

Das Los entscheidet. Für die Zukunft der Demokratie

Eine gute Regierung, die die öffentlichen Aufgaben im Sinne des Gemeinwohls effizient erfüllt, fällt nicht vom Himmel. Wem wir, während wir selbst unserem Beruf nachgehen und uns um die Erziehung unserer Kinder und Enkel kümmern, während wir in Urlaub fahren und unsere Freizeit genießen, die Geschicke unseres Staates anvertrauen wollen, ist eine Frage, die wir uns als Staatsbürger/innen in regelmäßigen Abständen stellen sollten, ganz unabhängig davon, ob gerade ringsherum Führer die politische Bühne betreten, deren Verständnis von Macht und Amt uns die Fragilität unserer Demokratie unübersehbar vor Augen führt.¹

»Wir haben uns in den letzten 70 Jahren daran gewöhnt, die Worte ›Wahlen‹ und ›Demokratie‹ schlicht synonym zu verwenden. Wir werden uns aber der Mühe unterziehen müssen, die beiden Begriffe wieder zu entkoppeln.«

Eva M. Welskop-Deffaa

Dies zu erinnern ist (leider) nötig. Wir hatten uns ein wenig zu sehr daran gewöhnt, dass das Politische »von alleine« gut läuft: Die Zustimmung zur Demokratie als Staatsform nahm allüberall in der Welt zu (mehr als 90 Prozent der Befragten antworteten beim World Values Survey vor einigen

Jahren, Demokratie sei eine gute Regierungsform). Die Zahl der Länder, die ihre Regierungen über allgemeine Wahlen bestimmen, stieg seit dem Zweiten Weltkrieg kontinuierlich an – Wahlen wurden zum Export-Schlager der westlichen Demokratien.

Über Jahre schien es weder nötig zu sein, selbst aktiv in einer Partei Mitglied zu werden, noch unabdingbar, das aktive Wahlrecht zu nutzen, um die Dinge in Ordnung zu halten: Das Zusammenspiel von Regierung und Opposition brachte – für jedermann allabendlich mitzuverfolgen in Talkshows und Tagesschauen – Ergebnisse zustande, die wichtige Argumente ausreichend zu berücksichtigen schienen, die mit den Veränderungen der politischen Überzeugungen der Bevölkerung halbwegs harmonisch korrespondierten und die der Wirtschaft so viel Raum ließen, dass der Wohlstand für viele wuchs. Was wollte man mehr?

► Das Selbstverständliche ist fragil

Kritische Politikwissenschaftler und -wissenschaftlerinnen wiesen – mitten in die allgemeine Selbstzufriedenheit hinein – darauf hin, dass die Demokratie dabei sei, sich ihre eigenen Wurzeln abzuschneiden. Nicht erst seit gestern. Niedrige Wahlbeteiligung, hohe Wählerfluktuation, abnehmende Parteimitgliedschaft, Machtlosigkeit der Regierung im

Verhältnis zu mächtigen Playern der Wirtschaft, politische Lähmung, zyklische Angst der Berufspolitiker vor missglückender Wiederwahl, Schwierigkeiten, leistungsfähigen politischen Nachwuchs zu rekrutieren, ungesundes Wahlfieber mit »Medienstresssymptomen«, Misstrauen und Gleichgültigkeit kennzeichnen ein »democratic fatigue syndrome« (van Reybrouck), das die Demokratie angreifbar gemacht hat und die Bürger und Bürgerinnen anfällig für Ideen, die der Volkssouveränität den Rücken kehren.

