

epd Dokumentation online

Herausgeber und Verlag: Gemeinschaftswerk der Evangelischen Publizistik (GEP) gGmbH,
Emil-von-Behring-Str. 3, 60439 Frankfurt am Main.

Geschäftsführer: Direktor Jörg Bollmann

Amtsgericht Frankfurt am Main HRB 49081

USt-ID-Nr. DE 114 235 916

Verlagsleiter: Bert Wegener.

Chefredakteur der epd-Zentralredaktion: Karsten Frerichs.

Verantwortlicher Redakteur epd-Dokumentation: Uwe Gepp

Erscheinungsweise: einmal wöchentlich, online freitags.

Bezugspreis:

- **Online-Abonnement** „epd Dokumentation“ per E-Mail: monatl. 30,15 Euro, jährlich 361,80 Euro, 4 Wochen zum Ende des Bezugsjahres kündbar. Der Preis für das Online-Abonnement schließt den Zugang zum digitalen Archiv von epd-Dokumentation (ab Jahrgang 2001) ein.

Verlag/Bestellservice (Adresse siehe oben unter GEP): Tel: 069/58098-225,

Fax: 069/58098-226, E-Mail: kundenservice@gep.de

Redaktion (Adresse siehe oben unter GEP): Tel: 069/58098-209

Fax: 069/58098-294, E-Mail: doku@epd.de

© GEP, Frankfurt am Main

Alle Rechte vorbehalten. Die mit dem Abo-Vertrag erworbene Nutzungsgenehmigung für „epd Dokumentation“ gilt nur für einen PC-Arbeitsplatz. „epd Dokumentation“, bzw. Teile daraus, darf nur mit Zustimmung des Verlags weiterverwertet, gedruckt, gesendet oder elektronisch kopiert und weiterverbreitet werden.

Anfragen richten Sie bitte an die epd-Verkaufsleitung (Adresse siehe oben unter GEP),

Tel: 069/58098-259, Fax: 069/ 58098-300, E-Mail: verkauf@epd.de.

Haftungsausschluss:

Jede Haftung für technische Mängel oder Mängelfolgeschäden ist ausgeschlossen.

Dokumentation

Frankfurt am Main ■ 23. August 2022

www.epd.de

Nr. 34

■ Die Zukunft unserer Demokratie

Sommertagung des Politischen Clubs der Evangelischen Akademie Tutzing
in Kooperation mit der Theodor Heuss Stiftung
17. - 19. Juni 2022

Impressum

Herausgeber und Verlag:
Gemeinschaftswerk der
Evangelischen Publizistik (GEP)
gGmbH
Anschrift: Emil-von-Behring-Str. 3,
60439 Frankfurt am Main.
Briefe bitte an Postfach 50 05 50,
60394 Frankfurt

Geschäftsführer:
Direktor Jörg Bollmann
Verlagsleiter:
Bert Wegener
epd-Zentralredaktion:
Chefredakteur: Karsten Frerichs

epd-Dokumentation:
Verantwortlicher Redakteur:
Uwe Gepp
Tel.: (069) 58 098 -135
Fax: (069) 58 098 -294
E-Mail: doku@epd.de

Der Informationsdienst
epd-Dokumentation dient der
persönlichen Unterrichtung.
Nachdruck nur mit Erlaubnis und
unter Quellenangabe.
Druck:
Strube Druck & Medien GmbH
Stimmerswiesen 3
34587 Felsberg

■ Vorwort

Die ranghöchsten Vertreter von drei Verfassungsorganen zur Mitwirkung an einer Tagung zu gewinnen, das war der Evangelischen Akademie Tutzing mit ihrem Politischen Club zuletzt im Jahre 1978 gelungen – damals wie heute in Kooperation mit der Theodor Heuss Stiftung. Und damals wie heute lautete das Thema »Die Zukunft unserer Demokratie«.

Ist die Demokratie in der Krise? Eine Antwort auf diese Frage ist nicht einfach. Tatsächlich lassen sich seit Jahren Entwicklungen beobachten, die die Demokratie nicht nur herausfordern, sondern auch bedrohen können. So verlieren zum Beispiel nationale, gewählte Parlamente und Regierungen durch Globalisierung von Politik und Wirtschaft an Einfluss. Manche Menschen sind mit dem Funktionieren der Demokratie in Deutschland unzufrieden. Populistische Kräfte, die undemokratische Positionen vertreten, finden Zustimmung.

Aber es gibt auch Entwicklungen, die hoffnungsvoll stimmen. Einheitlich betrachtet sind die Menschen nicht weniger zufrieden mit der Demokratie als zuvor. Den meisten von ihnen ist es wichtig, in einer Demokratie zu leben. Vor allem die junge Generation nutzt verstärkt andere Mittel als Wahlen, um sich politisch zu beteiligen.

Betrachtet man durch sogenannte Demokratie-Indizes mehrere Faktoren gleichzeitig, zeigt sich die Demokratie in Deutschland derzeit nicht gefährdet. Im internationalen Maßstab jedoch verliert die Demokratie an Boden. Erstmals seit 2004

verzeichnet der Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung mehr autokratische als demokratische Staaten. Von 137 untersuchten Ländern sind es nur noch 67 Demokratien, die Zahl der Autokratien stieg auf 70. Einen Lichtblick bietet zivilgesellschaftliches Engagement, das sich vielerorts gegen den Abbau demokratischer Standards und wachsende Ungleichheit richtet.

Die deutsche Demokratie ist als »wehrhafte« Demokratie mit Gewaltenteilung und -verschränkung angelegt, um ihre Selbstabschaffung zu verhindern. »Die Zukunft der Demokratie liegt also in unserem Einsatz für die Demokratie der Zukunft«, hat es Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier einmal formuliert. Wie dieses Engagement aussehen kann und welchen Herausforderungen es entgegentreten muss, das war Thema der Sommertagung des Politischen Clubs vom 17. bis 19. Juni.

Die Planungen einer Tagung haben stets einen mehrmonatigen Vorlauf. Und ohne es ahnen zu können, treffen sie mitunter zum Zeitpunkt ihrer Durchführung auf aktuelle, gar tagesaktuelle Entwicklungen. Dies gilt insbesondere für den Vortrag von Bundeskanzler Olaf Scholz zum Auftakt. Am Tag davor reiste er noch in die Ukraine, um sich in Kiew ein Bild von der Lage zu machen. Russlands Angriffskrieg auf die Ukraine ist auch ein Angriff auf die Demokratie. Der erste öffentlicher Auftritt nach seiner Rückkehr führte Bundeskanzler Scholz in die Evangelische Akademie Tutzing. Auf den Vortrag folgte eine Art Bürgersprechstunde, zu der sich das Gespräch mit den Teilnehmerinnen und

Teilnehmern entwickelte. Und diese Bürgersprechstunde wiederholte sich nach den Vorträgen von Bundestagspräsidentin Bärbel Bas und dem Präsidenten des Bundeserfassungsgerichts, Prof. Dr. Stephan Harbarth.

Dies zu gestalten, dazu sind Orte wie die Evangelischen Akademie Tutzing nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffen worden. Offene Diskursräume, um Meinungsbildung zu ermöglichen. Ein Dienst der Kirche an der Zivil- und Bürgergesellschaft – zur Stärkung der Demokratie und des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

Die Sommertagung des Politischen Clubs war die letzte unter der Leitung von Bundestagspräsident a. D. Wolfgang Thierse. Seit 2016 hatte er dieses Amt inne und mit seinen Ideen den Diskurs zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Vertreterinnen und Politik, Wissenschaft, Kultur, Medien und Kirche geprägt. Zukünftig liegt die Leitung des Politischen Clubs in den Händen des Schweizer Publizisten Roger de Weck.

Dass die Dokumentation der Tagung nach so kurzer Zeit vorliegt, ist den Referierenden zu danken. Der Dank gebührt darüber hinaus der Geschäftsführerin der Theodor Heuss Stiftung, Birgitta Reinhardt, und der Projektmanagerin der Stiftung, Anna Welling, sowie der für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Akademie zuständigen Studienleiterin Dorothea Grass und Tagungsassistentin Isabelle Holzmann.

(Pfr. Udo Hahn, Direktor der Evangelischen Akademie Tutzing)

Quellen:

Die Zukunft unserer Demokratie

Sommertagung des Politischen Clubs der Evangelischen Akademie Tutzing in Kooperation mit der Theodor Heuss Stiftung, 17. – 19. Juni 2022

Inhalt:

Die Zukunft unserer Demokratie Sommertagung des Politischen Clubs der Evangelischen Akademie Tutzing in Kooperation mit der Theodor Heuss Stiftung, 17. - 19. Juni 2022

▶ Pfr. Udo Hahn: Begrüßung	4
▶ Prof. Dr. Ludwig Theodor Heuss: Begrüßung	5
▶ Dr. Wolfgang Thierse: Einführung	7
▶ Olaf Scholz: Demokratie und Zeitenwende – neue Herausforderungen, neue Perspektiven	8
▶ Prof. Dr. Stephan Harbarth: Rechtsstaat in bester Verfassung?	13
▶ Prof. Dr. Claus Leggewie, Prof. Dr. Patrizia Nanz, Lukas Kübler: Demokratische Innovation durch Bürgerräte	18
▶ Prof. Dr. Gesine Schwan: Mehr Bürgerbeteiligung!?	25
▶ Prof. Dr. Tine Stein: Die Stärke des Rechts ist die Stärke der Demokratie	29
▶ Sabine Leutheusser-Schnarrenberger: Die Stärke des Rechts ist die Stärke der Demokratie	38
▶ Bärbel Bas: Die Demokratie vitalisieren! Neue Wege zu einem stärkeren und bürgernäheren Parlamentarismus	43
▶ Prof. Dr. Herfried Münkler: Wofür steht »der Westen« – und was wird aus ihm?	49
▶ Ralf Fücks: Wofür steht »der Westen« – und was wird aus ihm?	52
▶ Prof. Dr. Michael Zürn: Demokratie(n) in der Krise	56
▶ Anja Paolucci / Merit Willemer: Demokratie oder Klimaschutz?	62
▶ Roger de Weck: Demokratie oder Klimaschutz?	63
Aus der epd-Berichterstattung	
▶ Menschen in »Zukunftsräten« politisch besser beteiligen	66

Begrüßung

Pfr. Udo Hahn, Direktor der Evangelischen Akademie Tutzing

Sehr geehrte Damen und Herren,

es ist mir eine große Freude, Sie alle zur Sommertagung des Politischen Clubs der Evangelischen Akademie Tutzing – in Kooperation mit der Theodor Heuss Stiftung – zu begrüßen.


Sehr geehrter Herr Bundeskanzler, es ist uns eine große Ehre, Sie bei uns willkommen heißen zu dürfen. Dass Sie hier Station machen – zwischen ihrem gestrigen Besuch in Kiew und dem G7-Gipfel auf Schloss Elmau –, erfüllt uns mit großer Dankbarkeit. Dass Sie zu uns sprechen, darin sehen wir auch eine Wertschätzung unserer Arbeit. Ihr Thema heute – »Demokratie und Zeitenwende – neue Herausforderungen, neue Perspektiven« – knüpft praktisch an Ihre letzte Rede in der Tagung des Politischen Clubs im März 2015 an. Sie stand unter der Überschrift: »Europäische Integration und transatlantische Kooperation«. Damals ging es um die Beziehungen zu den USA.

Fast auf den Tag genau vor 75 Jahren – am 15. Juni 1947 – nahm die Evangelische Akademie Tutzing ihre Arbeit auf. Die Idee zu ihrer Gründung wurzelt in der Diktatur des Nationalsozialismus und geht auf Persönlichkeiten wie Dietrich Bonhoeffer zurück. Was wir heute Zivil- bzw. Bürgergesellschaft nennen, gab es damals nicht, denn der NSDAP war es gelungen, das politische, gesellschaftliche und kulturelle Leben gleichzuschalten. Es war deshalb ein kühner Gedanke, nach dem Zweiten Weltkrieg mit solchen Einrichtungen offene Diskursräume schaffen zu wollen. Begegnungsorte für die unterschiedlichen Kräfte der Zivilgesellschaft, um Lösungen oder wenigstens Teillösungen zu entwickeln. Über die Jahre und Jahrzehnte ist die Evangelische Akademie Tutzing nicht nur ein Forum, sondern auch zum Faktor geworden. »Vorausdenken« – das Motto unserer Arbeit im Jubiläumsjahr erinnert deshalb

auch an die in der NS-Diktatur vorausdenkenden Gründerväter und -mütter.

Der 1954 gegründete Politische Club ist unser ältestes, durchgehendes Tagungsformat. Er ist sowohl Seismograph für die politische Debatte als auch Ausgangspunkt zahlreicher Impulse. Ein besonderes Anliegen ist es, eine Plattform für die Begegnung zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Verantwortlichen in Politik und Gesellschaft zu bieten. Dass dies gelungen ist, hat nicht nur mit den Referierenden und den Teilnehmenden zu tun, sondern auch damit, dass der Politische Club einen eigenen Leiter hat: Bundestagspräsident a.D. Dr. Wolfgang Thierse – seien Sie herzlich willkommen, lieber Herr Dr. Thierse!

Die Evangelische Akademie Tutzing dient mit ihrer Arbeit der Zivilgesellschaft und der Demokratie. In unserem Jubiläumsjahr widmen wir deshalb jeweils eine Tagung der Zukunft der Zivilgesellschaft und der Zukunft der Demokratie. An diesem Wochenende kooperieren wir – nicht zum ersten Mal – mit der Theodor Heuss Stiftung. Für diese Zusammenarbeit danke ich dem Vorsitzenden der Stiftung, Prof. Ludwig Theodor Heuss. Ich heiße Sie, lieber Herr Prof. Heuss, herzlich willkommen, zusammen mit der Stellv. Vorsitzenden der Stiftung, Bundesministerin a.D. Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, und der Vorsitzenden des Kuratoriums, Professorin Gesine Schwan!

Sehr geehrte Damen und Herren, die Demokratie braucht das Engagement von uns allen. Zu diesem Engagement zu ermutigen, das ist das gemeinsame Anliegen von Akademie und Stiftung. Ich wünsche uns eine anregende Debatte und die Entwicklung weiterführender Ideen. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit! 

Begrüßung

Prof. Dr. Ludwig Theodor Heuss, Vorsitzender der Theodor Heuss Stiftung

»Demokratie ist immer unfertig, immer auf dem Weg zu sich selbst.«
(Walter Scheel, 1.10.1978)

Sehr geehrter Herr Bundeskanzler,
meine sehr geehrten Damen und Herren

1978: da war die Welt doch noch in Ordnung!
Im Vergleich zu unserer heutigen allemal.

1978, das war das Jahr in dem Hans Filbinger in Baden-Württemberg als Ministerpräsident zurücktreten musste, weil der Druck auf den »furchtbaren Juristen« und Mitläufer der NS-Zeit zu groß geworden war; es war das Jahr, in dem mit dem Camp-David-Abkommen der Weg zu dem noch heute bestehenden Frieden zwischen Israel und Ägypten geebnet wurde; das Jahr, in dem Johannes Paul II. zum Papst gewählt wurde und der amerikanische Künstler Gilbert Baker die Regenbogenfahne entwarf, mit der in Zürich der erste Christopher Street Day stattfand.

Ende September 1978, vor knapp 44 Jahren also, fand hier in Tutzing auch eine Veranstaltung statt, die bereits damals den Titel trug: »Die Zukunft unserer Demokratie«. Eingeladen hatten der Politische Club der Evangelischen Akademie und die Theodor-Heuss-Stiftung, mit ihrer unvergesslichen Gründungsvorsitzenden Hildegard Hamm-Brücher. Dreissig Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges galt es damals innezuhalten und kritisch den Zustand unserer Demokratie zu hinterfragen. Die demokratische Staatsform war in Deutschland ja nicht erkämpft worden, sondern kam aus den Händen der westlichen Siegermächte als Folge einer militärischen Niederlage über ein Land, das autoritäre Strukturen gewohnt und über eine Gesellschaft, die moralisch und materiell zerstört war. Die Sorge, dass die Grundvoraussetzungen der Demokratie, nämlich ihr Zuspruch aus der Mitte der Bevölkerung fehlen, oder verloren gehen könnte, war seit Anbeginn eine bange Frage. Würden für die Demokratie auch die nötigen Demokraten wachsen? So kamen damals in Tutzing besorgte Bürgerinnen und Bürger, Vertreter der Zivilgesellschaft, der Medien, der Religionsgemeinschaften und der Politik zusammen. In Arbeitsgruppen diskutierten sie Thesen zum Verhältnis der Bürger zu Staat, Parteien und Medien. Man sprach über das neue Phänomen der Bürgerinitiativen und über den Einfluss von Interessenvertretern im Parlament. Schließlich traten

die Sprecher dieser Arbeitskreise – und es war wohl das erste Mal in der alten Bundesrepublik – in einen direkten Dialog mit den Vertretern der vier Verfassungsorgane. Bundespräsident Walter Scheel, Bundestagspräsident Karl Carstens, Bundeskanzler Helmut Schmidt und Bundesverfassungsgerichtspräsident Ernst Benda waren alle vier anwesend und stellten sich den Fragen in einer gemeinsamen Podiumsdiskussion.

Die damals vorherrschende Analyse besagte, dass Deutschland nach einer ersten, vorwiegend restaurativen Phase in den fünfziger und frühen sechziger Jahren, eine Phase des Aufbruchs, der politischen Erneuerung und Liberalisierung erfahren habe, der sich aber nun, gegen Ende der siebziger Jahre eine solche der Resignation anschliesse. Beklagt wurde allenthalben ein Mangel an demokratischer Kultur und die fehlende, vorbehaltlose Identifikation.

»Verdrossenheit« war der zentrale Begriff der Zeit. Politik-, Parteien-, Politikerverdrossenheit wurden als Gefahr benannt und erkannt. Die Antworten, Wertungen und Zielsetzungen der vier Spitzen des demokratischen Staates hatten Gewicht. Die drei Stunden dauernde Podiumsdiskussion wurde vom ZDF aufgezeichnet und vier Wochen später gesendet.

Rückblickend ist diese damalige Tagung ein wertvolles Zeitdokument, das auch in einer kleinen Publikation Niederschlag gefunden hat.¹

Mit Erstaunen stellt man fest, wie aktuell manche der Themenkreise weiterhin sind, etwa wenn es um den direkteren Einbezug der Bürger in politische Entscheidungen oder die Rolle plebiszitärer Prozesse ging und auch heute wieder geht. Eindrucklich auch die Diskussion um den Verlust zentraler Werthaltungen in der Gesellschaft. Den Verlust der religiösen Bindung, kommentierte etwa Helmut Schmidt mit den Worten, dass der heutige Mensch »nicht mehr weiß, dass Gott nicht nur Herr der Geschichte und damit auch der Politik ist, sondern auch über das eigene Sein«.

