der französischen Revolution strikt ablehnend. Papst Leo XIII. sprach sich in *Libertas praestantissimum* (1888) erstmals für eine kirchliche Neutralität hinsichtlich der Staatsformen aus, eine vor allem auch rückblickend nicht unproblematische Position, da sie für die heraufziehenden Totalitarismen keine Orientierungshilfe gab. Ein grundlegendes Umdenken fand während des Zweiten Weltkriegs angesichts eben dieser totalitären Erfahrungen statt. Pius XII. nannte die Demokratie jene Regierungsform, die der Würde des Menschen am besten entspricht, wobei er freilich zugleich auf ihre moralischen Voraussetzungen hinwies.¹³ Am Zweiten Vatikanum wurde dann die Trendwende hin zur Demokratie als kirchlich befürwortete Regierungsform endgültig vollzogen (*Gaudium et spes*, GS 75). In den siebziger und achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts trug dann der entschiedene Einsatz kirchlicher Institutionen, vor allem auch von Johannes Paul II. selbst, wesentlich zur Durchsetzung von Demokratie und Menschenrechten in Mittel- und Osteuropa, in Lateinamerika, aber auch in Asien und Afrika bei. Wie es in *Centesimus annus* heißt: „Die Kirche weiß das System der Demokratie zu schätzen, da es die Beteiligung der Bürger an den politischen Entscheidungen sicherstellt und den Regierten die Möglichkeit garantiert, ihre Regierungen zu wählen, sie zur Rechenschaft zu ziehen und sie dort, wo es sich als notwendig erweist, auf friedliche Weise zu ersetzen.“ (CA 46). Die Einflussmöglichkeiten der katholischen Kirche auf Denken und Handeln der Gläubigen und damit auch auf (welt)politische Prozesse sind demnach durchaus beträchtlich. Auch wenn durch die enge Verbindung von Thron und Altar lange verdunkelt, entspricht die Anerkennung demokratischer Partizipation am besten dem Universalismus der christlichen Botschaft, die jeden Menschen als gleiches Ebenbild Gottes sieht (Gleichheit), sowie der christlichen Verpflichtung, sich Unrecht, Unterdrückung und Armut sowie allen Formen der Gewalt entgegenzustellen (Solidarität). Gerade die Verpflichtung auf gewaltfreie Konfliktaustragung, die für moderne Demokratien tragend ist, verbindet sie mit dem christlichen Glauben.¹⁴ Eben diese Übereinstimmung von biblischen und demokratischen Grundwerten verpflichtet die katholische Kirche ebenso wie andere christliche Kirchen dazu, die nationalen wie europäischen und globalen Demokratiebestrebungen politisch zu fördern und kritisch reflexiv zu begleiten. Diese sind ein unverzichtbarer Bestandteil einer Globalisierung der Gerechtigkeit, die die Personwerdung des Menschen fördert, die nach *Gaudium et spes* das Ziel der gegenwärtigen Weltentwicklung sein muss (GS 6). Auch die Demokratie

steht wie jede andere Staatsform unter „eschatologischem Vorbehalt“: Sie ist immer unvollkommen und bedarf der Weiterentwicklung. Der lange historische Anweg zu ihrer Anerkennung durch die katholische Kirche könnte im Übrigen heute auch Impulse geben, um sie als Regierungsform mit dem Ethos der verschiedenen Religionen zu vermitteln. Die Demokratie ist eine fragile Regierungsform. Sie ist für ihr Funktionieren auf eine Vielzahl moralischer und kultureller, sozialer und wirtschaftlicher Voraussetzungen angewiesen. Demokratiekompatible Voraussetzungen unter den sich wandelnden Rahmenbedingungen zu stärken und so den Erosionstendenzen Gegenkräfte entgegen zu setzen, ist heute eine wichtige sowohl sozialtheoretische, sozialetische wie auch praktische Aufgabe, um die in ihr verwirklichten Werte zu erhalten respektive ihnen immer wieder neu zum Durchbruch zu verhelfen.

- ¹ Joseph Schumpeter: *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 5. Aufl., München 1980, 423.
- ² Zur Messung von Demokratie, vgl. Manfred G. Schmidt: *Demokratietheorien*. Eine Einführung, 5. Aufl., Wiesbaden 2010, 370 ff. Der Band ist als Lehrbuch konzipiert und als weiterführende Literatur geeignet.
- ³ In „failing states“ (wo kein Gewaltmonopol gegeben ist, z. B. in Afghanistan) ist es daher unmöglich, eine stabile demokratische Ordnung zu bauen.
- ⁴ Hauke Brunkhorst: *There Will be Blood*. Konstitutionalisierung ohne Demokratie, in: Ders. (Hg.): *Demokratie in der Weltgesellschaft*, Baden-Baden 2009, 99 – 123, 99.
- ⁵ Gebhart Kirchgässner: *Wirtschaftliche Globalisierung: Konsequenzen für die Wirtschafts- und Sozialpolitik*, in: Peter Koller (Hg.): *Die globale Frage. Empirische Befunde und ethische Herausforderungen*, Wien 2006, 275 – 312.
- ⁶ Colin Crouch: *Postdemokratie*, Frankfurt am Main 2008; Joseph Stieglitz: *Der Preis der Ungleichheit. Wie die Spaltung der Gesellschaft unsere Zukunft bedroht*, Berlin 2012.
- ⁷ Ernst-Wolfgang Böckenförde: *Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation*, in: Ders.: *Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht*, Frankfurt 1976, 42 – 64, 60.
- ⁸ Vgl. Gemeinsames Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz „Demokratie braucht Tugenden“ (2006) www.dbk-shop.de/de.
- ⁹ dazu Manfred G. Schmidt: *Demokratietheorien*, o.a.O., 336 ff.
- ¹⁰ Otfried Hoffe: *Wirtschaftsbürger, Staatsbürger, Weltbürger – politische Ethik im Zeitalter der Globalisierung*, München 2004; David Held: *Soziale Demokratie im globalen Zeitalter*, Frankfurt am Main 2007.
- ¹¹ Vgl. die Beiträge in Ingeborg Gabriel / Ludwig Schwarz (Hg.): *Weltordnungspolitik in der Krise. Perspektiven internationaler Gerechtigkeit*, Paderborn 2011.
- ¹² Vgl. Rudolf Uertz: *Das Ringen der katholischen Kirche um die Demokratie*, in: Ingeborg Gabriel (Hg.): *Politik und Theologie in Europa. Perspektiven ökumenischer Sozialethik*, Ostfildern 2008, 172 – 194.
- ¹³ *Weihnachts-Rundfunkbotschaft Papst Pius XII. vom 21.12.1944 über Demokratie und Weltfrieden*. Bundesverband der Katholischen Arbeitnehmerbewegung Deutschlands (Hg.): *Texte zur katholischen Soziallehre*, 8. Aufl., Bornheim 1992, 137 – 152.
- ¹⁴ Hans Maier: *Demokratischer Verfassungsstaat ohne Christentum – was wäre anders?*, in: Manfred Brocker / Tine Stein (Hg.): *Christentum und Demokratie*, Darmstadt 2006, 15.