Besonders heftig profitieren aktuell rechts-nationale Populisten von der skizzierten Schwäche der gelebten Demokratie. Sie gefallen sich in beißender Kritik an der »herrschen politischen Klasse«, die vermeintlich nur ihre eigenen Interessen bedient und längst nicht mehr im Sinne des Gemeinwohls handle. Das ist eine verzerrende Karikatur der tatsächlich beobachtbaren Ermüdungserscheinungen, die allerdings als einfache Erklärung breitwirksam funktioniert. Binärer Code. Schwarz-weiß. »Die da oben« gegen »wir hier unten«. Um in der Rolle des populistischen Heilsbringers zu reüssieren, ist es daher hilfreich, bis dato keine Erfahrung als aktiver Politiker zu haben. Es hilft, Sätze zu sagen, die für jeden Politiker normalerweise sofort das Ende der politischen Karriere bedeuten, um damit die eigene Distanz zur »politischen Klasse« zu unterstreichen. Und es ist erfolgversprechend, nationalistisch-protektionistische Thesen zu vertreten, die die abstrakte Idee des Gemein-

wohls in verdauliche Portionen schneiden.²

Aber nicht nur der Populismus hat – mit der messbaren Renaissance der Sehnsucht nach einem starken Führer – Konjunktur. Auch Dynamiken, die die repräsentativen Demokratien zu Technokratien hin verändern, gehören auf die Liste der Gefährdungen unseres politischen Systems. Die empfundene Ohnmacht und Ineffizienz des gelebten demokratischen Procedere (Stichwort: Stuttgart 21) bereitet jenen einen Boden, die die Steuerungslogik der Wirtschaft auf das politische Geschäft übertragen wollen – die Attraktivität erfolgreicher Wirtschaftsbesse im politischen Wettbewerb hat hier eine ihrer Ursachen³. Die effiziente Umsetzung des »besten« Vorschlags ist technokratischen Reformern exklusives Ziel und Maßstab politischen Handelns, unabhängig davon, ob die Mehrheit der Bevölkerung die Bewertung des Vorschlags mitträgt oder nicht. Das TINA-Prinzip, der Verweis auf eine logisch ableitbar einzig vernünftige Lösung (»there is no alternative«), tritt an die Stelle der mühsamen öffentlichen Debatte über unterschiedliche Präferenzen und Bewertungen, die die pluralistische Demokratie auszeichnet. Der Machtzuwachs der Exekutive im Vergleich zur Legislative ist Ausdruck einer technokratischen Überformung der parlamentarischen Demokratie; Effizienz verdrängt Partizipation und Responsivität auf die hinteren Plätze der Anforderungen an gutes Regierungshandeln⁴. Vor solchen Bestrebungen war Deutschland in den letzten zwanzig Jahren nicht immer ge-

feit. Mit der Stärkung der Exekutive verknüpfte sich die Abkehr vom klassischen Beamtenverständnis: Ziel- und Leistungssteuerung in der öffentlichen Verwaltung trat an die Stelle des Vertrauens auf Loyalitätspflichten der Beamten, Leistungsprämien und Privatisierung öffentlicher Aufgaben waren das Credo der frühen Jahre des Jahrtausends.

► Mehr »Basis« – aber repräsentativ

Populistische Kritik an der »Politikerkaste« und Kritik an mangelnder Effizienz der Regierung, die mit technokratischen Veränderungen beantwortet wurde, waren zwei Entwicklungen, die der Zugkraft der Demokratie in den letzten Jahren zu schaffen machten. Hinzu kam ein schleichender Verlust des Glaubens an die Sinnhaftigkeit der *repräsentativen* Demokratie. Mindestens »wichtige Themen«, so die Protagonisten mehrerer basisdemokratischer Bewegungen, gehörten in die unmittelbare Entscheidung der gesamten Bevölkerung, eine Position, die zuletzt die Occupy-Bewegung stark gemacht hat. Parlamente und Parteien, so ihre Überzeugung, seien per se ungeeignet, die Perspektive der Bevölkerung zu vertreten, denn über kurz oder lang würden sie sich die Haltung derer zu eigen machen, die ihre Kampagnentruhen füllen. Volksentscheide und Referenden seien als Korrektiv und Ergänzung parlamentarischer Verfahren unabdingbar.