Im Juni 2022 haben es sich die beiden gleichen Partner nun nochmals zum Ziel gesetzt einen Zwischenhalt einzulegen und über die Zukunft der Demokratie nachzudenken. Im Namen der Theodor-Heuss-Stiftung freue ich mich sehr, Sie hierzu begrüßen zu dürfen. Die Theodor Heuss

Stiftung ist eine überparteiliche Stiftung, die »zu Demokratie ermutigen« und »für Demokratie begeistern« möchte. 1964 gegründet, sind wir zwar nicht ganz so alt wie der Politische Club, aber doch eine der ältesten Demokratiestiftungen der Bundesrepublik Deutschland und sehen unsere Hauptaufgabe darin, die Entwicklung der Demokratie in Deutschland mit kritischem Wohlwollen zu begleiten und regelmäßig Einzelpersonen, aber auch Initiativen und Gruppen der Zivilgesellschaft zu ermutigen und auszuzeichnen, die sich um die Demokratie besonders verdient gemacht haben.


In einer Zeit der neuen globalen Verunsicherung und der Zeitenwende sind solche Zwischenhalte nicht nur wichtig, sondern essenziell. In Deutschland hat sich die demokratische Kultur rückblickend als erfreulich stabil und widerstandsfähig erwiesen. Aber dennoch sind die kritischen Fragen, die Kurt Sontheimer zur damaligen Tagung formuliert hatte, von erstaunlicher Aktualität:

wachsendes Unbehagen über den Zustand der Demokratie, eine Stimmung der Resignation, »Unlust, ja hie und da auch der Zukunftsangst, welche die politische Kultur des Landes durchzieht«.

Damit freue ich mich auf die bevorstehenden Diskussionen zum Zustand und zur Zukunft unserer Demokratie. Ich danke Ihnen allen für Ihr Kommen, allen voran Ihnen, sehr geehrter Herr Bundeskanzler, dass auch Sie sich die Zeit für dieses Innehalten und diesen Dialog genommen haben.

Anmerkung:

¹ *Die Zukunft unserer Demokratie. Die Tagung 1978 der Stiftung Theodor Heuss-Preis und des Politischen Clubs der Evangelischen Akademie*

Tutzing. dtv dokumente. Deutscher Taschenbuchverlag, München 1979. 

Einführung

*Dr. Wolfgang Thierse, Bundestagspräsident a.D.,
Leiter des Politischen Clubs der Evangelischen Akademie Tutzing*

Nach 44 Jahren also fragen wir wieder und erneut nach der Zukunft der Demokratie in unserem Land. Heute, am 17. Juni, an dem wir uns erinnern an einen Demokratieaufstand in der DDR vor fast 70 Jahren.

Gibt es Anlass für Besorgnis in Sachen Demokratie? Gar für apokalyptische Befürchtungen? Es geht nicht um falsche Dramatisierungen. Nein, unsere Demokratie ist nicht (insgesamt) in Gefahr, aber es gibt Gefährdungen.

Unsere – uns so selbstverständlich gewordene – liberale, rechts- und sozialstaatliche Demokratie ist nicht die Regel in der Welt. Im Gegenteil. Nach einer neueren Untersuchung leben nur 45 Prozent der Weltbevölkerung in demokratischen Staaten, Tendenz fallend.

Denken Sie an die Diktatoren und autoritären Herrscher in der Welt, also an Putin, Xi Jinping, Bolsonaro, Lukaschenkow, an die Herrscher in den arabischen Staaten... Denken Sie an die Gefährdungen der Demokratie auch in Europa, also an Polen und Ungarn oder auch an den Beinahe-Erfolg von Le Pen in Frankreich vor einigen Wochen.

Und denken Sie an die letzten Jahre in Deutschland, an das, was z. B. in der Pandemie-Krise sichtbar geworden ist: An Distanz, ja Verachtung gegenüber der Demokratie, ihren Institutionen und Akteuren, an Hass und Gewaltbereitschaft. Denken Sie an die Zunahme von rechtem und linkem Extremismus, wie gerade der jüngste Verfassungsschutzbericht deutlich gemacht hat. Denken Sie an die Spaltungen in der Gesellschaft, in den Wirklichkeitswahrnehmungen und an die »Blasen«, überhaupt an das Internet als einen Echoraum der eigenen Vorurteile, der Entladung von Hass und der Steigerung von Aggressivität.

Erinnern wir uns an die geringe Wahlbeteiligung zuletzt bei den Landtagswahlen und auch an die Erfolge der AfD in Ostdeutschland.

Zeiten dramatischer Veränderungen und der Verunsicherungen – also unsere Zeiten – sind Zeiten für Populisten, für die großen und kleinen Vereinfacher und Schuldzuweiser, für die Antidemokraten!

Zeiten einer drohenden ökologischen Katastrophe sind Zeiten der Ungeduld und der Unzufrieden-

heit mit der Langsamkeit der Demokratie, auch des Zweifelns an ihren Problemlösungsfähigkeiten! (Man höre nur genau auf die verschiedenen Gruppen von Aktivisten der jungen Generation.)

Allerdings Umfragen besagen immer wieder: Die Zustimmung zu Demokratie als System, als politische Lebensform der Freiheit – sie ist groß, aber verbunden mit dem Wunsch nach mehr Mitwirkungs- und Teilhabemöglichkeiten, nach mehr direkten Einmischungsmöglichkeiten.

Demokratie ja, aber diese Parteien!


Nüchtern betrachtet ist Demokratie ja ein Institutionengefüge und ein Regelwerk, deren Kenntnis, Nutzbarkeit und lebendige, engagierte Nutzung elementar für ihr Funktionieren ist. Müssen wir etwas ändern bei den Regeln und Institutionen? Welcher Art demokratischer Tugenden (um einen altvertrauten Begriff zu verwenden) bedarf es heute? Angesichts einer doch aktiven Zivilgesellschaft!

Und jetzt, aktuell – das konnten wir bei der Planung dieser Tagung wirklich nicht ahnen – sind wir in Kriegszeiten. Der Angriff Putin-Russlands auf die Ukraine ist nicht misszuverstehen: Er ist auch und ganz wesentlich ein Angriff auf den Westen, auf seine demokratische Verfasstheit und Ordnung, auf die Demokratie als politische Lebensform der Freiheit!

Putin hat ja Recht, wenn er meint, der Westen, seine Freiheit und Demokratie, seine Rechtsstaatlichkeit und sein Wohlstand seien eine Gefahr für ihn und sein Herrschaftssystem. Und diese Gefahr ist immer näher gerückt – durch die Demokratie-Revolutionen von 1989/90 und dann in Georgien und in der Ukraine und zuletzt mit den Demokratieprotesten in Belarus, dem treuen Vasallen.

Eine Herausforderung, für die Wehrhaftigkeit der Demokratie und die Selbstverteidigungskraft des demokratischen Europa!

Genug Anlass, genug Themen und Fragen, sich der Zukunft unserer Demokratie zu vergewissern!

Und deshalb freue ich mich, Bundeskanzler Olaf Scholz ganz herzlich begrüßen zu können und bin sehr dankbar, dass er meiner Einladung gefolgt ist – zwischen Kiew und Brüssel, Madrid, Schloss Elmau. 

Demokratie und Zeitenwende – neue Herausforderungen, neue Perspektiven

Olaf Scholz, Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland

Sehr geehrter Herr Direktor Hahn,
sehr geehrter Herr Professor Heuss,
lieber Herr Wolfgang Thierse,
liebe Gesine Schwan,
meine Damen und Herren,

manche von Ihnen werden sich vielleicht erinnern, ich jedenfalls weiß es noch gut: Am Silvesterabend 1986 sollte im Ersten Programm nach der »Tagesschau« wie üblich die Neujahrsansprache des Bundeskanzlers übertragen werden. Tatsächlich ausgestrahlt wurde dann aber Helmut Kohls Ansprache aus dem Jahr zuvor. Im Sender hatte man – unter wohl nie ganz geklärten Umständen – die Bänder vertauscht. Der Bundeskanzler sei sehr empört gewesen, wurde anschließend berichtet. Die Empörung kann ich natürlich gut verstehen.

Die Pointe ist aber, dass in Wirklichkeit gar kein großer Schaden entstanden war. Unter den Zuschauerinnen und Zuschauern vor dem Fernseher hatten nur die wenigsten den Fehler überhaupt bemerkt. Denn in der Rede fehlten konkrete Bezüge zum abgelaufenen Jahr.

Ich bin mir sicher: Würde dasselbe Missgeschick am Silvesterabend des Jahres 2022 noch einmal passieren, dann würde diesmal ausnahmslos allen auffallen: Da stimmt etwas nicht.

Aber so ist es eben: In manchen Jahren geschieht nur wenig Grundlegendes, und dann, in anderen Jahren, überschlagen sich die Ereignisse und Entwicklungen plötzlich geradezu. Das sucht man sich nicht aus, und das strebt man auch nicht an. Aber wenn so eine Lage eintritt, dann muss man die Herausforderung annehmen.

Bundeskanzler Kohl erlebte so eine dramatische Beschleunigung der Geschichte wenig später ja selbst – 1989, als die friedlichen Revolutionäre der DDR die Mauer zum Einsturz brachten und die Ära des Kalten Krieges endete.

Dieses Jahr, 2022, ist noch nicht einmal zur Hälfte um. Viel kann, viel wird in den nächsten Monaten noch passieren. Aber so viel ist jetzt schon sicher: Auch 2022 werden wir im Rückblick einmal zu den besonders unverwechselbaren und folgenreichen Jahren zählen.

Das Jahr 2022 werden wir in Erinnerung behalten als das Jahr, in dem Russland unter Führung von Präsident Putin die Ukraine überfiel; das Jahr, in dem eine europäische Großmacht erstmals seit vielen Jahrzehnten einen imperialen Angriffskrieg vom Zaun brach; das Jahr, in dem Präsident Putin gewaltsam die europäische und internationale Friedens- und Sicherheitsordnung der Jahrzehnte seit dem Kalten Krieg aufkündigte, das Jahr, in dem der Krieg und die vorausgegangene Coronapandemie weltweit die Preise für Energie, für Rohstoffe und Nahrungsmittel dramatisch in die Höhe schießen ließen – mit all den verheerenden Folgen für die Welternährung, für die Weltwirtschaft und für die Stabilität ganzer Länder und Regionen, die sich heute schon abzeichnen.

Es ist deshalb offensichtlich: Mit seinem barbarischen Angriffskrieg gegen die friedliche Ukraine hat Wladimir Putin eine Zeitenwende heraufbeschworen. Ich habe das schon wenige Tage nach dem Kriegsausbruch im Deutschen Bundestag so gesagt. Und ich habe hinzugefügt: Die Welt danach ist nicht mehr dieselbe wie die Welt davor.

Wie Sie wissen, war ich gerade in Kiew. Wer die Zerstörungen sieht, die dieser Krieg mit sich gebracht hat, wer das mit eigenen Augen sieht, dem wird noch einmal auf ganz eigene Weise klar, was für eine Zäsur dieser Krieg ist.

Gemeinsam mit all unseren Partnern in der EU, in der Nato und in der G7 hat die Bundesregierung auf die neue Lage schnell und entschlossen reagiert: mit harten und wirksamen Sanktionen gegen Russland, mit umfassender wirtschaftlicher und finanzieller Unterstützung für die Ukraine, mit der Aufnahme von Millionen von Geflüchteten in der gesamten EU und über 800.000 hier bei uns in Deutschland und auch, indem wir – im Schulterschluss mit unseren Partnern – der Ukraine diejenigen Waffen liefern, die sie braucht, damit sie sich gegen Russlands Invasion verteidigen kann. Alle diese Maßnahmen tragen dazu bei, dass Putin nicht durchkommt mit seiner imperialistischen Aggression.

Aber es geht um viel mehr: Es geht um die Frage, ob die europäische und internationale Friedensordnung auf Dauer zerbricht und ob es uns gelingt, eine neue Ordnung zu schaffen.

Bei dieser globalen Zeitenwende stehen wir noch ganz am Anfang. Wir bewegen uns sozusagen in unkartiertem Gelände. Genau deshalb aber ist es umso wichtiger, dass wir jetzt den Blick nach vorne richten, dass wir verstehen, wie die Welt sich gerade ändert, welche Kräfte da am Werk sind, wo die Bruchlinien verlaufen, auf welche Akteure es jetzt und in Zukunft ankommt, welche neuen Krisen und Konflikte heraufziehen. Nur dann können wir bewahren, was uns wichtig ist. Nur dann können wir selbst wirksam Einfluss darauf nehmen, in welche Richtung sich die Dinge zukünftig entwickeln werden.

Wenn die Welt sich ändert, dann steht gerade für Deutschland besonders viel auf dem Spiel. Denn unbestreitbar ist: Hinter uns Deutschen liegen, aufs Ganze gesehen, gute Jahrzehnte; Jahrzehnte des Friedens in demokratischer Freiheit, Jahrzehnte wachsenden Wohlstands, Jahrzehnte der inneren und äußeren Sicherheit.

Meinem Buch aus dem Jahr 2017 habe ich seinerzeit den Titel »Hoffungsland« gegeben – nicht von ungefähr. Denn für viele Menschen auf der Welt – und für manche von uns selbst überraschend – ist Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten zu einem Sehnsuchtsort geworden, zu einem Ort, von dem sie sich ein besseres Leben versprechen.

Und ich will auch sagen: Nirgendwo steht geschrieben, dass nicht auch neue gute Jahrzehnte vor uns liegen können, auch wenn es uns allen gerade schwerfällt, uns das vorzustellen. Aber diese guten Jahrzehnte kommen nicht von selbst. Die Voraussetzungen dafür müssen wir uns neu erarbeiten. Das wird anstrengend. Die Anstrengung fängt damit an, dass wir das Ausmaß und die Tiefe der Umbrüche begreifen, mit denen wir es zu tun haben.

Darum ist diese Tagung so wichtig. Über die Zukunft unserer Demokratie müssen wir gerade jetzt in dieser Zeitenwende gründlich diskutieren. Dazu gehört natürlich unbedingt, dass wir uns intensiv mit all den Fragen auseinandersetzen, die das innere Funktionieren und damit auch die Legitimität – die Strahlkraft – unserer freiheitlich-demokratischen Ordnung betreffen.

Zunächst können wir anhand der jüngsten Wahlergebnisse eine erfreuliche Entwicklung feststellen: Der so oft als unumkehrbar vorausgesagte Niedergang der Volksparteien und, parallel dazu, der Siegeszug der Radikalen sind hierzulande erst einmal gestoppt, auch wenn die Parteienlandschaft heute anders aussieht als vor Jahrzehnten.

Aber wir dürfen diese Entwicklung nicht für unumkehrbar halten.

Was also kann und muss passieren, damit das Ansehen unserer politischen Institutionen dauerhaft gestärkt wird? Was können wir tun, damit die Wahlbeteiligung wieder steigt, besonders bei Landtags- und Kommunalwahlen? Und wie kann es klappen, die zum Glück existierende politische Leidenschaft junger Bürgerinnen und Bürger, die etwa in Protestbewegungen wie »Fridays for Future« zum Ausdruck kommt, in nachhaltig wirksames politisches Engagement zu überführen?

Wie kriegen wir es hin, die demokratischen Parteien so zu vitalisieren, dass sie wieder stärker zum Transmissionsriemen werden zwischen gesellschaftlichen Interessenlagen und staatlicher Politik?

Wie kriegen wir es hin, dass unabhängig von Einkommen, von sozialer, regionaler oder ethnischer Herkunft alle Bürgerinnen und Bürger in unserem Land voller Überzeugung sagen: »In der Politik gibt es Leute, die sich mit den Themen beschäftigen, die mir wichtig sind«?

Was muss passieren, damit autoritäre und antidemokratische Tendenzen in unserer Gesellschaft dauerhaft weniger Widerhall finden? Wie schützen wir unsere freiheitliche Demokratie vor dem Einfluss von Verschwörungsmythen und systematisch verbreiteter Desinformation? Auch im Kreis der G7-Staaten werden wir Ende des Monats genau darüber intensiv diskutieren.

All das sind Fragen auf die wir, Politik und Gesellschaft, Antworten geben müssen – das erst recht angesichts der immensen Transformationsaufgaben, die in den kommenden Jahren und Jahrzehnten auf uns zukommen.

Hinter uns liegen 250 Jahre, in denen unser Wohlstand darauf gründete, dass wir Kohle, Öl und Gas verbrannt haben. Jetzt liegen vor uns etwa 23 Jahre, in denen wir aus den fossilen Brennstoffen aussteigen müssen – und aussteigen werden. Denn darauf haben wir uns verpflichtet: Bis 2045 muss Deutschland klimaneutral sein.

Die menschengemachte Erderwärmung muss gestoppt werden; sonst wird dieser Planet in Katastrophen versinken. Das wird die größte Transformation unserer Industrie und Ökonomie seit mindestens 100 Jahren.

Hinzu kommen die Herausforderungen der Digitalisierung und des demografischen Wandels. Russlands Überfall auf die Ukraine macht keine einzi-

ge dieser Herausforderungen weniger dringlich – im Gegenteil.

Große Veränderungen bedeuten immer auch große Ziel- und Interessenkonflikte. Das kann gar nicht anders sein in einer offenen, pluralistischen und demokratischen Gesellschaft. Wolfgang Thierse hat das gerade geschildert.

Lösen werden wir diese Konflikte nur mit sehr viel Pragmatismus, mit der Bereitschaft zu Kooperation und Kompromiss auf allen Ebenen von Gesellschaft und Staat. Genau deshalb habe ich übrigens Anfang dieses Monats eine neue »Konzertierte Aktion« ins Leben gerufen, um mit Gewerkschaften und Arbeitgebern gemeinsam zu besprechen: Wie gehen wir mit den steigenden Preisen um? Wie können wir Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entlasten, ohne die Inflation anzuheizen?

Aus demselben Grund habe ich am vergangenen Dienstag erstmals die neue »Allianz für Transformation« ins Kanzleramt eingeladen. Diese Allianz wird den Umbau unseres Landes und unserer Industrie auf dem Weg zur Klimaneutralität eng begleiten und dabei helfen, Interessengegensätze auszugleichen.

Im Programm dieser Tagung habe ich gesehen: Um genau solche Interessengegensätze werden sich Ihre Debatten an diesem Wochenende drehen.

»Demokratie oder Klimaschutz?« – mit einem Fragezeichen: Das ist der Titel einer Ihrer Diskussionsrunden. »Mehr Bürgerbeteiligung!?« – gefolgt von einem Ausrufezeichen und einem Fragezeichen: So ist eine weitere Session überschrieben. Das ist geschickt zugespitzt. Hier werden schon im Titel die schwierigen Widersprüche und Zielkonflikte herausgearbeitet, mit denen wir es zu tun haben und die wir auflösen müssen.

