

Europas beschädigte Demokratien

Oliver Zimmer©

Im Westen prallen gegenwärtig zwei Visionen von Demokratie aufeinander. Die erste orientiert sich am Ideal des bürgerlichen Self-Governments, die zweite begreift Demokratie als liberales Wertesystem. Die erste bezieht ihre Legitimation aus der aktiven Teilhabe Gleichberechtigter, die zweite aus dem Grundsatz, wonach die politische Herrschaft in die Hände einer vernunftbegabten Elite gehöre. Die gegenwärtige Legitimationskrise der Demokratie resultiert aus der zunehmend unversöhnlichen Beziehung zwischen diesen beiden demokratischen Visionen.

Die Staatsgewalt geht vom Volke aus. – Aber wo geht sie hin?

Berthold Brecht

Als Alexis de Tocqueville Mitte des 19. Jahrhunderts auf die konstitutionelle Monarchie unter Louis Philippe I. (1830 - 1848) zurückblickte, ortete er den Grund für ihr Scheitern in einer Krise der politischen Teilhabe. Das vom König bestellte Kabinett habe unter Ausschluss der Öffentlichkeit regiert. Jede Angelegenheit sei von «Angehörigen einer einzigen Klasse entschieden» worden: «Und so war es dann diese Homogenität der sozialen Positionen, der Interessen und Standpunkte», die die parlamentarische Debatte «von vornherein jeglichen Wirklichkeitsbezug» habe entbehren lassen. Mit der Zeit hätten sich die Franzosen daran gewöhnt, «die Differenzen zwischen den Parteien als eine Art von Querele zwischen Familienmitgliedern um ihr Erbteil zu betrachten.» Doch hinter dem Schleier der Gewohnheit braute sich ein Sturm zusammen. Dieser habe im Februar 1848 jenes politische Milieu hinweggefegt, das bis zuletzt den Fortschritt schlechthin zu verkörpern glaubte.

Was Tocqueville als Ursache einer Krise ausmachte, stand indes im Einklang mit der damals in Frankreich vorherrschenden Staatsphilosophie. Es entsprach jenem Modus des Regierens, den insbesondere François Guizot kurz zuvor zur Grundlage einer stabilen Ordnung erklärt hatte. Der brillante Gelehrte war in den 1840er Jahren zum führenden Minister Frankreichs aufgestiegen. Bereits 1828 hatte er in Paris mehrere Vorlesungen zur Geschichte der politischen Repräsentation gehalten, die er 1851 in Buchform veröffentlichte.

Für Guizot war die Macht im Staat einer mit Besitz und Bildung ausgestatteten Klasse vorbehalten. Ein Zensuswahlrecht sollte garantieren, dass diese «wahre und legitime Aristokratie» auch tatsächlich regieren würde. Kein Geburtsadel notabene, sondern ein sozial homogenes, aufs Gemeinwohl bedachtes *Juste Milieu*. Bevor die Demokratie als Herrschaft der Mehrheit praktikabel war, sollte erst der zivilisierte, sich auf der Höhe der Zeit bewegend Mensch geschaffen werden. Dass dies ein langfristiges Projekt sein würde, verstand sich von selbst. So dachte und sprach damals die Mehrheit der staatstragenden Kreise Europas.

Mit seinem Programm wandte sich Guizot gegen die revolutionäre Ermächtigung des menschlichen Willens zum politischen Souverän. Das Recht zur politischen Herrschaft könne sich niemals vom Willen des Volkes ableiten. Wenn es im Staat eine souveräne Letztentscheidungsinstanz gebe, dann sei es die Vernunft. An einer Stelle artikulierte Guizot diesen Gedanken mit einem Familiengleichnis: «Wem käme es in den Sinn, die Legitimität der elterlichen Autorität anzuzweifeln? Diese hat zwar ihre Grenzen, und wie bei jeder Art menschlicher Macht besteht auch bei ihr die Gefahr der Übertreibung; doch wurde deshalb je behauptet, diese Autorität sei nur dann legitim, wenn ihr das Kind, das durch sie

kontrolliert werden soll, aus freien Stücken zustimmt? Ein natürlicher Wahrheitssinn hat uns davor bewahrt, auf eine solch abstruse Idee zu kommen.» Ein andermal rechtfertigte er dasselbe Argument geschichtsphilosophisch-religiös: «Keine Handlung, keine durch Menschen über Menschen ausgeübte Macht ist legitim, solange es ihr an der Sanktion durch die Vernunft, die Gerechtigkeit und die Wahrheit mangelt – dies sind die Gesetze Gottes.»