Die basisdemokratischen Bewegungen sind

als Vitalisierungsbewegungen der Volkssouveränität unbedingt sympathisch – nicht zuletzt als Gegenwehr gegen die skizzierten technokratischen Gefährdungen der Demokratie. Die besondere Stärke der repräsentativen Demokratie wird von ihnen allerdings konsequent unterschätzt: »Die repräsentative Demokratie sichert in einer beschleunigten digitalen Kommunikationskultur die Zeit, die eine abwägende Bewertung von Argumenten bei komplexen Entscheidungen braucht. Sie schafft Vertrauen durch Zurechenbarkeit von Ergebnissen und damit grundsätzlich günstige Voraussetzungen für eine folgerichtige Politik. Eine durch Volksbegehren gekennzeichnete ‚Anlieger-Demokratie‘ hingegen bevorzugt unmittelbar Betroffene über Gebühr: diejenigen, die sich in der direkten Nachbarschaft hier und jetzt Gehör verschaffen können – mehr direkte Demokratie steht nicht per se für mehr Beteiligung.«⁵

»Die besondere Stärke der repräsentativen Demokratie wird von basisdemokratischen Bewegungen konsequent unterschätzt.«

Die Gewährleistung gleicher Teilhabe – Beteiligung und Berücksichtigung aller berechtigten Interessen – ist die Nagelprobe der Legitimation eines Regierungssystems, das sich auf die Souveränität des Volkes stützt. Die Spielregeln des aktiven und passiven Wahlrechts sind daher immer wieder neu zu prüfen, um die Legitimität zu sichern und

zu erhalten. Es geht dabei um die Frage des Wahlrechts für Migranten und Migrantinnen, es geht um die Frage des Wahlrechts für junge Leute unter 18. Und es geht darum, dass sich Parteien für Mitwirkungsmöglichkeiten immer wieder neu öffnen und sich die Rekrutierung des politischen Nachwuchses zum Herzensanliegen machen.

Last but not least geht es – im Wahljahr 2017 – um den Abschied von der asymmetrischen Demobilisierung, die – in den letzten Jahrzehnten viel geübt – mit dazu beigetragen hat, politisches Interesse im Keim zu ersticken. Der 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung hat erst vor wenigen Wochen belegt, wie sehr die politische Gestaltungszuversicht mit der sozialen Lage korrespondiert.⁶ Es braucht eine Ermutigung aller Wählerinnen und Wähler, gerade auch derer in prekären Lebenslagen, mit ihrer Stimme ihre politischen Prioritäten zum Ausdruck zu bringen und »ihren« Kandidat/innen den Einzug in die Parlamente zu ermöglichen, so dass diese Responsivität und Repräsentativität verlässlich gewährleisten.⁷

Es werden aber, und hier folge ich dem belgischen Historiker David van Rebroeck⁸, diese Anstrengungen im 21. Jahrhundert nicht ausreichen, um die repräsentative Demokratie zukunftsfähig zu erhalten. Nicht erst die neuen Einflussmöglichkeiten durch »soziale Medien« lassen Wahlkämpfe zu einer Reality Show mutieren, die Demokratie als Spektakel

(auf privaten und öffentlichen Fernseh Bühnen) inszeniert und Teilhabe des Volkssouveräns oft nur noch simuliert. In den USA haben wir bei den Präsidentschaftswahlen 2016 erschreckt beobachten können, was alles (technisch) möglich ist und was alles (politisch) eingesetzt wird, um mit zielgruppengerecht aufbereiteten reißerischen Botschaften, deren Wahrheitsgehalt nicht entscheidend ist, (via Facebook, Twitter und Instagram...) Emotionen zu schüren und Wahlentscheidungen in Echtzeit zu beeinflussen.

»Die Gewährleistung gleicher Teilhabe – Beteiligung und Berücksichtigung aller berechtigten Interessen – ist die Nagelprobe der Legitimation eines Regierungssystems, das sich auf die Souveränität des Volkes stützt.«