Darum glaube ich, dass Ihre Leitfragen dieser Tagung an den Kern der Aufgaben rühren, die vor uns liegen und für die wir kluge Lösungen finden müssen. Auf die Antworten, die Sie gemeinsam in den nächsten beiden Tagen hier im Politischen Club entwickeln werden, bin ich deshalb sehr gespannt. Wolfgang Thierse und Gesine Schwan, ich wäre sehr froh, wenn ihr mir von euren Ergebnissen berichten würdet.

Ich will den Fokus aber noch etwas weiten – nicht im Widerspruch zum bisher Gesagten, auch nicht im Widerspruch zu den zentralen Themen dieser Tagung, aber vielleicht doch als notwendige Ergänzung. Ich glaube nämlich, dass wir den

Bezugsrahmen unserer Überlegungen weiter aufspannen müssen.

Meine These lautet: Die Zukunft unserer Demokratie entscheidet sich nicht bei uns allein. Vielmehr wird »unsere« Demokratie – verstanden als »unsere« Demokratie hier in Deutschland und Europa – nur in dem Maße glücken und gedeihen, wie die Demokratie auch weltweit glückt und gedeiht.

Unter den Bedingungen des 21. Jahrhunderts gilt das mehr als jemals zuvor, denn mehr als jemals zuvor steht die Welt vor wahrhaft globalen und gemeinsamen Herausforderungen. »Unsere« Demokratie – das sind in diesem Sinn die Demokratien weltweit.

Ob es darum geht, die Klimakrise zu bewältigen, ob es darum geht, die Globalisierung klug, solidarisch und nachhaltig zu gestalten, ob es darum geht, Covid-19 zu besiegen und neue Pandemien zu verhindern: Bei keiner einzigen globalen Herausforderung reicht es aus, wenn nur wir in Deutschland, Europa oder im klassischen Westen uns zu diesen Zielen bekennen.

Wenn es uns wirklich ernst ist mit diesen Zielen, dann brauchen wir gleich oder ähnlich gesinnte Partner. Dann brauchen wir neue Partner. Dann brauchen wir auch mehr Partner. Denn mit unseren klassischen Partnern im so genannten Westen allein bringen wir demografisch und ökonomisch schon heute nicht mehr genug Gewicht auf die Waage.

Das gilt auch für den Verbund der klassischen demokratischen Industriestaaten der G7, also Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada und die USA. Heute repräsentieren die G7 zusammen zwar noch 45 Prozent der globalen Wirtschaftskraft, aber gerade einmal zehn Prozent der Weltbevölkerung.

Der Anteil dieser Staaten an der Weltbevölkerung schwindet, aber auch das relative wirtschaftliche Gewicht des Westens nimmt ab. Schon 2050 werden sich unter den sieben größten Volkswirtschaften der Welt voraussichtlich fünf Länder befinden, die wir heute noch als »Schwellenländer« bezeichnen: China natürlich, aber wahrscheinlich auch Indien oder Indonesien, Brasilien oder Mexiko. Viele andere Länder in Asien, Afrika und Lateinamerika gewinnen ökonomisch und demografisch immer mehr an Gewicht.

Überall auf der Welt haben sich Gesellschaften auf den Weg gemacht. Überall auf der Welt ergreifen viele Millionen, ja Milliarden von Men-

schen entschlossen die neuen Chancen und die neuen Möglichkeiten, die ihnen die Globalisierung bringt. Und selbstverständlich fordern die aufstrebenden Staaten deshalb auch größeren politischen Einfluss ein.

Was da entsteht, ist eine wahrhaft multipolare Welt. Auch diese Entwicklung bedeutet eine globale Zeitenwende – keine schockartig losgetretene Zeitenwende wie Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine, sondern eine langfristige Umwälzung der globalen Verhältnisse, die deshalb umso tiefgreifender wirkt.

Manchen Bürgerinnen und Bürgern in den klassischen westlichen Demokratien macht dieser Prozess Angst. Sie fühlen sich bedroht, sie fühlen den Macht- und Kontrollverlust. Mein Eindruck ist: Die Attraktivität rechtspopulistischer und rassistischer Theoreme, bis hin zur Verschwörungserzählung vom angeblich »Großen Austausch«, ist auch vor dem Hintergrund dieser ganz grundlegenden globalen Verschiebungen zu erklären. Viele spüren, dass sich vieles grundlegend verändert. Das verursacht Unbehagen, eben auch Angst, zuweilen sogar Wut.

Darum will ich hier sehr deutlich sagen: Der Aufstieg der Länder des globalen Südens bedeutet keine Bedrohung. Er bedeutet jedenfalls dann keine Bedrohung, wenn wir es hinbekommen, dass die multipolare Welt auch eine multilaterale Welt sein wird; eine Welt, in der Regeln gelten, die allen ersichtlich sind und an die sich alle halten; eine Welt, in der ganz unterschiedliche Machtzentren im wohlverstandenen Eigeninteresse verlässlich und regelbasiert kooperieren, um gemeinsame Herausforderungen zu bewältigen.

Das klingt nach einer fernen Vision, aber das ist keineswegs so abwegig, wie es sich vielleicht anhört. Der Grund dafür hat einen Namen: Demokratie. Denn das ist die große Gemeinsamkeit, die uns mit gar nicht wenigen aufstrebenden Ländern des globalen Südens verbindet: Wir sind Demokratien.

Wohlgemerkt: Die meisten Demokratien auf der Welt funktionieren anders als bei uns, und in vielen anderen demokratischen Gesellschaften würde man über unsere Wahlrechts- und Bürgerbeteiligungsdebatten vielleicht nur etwas müde lächeln – was sie nicht falsch macht. Aber dort hat man oft ganz andere Sorgen, und zwar größere.

Wahr ist: Jede Demokratie ist ein Unikat. Oder um es in den Worten von Kofi Annan zu sagen: »There are as many different forms of democracy as there are democratic nations in the world.« Nicht jede dieser Demokratien funktioniert immer völlig reibungslos, unsere eigene im Übrigen ja auch nicht.

Wahr ist jedenfalls: In manchen Staaten mit demokratischen Traditionen sind in jüngerer Zeit ungute Verschiebungen in Richtung Autoritarismus zu verzeichnen, auch hier bei uns in Europa. »Democratic backsliding« wird das genannt. Solche Entwicklungen sind besorgniserregend; unumkehrbar sind sie aber nicht.

Sogar die Autokraten oder Diktatoren dieser Welt behaupten ja gern, die wahren Vollstrecker des Volkswillens zu sein, und zwar fast überall. Es ist eine verblüffende Zahl, aber überhaupt nur sieben Staaten auf der Welt nehmen nicht für sich in Anspruch, Demokratien zu sein. Das sind Saudi-Arabien, Oman, die Vereinigten Arabischen Emirate, Katar, Brunei, Afghanistan – und der Vatikan.

Alle anderen Regierenden dieser Welt, die nicht demokratisch regieren, auch in vermeintlichen Volksrepubliken, berufen sich zur Legitimation der eigenen Herrschaft auf ihr Volk – und erinnern damit unfreiwillig jedes Mal an das Prinzip demokratischer Volksherrschaft. Das ist nicht trivial. Denn damit bleibt Demokratie, wie perversiert auch immer die Praxis in den Ländern ist, die Grundlage jeder Legitimation. Genau das eröffnet Spielräume für demokratische Dissidenz und Opposition, die auf die klaffende Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit verweist.

»Wir sind das Volk«: Das riefen im Herbst 1989 millionenfach die demokratischen Revolutionäre in der DDR, und genau daran zerbrach am Ende die eben nur behauptete demokratische Herrschaft der SED. Daran zerbrach am Ende die Herrschaft jener Staatspartei, die ja schon das Aufbegehren der Ostdeutschen am 17. Juni 1953, heute vor 69 Jahren, überhaupt nur mit brutaler Gewalt hatte niederschlagen können. Wolfgang Thierse hat uns eben noch mal davon berichtet.

Das ist also eine gute Nachricht: Wo immer sich Herrscher auf den Volkswillen berufen, da bleibt mehr Demokratie, bessere Demokratie, wirkliche Demokratie, gegen sie erkämpft, eine Möglichkeit am Horizont. Das macht Mut.

Mut macht ebenfalls, dass alle wirklich demokratischen Staaten dieser Welt eine ganz zentrale Eigenschaft gemeinsam haben. Demokratien sind nämlich diejenigen Staaten, in denen es sich die Regierenden nicht leisten können, regelmäßig und systematisch über die Wünsche und Interessen breiter Mehrheiten ihrer Bürgerinnen und Bürger hinwegzusehen.

Abraham Lincolns berühmtes Demokratie-Axiom gilt unvermindert: »You can fool all the people some of the time and some people all the time. But you can never fool all people all the time.«

Wenn Regierende in Demokratien dies dennoch versuchen, dann zeigen ihnen die Wählerinnen und Wähler irgendwann die Rote Karte.

Genau hier liegt der entscheidende Vorteil demokratisch verfasster Gesellschaften im Vergleich zu autoritären Regimen. Darauf hat der renommierte Wirtschaftswissenschaftler Branko Milanovic überzeugend hingewiesen, und deshalb möchte ich ihn auch zitieren:

»Da (die Demokratie) eine unablässige Konsultation der Bevölkerung erforderlich macht, stellt sie auch ein sehr wirksames Korrektiv für wirtschaftliche und soziale Entwicklungen dar, die sich nachteilig auf das Wohlergehen des Volkes auswirken. (...)

Wer glaubt, die Demokratie habe keinen Nutzen als Mechanismus zur Abwendung schädlicher Entwicklungen, muss der Überzeugung sein, dass die Bevölkerungsmehrheit über eine lange Zeit hinweg beharrlich falsche (oder irrationale) Entscheidungen fällen wird. Das scheint unwahrscheinlich.«

Dagegen neigen, wie Milanovic ebenfalls feststellt, autoritäre Regime »eher dazu, schlechte politische Maßnahmen hervorzubringen und schlechte soziale Ergebnisse zu erzielen, die nicht korrigiert werden können, weil die Herrschenden keinen Anreiz zu einer Kurskorrektur haben«.

Das Zitat ist hier zu Ende, aber man muss ja sagen: Das beste Beispiel dafür, wie richtig diese These ist, liefert gerade Präsident Putin mit seinem auch für Russland selbst so ruinösen Krieg gegen die Ukraine.

Die großen globalen Herausforderungen unseres Jahrhunderts sind offensichtlich und existenziell. Sie betreffen das Leben, das Wohlergehen und die Zukunft der Bürgerinnen und Bürger aller

Länder dieser Welt ganz direkt. Und sie verlangen nach Antworten – Antworten, die Diktatoren und Autokraten nicht geben werden und nicht geben können. Nur die Demokratien, nur die Demokratinnen und Demokraten dieser Welt werden dazu fähig sein.

Deshalb bin ich zutiefst überzeugt: Der Demokratie gehört die Zukunft. Den Demokratien dieser Welt gehört die Zukunft. Den Demokratinnen und Demokraten dieser Welt gehört die Zukunft.

Aber: Auch eine demokratische Zukunft kommt nicht von allein. Wir müssen für sie werben. Wir müssen praktisch und mit neuen Partnern für sie arbeiten. Ja, wir müssen dafür kämpfen, dass sie Wirklichkeit wird. Genau das tue ich mit großer Leidenschaft.

Schon am Sonntag kommender Woche werde ich dazu wieder hier in dieser Gegend sein. Nur 50 Kilometer südlich von hier, in Elmau, findet dann unter deutscher Präsidentschaft der Gipfel der G7-Staaten statt. Dabei wird es um all die großen globalen Fragen gehen, die ich bereits angesprochen habe, von Russlands Krieg über den Klimaschutz bis zum Kampf gegen den Hunger.

Es werden nicht nur die Regierungschefs der G7-Staaten selbst sein, die dort miteinander verhandeln. Vielmehr war es mir als Gastgeber besonders wichtig, dass diesmal auch Kolleginnen und Kollegen einiger der bedeutendsten aufstrebenden Demokratien des globalen Südens dabei sein werden.

Nach Elmau kommen werden deshalb die Regierungschefs von Indien und Indonesien als aktuelle und künftige Präsidentschaft der G20, dazu Südafrika und Senegal als Vorsitz der Afrikanischen Union und Argentinien als Präsidentschaft der lateinamerikanischen und karibischen Staaten. Sie vertreten Länder und Regionen, deren Mitarbeit die Welt braucht, um die globalen Probleme unseres Jahrhunderts zu lösen. Mit ihnen, mit den Vertretern und mit den Gesellschaften vieler weiterer Länder des globalen Südens müssen wir in Zukunft viel intensiver zusammenarbeiten als bisher. Die Zukunft der Demokratie hängt davon ab, die Zukunft »unserer« Demokratie.

Vielen Dank.



Hinweis: Die Rede von Bundeskanzler Olaf Scholz ist als Bulletin 79-1 am 20. Juni 2022 veröffentlicht worden.

Rechtsstaat in bester Verfassung?

Prof. Dr. Stephan Harbarth, Präsident des Bundesverfassungsgerichts

Anrede

I.

Es gibt einen Satz in der Staatsrechtslehre, der in nur 13 Wörtern alle großen Fragen zum demokratisch verfassten Rechtsstaat zu stellen scheint: die nach seinen Möglichkeiten und nach seinen Grenzen, nach seiner Verletzlichkeit und nach seiner Stärke, die nach seinem Verhältnis zur Gesellschaft, zum Recht und zum Außerrechtlichen – kurzum und in den Worten *Horst Dreiers* – stellt er die »faustische Frage nach dem, was eine Gesellschaft, was einen Staat im Innersten zusammenhält«.

Wie steht es mit Antworten? Für manche ist der Satz nur kluge Analyse, für andere normativer Appell. Einige halten ihn für resignativ-fatalistisch, andere sehen die Chancen, die er belässt. Manche sehen in ihm die staatsrechtliche Weltformel und in seinem Urheber den »Einstein des Staatsrechts«. Andere halten den Satz – auch dies gehört zur Wahrheit – für »entweder banal oder falsch«.

Es geht – viele von Ihnen werden es bereits gehabt haben – um das »Böckenförde-Diktum«, über das in den nunmehr 55 Jahren seiner Existenz schon viel nachgedacht und noch mehr gesagt wurde. Das Böckenförde-Diktum hat es – um abermals *Horst Dreier* zu zitieren – zu einer regelrechten »Kreuzworträtselberühmtheit« gebracht und dürfte vielen von Ihnen bis in seinen genauen Wortlaut hinein bekannt sein. Sehen Sie mir nach, wenn ich es – etwaigen Überdruß billigend in Kauf nehmend – gleichwohl nochmals verlese: »Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt« – so *Böckenförde* – »von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann.«

Das Böckenförde-Diktum war von seinem Urheber zunächst historisch-analytisch gemeint. Es bezieht sich auf das Scheitern der Weimarer Republik, die auch an mangelndem demokratischem Engagement und dem Fehlen einer demokratischen und freiheitlichen Zivilgesellschaft als »nicht zu garantierenden Voraussetzungen« gescheitert ist.

Nun bin ich der festen Überzeugung, dass uns das Diktum nach wie vor etwas zu sagen hat, heute vielleicht mehr denn je. Aus den vielen Sätzen, die über das Böckenförde-Diktum ge-

schrieben wurden, stach für mich einer jüngst heraus; vielleicht deswegen, weil er in besonderer Weise das Thema unserer Tagung berührt, vielleicht deswegen, weil er eine Erklärung für das leichte Unbehagen anbietet, das einem beim Lesen des Böckenförde-Diktums überkommen mag: Der Aphorismus spreche – so eine Bemerkung *Christian Walters* – »wohl nicht zuletzt auch deshalb an, weil er eine menschliche Urangst mobilisiert, nämlich diejenige, dass die Zukunft unsicher ist«.

Und das ist sie. Wir begegnen uns in einer Zeit der Krisen. Innere und äußere Bedrohungen setzen Deutschland und Europa zu. Russlands Krieg gegen die Ukraine rüttelt an den Grundfesten der europäischen Friedensordnung und führt uns auf dramatische Weise unsere eigene Verletzlichkeit vor Augen, gleichermaßen nachdrücklich aber auch die zu bewahrende Kostbarkeit eines Lebens in Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.

Es besteht deswegen gleichermaßen Grund zur Sorge wie Anlass zur Zuversicht. Beides spiegelt das Böckenförde-Diktum, wenn es deskriptiv-analytisch auf die Verletzlichkeit unserer freiheitlichen-demokratischen Grundordnung verweist, aber auch Raum für Mittel lässt, diesen zu begegnen. Es erlaubt Einblick in alternative Zukünfte: Was erwartete uns, fielen die »nicht zu garantierenden Voraussetzungen« fort? Und was, ließen sie sich bewahren und stärken?

II.

Das Böckenförde-Diktum entspringt bekanntlich der Einsicht, dass ein freiheitlich verfasster Staat die für seinen Zusammenhalt notwendigen sozialmoralischen Grundlagen nicht mit hoheitlichen Methoden erzwingen kann, ohne zugleich seiner Freiheitlichkeit verlustig zu gehen. Der Staat trägt sich nicht selbst durch seine Institutionen, sondern wird getragen durch jene Bürgerinnen und Bürger, die nicht nur für sich, sondern auch für die staatlich verfasste Gemeinschaft Verantwortung empfinden und wahrnehmen. Dies setzt weit mehr voraus, als von seinen Grundrechten nur dergestalt Gebrauch zu machen, dass man vom Staat so weit wie möglich »in Ruhe gelassen« werden möge, weit mehr, als die – ohnehin sparsamen – verfassungsrechtlichen Mitwirkungsbeugnissen des »status activus«, namentlich das Wahlrecht, auszuüben. Indes: Dieses »Mehr« lässt sich nicht hoheitlich anordnen und setzt zumin-

dest eine gewisse Grundidentifikation der Bevölkerung mit unserem staatlich verfassten Gemeinwesen voraus.