TEMPI PASSATI?

Was hat der Disput zwischen François Guizot und Alexis de Tocqueville mit unserer Gegenwart zu tun? Auf den ersten Blick nicht viel. Schon deshalb nicht, weil sich die Geschichte bekanntlich niemals auf dieselbe Weise wiederholt: 2024 ist nicht 1848, Christine Lagarde ist nicht François Guizot, und Ursula von der Leyen ist nicht Alexis de Tocqueville; auch sind die heutigen Nationalstaaten mit denjenigen des 19. Jahrhunderts kaum vergleichbar. So würde sich heute kein ambitionierter Berufspolitiker dafür einsetzen, die Mehrheit durch Steuerzensus vom aktiven Wahlrecht auszuschliessen, oder ihr politisches Gewicht durch indirekte Wahlen zu begrenzen, wie das damals gang und gäbe war. In unseren liberalen Demokratien sind die Staatsbürger berechtigt, alle vier bis fünf Jahre die von ihnen favorisierten Politiker und Parteien zu wählen. So lautet der demokratische Standard.

Bei näherer Betrachtung treten die Parallelen zwischen damals und heute jedoch deutlicher hervor, als es uns lieb sein mag. Guizots Stern ist zwar längst verglüht, doch sein politischer Geist erweist sich als quicklebendig. Was Tocqueville vom ersten Minister Frankreichs und seinen Anhängern verlangte – die Anerkennung der staatsbürgerlichen Mehrheit als politischem Souverän – ist gerade heute wieder in Frage gestellt. Die wichtigste Parallele zu damals besteht im Bemühen, das demokratische Leben – verstanden als Einflussnahme der Bürger auch auf Sachentscheide – einzuhegen. Diese Beschränkung der demokratischen Teilhabe erfolgt immer häufiger im Namen der Vernunft und des liberalen Rechtsstaats.

Freilich bedient sich dieses Bemühen heutzutage anderer Mittel als im vorletzten Jahrhundert. So wird die Einhegung demokratischer Entscheidungskompetenz nur selten offen eingefordert. Zu den modernen Instrumenten der Einhegung der Demokratie zählt zum einen die Behauptung der Alternativlosigkeit von Entscheidungen. Damit schancen sich die Betreffenden eine Machtfülle zu, die einer Demokratie (jenseits existenzieller Bedrohungslagen) nicht nur schlecht ansteht, sondern sie beschädigt.

Als noch bedeutsamer erweist sich die Ausbreitung von Soft Law und die Konstitutionalisierung internationaler Abkommen und Verträge. Damit wird die auf demokratische Souveränität gegründete Rechtssetzung immer mehr durch supranationale Gerichte zurückgedrängt. Wobei diese Entwicklung durch Einsatz einer Fortschrittsrhetorik legitimiert wird: Je mehr die Rechtssetzung dem demokratischen Aushandlungsprozess entzogen und auf höherer Ebene geschieht, als desto progressiver gilt ein Gemeinwesen.

Dabei ist anzufügen, dass dieser Vorgang heute auch von vielen namhaften Rechtsgelehrten kritisiert wird (zumindest ausserhalb der Europainstitute, die sich seit Jahrzehnten als Legitimationswissenschaft des Supranationalismus betätigen, so wie früher die meisten Historischen Seminare dem Nationalstaat huldigten). Dazu gehört mit Jonathan Sumption auch ein historisch gebildetes früheres Mitglied des britischen Supreme Court. «Demokratien», so meinte dieser kürzlich, «werden selten durch plötzliche Schocks oder unpopuläre Entscheidungen zerstört. Der Vorgang ist viel banaler und heimtückischer. Langsam wird ihnen jene Nahrung entzogen, die sie demokratisch macht.»