Ja, wir haben uns in den letzten 70 Jahren daran gewöhnt, die Worte »Wahlen« und »Demokratie« schlicht synonym zu verwenden. Seit der UN-Deklaration der Menschenrechte ist dieses Verständnis detailliert kodifiziert. Wir werden uns aber der Mühe unterziehen müssen, die beiden Begriffe wieder zu entkoppeln. Wenn Wahlen als Verfahren nicht mehr zweifelsfrei funktionieren, um Repräsentanten des Gemeinwohls zu bestimmen, wenn im Gegenteil in der digitalen Mediendemokratie Wahlen den Prozess der abwägenden ausgleichenden politischen Entscheidungsfindung gefährden, dann kann eine zweite Kammer, deren Mitglieder »aus dem Volk« per Losent-

scheid ausgewählt werden, zu einem wichtigen Garanten der repräsentativen Demokratie werden. Repräsentativität durch ein doppeltes – birepräsentatives – Verfahren, das ist der Vorschlag, mit dem Reybrouck sich nicht »gegen Wahlen«, sondern für ein ergänzendes Auswahlverfahren der politischen Repräsentation einsetzt. Er beschreibt, was zu tun ist, damit die zweite Kammer funktioniert – sie braucht Zuständigkeiten, ihre Mitglieder brauchen Unterstützung und finanzielle Absicherung. Er beschreibt aber vor allem auch, was sie bewirkt: Jeder Bürger und jede Bürgerin muss damit rechnen, im Verlauf des Lebens eine Amtszeit lang als Mitglied der Loskammer aktiv politisch Verantwortung übernehmen zu müssen. Und alle, die auf diese Weise für einige Jahre in die politische Arena geworfen wurden, können anschließend aus eigener Anschauung Vorurteile und Fehleinschätzungen ausräumen – Fehlurteile über den »Selbstbedienungsladen Politik«, Vorurteile vom »faulen Politiker«.

Die Erweiterung der repräsentativen zu einer birepräsentativen Demokratie ist ein Reformschritt, den wir konsequent unterstützen sollten – damit es der Demokratie nicht ergeht wie der Monarchie vor 100 Jahren. Innerhalb von nur 25 Jahren stürzten fünf Kaiser, acht Könige und fünfzehn kleinere Dynastien: die Monarchie hatte sich – reformunfähig – überlebt.⁹

Verweise

1 Politisches Handeln bleibt Ausdrucksform

menschlicher Grundtätigkeiten, auch wo »Politik« arbeitsteilig zum Beruf gemacht ist. Vgl. Hannah Arendt, *Vita activa* München 1967

2 Das Verhältnis von Populismus zu ökonomischem Protektionismus beleuchtet sehr spannend der EEAG Report on the European Economy, Kapitel 2 »Economic Policy an the Rise of Populism – it's not so simple«, München 2017, S. 50-66.

3 Ein Blick auf Politiker wie Berlusconi und Trump zeigt, wie sich populistische und technokratische Tendenzen verbinden können.

4 Die abzuwägenden Anforderungen an gute Regierungsarbeit hat z.B. die UN Division for Public Administration and Development Management (UNPAN) beim 7. Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government, Wien 2007 beschrieben.

5 So formulierte es das Ergebnispapier der von mir geleiteten Arbeitsgruppe für die Kommission »Zusammenhalt der Gesellschaft« in Vorbereitung auf den Karlsruher Parteitag der CDU 2015.

6 5. Armuts-und-Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin 2017, S. XLII und S. 538

7 Zur Bedeutung der Responsivität (im besonderen im Kontext der Sozialwahlen) vgl. Stephan Rixen/Eva M. Welskop-Deffaa (Hg.), *Zukunft der Selbstverwaltung. Responsivität und Reformbedarf*. Wiesbaden 2015.

8 David van Reybrouck, *Gegen Wahlen*, Göttingen 2016 (Der Titel des Buches ist leider abschreckend und überspitzt die Forderungen. Er verdeckt die außerordentlich kluge und versierte Analyse der Funktionsbedingungen unserer repräsentativen Demokratie, die van Reybrouck bietet).

9 Otto Brunner, *Vom Gottesgnadentum zum monarchischen Prinzip. Der Weg der europäischen Monarchie seit dem Hohen Mittelalter*. In: *Das Königtum. Seine geistigen und rechtlichen Grundlagen* S. 279-305. 1956.

Eva M. Welskop-Deffaa,

Volkswirtin, Ministerialdirektorin i. R., ist seit 1. Juli 2017 Vorstand Sozial- und Fachpolitik des Deutschen Caritasverbandes (DCV) in Freiburg.