Schon eine nur kursorische Durchsicht aktueller demoskopischer Erhebungen führt insoweit allerdings zu einem ernüchternden Befund: Erst kürzlich schreckte eine im Auftrag des SWR erstellte Studie des Allensbach-Instituts auf, der zur Folge 31 Prozent der Befragten die Einschätzung äußerten, in Deutschland in einer »Scheindemokratie« zu leben, »in der die Bürger nichts zu sagen hätten«. Das Phänomen ist nicht auf Deutschland beschränkt. Eine internationale Metastudie der Universität Cambridge erfasst die Zufriedenheit der Bürger mit dem Zustand der Demokratie in ihrem Land. Sie ermittelt für Europa im Jahr 2019 – dem letzten Jahr der Untersuchung – mit über 50 % Unzufriedenheit den schlechtesten Wert seit Beginn der Erhebungen vor rund 50 Jahren. Freilich verläuft die Entwicklung nicht linear. Aber nach früheren, erfolgreich überwundenen Krisenphasen in den 1970er und den 1990er Jahren hält die gegenwärtige Periode stetig zunehmender Unzufriedenheit nun schon seit etwa 10 Jahren an – ein der Dauer nach einmaliges Phänomen. Während Deutschland, die Niederlande und Skandinavien immerhin noch verhältnismäßig gut dastehen, sieht es im Übrigen eher düster aus. Erhebungen der Bertelsmann-Stiftung zeichnen zwar ein geringfügig besseres, letztlich aber auch kein positives Bild: Nur 60 % der Europäer äußern sich bei der Befragung positiv zum Zustand der Demokratie in der EU, nur 54 % positiv zum Zustand der Demokratie in ihrem eigenen Land. Auch hier fallen regionale Unterschiede ins Auge. Während die Niederländer mit 74 % und die Deutschen mit 70 % noch weit mehrheitlich zufrieden damit sind, wie die Demokratie in ihrem Land funktioniert, gilt dies nur für eine Minderheit der Spanier (46 %), Italiener (40 %) und Polen (35 %). Gewiss: Es handelt sich um verschiedene Studien mit nicht in jeder Hinsicht konsistenten Ergebnissen. Bei aller Vorsicht, die daher bei der Bewertung dieser Erhebungen angebracht sein mag, besteht ohne Zweifel ein Grund zur Aufmerksamkeit!

Ein Niedergang des Ansehens der Demokratie macht diese anfälliger für Gefährdungen und kann so mittelbar zu einer tatsächlichen Destabilisierung demokratischer Gesellschaften beitragen. Insoweit ist mit gewisser Sorge zunächst auf solche Veränderungen zu blicken, die der gesellschaftliche Diskurs insbesondere durch neue Medien erfahren hat. Auch wenn sie in mancher Hinsicht unser Leben bereichern, begünstigen

diese das Spontane, Vorläufige, Verkürzende, auch das Verletzende. Die Distanz zum Gegenüber sowie die Anonymität des Internets befördern eine Verrohung und Enthemmung. Die Algorithmen knüpfen die Sichtbarkeit einer Äußerung an Nutzerinteraktionen. Der Erfolg eines Beitrags verhält sich nicht selten proportional zum Ausmaß der durch ihn bewirkten Emotionalisierung, was die Verbreitung »alternativer Fakten« begünstigt. Der Algorithmus eröffnet »Filterblasen« und »Echokammern« und erzeugt so geschlossene Weltbilder, die zur kommunikativen Radikalisierung beitragen. Treffen Mitglieder unterschiedlicher »Kammern« und »Blasen« dann doch aufeinander, sei es online, sei es in der analogen Welt, zeigt sich das Ausmaß agonaler Polarisierung und Spaltung. So spiegelt sich in der digitalen Welt die ohnehin beobachtbare Verstärkung gesellschaftlicher Fliehkräfte bei gleichzeitiger Schwächung der Bindekräfte. Viele andere Ursachen treten hinzu: Auf Partikularinteressen verengte Perspektiven, soziale wie kulturelle Entfremdung, um nur einige Schlagworte zu nennen.

All dies lässt das Ansehen demokratischer Institutionen nicht unberührt. Demokratie muss eine immer komplexer werdende Welt in komplexen Verfahren ordnen und bewältigen. Die so – nicht selten kompromisshaft gefundenen – Lösungen entziehen sich teils nach Inhalt und Genese vereinfachender – zugespitzt: in einen Tweet passender – Erklärungsmuster, teils werden vorhandene einfache Erklärungen erst gar nicht gesucht oder gefunden. Die durch den gesellschaftlichen – aber auch medialen – Diskurs geweckte Sehnsucht nach Einfachheit und Eindeutigkeit kann durch den demokratischen Prozess häufig nicht gestillt werden – und darf dies vielfach auch nicht! Hieraus erwächst Enttäuschung, die autoritäre Entscheidungsstrukturen mit ihren einfachen vermeintlichen Antworten attraktiv erscheinen lässt.

Angesichts all dessen scheint für gemeinsame sozio-moralische Grundlagen, also für die »nicht zu garantierenden Voraussetzungen« im Sinne des Böckenförde-Diktums, düstere Aussichten zu bestehen: Wie könnte das identitätsstiftende Element einer Gesellschaft aussehen, in der manche nicht einmal in der Wirklichkeit leben möchten?

III.

Ohne die problembehafteten Schlagwörter »Verfassungspatriotismus« oder »Zivilreligion« in den Mund nehmen zu wollen: Ich hoffe und glaube, dass unsere Verfassungsordnung selbst, das Grundgesetz, ein überaus attraktives Identifikati-

onsangebot macht; im Mindesten aber einen Rahmen, auf den man sich verständigen kann.

Die Väter und Mütter des Grundgesetzes haben uns vor inzwischen etwas mehr als 70 Jahren – gerade vor dem Hintergrund des dramatischen Scheiterns der Weimarer Republik – ein vorzügliches Rüstzeug mit auf den Weg gegeben, um auch die sich am Beginn der 20er Jahre des 21. Jahrhunderts abzeichnenden neuen Herausforderungen zu meistern. In dem seinerzeit tiefen Empfinden des im Bewusstsein der Nazi-Diktatur ausgesprochenen »Nie wieder!« hat der Parlamentarische Rat auf das Scheitern von Weimar zentrale Antworten gefunden. Einige will ich herausheben – Menschenwürde, Rechtsstaat und Sozialstaat und deren Schutz durch die sogenannte Ewigkeitsgarantie:

1. Allem vorangestellt hat der Parlamentarische Rat die Grundrechte mit der unantastbaren Menschenwürde an der Spitze. Damit einher ging nicht nur die Auffassung, dass der Schutz der Grundrechte die vornehmste Aufgabe eines jeden Staates und seiner Verfassung sei. Sondern das Individuum rückte in den zentralen Fokus des Grundgesetzes. Der Staat wird vom Individuum aus gedacht, in seiner dienenden Funktion gegenüber dem Menschen. Und so lautete Artikel 1 im Entwurf von Herrenchiemsee: »Der Staat ist um des Menschen willen da, nicht der Mensch um des Staates willen.« Auch wenn er keinen Eingang in den Text des Grundgesetzes fand, spiegelt er dessen Geist. Einer der wunderbarsten Sätze der deutschen Verfassungsgeschichte.

2. Eine freiheitliche Demokratie braucht einen starken Rechtsstaat. Die starke Stellung, die im Grundgesetz der Rechtsstaatlichkeit zuteilwurde, war ebenfalls in besonderer Weise eine Reaktion auf die Entrechtung und Rechtlosigkeit in der NS-Zeit. Ohne das Recht mit seinen ordnenden Vorgaben, Verfahren und Formalien gibt es keine Freiheit. Mit *Rudolf von Jhering* gesprochen: »Die Form ist die geschworene Feindin der Willkür, die Zwillingsschwester der Freiheit.« Das Recht schützt den Schwächeren und der Rechtsstaat hat die Pflicht dieses durchzusetzen. So erwächst ein rechtlich geordneter Raum, der ebenso die Interessen und Bedürfnisse der Anderen berücksichtigt und in Ausgleich bringt. Dieser Schutz und die Sicherung durch den Staat, sein Gewaltmonopol, führen letztlich zur Friedenspflicht und dem Selbsthilfeverbot, die der Rechtsstaat seinen Bürgern auferlegt. Weder schließen sich Freiheit und

Sicherheit aus, noch lässt sich das eine notwendig nur auf Kosten des anderen verwirklichen. Ganz im Gegenteil: Der Schutz vor Gewalt ist eine Grundvoraussetzung für das Leben in Freiheit und in jeder freiheitlichen Verfassung immer schon mitgedacht.

Für den späten *Böckenförde* waren die »freiheitsbezogenen, aber auch freiheitsbegrenzenden« Gesetze gar wesentliches identitätsstiftendes Element. »Solche freiheitsbezogenen Gesetze«, so *Böckenförde*, »werden sie konsequent und unparteiisch angewandt, vermögen eine neue Art von einigendem Band über einer pluralen, teilweise auseinanderstrebenden kulturellen Wirklichkeit hervorzubringen: die Gemeinsamkeit des Lebens in und unter einer vernunftgetragenen gesetzlichen Ordnung, die unverbrüchlich ist.«

3. Schließlich möchte ich auf das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes hinweisen, auch wenn der verfassungsrechtliche Begriff des »Sozialen« in ganz besonderer Weise einfachgesetzlicher Ausfüllung bedarf. Von der Gemeinschaft aus betrachtet verlangt das Sozialstaatsprinzip staatliche Vor- und Fürsorge für Gruppen der Gesellschaft, die auf Grund persönlicher Schwäche oder Schuld, Unfähigkeit oder gesellschaftlicher Benachteiligung in ihrer persönlichen und sozialen Entfaltung behindert sind. Die staatliche Gemeinschaft muss ihnen jedenfalls die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein sichern und sich darüber hinaus bemühen, sie – soweit möglich – in die Gesellschaft einzugliedern. So trägt das Sozialstaatsprinzip dazu bei, für jedermann die tatsächlichen Voraussetzungen für die Ausübung der grundrechtlich garantierten Freiheit zu schaffen und an unserem staatlich verfassten Gemeinwesen teilzuhaben.

4. Die vorgenannten Gehalte stehen sämtlich unter dem Schutz der sogenannten Ewigkeitsgarantie in Art. 79 Absatz 3 des Grundgesetzes, bei der es sich um die markanteste Antwort auf das Trauma von Weimar handelt. Sie ist ohne historische Vorläufer. Ideengeschichtlich knüpft sie an frühe, in der rechtspositivistisch geprägten Weimarer Staatsrechtslehre aber nicht mehrheitsfähige Überlegungen zum Schutz der Verfassung vor dem verfassungsändernden Gesetzgeber an. Sie erklärt eine Änderung des Grundgesetzes unter anderem dann für unzulässig, wenn sie das föderale Prinzip mit dem Effekt horizontaler Gewaltenteilung, die Unantastbarkeit der Menschenwürde, das Demokratie-, das Sozialstaats- und

das Rechtsstaatsprinzip berührt. Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes will in den Worten des Bundesverfassungsgerichts verhindern, dass die Verfassungsordnung »auf dem formal-legalistischen Wege eines verfassungsändernden Gesetzes beseitigt und zur nachträglichen Legalisierung eines totalitären Regimes missbraucht werden kann«.

Mit der Ewigkeitsgarantie, so ließe sich das Böckenförde-Diktum modifizierend aufgreifend wohl sagen, versucht der freiheitliche-demokratische Verfassungsstaat dann doch, seine eigenen – normativen – Voraussetzungen mit rechtlichen Mitteln zu garantieren. Ob es hierfür die Ewigkeitsgarantie überhaupt gebraucht hätte oder ob eine Verfassungsänderung nicht denknotwendig die grundlegende Substanz einer Verfassung – ihre »Verfassungsidentität« – intakt lassen muss, andernfalls von einer »Änderung« nicht sinnvoll gesprochen werden kann, mag dahinstehen. Im Mindesten trägt die ausdrückliche Niederlegung in Art. 79 Absatz 3 des Grundgesetzes dazu bei, solchen substanzverletzenden Änderungen unmissverständlich die »Maske der Legalität« vom Gesicht zu reißen.

5.
Als Zwischenfazit will ich deswegen festhalten: Das Grundgesetz hat eine »gute Ordnung« etabliert, zweifellos die beste, die Deutschland je hatte. Unser Land ist in guter Verfassung. Mit ihr ist Staat zu machen. Mit den grundlegenden Prinzipien unserer Staatsorganisation, mehr aber noch mit den Grundrechten und den in ihnen verkörperten Wertentscheidungen sollte sich jeder – schon aus Eigennutz – identifizieren können. Jeder sollte dazu beitragen *wollen*, unsere Verfassungsordnung im Rahmen der ihr oder ihm gegebenen Möglichkeiten und Mittel zu verwirklichen. Und doch ist und bleibt es Wesensmerkmal des freiheitlichen Rechtsstaats solche Grundidentifikation nicht hoheitlich einfordern zu können. In den Worten des Bundesverfassungsgerichts: »Die Bürger sind dabei rechtlich [...] nicht gehalten, die der Verfassung zugrunde liegenden Wertsetzungen persönlich zu teilen. Das Grundgesetz baut zwar auf der Erwartung auf, dass die Bürger die allgemeinen Werte der Verfassung akzeptieren und verwirklichen, erzwingt die Werteloyalität aber nicht.«

IV.

Dies ist das »produktive Dilemma«, in das uns unsere Verfassungsordnung stürzt.
»Dilemma«, weil der »freiheitlich-säkulare« Staat seine Voraussetzungen nicht nur nicht garantieren kann, sondern der Gebrauch der Freiheits-

rechte sogar dazu geeignet sein kann, die Verfassungsordnung aktiv zu delegitimieren. »Das ist« – um nun auch den zweiten berühmten Satz des Böckenförde-Diktums aufzugreifen – »das große Wagnis, das [der freiheitlich-säkulare Staat] um der Freiheit willen eingegangen ist«.

»Produktiv« ist das Dilemma, weil die Leerstelle, die das Böckenförde-Diktum lässt, gefüllt werden kann. Der Umstand, dass der Staat (auch) von Voraussetzungen lebt, die er nicht garantieren kann, besagt nicht, dass es nicht *andere* Voraussetzungen gibt, *die* er garantieren kann. Und der Umstand, dass es auch *nicht* zu garantierende Voraussetzungen gibt, besagt nicht, dass der Staat insoweit zur Tatenlosigkeit verdammt wäre.

1.

Um mit ersteren, also den zu garantierenden Voraussetzungen zu beginnen: Wenn das Rechtsstaatsprinzip und mit ihm die Unverbrüchlichkeit der Rechtsordnung – ganz im Sinne *Böckenfördes* – identitätsstiftendes Element in pluralen Gesellschaften ist oder sein kann, dann garantiert der wehrhafte Rechtsstaat seine eigenen Voraussetzungen zuvorderst durch die konsequente Verwirklichung und Verteidigung des Rechts, einschließlich seiner eigenen verfassungsrechtlichen Grundlagen.

Dazu gehört es selbstverständlich zuvorderst, dass sich der Staat selbst an das von ihm gesetzte Recht hält und etwaige Rechtsverstöße aus eigenen Reihen konsequent verfolgt und abstellt. Nichts vermag Ansehen und Vertrauen in den Staat stärker zu erschüttern, diesen stärker zu delegitimieren, als die Duldung oder gar Deckung einer eigenen rechts- und verfassungswidrigen Praxis seiner Organe.

Des Weiteren muss sich der wehrhafte Verfassungsstaat den Feinden von Recht und Rechtsstaat konsequent entgegenstellen. Dem Staat kommt – wie das Bundesverfassungsgericht zuletzt in seinem Urteil zum bayerischen Verfassungsschutzgesetz ausgeführt hat – die Aufgabe zu, die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand von Bund und Ländern sowie bestimmte Auslandsinteressen der Bundesrepublik zu sichern. Dabei – so wörtlich – »handelt es sich um Schutzgüter von hohem verfassungsrechtlichem Gewicht [...]. Eine Beschränkung von Freiheitsrechten kann zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung legitim sein, weil das Grundgesetz sich für eine streitbare Demokratie entschieden hat [...]. Verfassungsfeinde sollen nicht unter Berufung auf Freiheiten, die

das Grundgesetz gewährt, die Verfassungsordnung oder den Bestand des Staates gefährden, beeinträchtigen oder zerstören dürfen.«

Dies ist das genaue Gegenteil einer resignativ-fatalistischen Lesart des Böckenförde-Diktums. Der freiheitliche-demokratische Rechtsstaat kann sicherlich nicht alle, aber doch manche Voraussetzungen, von denen er lebt, durchaus garantieren – und er tut es auch.

2.

Und auch die von ihm *nicht* zu garantierenden Voraussetzungen darf und soll er auf vielfältige Weise »schützen und stützen«, insbesondere indem er und seine Repräsentanten die Werte der Verfassung vorleben, sich einer wahrhaftigen und verständlichen Kommunikation bedienen und gezielt zivilgesellschaftliches Engagement aktivieren. Dazu gehört auch die Vermittlung des Grundgesetzes und seiner Werte über den Schulunterricht hinaus.

Gewiss, eine solche »Verfassungspädagogik« ließe sich in einer pluralen, diversen Gesellschaft kaum auf ein homogenes, materiales Wertekonzept stützen. Es gilt vielmehr, gerade den Rahmencharakter unserer Verfassungsordnung als zu verteidigenden Wert herauszustellen und in diesem Rahmen nicht den »vagen Konsens«, sondern den »wohlgeordneten Dissens« zu suchen. Frei nach *Günter Dürig*: Das Gemeinsame wird nicht durch Differenz, sondern durch Indifferenz vernichtet.

Eine Pädagogik der Verfassung kann deshalb nicht eine solche blasser Übereinkünfte, sondern nur eine solche des kultivierten Streits sein. Wir müssen als Gesellschaft – ggf. wieder? – lernen, einen solchen Diskurs intellektuell und praktisch auszuhalten.

V.

Meine sehr verehrten Damen und Herren!

Die Evangelische Akademie Tutzing verkörpert und gewährleistet einen solchen Diskurs im nunmehr 75. Jahr ihres Bestehens in geradezu vorbildhafter Weise. Aufbauend auf einem Werte-

fundament im Geiste von Toleranz und christlicher Verantwortung befördert sie zivilgesellschaftliches Engagement und generiert so Ressourcen für unser aller Zusammenleben. Mit ihrer gesellschaftlich-aktivierenden Kraft schafft sie ganz im Sinne des Böckenförde-Diktums eben jene »Voraussetzungen, die der freiheitliche, säkularisierte Staat selbst nicht garantieren kann«. Dies spendet Zuversicht in schwieriger Zeit.

Und auch das Grundgesetz bietet für die Bewältigung der aktuellen und der kommenden Herausforderungen einen stabilen Ordnungsrahmen, der zu vorsichtigem Optimismus Anlass gibt. Es hat sich über die letzten sieben Jahrzehnte als zukunfts offene Verfassung erwiesen. Es hat die europäische Integration ermöglicht und begleitet, ebenso wie die deutsche Einheit. Gemessen an der Einschätzung des großen Sozialdemokraten *Carlo Schmid*, dass der Parlamentarische Rat einen »Notbau« errichtet habe, steht das Haus des Grundgesetzes stabil. Und es kann – wie ich versucht habe zu zeigen – durchaus auch für Teile seines Fundaments selbst Sorge tragen.