«WEHRHAFTE DEMOKRATIE»

Die hier präsentierte Perspektive unterscheidet sich grundlegend von jener, die in der Debatte um die Krise westlicher Demokratien heute dominiert. Diese geht – wo sie sich nicht in der Klage über tiefe Wahlbeteiligung oder Effizienzprobleme demokratischer Systeme erschöpft – von einem Konflikt aus, bei dem die Verteidiger der Demokratie ihren Feinden gegenüberstehen. In Deutschland wurde dafür kürzlich der Begriff von der «wehrhaften Demokratie» mobilisiert, womit eine populistische Kraft wie die AfD zumindest implizit mit dem Nationalsozialismus in Verbindung gebracht wird. Dasselbe Muster – die Gleichsetzung von populistisch-immigrationskritischen mit faschistischen oder proto-faschistischen – findet man heute in den meisten europäischen Ländern.

Mithilfe dieser Rhetorik wird der radikale Populismus auf eine extremistische Flughöhe gehoben, die er nur selten einnimmt. Und gleichzeitig dient der Vorwurf als präventiver Schutzmechanismus gegen demokratische Selbstkritik. Wer die Demokratie permanent gegen Faschisten verteidigen muss, ist viel zu beschäftigt, um auch einmal in sich zu gehen. Niemand hätte von Winston Churchill verlangt, dass er die ihm aufgezwungene Kriegswirtschaft alle vierzehn Tage auf ihre demokratische Ethik hin prüft. Der hatte schlicht Dringenderes zu tun. Dennoch erwies sich die von ihm geführte Demokratie als «wehrhaft» im besten Sinne.

Die Absurdität des Vergleichs mit Hitlers entschiedenstem Feind ist beabsichtigt. Die Bedrohung der Demokratie verhindert man nicht, indem man seine fragwürdigen Gegner allesamt zu Faschisten erklärt. Damit verharmlost man bloss die wirklichen Nazis und Antisemiten. Geschichtsapologetik ist, unabhängig von ihrer Provenienz, kein guter Nährboden für die wehrhafte Demokratie.

AUS DEM LOT

Eine differenzierte Diagnose der Legitimationskrise der Demokratie im globalen Zeitalter hat kürzlich der Politphilosoph Yascha Mounk vorgelegt. Mounk beobachtet, dass ein zuweilen illiberaler, aber demokratisch inspirierter Populismus auf das reagiert, was er als «undemokratischen Liberalismus» beschreibt. Dieser undemokratische Liberalismus anerkennt zwar die Institutionen des liberalen Verfassungsstaates, lehnt die demokratische Teilhabe aber als unzeitgemäss ab. Stattdessen setzt er auf die Steuerung gesellschaftlicher Entwicklung durch demokratisch nicht legitimierte technokratische Organe (einschliesslich staatlicher Verwaltungen, Zentralbanken und supranationaler Gerichte), die sich eine höhere Ratio zuschreiben. Die Herausforderung besteht nach Mounk darin, die moderne Demokratie in Richtung mehr Partizipation zu reformieren, ohne die ihr beigemischten technokratischen Instrumente zu beschädigen.

Dabei betont Mounk allerdings zu wenig, wie stark sich technokratische Organe einer bestimmten Weltanschauung verpflichtet fühlen. Der politisch unmotivierte Technokrat eignet sich allenfalls als Idealtyp. Das politische Herz der gehobenen staatlichen Bürokratie schlägt, um es pointiert zu sagen, mehrheitlich linksliberal bis links. Die in eigener politischer Sache twitternden Experten im Staatsdienst haben uns etwas in Erinnerung gerufen, was schon lange kein Geheimnis mehr ist.