Wahr bleibt aber: Eine gute Verfassungsordnung ist zweifellos eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die glückliche Entwicklung eines Landes. Auch die beste Verfassungsordnung kann keinen Erfolg haben, wenn sie keine Menschen antrifft, die sich mit Mut, Entschlossenheit und Leidenschaft für Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit engagieren. Sie bleibt – trotz aller Schutzmechanismen gegen ihre Gegner – darauf angewiesen, dass sie aus der Mitte der Gesellschaft heraus unterstützt wird. Die durch sie etablierte Werteordnung mit der Achtung der Menschenwürde an ihrer Spitze muss als identitätsstiftende Idee unseres Zusammenlebens jeden Tag auf ein Neues gelebt und bekräftigt werden. Ein »plébiscite de tous les jours« (*Ernest Renan*) – im Großen, wie im Kleinen. So verweist denn das Diktum Böckenfördes auch auf die Verantwortung jedes Einzelnen von uns.

Vielen Dank – ich freue mich auf die Diskussion mit Ihnen!



Mehr Bürgerbeteiligung!?

*Prof. Dr. Claus Leggewie, Politikwissenschaftler, Inhaber der Ludwig-Börne-Professur und Leiter des »Panel on Planetary Thinking« an der Justus-Liebig-Universität Gießen;
Prof. Dr. Patrizia Lenz, Vizepräsidentin des Bundesamts für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung; Lukas Kübler, Referent im Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung*

Der mündliche Impulsvortrag von Prof. Leggewie beruhte auf den gemeinsamen Überlegungen des hier abgedruckten Textes.

Demokratische Innovation durch Bürgerräte

Krisendiagnosen zum Zustand der Demokratie sind in der jüngeren Vergangenheit allgegenwärtig. Die Rede ist etwa von einer akuten Repräsentationskrise und dass das Verhältnis von Regierenden und Regierten – verstärkt noch durch die Pandemiekrise – umkippe in Misstrauen und Verdruss. Volksparteien verlieren Mitglieder und Stammwähler, soziale Milieus »ganz oben« und »ganz unten« nehmen nicht mehr an Wahlen teil. Die politische Beteiligung verlegt sich auf die Straße, das politische Klima polarisiert sich, viele haben sich desillusioniert vom politischen Betrieb abgewandt und kommentieren ihn zynisch. Populisten adressieren »das Volk« als ihre Basis und richten es gegen das »Establishment« aus – gegen die Parteien, das Parlament, die Regierung, auch die Medien und selbst gegen Gerichte. Völkisch-autoritäre Nationalisten stellen »das Volk« über das bestehende Recht und zerstören, wo sie an der Macht sind, die Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative. Diese Trends summieren sich weltweit zu demokratischen Regressions- und Krisentendenzen.¹

So weit, so bekannt. Darlegungen zum »Sterben der Demokratie« füllen ganze Bibliotheken. Man weiß, was schiefgelaufen ist und weiterhin schief läuft, wie Autoritäre und Autokraten gegen die liberale Demokratie als Herrschafts- und Lebensform vorgehen. Indes: Was kann man diesem Trend entgegensetzen? Was kann die Entdemokratisierung bremsen, was die seit kurz nach der Jahrtausendwende zu beobachtende Entwicklung umkehren? Schon immer war Demokratie instabil und gefährdet – immer standen dem jedoch auch gegenläufige Tendenzen einer »Demokratisierung der Demokratie« entgegen. Mehr soziale Gruppen wurden wahlberechtigt, das Wahlalter gesenkt, hierarchische soziale Systeme mussten sich Forderungen nach sozialer Gleichheit und Mitwirkung öffnen. Welche Ideen gibt es heute, um Demokratie zu vertiefen?

Notwendige Innovationen

Die gute Nachricht ist: Dem verbreiteten Verdruss über etablierte politische Prozeduren korrespondiert eine Lust auf Beteiligung – weniger bei den »Verdrrossenen« selbst, die nur hier und da auf der Straße Druck ablassen, als bei den politisch ohnehin Interessierten, denen die Abgabe ihrer Wählerstimme alle vier Jahre zu wenig ist, die Mitgliedschaft in einer Partei, einem Verein oder einer Initiative jedoch zu mühsam beziehungsweise zu altmodisch erscheint. Der Zulauf etwa zu sozialen Bewegungen, zu Nichtregierungsorganisationen, zum Freiwilligenengagement oder zum sozial-ökologischen Unternehmertum ist so zu erklären. Aber auch diese Partizipationsformen leiden oft unter einem Mangel an Strukturen für kontinuierliche und nachhaltige Mitwirkung, die der Demokratie neuen Schwung geben könnten. Einen Ersatz scheinen die sozialen Medien zu bieten, die jedoch oft eher zum Eintauchen in Echokammern und zum »Dampfablassen« dienen und sich weniger, wie von manchen erhofft, zu einer Plattform für e-democracy gemauert haben.

Damit kommen wir zum Punkt: Sowohl der parlamentarischen als auch der in sozialen Medien geführten Debatte mangelt es oft an einer gründlichen Erörterung von Entscheidungsalternativen. Die politisch-mediale Debatte ist meist personalisierend und präsentistisch, demoskopiegetrieben und zukunftsblind. Das hat vor allem in ökologischen Fragen zu einem kolossalen Versagen speziell der Berufspolitik geführt, das Protestbewegungen wie Fridays For Future und Extinction Rebellion vor Augen geführt haben.² Gerade aufgrund der Komplexität des Themas wäre es hilfreich, eine gute Portion Bürgerverstand und »Common Sense« von Menschen aller Altersstufen, Herkunftsregionen und politischen Orientierungen miteinzubeziehen, die sich dem Gemeinwohl verpflichtet fühlen und auf kooperative Lösungen setzen. Dass dies möglich ist, lässt sich nur beweisen, wenn man einschlägige politische Experimente und Innovationen auf seriöse Weise in die Wege leitet, gründlich auswertet und ziel-

führend in den politischen Entscheidungsprozess einbringt.

Dass in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten immer mehr direkte Bürgerbeteiligung gefordert und gewährt wurde, ist die Folge einer bereits länger währenden »partizipativen Revolution« – und des mit ihr seit dem Wertewandel in den 1960er Jahren weltweit einhergehenden Anspruchs, Berufspolitik nicht als einzig legitimen Ausdruck des Politischen zu begreifen und hinzunehmen, sondern Agenden, die im politischen Alltagsbetrieb unterrepräsentiert sind, mit »unkonventioneller Beteiligung« aufzugreifen: vom Straßenprotest über soziale Bewegungen, die Gründung von Bürgerinitiativen, Petitionen und Volksinitiativen bis hin zu zivilem Ungehorsam.

Komplementär zu diesem maßgeblich »von unten« angetriebenen Spektrum unkonventioneller Beteiligungsformen entstand global aber auch eine heterogene Strömung von Akademiker*innen und anderen professionellen – häufig sogar staatlichen oder administrativen – Akteuren, die versuchten, die partizipative Revolution in konstruktive, stärker formalisierte Experimente zu überführen.³ Diese Ansätze sehen die Erneuerung der Demokratie wesentlich als ein Problem des »institutionellen Designs« an und zielen daher auf die Entwicklung von »demokratischen Innovationen« beziehungsweise »demokratischen Experimenten«.

Bürgerräte im Feld demokratischer Innovationen

Die Idee eines demokratischen Experimentalismus ist nicht neu. In gewissem Sinn entstand bereits die athenische Demokratie aus einer Folge unterschiedlicher Experimente.⁴ Ein explizites Programm eines »demokratischen Experimentalismus« formulierte im 20. Jahrhundert der US-amerikanische Sozialphilosoph John Dewey. Schwächen und Dysfunktionen demokratischer Regierungsformen ließen sich, so Dewey, angesichts sich verändernder gesellschaftlicher Rahmenbedingungen im Normalfall nicht durch »Mehr vom Gleichen« beheben, sondern müssten auf eine Vertiefung demokratischer Partizipation und Teilhabe abzielen.⁵ Dieser Geist hat die oben skizzierten Bewegungen der »partizipativen Revolution« seit rund zehn Jahren in einer Diskussion über »demokratische Innovationen« zusammengeführt.⁶ Die Rede von »demokratischen Innovationen« schließt an einen Diskurs über »soziale Innovationen« an.⁷ Ähnlich wie bei einem erfolgreichen technischen Prototypen könne sozialer

Wandel nicht als übergreifende politische Reform, sondern als schrittweise (»melioristische«) Verbesserung konzipiert werden: Zunächst testet man neuartige – eben »innovative« – Instrumente für die Gestaltung sozialer Prozesse in einem zeitlich, thematisch und gegebenenfalls auch räumlich eng abgegrenzten Rahmen. Sofern sie sich als erfolgreich erwiesen haben, können sie per Nachahmung und Adaption auf andere Kontexte übertragen werden und so kumulativ die Problemlösungsfähigkeit der Gesellschaft verbessern, ohne eine große »Makro-Reform« anzustoßen. Als »demokratisch« lassen sich soziale Innovationen dann charakterisieren, wenn sie die Rolle von Bürger*innen in öffentlichen und politischen Meinungs- und Willensbildungsprozessen aufwerten und neue Gelegenheiten für politische Teilhabe, Deliberation und Einfluss eröffnen⁸.

So verstanden ist das Feld demokratischer Innovationen sehr plural und divers, schon allein deshalb, weil sich einzelne Ansätze durch Adaption und Interpretation beständig verändern. Dennoch lassen sie sich grob in vier Kategorien einteilen: erstens direktdemokratische Ansätze, zweitens kommunale Mitbestimmungsformate, drittens zufallsbasierte »Mikro-Öffentlichkeiten« (mini-publics) und viertens digitale Beteiligungsinstrumente⁹.

Am bekanntesten sind direktdemokratische Vorstellungen, nach denen politische Entscheidungen von den Bürger*innen direkt (das heißt: mit bindender Wirkung) getroffen werden sollen, zum Beispiel per Referendum über eine aus der politischen Arena vorgeschlagene Maßnahme oder gar in Form einer Abstimmung über eine Volksinitiative. Allerdings weisen solche direktdemokratischen Verfahren diverse Schwierigkeiten auf, wie etwa das Beispiel des Brexits zeigt: Sie werden häufig von politischen Eliten für ihre eigenen Zwecke instrumentalisiert und können aufgrund ihrer dichotomen »Ablehnung/Zustimmung«-Struktur die politische Polarisierung befördern. Außerdem müssen Bürger*innen in ihnen komplexe Entscheidungen treffen, deren umfassende und langfristige Folgen für sie schwer zu beurteilen sind. Entsprechend haben sie sich bis auf wenige Ausnahmen (beispielsweise in der Schweiz oder einzelnen Bundesstaaten der USA) nur mit Einschränkungen durchgesetzt (in Deutschland etwa nur auf Länderebene). Insgesamt gibt es Anzeichen dafür, dass direktdemokratische Ansätze eher an Bedeutung verlieren.¹⁰ So hat die Partei Bündnis 90/Die Grünen vergangenes Jahr die Forderung nach direktdemokratischer Beteiligung nach 40 Jahren aus ihrem

Grundsatzprogramm gestrichen und sich stattdessen für Bürgerräte als Partizipationsform ausgesprochen. In den USA gibt es Bestrebungen, in den vergangenen Jahrzehnten eingeführte direktdemokratische Elemente auf Ebene der Bundesstaaten durch Bürgerräte zu ergänzen (siehe hierzu die Ausführungen weiter unten), um den polarisierenden Wirkungen von Referenden entgegenzuwirken. Ein Beispiel hierfür ist der »Oregon Citizens' Initiative Review«, bei dem Volksinitiativen im Bundesstaat Oregon einer Überprüfung durch ein Gremium zufällig ausgewählter Bürger*innen unterzogen werden, um zur Vorbereitung eines Referendums ausgewogene Entscheidungsgrundlagen für die Bevölkerung zu erstellen¹¹.

Schon immer war die kommunale Ebene ein wesentlicher Ort partizipatorischer demokratischer Experimente. Bereits in ihrer Entstehung in der Antike war die Demokratie bekanntlich als Regierungsform kleiner Stadtstaaten angelegt. Und auch die Wiederkehr von Republikanismus und Demokratie in der Moderne nahm wesentlich von Stadtrepubliken wie Genf oder den town hall meetings im nordamerikanischen New England ihren Ausgang.¹² Befördert durch starke Bürgermeisterinnen und Bürgermeister ist in jüngerer Vergangenheit wieder ein Trend zur Kommunalisierung von Politik zu beobachten: Veränderungsprozesse bottom-up als Grundlage eines neuen demokratischen Selbstverständnisses. Weltweit bilden sich lokale Allianzen, um unter Beteiligung von Bürger*innen ihre Zukunft vor Ort zu gestalten – gerade auch in Gemeinden mit schlechter Infrastruktur und fehlenden Arbeitsplätzen.¹³ Ein Modell, das sich in den letzten Jahrzehnten global weit verbreitet hat, ist das sogenannte participatory budgeting. Ursprünglich wurde es Ende der 1980er Jahre in Porto Alegre (Brasilien) entwickelt und institutionalisiert. Die Bestimmung über die Ausgaben von wesentlichen Teilen des kommunalen Haushalts wird dabei an offene Bürgerversammlungen übertragen, die in mehreren Runden über förderungswürdige Projekte befinden.

Die grundlegende Idee hinter »Mikro-Öffentlichkeiten« (mini-publics) ist, politisch kontroverse Fragen und Probleme in (relativ) kleinen, losbasierten Bürgerräten beziehungsweise -versammlungen zu beraten. Es wird durch das Losverfahren eine nach bestimmten Kategorien (etwa Alter, Geschlecht, Bildung und Einkommen) für die Bevölkerung repräsentative Kleingruppe von 25 bis 500 Bürger*innen ermittelt. Diese verständigt sich dann unter für den kommunikativen Aus-

tausch möglichst vorteilhaften Bedingungen (insbesondere einer inklusiven und lösungsorientierten Moderation) stellvertretend für die Gesamtheit der Bürger*innen über ein politisches Problem. Weil sie auf Beratung und Verständigung – das heißt: gelingende Deliberation – zugeschnitten sind, sind Bürgerräte vor allem in der neueren deliberativen Demokratietheorie von zentraler Bedeutung.¹⁴ Die Funktion solcher Bürgerräte ist maßgeblich konsultatorisch, das heißt, sie sollen die politischen Entscheidungsträger*innen beraten und damit das repräsentativ-demokratische System um partizipative und deliberative Elemente ergänzen, es aber keineswegs ersetzen.¹⁵ Dabei können Bürgerräte auf ganz unterschiedlichen Ebenen stattfinden: Im österreichischen Bundesland Vorarlberg etwa wurden Bürgerräte maßgeblich auf kommunaler und regionaler Ebene eingesetzt, während sie in Irland auf nationaler Ebene zur Beratung über Verfassungsfragen eingerichtet wurden¹⁶.

Im Bereich digitaler Beteiligungsinstrumente hat sich zunächst mit der Entstehung des Internets und den dadurch ermöglichten digitalen Öffentlichkeiten und sozialen Plattformen viel Hoffnung für eine Vitalisierung der demokratischen Öffentlichkeit verknüpft. Diese Hoffnung wurde angesichts der durch das Internet ausgelösten Krise des Journalismus, der Fragmentierung und Polarisierung von Diskursen auf sozialen Plattformen sowie der Verbreitung von Online-Mobbing und hate speech enttäuscht.¹⁷ In diesem Zuge sind auch die Erwartungen an demokratische Innovationen der Online-Beteiligung wie »Liquid Democracy« (unter anderem im Zusammenhang mit dem temporären Erfolg der Piratenpartei in einzelnen europäischen Ländern) oder auch der Etablierung von elektronischen Beteiligungsplattformen wie »Consul« nüchterner geworden. Bemerkenswert ist, dass solche Instrumente bislang wenig bis gar nicht vom jüngsten Digitalisierungsschub während der Covid-19-Pandemie profitieren konnten, während etwa Bürgerräte und verwandte Beteiligungsformate durch die virtuelle Durchführung als Videokonferenz einen starken Schub erlebt haben.¹⁸ Gleichwohl ist durch die technologische Entwicklung mittelfristig mit stärkeren Veränderungen und Transformationen zu rechnen, in denen sich einzelne Innovationen womöglich zu integrierten Konzepten wie »Open Democracy« verbinden¹⁹.

Werden diese unterschiedlichen Arten demokratischer Innovationen einen Beitrag dazu leisten können, den eingangs skizzierten Krisen- und Regressionsphänomenen zu begegnen? Demokra-

tische Innovationen können politische Prozesse inklusiver machen, die Einflussmöglichkeiten der Bürger*innen auf deren Ergebnisse stärken und die Qualität beziehungsweise Transparenz politischer Entscheidungen verbessern.²⁰ Indem sie soziales Lernen und politische Bildung stärken, leisten sie einen wesentlichen Beitrag zur Weiterentwicklung der Verfahren und der politischen Kultur parlamentarischer Demokratien.²¹ Ob sie das aber tatsächlich erreichen, hängt stets davon ab, ob ihr Design auf die jeweiligen Kontexte und Ziele zugeschnitten ist. Nach unserer Überzeugung kommt insbesondere deliberativen Mini-Öffentlichkeiten eine entscheidende Rolle in der Weiterentwicklung der repräsentativen Demokratie zu. Tatsächlich haben sie in den vergangenen Jahren auch entscheidend an Einfluss gewonnen, weshalb wir im Folgenden die neueren Entwicklungen auf dem Gebiet der Bürgerräte beleuchten wollen.

Idee und Umsetzung

Die oben skizzierten deliberativen Grundprinzipien von Bürgerräten beziehungsweise Bürgerversammlungen finden sich in ganz verschiedenen Beteiligungsformaten wieder, die auf unterschiedliche Kontexte und Probleme ausgerichtet sind (siehe Abbildung). Sie unterscheiden sich nach der Zahl und dem Auswahlmodus der Teilnehmer*innen, Dauer und Institutionalisierung des Partizipationsprozesses, nach der zu verhandelnden Thematik sowie in der Frage, ob die Initiierung durch die Verwaltung, Vereine oder unorganisierte Bürger*innen erfolgt. Gemeinsam ist ihnen jedoch die Grundannahme, dass komplizierte und strittige Agenden am besten in einem offenen und fairen Meinungs austausch bearbeitet werden können, an dessen Ende ein möglichst von allen oder zumindest der Mehrheit getragener Konsens steht.

Welchen Beitrag können nun speziell Bürgerräte zur Überwindung von Krisen- und Regressions-tendenzen der parlamentarischen Demokratie leisten? Zunächst institutionalisieren sie einen kooperativen Politikstil, der auf einen bei Hannah Arendt exemplarisch entfalteten Machtbegriff zurückgeht: »Macht entspringt der menschlichen Fähigkeit, nicht nur zu handeln oder etwas zu tun, sondern sich mit anderen zusammenzuschließen und im Einvernehmen mit ihnen zu handeln.«²² Anders als bei Max Weber geht es nicht um die »Instrumentalisierung eines fremden Willens für eigene Zwecke, sondern die Formierung eines gemeinsamen Willens in einer auf Verständigung gerichteten Kommunikation«. So

hat Jürgen Habermas schon vor Jahrzehnten die deliberative Form der Demokratie begründet: »Die Verständigung derer, die sich beraten, um gemeinschaftlich zu handeln (...) bedeutet Macht, soweit sie auf Überzeugung, und damit auf jenem eigentümlich zwanglosen Zwang beruht, mit dem sich Einsichten durchsetzen²³.«

Wichtig ist dabei vor allem der Dialog. Kooperation und Dialogfähigkeit setzen wiederum Empathie voraus. Verstanden als Achtsamkeit und Empfänglichkeit für andere Menschen, geht Empathie über eine rein kognitiv-argumentative Ebene hinaus, die in der politischen Theorie lange präferiert wurde. Die an der Harvard-Universität »demokratische Werte« lehrende Jane Mansbridge vertritt hingegen eine alltagsweltliche, pragmatische Perspektive, nach der der demokratische Weg zum Gemeinwohl über Kooperation und Empathie führt: »Empathie kann dazu führen, dass wir das Wohl eines Anderen zu unserem eigenen machen. Individuelle Interessen überlappen nicht nur; getrennte Individuen verschmelzen gewissermaßen zu einem.«²⁴

In diesem Sinne schaffen Bürgerräte im Betrieb parlamentarischer Demokratien, der wesentlich durch gegensätzliche, kurzfristig orientierte Interessen und fragmentierte Zuständigkeiten geprägt ist, Inseln gemeinwohlorientierter Kooperation und Empathie. In diesem geschützten Raum lassen sich konstruktive und langfristig orientierte Lösungen für gravierende politische Probleme erarbeiten, die schließlich von politischen Entscheidungsträger*innen aufgegriffen werden können. Dementsprechend informieren sie Politik und Verwaltung über reflektierte Einstellungen und Werte der Bürger*innen, die durch übliche Meinungsabfragen nicht zu ermitteln sind. Damit tragen Bürgerräte zur Steigerung der Legitimation politischer Entscheidungen bei und können komplexe politische oder soziale Probleme so aufbereiten, dass sie der Willensbildung in Parteien und der allgemeinen politischen Öffentlichkeit Orientierung geben. Nicht zuletzt sind Bürgerräte somit Orte des gegenseitigen Lernens, an denen Normen und Standards für die politische Auseinandersetzung ausgebildet werden²⁵.

Dass Politik und Verwaltung von diesen Vorteilen, die Bürgerräte zu bieten haben, zunehmend Gebrauch machen, zeigt sich an der Zahl praktisch durchgeführter Bürgerräte, die in den vergangenen zehn Jahren sprunghaft gewachsen ist.²⁶

Kein Zufall ist dabei insbesondere die seit 2019 zu beobachtende Ausbreitung von Bürgerräten, die sich mit dem Problem der Klimapolitik beschäftigen.²⁷ Das prominenteste Beispiel für solche Klimaräte ist die *Convention Citoyenne pour le Climat* (CCC) in Frankreich, die Staatspräsident Emmanuel Macron 2019 in Reaktion auf die Proteste der »Gelbwesten« einberufen hat und für die per Zufall 150 Bürger*innen ausgewählt wurden, um über die Frage zu beraten, wie Treibhausgasemissionen auf sozial gerechte Weise reduziert werden können. Auch das House of Commons des Vereinigten Königreichs hat Ende 2019 bis Anfang 2020 eine *Climate Assembly* mit 108 Bürger*innen durchgeführt, und in Berlin wurde im Mai 2021 durch einen Beschluss des Abgeordnetenhauses ein Klimarat auf den Weg gebracht, der auf die erfolgreiche Volksinitiative »Klimaneustart« zurückgeht. Auch auf nationaler Ebene tagt derzeit ein Klimarat unter der Schirmherrschaft des ehemaligen Bundespräsidenten Horst Köhler, der jedoch nicht mit einem institutionellen Mandat ausgestattet ist.

Das französische Beispiel kann dabei die Potenziale des Einsatzes von Bürgerräten für die Bearbeitung von konfliktträchtigen Zukunftsthemen wie auch die Gefahren, die aus einer überhasteten und unverbindlichen Verwendung dieses Instruments erwachsen, illustrieren.²⁸ Einerseits zeigte sich, dass die 149 Maßnahmenvorschläge, die vom CCC – fast alle einstimmig oder mit starken Mehrheiten – erarbeitet wurden, ausgesprochen ambitioniert waren und die ursprünglichen Pläne der Regierung Macron bei Weitem überstiegen. Das belegt, dass in der Bevölkerung eine Bereitschaft zur radikalen Transformation vorhanden ist, die Parteipolitiker mit ihrem Fokus auf Gruppeninteressen zuvor für unmöglich gehalten haben. Auch wurden die Verfahrensmerkmale der CCC – Zufallsauswahl und deliberative Qualität – in Medien und Öffentlichkeit überwiegend positiv gesehen und ihren Empfehlungen ein hohes Maß an Vertrauen und Sachverstand zugemessen. Allerdings wurde seit der Übergabe der Vorschläge im Sommer 2020 zunehmend deutlich, dass der französische Staatspräsident hinter seinem Versprechen, »alle« Vorschläge umsetzen zu wollen, weit zurückbleiben wird. Die Enttäuschung über die Unaufrichtigkeit von Macrons »deliberativ-partizipativer Wende« könnte den Zulauf zu populistischen (und rechtsnationalistischen) Strömungen weiter fördern.

Richtungsentscheidungen

Die benannten Probleme drohen auch in anderen Fällen. Dass die Frage, wie die Entscheidungsträger*innen im politischen System mit den Beratungsergebnissen von Bürgerräten umgehen sollen, nicht hinreichend verbindlich geregelt ist, birgt das eminente Risiko, Bürgerräte zum demokratischen »Feigenblatt« verkommen zu lassen, das die Krise der parlamentarischen Demokratie nur kurzfristig überdeckt. Bestärkt wird dies dadurch, dass die Durchführung eines Bürgerrates häufig als Einzelmaßnahme begriffen und nicht in einen breiteren Rahmen der demokratischen Erneuerung eingebettet wird – und so gewissermaßen als Flicker fungiert, der notdürftig die Löcher eines Systems schließen soll, das eigentlich an allen Nähten auseinandertreibt. Deshalb möchten wir abschließend an dieser Stelle an die bereits vor mehreren Jahren ausgearbeitete Idee der zu einer »Konsultative« verknüpften »Zukunftsräte« erinnern.²⁹ Beide Begriffe verweisen auf Dimensionen, die in der gegenwärtigen Konjunktur der Bürgerräte nicht adäquat eingelöst wurden. Sie erscheinen uns aber essenziell, wenn die Chancen der gegenwärtigen Erneuerungsbewegungen nicht direkt wieder verspielt werden sollen. Vor allem ist ein Zukunftsrat ein dauerhaft institutionalisierter Bürgerrat. Anders als die heute verbreiteten Experimente (mit wenigen Ausnahmen) ist damit sein Verhältnis zu anderen (ebenfalls dauerhaften) Institutionen und Gremien des demokratischen Prozesses verbindlich, klar und langfristig geregelt. Gleiches gilt für die professionelle Unterstützung durch hauptamtliche Initiativteams, die als Moderatoren und Geschäftsstelle tätig sind. Schließlich befasst sich ein Zukunftsrat als dauerhaftes Gremium (selbst wenn die individuelle Mitgliedschaft auf zwei Jahre begrenzt ist) inhaltlich weniger mit Ad-hoc-Problemen als mit den zukunftssträchtigen Transformationen, die unsere politischen Gemeinschaften auf Jahre und Jahrzehnte beschäftigen werden. So baut die Vorstellung der Konsultative auf einem zwar inkrementell-melioristischen, aber dennoch systemischen Verständnis demokratischer Innovation auf: Zukunftsräte werden eine umfassende Kraft für die Erneuerung der Demokratie im Sinne einer »vierten Gewalt« nur dann entfalten können, wenn sie keine Einzelfälle bleiben, sondern sich zu einem Netzwerk vieler unterschiedlicher Räte und kurzfristiger Beteiligungsformate auf den unterschiedlichen Ebenen des politischen Systems verknüpfen. Zu einem solchen systemischen Verständnis demokratischer Innovation gehört, dass Institutionen, die das Umfeld der Konsultative bilden – Verwaltung,

legislative und exekutive Gremien – ebenfalls lernen müssen, mit der Veränderung der politischen Architektur umzugehen³⁰.

Hinweis: Der Text ist im Juni 2021 in der bpb-Publikation »Aus Politik und Zeitgeschichte« veröffentlicht worden, abrufbar unter: <http://u.epd.de/2aiu>

Anmerkungen:

¹ Zur globalen Entwicklung vgl. Adam Przeworski, *Crises of Democracy*, Cambridge 2019; in langfristiger Perspektive David Runciman, *The Confidence Trap. A History of Democracy in Crisis from World War I to the Present*, Princeton 2013; zur Krise des deutschen parlamentarischen Regierungssystems vgl. Florian Meinel, *Vertrauensfrage. Zur Krise des heutigen Parlamentarismus*, München 2019; zum Aufschwung populistischer Bewegungen und Parteien vgl. u.a. Pierre Rosanvallon, *Das Jahrhundert des Populismus. Geschichte, Theorie, Kritik*, Hamburg 2020.

² Vgl. Graham Smith, *Can Democracy Safeguard the Future?*, Cambridge 2021, Kap. 1; zum Beispiel des Klimawandels vgl. Claus Leggewie, *Nicht die beste der Welten. Von der Corona-Krise zum Klima-Kollaps: Wie lernt die Weltgesellschaft?*, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), *Corona. Pandemie und Krise*, Bonn 2021, S. 175–185.

³ Vgl. für einen systematischen Überblick Patrizia Nanz/Miriam Fritsche, *Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*, Bonn 2012 (2. Aufl. i.E. 2021); zum Einfluss staatlicher Akteure vgl. Mark E. Warren, *Governance-driven Democratization*, in: *Critical Policy Studies* 3/2009, S. 3–13.

⁴ Vgl. Mogens Herman Hansen, *Die Athenische Demokratie im Zeitalter des Demosthenes. Struktur, Prinzipien und Selbstverständnis*, Berlin 1995.

⁵ Vgl. John Dewey, *The Public and Its Problems*, Athens 1954 [1927], S. 144.

⁶ Vgl. Stephen Elstub/Oliver Escobar, *Defining and Typologising Democratic Innovations*, in: *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, Cheltenham 2019, S. 11–31.

⁷ Vgl. Geoff Mulgan, *Social Innovation. How Societies Find the Power*, Bristol 2019, Kap. 1.

⁸ Zur Erwähnung der Fußnote [8] Vgl. Elstub/Escobar (Anm. 6); Graham Smith, *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge 2009, S. 1–29.

⁹ Diese Typologie stammt von Smith (Anm. 8), Kap. 2–5.

¹⁰ Vgl. Frank Decker, *Bürgerräte – Abhilfe gegen die Repräsentationskrise oder demokratiepolitisches Feigenblatt?*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1/2021, S. 125–140.

¹¹ Vgl. John Gastil/Katherine R. Knobloch, *Hope for Democracy. How Citizens Can Bring Reason Back Into Politics*, Oxford 2020. Vgl. die Überlegungen zur Verknüpfung von sogenannten deliberative polls mit Volksinitiativen u.a. in Kalifornien bei James Fishkin, *When the People Are Thinking*, Oxford 2018, S. 79–91, S. 163–172.

¹² Vgl. Alexis de Tocqueville, *Über die Demokratie in Amerika*, München 19842 [1835], S. 69ff.

¹³ Vgl. Charles Taylor/Patrizia Nanz/Madeleine Beaubien Taylor, *Das ist unsere Stadt. Wie Bürger:innen die Demokratie erneuern*, Hamburg 2021.

¹⁴ Vgl. Maija Setälä/Graham Smith, *Mini-Publics and Deliberative Democracy*, in: André Bächtiger et al. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford 2018, S. 300–314. Kritisch hierzu Cristina Lafont, *Democracy Without Shortcuts. A Participatory Conception of Deliberative Democracy*, Oxford 2020.

¹⁵ Vgl. Patrizia Nanz/Claus Leggewie, *Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung*, Berlin 2018. Das grenzt Bürgerräte entscheidend gegenüber alternativen demokratischen Innovationen ab, die für losbasierte Gremien eigene legislative Kompetenzen vorsehen, beispielsweise in Form eines Zwei-Kammer-Systems aus losbasierten und gewählten Gremien. Siehe hierfür John Gastil/Erik O. Wright, *Legislature by Lot: Envisioning Sortition Within a Bicameral System*, in: dies. (Hrsg.), *Legislature by Lot. Transformative Designs for Deliberative Governance*, London 2019, S. 3–38.

¹⁶ Vgl. David M. Farrell/Jane Suiter, *Reimagining Democracy. Lessons in Deliberative Democracy from the Irish Front Line*, Ithaca u.a. 2019.

¹⁷ Vgl. Joshua Cohen/Archon Fung, *Democracy and the Digital Public Sphere*, in: Lucy Bernholz/Hélène Landemore/Rob Reich (Hrsg.), *Digital Technology and Democratic Theory*, Chicago 2021, S. 23–61.

¹⁸ Vgl. Claudia Chwalisz, *The Pandemic Has Pushed Citizen Panels Online*, in: *Nature* 7842/2021, S. 171.

¹⁹ Vgl. Hélène Landemore, *Open Democracy. Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*, Princeton 2020.

²⁰ Vgl. Smith (Anm. 8), Kap. 1.

²¹ Vgl. Nanz/Leggewie (Anm. 15), S. 31f., S. 41f.

²² Hannah Arendt, *Macht und Gewalt*, München 1970, S. 45.

²³ Jürgen Habermas, *Hannah Arendts Begriff der Macht*, in: *Merkur* 341/1976, S. 946–960, hier S. 947. Vgl. auch ders., *Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Demokratie*, in: Herfried Münkler (Hrsg.), *Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie*, München-Zürich 1992, S. 11–24.

²⁴ Jane Mansbridge, *Beyond Adversary Democracy*, Chicago-London 1983, S. 27. Dieser Ansatz wird auch durch neuere bahnbrechende Studien zum »homo cooperativus« unterstützt. Vgl. Michael Tomasello, *Warum wir*

kooperieren, Berlin 2010; Martin A. Nowak/Roger Highfield, *Kooperative Intelligenz. Das Erfolgsgeheimnis der Evolution*, München 2013.


²⁵ Vgl. Simon Niemeyer/Julia Jennstål, *Scaling Up Deliberative Effects. Applying Lessons of Mini-Publics*, in: Bächtiger et al. (Anm. 14), S. 329–347.

²⁶ Die OECD ordnet Bürgerräte einer übergreifenden »deliberativen Welle« zu. Vgl. OECD, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave*, Paris 2020. Eine laufend aktualisierte Liste von Bürgerräten bietet die Website Externer Link: <http://www.buergerrat.de/aktuelles/buergerraete-weltweit>. Prominente Beispiele in Deutschland sind, neben den im Text genannten, der Bürgerrat »Deutschlands Rolle in der Welt« und der Bürgerrat »Bildung und Lernen«.

²⁷ Vgl. Lukas Kübler/Nicolina Kirby/Patrizia Nanz, *Alle Macht den Klimaräten? Demokratische Experimente für eine progressive Klimapolitik*, in: *Mittelweg* 36 6/2020, S. 101–122.

²⁸ Für eine detaillierte Analyse vgl. ebd., S. 116–122.

²⁹ Vgl. Nanz/Leggewie (Anm. 15).

³⁰ Ein Lehrbeispiel ist die Gestaltung des geplanten »Hauses der Demokratie« in beziehungsweise an der Paulskirche in Frankfurt am Main. Beschränkt man sich dort auf eine eher museal-antiquarische Aufbereitung der deutschen Demokratiegeschichte, oder wagt man ein demokratiepolitisches Experiment mit der Installierung eines Nationalen Zukunftsrates? Vgl. hierzu Patrizia Nanz/Claus Leggewie, *Ein Haus der Demokratie in Frankfurt am Main*, 1.12.2020, Externer Link: <http://www.fr.de/kultur/gesellschaft/ein-haus-der-demokratie-in-frankfurt-am-main-90117685.html>. Die Frage stellt sich auch bei der Verwendung von Mitteln der Demokratieförderung: Werden sie nur für die Abwehr antidemokratischer Bewegungen eingesetzt oder auch für die Erprobung demokratischer Innovationen? 

Mehr Bürgerbeteiligung!?

Prof. Dr. Gesine Schwan, Politikwissenschaftlerin, Mitgründerin, Gesellschafterin und Präsidentin der HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform, Vorsitzende des Kuratoriums der Theodor Heuss Stiftung, Berlin

Kommunale Partizipation

I. **Es gibt viele Formen von Bürgerbeteiligung**, die wichtigsten in der heutigen Diskussion sind:

1. Verschiedene Formen der **Volksabstimmungen**, -befragungen, **Plebiszite**.

Darüber findet sich viel wissenschaftliche Literatur. Auf kommunaler Ebene sind sie am leichtesten zu organisieren, in Bayern sind sie auch auf der Landesebene sehr begehrt, gerade bei Oppositionsparteien, die sich gegen die CSU parlamentarisch nicht durchsetzen können. Auf Bundesebene gibt es Volksentscheide bisher nur bei Änderung der Landesgrenzen. Plebiszite aller Art dienen erfolgreich der politischen Mobilisierung in Bezug auf Einzelfragen. Je höher die Ebene, desto schwerer wiegt der Nachteil, dass für die Antworten nur ein Entweder/Oder zur Debatte steht und dass Ergebnisse kaum revidierbar sind. Dahinter steht oft – zuweilen unbewusst – eine Gleichstellung von demokratischen Regierungen mit undemokratischer Obrigkeit, von »Volk« oder »Basis« gegen »die da oben«. Die Plebiszit-Beteiligung geschieht jeweils zu einer bestimmten Frage und endet mit ihrer Beantwortung, es handelt sich also immer nur um punktuelle Partizipation. Insgesamt halte ich Plebiszite nicht für eine Strategie, die für eine nachhaltige Erweiterung der Bürgerbeteiligung auf Landes- oder bundestaatlicher Ebene und damit für mehr Demokratiezufriedenheit sorgen kann.

2. **»Bürgerhaushalte«**

Bürgerhaushalte werden in verschiedenen Kommunen, auch Großstadtbezirken erfolgreich praktiziert, auch in »abgespeckter« Form als Budgets, die Bürgerinnen und Bürgern aus dem kommunalen Haushalt für gemeinsam beschlossene Projekte zur Verfügung gestellt werden. Sie bieten einen hilfreichen Einstieg in weitergehende Partizipation, erfordern zugleich erhebliche haushalterische Kompetenz.