Der wichtigste Mehrwert von Mounks Interpretation besteht allerdings in der Krisendiagnose, die sich daraus ableiten lässt: Wo die liberalen (Schutz individueller Grundrechte) und partizipatorischen Elemente (demokratische Mehrheitsentscheide) der Demokratie aus der Balance geraten, schlittern demokratische Gemeinwesen in eine

Legitimationskrise. Für den Liberalismus ist das deshalb ein Problem, weil er ohne klares Bekenntnis zur Bürgerdemokratie zur leeren Formel verkommt. Für die Demokratie, weil sie ohne liberale Zivilgesellschaft in Populismus umzuschlagen droht. Dagegen offeriert der moralische Kreuzzug, der heute im Westen unter liberaler Flagge segelt, keine nachhaltigen Lösungen zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

DEMOKRATIE, ABER WELCHE?

Dabei sei abschliessend konzediert: Volkssouveränität im Sinne einer absolutistischen Mehrheitsherrschaft ist ein gefährliches Phantasma. Hier hatte François Guizot zweifellos recht, als er meinte, auf den Volkswillen allein lasse sich keine stabile Ordnung bauen. Dennoch sollte, wer sich als besonders guter Europäer betrachtet, nicht bei jeder Gelegenheit das Gespenst der Volksherrschaft heraufbeschwören. Echte Selbstkritik mag nicht im Interesse von Berufspolitikern liegen. Für die Demokratie jedoch ist sie essenziell.

Zum Nachweis dieser These gäbe es wohl schlechtere Studienobjekt als die halbdirekte Demokratie der Schweiz. Diese lässt sich als politisches Laboratorium der Unvollkommenen begreifen. In diesem Universum entpuppt sich die Idee der reinen Vernunft, auf das Feld der Politik transponiert, tagtäglich als Schimäre. Deshalb haben sich die Partizipanten auf die unendliche Suche nach der perfekten Demokratie begeben. Was sie antreibt, ist das romantische Ideal vom Volk als Souverän. Dabei ist auch ihr Land im Grunde eine Elitendemokratie. Allerdings eine, die den Politikern und Beamten aller Stufen die Standortgebundenheit ihrer eigenen Weltsicht periodisch – und mit belegbar kränkender Wirkung – in Erinnerung ruft. Die Macht im Staat ist hier – im Gegensatz zu manch anderen Ländern sowie zur Europäischen Union, wo die Letztentscheidungsinstanz faktisch bei der Judikative liegt – mehrfach geteilt: nicht nur zwischen Volk, Parlament, Regierung und Bundesgericht, sondern auch zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden.

DAS GLEICHNIS VOM SCHLUESSEL

«Manchmal muss man den Schlüssel abgeben. Dann kann man zwar nicht mehr ins Haus, dafür bekommt man aber eine Gegenleistung.» Diesen ebenso scharfsinnigen wie freimütigen Kommentar zur Europafrage habe ich mir neulich anlässlich einer Tagung in Bern notiert. Zur Diskussion stand das Thema «Souveränität neu denken». Formuliert hat den Kommentar der Staatsrechtler und ehemaligen Richter am WTO, Thomas Cottier, in seinem Einführungsreferat. Ich wünschte mir, andere Advokaten eines Beitritts der Schweiz zur EU würden das zentrale Problem, um das es hier letztlich geht, ebenso offen formulieren wie der emeritierte Professor der Universität Bern.

Schon deshalb, weil das Gleichnis vom Hausschlüssel weit über die Europafrage hinausweist. Aus meiner Sicht liegt der Ball nun bei all jenen, die Demokratie als auf den Wahlakt beschränkte liberale Wertegemeinschaft begreifen. Sie müssen uns erklären, warum die Einhegung des Politischen durch technokratische Behörden und supranationale Gerichte nur zu unserem Besten sei. Sie müssen uns ihre Parteinahme für die Herrschaft der Wissenden und Weisen auf anspruchsvolle Weise, also ohne Rückgriff auf semantische Tricks, begründen. Eine Art Guizot fürs postdemokratische Zeitalter. Wir warten.

Oliver Zimmer ist Research Director bei CREMA in Zuerich (Centre of Research in Economics, Management and the Arts).