3. **Beiräte für spezielle Fragen und Aufgaben (Senioren, Jugend etc)**

Kommunale Beiräte sind wichtige Beteiligungsformen, in denen aber mehr Spezialwissen und Expertise von Bürgerinnen und Bürgern eingeholt, als dass gemeinsam »Politik« gemacht wird. Politik nämlich bezieht sich nicht auf Einzelfragen, für die professionelle Expertise gebraucht wird, sondern auf das Gesamt der Fragen, die untereinander abgewogen und gemeinsam entschieden werden müssen, weil sie strittig und die Antworten zugleich relevant bzw. bindend für alle sind. Beiräte bestehen in Kommunen bereits vielfach und wären keine prinzipielle Erweiterung der bisherigen Bürgerteilhabe

4. **»Bürgerräte«**

Bürgerräte erheben den Anspruch, in ihrer Zusammensetzung durch Losverfahren mehr gesellschaftliche Repräsentativität herzustellen, als sie in gewählten Parlamenten existiert. In empirischen Wahlen und den sie begleitenden Lobby-Gruppen sehen die Vertreter von Bürgerräten die Hauptgefahr für die Demokratie, weil der Lobby-Einfluss den Gemeinwillen bzw. eine Gemeinwohllösung unterminiert. Gemeinwohlorientierung soll in den Bürgerräten durch vernünftige Deliberation gelingen, in der die Argumente daraufhin geprüft und gewogen werden, ob sie im Dienste von »verallgemeinerbaren« Interessen stehen und nicht nur Partikularinteressen bedienen. Das entscheidende Vorbild ist der Irische Bürgerrat, der vor einigen Jahren nach Monate andauernden Sitzungen eine breit zustimmungsfähige Vorlage für den nationalen Umgang mit Homosexualität, Abtreibung etc. erstellt hat. Sie ist – wie von Anfang an vorgesehen – vom Parlament und von einer anschließenden Volksabstimmung legitimiert worden.

Andere Vorlagen desselben Irischen Bürgerrats hatten keine weitere Wirkung.

Der vernünftigen Deliberation, die ein Verständnis von gemeinwohlorientierter Vernunft verfolgt, wie es die europäische Aufklärung vertreten hat,

kommt in der Tat eine wichtige Bedeutung zu, um zu demokratischen Lösungen zu gelangen, die sich am Gemeinwohl orientieren. Als mögliche Beratung der legitimen Legislative kann ein Bürgerrat einen wichtigen demokratischen Beitrag leisten. Allerdings führt seine theoretische Konstruktion in ein Dilemma: seine latente Konkurrenz zum gewählten Parlament, das nicht repräsentativ sei und unter Lobby-Einfluss stehe, verurteilt entweder seine Ergebnisse zur Folgenlosigkeit oder trägt zur Delegitimierung des gewählten Parlaments bei, wogegen sich die Gewählten natürlich sträuben. Die erste Möglichkeit schafft tendenziell Frustration bei den Teilnehmern des Bürgerrats, die zweite bei den gewählten Abgeordneten und kann das demokratische System der repräsentativen Demokratie beeinträchtigen.

Die Wahl durch ein Losverfahren verhindert zwar die Machtkonzentration im Bürgerrat bei einzelnen Personen oder Gruppen, sichert aber, entgegen dem theoretischen Anspruch, keine Repräsentativität, weder faktisch noch theoretisch.

Die repräsentative Demokratie braucht aber beides: den Input der konkreten Interessen (mit unterschiedlichen Machtpotentialen und der Gefahr, die politische Gleichheit zu beeinträchtigen) und eine »vernünftige Beratung«, die sich am Gemeinwohl bzw. an »verallgemeinerbaren Interessen« (Habermas) orientiert.

Im Parlament soll das idealiter verbunden werden. Das kann aber aus systemischen Gründen nicht gelingen, weil hier immer der Wettbewerb um die Macht eine Rolle spielt, die Parteien also zurückhaltend sein werden, Argumente vorzubringen, die ihrer Position widersprechen.

Hier stoßen wir auf einen grundlegenden »Hiatus« in der theoretischen Legitimation der repräsentativen Demokratie: Die Vermittlung von Einzelinteressen und »vernünftigem« Gemeinwohl ist demokratietheoretisch nicht gelöst.

An diesem Spannungsverhältnis sollte eine erweiterte Partizipation ansetzen. Ihr Ziel wäre es, eine transparente Kommunikation über Interessen und deren Verallgemeinerungsfähigkeit herzustellen und zugleich partikuläre Interessen als legitime pragmatisch auszuhandeln, nicht auszuschalten. Besonders wichtig sind dabei die Begründungen von Positionen und der argumentative Austausch darüber, um eine gemeinsame Referenz-Ebene – abstrakt gesprochen: der Gerechtigkeit – zu erreichen. Wichtig ist dabei zu lernen, sich an die Stelle der anderen zu setzen.

Ein Vorschlag für die Erweiterung der Bürgerpartizipation muss dem entsprechen und auf diese Weise vereinbar sein mit der repräsentativen Demokratie.

Dabei besteht ein Problem: Wenn Partizipation nicht nur Information oder Konsultation bedeutet, sondern wirksame Einflussnahme, dann kommt es zu einer Konkurrenz und vielleicht auch zu einer Kollision mit den gewählten legitimen Gremien. Hier stellt sich die Aufgabe der Quadratur des Zirkels: mehr direkte politische Partizipation der Bürger zu erreichen, ohne den legitimen, repräsentativ gewählten Entscheidern in die Quere zu kommen. Dem dient der Vorschlag der »Kommunalen Entwicklungsbeiräte«.

II.

Kommunale Entwicklungsbeiräte

Um es vorweg zu sagen: Mein Vorschlag bietet eine pragmatisch-psychologische »Quadratur des Kreises«, d.h. eine pragmatisch-psychologische Vereinbarung zwischen direkter Bürgerpartizipation und repräsentativer Demokratie, keine formale, logische oder rechtliche.

Die Aufgabe Kommunalen Entwicklungsbeiräte (KEB) ist es, über die Langzeitentwicklung der Kommune zu beraten, mit dem Ziel oder Kompass der UN-Nachhaltigkeitsziele von 2015. KEB's setzen sich nach dem Multi-Stakeholder-Prinzip zusammen: Zum einen finden sich darin Vertreter der gewählten Politik: aus dem Stadtrat (Legislative) und von Seiten des Oberbürgermeisters einschließlich der Verwaltung (Exekutive), zum anderen Vertreter von organisierter Zivilgesellschaft und des Unternehmenssektors, die nicht durch Wahl legitimiert sind. Einzelne Bürger*innen können per Losverfahren hinzukommen. Damit entsteht im KEB eine Kooperation von demokratisch Legitimierten und Nicht-Legitimierten.

Der Multi-Stakeholder-Ansatz der Zusammensetzung begründet sich damit, dass er drei konträre, aber für die moderne pluralistische Gesellschaft und Wirtschaft unverzichtbare Denk-, Interessen- und Handlungslogiken miteinander in die Diskussion und Aushandlung bringt: die Logik der organisierten Zivilgesellschaft, die in dem Maße, wie sich sich gemeinwohlorientiert engagiert, Vertrauen gewinnt und durch Initiativen der Zivilgesellschaft über Legislaturperioden hinweg ihre Ziele voranbringen kann.

Wichtig ist zugleich der Einbezug nicht nur einzelner Bürger, sondern auch der Wirtschaft, die sich am Marktergebnis bewähren muss, in die pol. Verantwortung. Kapitalistische Wirtschaftsunternehmen sollen sich an politische Verantwortung »gewöhnen«. Sie haben in der Demokratie bzw. für die moderne demokratische Politik auch eine »Citoyen«-Rolle, können nicht nur als wirtschaftlich-partikular ausgerichteter »Bourgeois« handeln und auf gute betriebswirtschaftliche Ergebnisse zielen.

Das bisherige unzureichende Modell der kapitalistischen Wirtschaft in Demokratien, gemäß dem Unternehmen auf die Regeln der Politik warten (die sie vorher durch Lobbyarbeit möglichst »dehnbar« machen) und innerhalb deren Möglichkeit dann für ihren ökonomischen Erfolg herausholen, was das Recht hergibt, reicht in unseren Zeiten nicht aus, um ein konstruktives Verhältnis von kapitalistischer Wirtschaft und demokratischer Politik herzustellen. Wie ehemals im Denken der IG Metall im vorigen Jahrhundert, geht es um eine »antagonistische Kooperation« zwischen Kapital und Arbeit, die zwar zum Teil entgegengesetzte Interessen vertreten, aber die auch ein gemeinsames Interesse am Erfolg des Unternehmens verbindet. Antagonismus meint hier also nicht einen gegenseitigen Ausschluss der Positionen.

Schließlich muss im KEB auch die Politik vertreten sein, die legitimiert ist und den Auftrag hat, jenseits von Einzelinteressen Lösungen für Fragen zu finden, die umstritten sind, deren Beantwortung aber für die gesamte kommunale Gesellschaft schließlich verbindlich ist.

Der »Kommunale Entwicklungsbeirat« (KEB) verfolgt so den Grundgedanken, viele unterschiedliche Perspektiven und Interessen zusammenzubringen und dabei zugleich offenzulegen, damit sie fair ausgehandelt werden können. Dabei gibt es notwendig Konflikte. Deshalb spreche ich von einer **antagonistischen** Kooperation. Sie tragen u.a. zur Transparenz bei, indem sie die »Kehrseiten der Medaille« aufdecken.

Am Ende der KEB-Beratungen, die oft von Einzelfragen ausgehen, sich dann aber auf die gesamte Entwicklung einer Kommune ausdehnen, steht eine Empfehlung für den Stadtrat und für den Bürgermeister.

Wichtig ist, dass die unterschiedlichen Funktionen, Interessen und Perspektiven von vornherein miteinander konfrontiert werden und zugleich kooperieren müssen, um zu einem guten Ergeb-

nis für alle zu kommen. Das schafft eine realistische Ausgangssituation: Alle Vertreter*innen der verschiedenen Perspektiven müssen gleich zu Beginn die realen Voraussetzungen der kommunalen Entwicklung kennen. Die unterschiedlichen Perspektiven und Logiken z.B. von Bürgerinitiativen und kommunaler Verwaltung müssen lernen, einander zu verstehen, und sich »zusammenzuraufen« für die gemeinsame Verbesserung der Kommune. Dass ihre Tätigkeiten sich auf die Zukunft ausrichten, hilft psychologisch, sich zusammenzufinden. Überdies beschleunigt diese Kooperation aller von Anfang an die Willensbildung und die Entscheidung. Es gibt keine langen Schleifen und keine Gerichtsverfahren im Nachhinein.

Weil alle miteinander arbeiten – dabei ist unverzichtbar eine faire und professionelle Moderation erforderlich – entsteht psychologisch eine Identifikation aller mit dem Ergebnis. Auch Konflikte – die überwunden werden – verbinden, schaffen sozialen Zusammenhalt. Dadurch entsteht die psychologische Vereinbarkeit von direkter Teilhabe und repräsentativer Demokratie. Stadtverordnete, Bürgermeister und Verwaltung werden dazu neigen, das, was sie zusammen erarbeitet haben auch umzusetzen.

Eine solche wirksame Teilhabe, die in gemeinsame Gestaltung mündet, schafft überdies ein modernes zeitgemäßes Zugehörigkeitsgefühl. Das ermöglicht Heimat. Bürger*innen wirken auf die konkrete zukünftige Entwicklung ein, werden nicht nur angehört oder informiert, sie erfahren sich als »selbstwirksam«, was sie effektiv gegen die Versuchungen rechter Demagogie feht.

Beispiel Herne


In Herne hat die »Berlin Governance Platform« bei der Errichtung eines KEB zur Seite gestanden, der die bisher umstrittene Weiterentwicklung des ehemaligen Zechengebietes »General Blumenthal« vorbereiten soll. Das Gebiet lag Jahre lang brach, entstanden sind Biotope, die Naturschützer nicht anrühren wollen. Es hat mehrere Eigentümer (Ruhr AG, Uniper, Stadt Herne), der Boden ist über weite Strecken vergiftet, ganz gegensätzliche Wünsche und Ziele prallen hier aufeinander:

- Das Biotop unberührt lassen,
- einen Technologiepark einrichten,
- das Modell für eine neue Mobilität (Seilbahn) ausprobieren,

- einen Ausflugsort für verschiedene Generationen gestalten,
- Wanne-Eickel stadtplanerisch attraktiv anbinden.

Nach zwei ganztägigen Sitzungen haben wir Eckpunkte für eine gemeinsame Vision und Kriterien für deren Umsetzung erarbeitet. Entstanden ist mehr gegenseitiges Verständnis, Vorurteile konnten abgebaut werden, Vertrauen zwischen den Mitgliedern ist gewachsen. Es wurde durch das

argumentative Gespräch klar, dass nicht eine Position sich einfach durchsetzen kann.

Empirisch war sehr wichtig, dass die Logiken von Verwaltung und Organisierter Zivilgesellschaft gegenseitig besser nachvollzogen werden konnten. Nach einem Sommer, in dem die Teilnehmer in ihre »Communities« zurückgehen und deren Einschätzung des Zwischenergebnisses einholen, und zwei weiteren ganztägigen Sitzungen wollen wir dem Bürgermeister und dem Stadtrat einen einvernehmlichen Vorschlag für die Entwicklung des Gebietes vorlegen. 

Die Stärke des Rechts ist die Stärke der Demokratie*

Prof. Dr. Tine Stein, Inhaberin des Lehrstuhls für Politische Theorie und Ideengeschichte an der Georg-August-Universität Göttingen

1. Einleitung

»Die Stärke des Rechts ist die Stärke der Demokratie« – in dieser These ist die Aussage enthalten, dass die Stärke des Rechts nicht aus sich selbst erwächst, sondern auf eine zweite Größe angewiesen ist, nämlich die Demokratie, und dass diese stark sein muss, damit das Recht stark sein kann. Danach kann das Recht seine Funktion der Ordnungs- und Friedensstiftung in einer Gemeinschaft und der Freiheitsgarantie für seine Mitglieder nur mit Hilfe der Demokratie erfüllen, einer politischen Ordnung, in der den Beteiligten das gleiche Recht auf Regelung der öffentlichen Angelegenheiten zukommt – oder in der Sprache des Grundgesetzes ausgedrückt: in der die Staatsgewalt vom Volk ausgeht und auch von diesem durch Wahlen und Abstimmungen ausgeübt wird. Vollständig wird die These allerdings erst, wenn man sie auch in umgekehrter Richtung denkt: Die Stärke der Demokratie ist die Stärke des Rechts – die Demokratie ist ebenso auf das Recht angewiesen, wie das Recht auf die Demokratie. Denn ohne Freiheit, die durch Recht gewährleistet wird, kann sich die Bürgerschaft nicht politisch verbindlich organisieren, ist ihre Artikulationsfähigkeit flüchtig, und es kann sich der in einer Gesellschaft vorfindliche Sachverstand nicht wirksam zugunsten des Wohls aller zur Geltung bringen. Das Medium, in dem sich dieses kreisförmig-wechselseitige Aufeinanderbezogenheit von Recht und Demokratie ausdrückt, ist die Verfassung. Diese ist selbst ein Rechtstext, und ihre Geltung hängt in besonderer Weise davon ab, dass ihre Normen von denjenigen, die sie hervorgebracht und die die Kompetenz haben, sie zu ändern, also die Bürgerschaft, letztlich aus Einsicht und freiem Willen – aus freier Selbstbestimmung – befolgt werden und die Verfassungsordnung als Ganze getragen und aufrechterhalten wird.

Bekanntlich steht die konstitutionelle Demokratie derzeit aber unter großem Druck.¹ Von innen ist eine wachsende verfassungsfeindliche Delegation der Institutionen des demokratischen Staates durch autoritär-populistische Bewegungen zu verzeichnen. Sind diese einmal in die Regierung gelangt, versuchen sie, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu entkernen, indem sie politische Gegner ausschalten, demokratische

Schiedsrichter neutralisieren und freie Medien manipulieren, um so ihre Macht auf Dauer zu stellen – in Europa vor allem in Ungarn und Polen zu beobachten.² Und sollte es doch gelingen, eine solche Regierung wieder abzuwählen, dann akzeptieren diese autoritären Populisten das Ergebnis nicht, delegitimieren die Wahl und versuchen sich gar durch einen Putsch an der Macht zu halten wie in den USA. Hinzu kommt der Druck von außen: Autokratien trachten danach, demokratische Verfassungsstaaten zu destabilisieren, da schon die bloße Existenz der konstitutionellen Demokratie den autoritären Herrschaftsanspruch in Frage stellt. Der Krieg Russlands gegen die Ukraine ist die äußerste und grausamste Manifestation dieser Destabilisierung im Sinne des Versuchs der Vernichtung eines demokratischen Nachbarstaats und der Unterdrückung weiterer Staaten. Die Bedrohung konstitutioneller Demokratien durch aggressive Autokratien kann man als ein Kontinuum verstehen, auf dem dann auch etwa die Finanzierung demokratiefeindlicher Bewegungen oder Fernsender in demokratischen Staaten zu verorten ist oder Formen hybrider Kriegführung wie Angriffe auf die Cyber-Sicherheit demokratischer Institutionen. Auch die Herbeiführung einer Hunger- und Energiekrise durch das vertragsbrüchige Vorenthalten von Getreide und Gas gehört dazu, wie die jüngste Zeit lehrt.

Dass der Bestand der konstitutionellen Demokratie nicht für selbstverständlich genommen werden kann, dass Demokratien – nicht nur junge, sondern auch alte – sterben können, ist Teil der Diagnose einer Zeitenwende. Mit Wucht drängt die Erkenntnis ins aktuelle Bewusstsein, dass die konstitutionelle Demokratie als Typus politischer Ordnung gefährdet ist und dass die Voraussetzungen, auf deren Existenz sie beruht, offensichtlich nicht schon allein durch die Dauer des Bestehens einer Demokratie garantiert sind. Was kann für ihre Bestandserhaltung getan werden, und wie kann sie als Rechtsordnung der Freiheit verteidigt werden, ohne zu freiheitsfeindlichen Mitteln zu greifen? Um diese Frage zu diskutieren, soll in einem ersten Schritt der kreisförmige Zusammenhang von Recht und Demokratie, der in der Verfassung institutionalisiert ist, begrifflich beleuchtet werden. Hier sind zunächst die geschriebenen Voraussetzungen, die in der Regel

in Verfassungen niedergelegt sind, anzusprechen (2). Sodann ist auf die ungeschriebenen Voraussetzungen einzugehen, insbesondere die Frage eines bestimmten Ethos, das in der Bürgerschaft vorherrschen sollte (3). Und schließlich gilt es zu untersuchen, wie denn die Resilienz der konstitutionellen Demokratie auf die Höhe der heutigen Probleme gebracht werden kann – hier kann für die Bundesrepublik an das Konzept der wehrhaften Demokratie wie auch an die Forderung nach einer streitbaren Demokratie angeknüpft werden, was hier nicht alternativ, sondern komplementär verstanden werden soll: Es bedarf gleichermaßen rechtlicher Mittel der Wehrhaftigkeit wie auch diskursiver Mittel der Streitbarkeit, die es einzuüben gilt, wie weitere für die Demokratie notwendige politische Tugenden (4).

2. Rechtsbindung als Ermöglichung und Begrenzung demokratischen Handelns – die geschriebenen Voraussetzungen der konstitutionellen Demokratie

Der Clou der Verbindung von Demokratie und Recht wird in der Verfassungstheorie mit einer Geschichte aus Homers Odyssee veranschaulicht.³ Odysseus lässt sich an den Mast seines Schiffes binden, um der Gefahr, die von den Sirenen ausgeht, zu begegnen. Die Sirenen sind sonderbare Mischwesen, die auf einer Insel sitzen und singen und mit ihrem betörenden Gesang die vorbeikreuzenden Seefahrer in ihren Bann schlagen, die dann unbedingt zu ihnen wollen, aber deren Schiffe leider an den Klippen der Insel zerschellen. Um diesem Schicksal zu entgehen, hat sich Odysseus im Vorfeld nicht nur an den Mast seines Schiffes binden lassen, sondern auch den Gefährten, die das Schiff rudern, die Ohren mit Wachs verstrichen und eingeschärft, Kurs zu halten, und auch, ihn keinesfalls von den Fesseln zu lösen. So kann Odysseus dem sicheren Tod entgehen und kommt zugleich in den Genuss des Gesangs.

Auch die Bürgerschaft weiß um die eigene Schwäche und die Verführungskraft der Freiheit und dass sie auf die Einhaltung von Verfahren und Spielregeln, auf das Handeln im Rahmen von Institutionen als vorab festgelegten Verabredungen in Form rechtlicher Bindungen angewiesen ist. Damit diese Bindung nicht schon bei der ersten Versuchung wieder gelöst wird, bedarf es noch eines besonderen Sicherungsmechanismus: Es wird mit der Verfassung ein Recht zweiter Ordnung konzipiert, das erstens gegenüber dem Recht erster Ordnung höherrangig ist, zweitens

mit einer besonderen Bestandsgarantie durch erschwerte Änderbarkeit ausgestattet ist und für das drittens ein eigener Hüter, die Verfassungsgerichtsbarkeit, eingerichtet wird, das die Einhaltung der Selbstbindung durch Recht absichern soll. Wie bei dem an dem Mast gebundenen Odysseus dient die rechtliche Selbstbindung der Bürgerschaft als Begrenzung der eigenen Handlungsfähigkeit zur Abwendung einer Gefahr. Politische Macht soll nicht durch Machtmissbrauch zur Gefahr für die Freiheit der Einzelnen und das öffentliche Wohl werden. Ungebundene Macht, auch die einer demokratischen Mehrheit, tendiert ohne demokratische Kontrolle in Form periodisch wiederkehrender Wahlen, Gewaltenteilungsmechanismen, Transparenzvorschriften, Verfahrensregeln und Begrenzung der Verfügungsgewalt zu Machtmissbrauch.⁴

Die These des wechselseitigen Aufeinanderangewiesenseins von Demokratie und Recht kann an einigen wichtigen Elementen der konstitutionellen Demokratie genauer verdeutlicht werden. So üben die gewählten Repräsentanten ihr Wahlmandat im Rahmen eines Amtes aus – das heißt, ihre Handlungsvollmacht ist eine übertragene und rechtlich begrenzte Vollmacht, die inhaltlich durch die aufgegebenen Ausrichtung am Gemeinwohl bestimmt ist. Zudem sind die gewählten Amtsinhaber denen gegenüber, die sie repräsentieren, für ihre Tätigkeit politisch verantwortlich.⁵ Die politische Verantwortlichkeit ist zentral: Da die gewählten Amtsinhaber zugleich ein Interesse an ihrer Wiederwahl haben, werden sie sich bemühen, für das, was sie politisch vorhaben zu tun, möglichst viele BürgerInnen zu gewinnen bzw. ihre Politik an die öffentlichen Diskussionen anpassen. Damit diese Responsivität von Repräsentanten und Repräsentierten sich als vitales demokratisches Verhältnis entfalten kann, muss die politische Beteiligung allgemein als auch speziell der Zugang zu politischen Ämtern allen Bürgern offenstehen und auch der demokratische Wettbewerb von Interessengruppen und Parteien offen und fair sein; deswegen gehören zum Kernbestand der Demokratie Grundrechte der einzelnen, die diese Fairness und Chancengleichheit regeln. Zudem grenzen die Grundrechte einen Schutzbereich individueller Freiheit vor dem unbegründeten Zugriff des Staates ab – der demokratische Staat ist insofern immer auch ein liberaler Staat, in dem die Freiheit der Einzelnen und der Minderheit vor dem Zugriff der Mehrheit geschützt ist. Die Selbstbindung durch Recht soll so bewirken, dass die Individuen als Gesellschaftsbürger ein selbstbestimmtes Leben führen können und als politi-

sche Bürger in freier Form die Regelung der öffentlichen Angelegenheiten mitbestimmen können – natürlich auch in erklärter Opposition zur Regierung.

Damit wird auch der zweite Effekt der Selbstbindung durch Recht ersichtlich: Neben die Begrenzung des Handlungsspielraums tritt die Ermöglichung hinzu, es wird etwas gewonnen, was man ohne diese rechtlich gebundene Organisation demokratischer Macht nicht gehabt hätte: Widerspruch, öffentliche Diskussionen, Vereinigungs- und Demonstrationsfreiheit, überhaupt individuelle Handlungsfreiheit, aber auch die Aufteilung von Kompetenzbereichen in der Gewaltenteilung bewirkt eine Steigerung von Rationalität durch die Chance differenzierter Problemwahrnehmung und angemessenerer Aufgabenerfüllung, sichert Fehlerfreundlichkeit und Irrtumskorrektur.⁶ Und auf nichts sind angesichts des wachsenden Problemdrucks moderne Gesellschaften so sehr angewiesen wie auf Lernfähigkeit, um ständig neue und bessere Lösungen zu ersinnen, zu entwickeln und zu erproben, weswegen Angela Merkel auch in den Zeiten der heftigsten Finanzkrise die Mittel für die Forschung nicht gekürzt hat, was die derzeitige Bundesregierung anders handhabt.

Dieses Arrangement grundrechtlicher Freiheiten, »checks and balances« und rechtsstaatlicher Fairness-Prinzipien als Kernelemente demokratischer Rechtsstaaten sind notwendige, aber keine hinreichenden Bedingungen für das Wohlfunktionieren einer freiheitlichen Ordnung. Vielmehr bedarf es darüber hinaus auch der ungeschriebenen und rechtlich nicht erzwingbaren Voraussetzungen, nämlich einer bestimmten Haltung der Bürgerinnen und Bürger, die dazu führt, dass sie diese freiheitliche Ordnung auch aufrechterhalten wollen und dies durch eine entsprechende Praxis bezeugen. Denn am Ende bietet das noch so kluge Arrangement der Institutionen keinen Haltepunkt auf der slippery slope in eine Autokratie, wenn die Bürgerinnen und Bürger es nicht in die Hand nehmen, für den Erhalt der Demokratie etwas zu tun und zwar an allen Orten und Ämtern, in denen sie sich befinden. Dieses Erfordernis einer demokratischen Sittlichkeit als Bürger-Ethos als wesentlicher ungeschriebener Voraussetzung der konstitutionellen Demokratie soll im Folgenden mit Blick auf die älteste konstitutionelle Demokratie, auf die USA, veranschaulicht werden.

3. Demokratische Sittlichkeit als Bürger-Ethos – die ungeschriebenen Voraussetzungen der konstitutionellen Demokratie

Wie in den USA seit einigen Jahren in Echtzeit zu beobachten ist: Wenn eine aktive Gruppe alles daransetzt, die Grundregeln der Demokratie außer Kraft zu setzen, unterstützt von einer vielleicht nicht Mehrheit, aber doch hinreichend großen Zahl in der Bürgerschaft, und dies dann auf eine politische Mitte trifft, die nicht eingreift, dann wird es brisant. Ein Drittel der Gesamtbevölkerung und achtzig Prozent der Anhänger der Republikaner nehmen die stetig wiederholte Lüge Trumps über einen angeblichen Wahlbetrug der Demokraten bei der letzten Präsidentschaftswahl für bare Münze, auch wenn der Versuch, die Wahl auf dem Klageweg rückgängig zu machen, vor den Gerichten gescheitert ist. Dabei gab es ja tatsächlich einen Wahlbetrug bei der Präsidentschaftswahl im November 2020 – der ging aber vor allem von einigen republikanischen Staatsanwälten und weiteren republikanischen Politikern in Ämtern der Einzelstaaten aus, die sich verabredet hatten, mit Tricks vorzugehen, wie etwa die Wählerverzeichnisse von Personen zu bereinigen, von denen man eine Stimmabgabe für die Demokraten erwarten kann oder den Zugang zu Wahllokalen zu erschweren. Hier wurde das Recht zugunsten eigener Interessen und zulasten der Fairness und des Grundsatzes von »one person one vote« zurechtgebogen. Wie kommt es, dass dieses demokratische Grundprinzip ebenso wie das Prinzip der Anerkennung des Machtwechsels durch Mehrheitsentscheid der Wählerschaft so unter Druck geraten ist, trotz des für die USA raffinierten verfassungsrechtlichen Systems der »checks and balances«? Schließlich lehren uns die Autoren der Federalist Papers – jener Sammlung von Essays, mit der in den Zeiten der Gründung der Vereinigten Staaten für die Annahme der Verfassung gestritten wurde –, dass die Regierungssystem-internen Kontrollen der Gewaltenteilung und die externe Kontrolle durch Wahl die Antwort auf das unhintergehbare Problem ist, dass die Menschen keine Engel sind, auch Regierende nicht. Die verfassungspolitische Methode, die sich die US-amerikanischen Gründungsväter eronnen haben, geht nach folgendem Leitsatz vor: »Ambition must be made to counteract ambition« (Ehrgeiz muss durch Ehrgeiz unschädlich gemacht werden).⁷ James Madison, einer der Autoren der Federalist Papers und 4. Präsident der USA, legt in Brief 51 dar, dass sich der Ehrgeiz der in Regierungsinstitutionen Handelnden auf die Verteidigung der jeweiligen verfassungs-

rechtlichen Kompetenzen richten wird und kompetenzielle Übergriffe der je anderen »branches of government« so zurückgewiesen würden.

Aber warum hat dann bei dem zweiten Impeachment-Verfahren gegen Trump der Senat nicht mit der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit dafür gestimmt, den Präsidenten zur Rechenschaft zu ziehen, warum haben dreiundvierzig der fünfzig republikanischen Senatoren gegen das Impeachment votiert, trotz der erdrückenden Beweislage, dass Trump seine Anhänger zum Sturm aufs Kapitol am 6. Januar 2021 angestachelt hatte, der für einige Menschen tödlich endete? Auch wenn es dem Mob nicht gelang zu verhindern, dass an diesem Tag Joe Biden formell als neuer Präsidenten bestätigt wurde: der Republik ist eine tiefe Demütigung und Erschütterung zugefügt worden. Lässt man einmal das in den Augen vieler Beobachter vorgeschobene Argument einiger Republikaner außer Betracht, dass man einen nicht mehr im Amt befindlichen Präsidenten nicht mit einem Impeachment-Verfahren überziehen kann,⁸ dann bleibt als Erklärung für das verweigerete Impeachment schlicht: Es lag nicht in ihrem machtpolitischen Interesse. Die meisten der republikanischen Senatoren befürchteten, ihre Wiederwahlchancen zu verlieren, wenn sie sich offen gegen Trump stellen würden, da die Basis der Republikaner mit großer Mehrheit Trump unterstützte – einer Mehrheit, die er sich mit seiner Kampagne, seinen unablässigen Social-Media-Aktivitäten, verstärkt durch die Algorithmen des Netzes, die einem immer nur das zu sehen vorschlagen, was man ohnehin schon denkt, herangezogen hat. »Ambition will counteract ambition only until ambition discovers that conformity serves its goals better«, wie David Frum, ehemaliger Redenschreiber von George W. Bush und Kritiker der aktuellen Entwicklungen in der republikanischen Partei kühl bemerkt hat, der warnt, man solle das System der »checks and balances« nicht als einen mechanischen Automatismus missverstehen – es sei nur eine Metapher.⁹

In der Tat: Die machtkontrollierenden Wirkungen können sich dann nicht mehr entfalten, wenn die ungeschriebenen Voraussetzungen nicht beherzigt werden, auf denen das System beruht. Den republikanischen Senatoren, die einen korrupten Antidemokraten im Amt belassen haben, war die Erhaltung ihrer politischen Macht wichtiger, als für die Integrität der Verfassungsinstitutionen einzutreten. Indem sie ihre persönlichen Machtinteressen und ihre Partei-

lichkeit höher gewichteten als die Sorge um den Erhalt der Republik und das Gemeinwohl, fehlte es ihnen an »constitutional morality«. So hat es in den fünfziger Jahren Herbert Brownell, der unter Präsident Eisenhower First Attorney General war, auf den Begriff gebracht, als es um die Erarbeitung eines weiteren Zusatzartikels für die Verfassung ging. Dieser sollte regeln, wie ein amtsunfähiger Präsident seine Kompetenzen an den Vizepräsidenten überträgt. In diesem Zusammenhang führte Brownell aus: »More important than any of the written safeguards are those provided by our political processes, for ultimately the operation of any constitutional arrangement depends on public opinion, and upon the public's processing a certain sense of constitutional morality. In the absence of constitutional morality on the part of the citizenry, there can be, of course, no guaranty against the usurpation of power or any coup d'etat.«¹⁰ Das hatte schon Benjamin Franklin, einer der Gründerväter erkannt, der auf die Frage, ob der neue Staat eine Monarchie oder eine Republik sei, sagte: »A republic, if you can keep it.«¹¹

Konstitutionelle Moralität verlangt also nach einer bestimmten Haltung, einem bestimmten Ethos in der Bürgerschaft. Ethos kann mit Ernst-Wolfgang Böckenförde – bei allem Nachdenken über die ungeschriebenen Voraussetzungen, von denen der freiheitliche Verfassungsstaat lebt, die er aber nicht garantieren kann, immer noch der einschlägigste Gewährsmann – als »konkret bestimmte Handlungs- und Verhaltensform, die aus Lebenssituation, Beruf und praktischer Arbeit, gegebenem Umfeld und der Befähigung des Menschen zum sittlich-handelnden Wesen erwächst«¹² verstanden werden. Die Befähigung zu sittlichem Handeln schlägt hier die Brücke vom Ethos als einem Begriff zur analytischen Erfassung habitueller Einstellung und Lebensvollzug zu einem auch normativ anspruchsvollen Begriff im Sinne einer Ethik. Befähigung ist dann als ein normativer Auftrag zu verstehen: Die Bürgerschaft soll ein bestimmtes, normativ gehaltvolles Ethos ausprägen – hier das einer »constitutional morality«, oder wie es in dem Gemeinsamen Wort der beiden Kirchen »Demokratie braucht Vertrauen« auf den Begriff gebracht worden ist: Die Bürgerschaft bedarf einer demokratischen Sittlichkeit.¹³ Die Sittlichkeitsidee liegt nicht darin, eine bestimmte Vorstellung eines guten Lebens in den demokratischen Prozess einzubringen, sondern verkörpert sich in den gelebten guten Sitten der Demokratie und des entsprechenden Habitus, den die Bürgerinnen und Bürger ausprägen:

a. So sollen die Bürgerinnen und Bürger sich wechselseitig respektieren – der politische Gegner darf nicht zum Feind erklärt werden; politische Differenzen sollen nicht zu tiefen sozialen Spaltungen und einem neuen Stammesdenken führen – dabei muss man den »fellow citizen« nicht wie einen Nächsten lieben, aber eben als gleiche Bürgerin respektieren.

b. Der politische Streit muss fair und mit offenem Visier geführt werden – und er muss überhaupt geführt werden, es gilt also die eigenen Positionen auch der Diskussion auszusetzen und sich auf den Austausch der Argumente und Interessen überhaupt und mit Geduld und Orientierung auf Verständigung einzulassen.

c. Es bedarf dann dabei auch einer gewissen Gemeinwohlorientierung und der Fähigkeit, die eigenen Interessen im Lichte dessen, was für alle gut ist, abzuwägen. Auch die Bürger üben ein Amt aus, ein ideelles Amt, das sie auf das Gemeinwohl verpflichtet. John Stuart Mill, ein wichtiger englischer liberaler Demokratietheoretiker des 19. Jahrhunderts, hat in diesem Zusammenhang das Augenmerk auf das Wählen als einer Pflicht mit einer bestimmten Qualität gelenkt: »It is strictly a matter of duty; he is bound to give it (die Wählerstimme) according to his best and most conscientious opinion of the public good.«¹⁴ In der Zeit einer auch in den Problemen tief verbundenen Weltgesellschaft heißt dies auch bedenken zu können, dass das, was für alle gut sein soll, nicht nur die eigene Wähler- und Bürgerschaft betreffen kann.

d. Eine Voraussetzung einer guten politischen Kontroverse ist gesicherte Information. Dazu gehört auch, dass die Bürgerinnen und Bürger die Bereitschaft mitbringen, sich bei der Informationsaufnahme und -verarbeitung der Realität zu stellen und ein Mindestmaß an Rationalität zu akzeptieren. Natürlich ist alle Wahrnehmung der Wirklichkeit und ihre Verarbeitung immer von der eigenen Sicht gefärbt, und man neigt dazu, kognitive Irritation und Dissonanz zu vermeiden. Aber es macht einen Unterschied ums Ganze, ob wir gar nicht erst die Bereitschaft mitbringen, das Ideal eines rationalen Diskurses zu akzeptieren und von vorneherein von »alternative facts« ausgehen, die sich dann in den »filter bubbles« der Tiefen des Netzes zu Verschwörungstheorien verdichten können.

e. Schließlich bedarf es einer Einigkeit über das, was nicht-kontrovers ist, der Einigkeit, wie

es der sozialdemokratische Rechtspolitiker der frühen Bundesrepublik Adolf Arndt gesagt hat, über das Unabstimmbare. Dieses ist wiederum auch durch Diskussion zu vitalisieren und zu stabilisieren, nicht zuletzt etwa anhand des Streits über verfassungsgerichtliche Urteile, in denen eine Verfassungsidentität ausfindig gemacht wird – die öffentliche Kontroverse prägt die Verfassungsidentität überhaupt erst aus.

Das sind konzeptionell entwickelte Anforderungen an das Ethos der Bürgerinnen und Bürger – was kann getan werden, um die Resilienz der konstitutionellen Demokratie, sowohl was diese ungeschriebenen als auch die geschriebenen Voraussetzungen angeht, auf die Höhe der heutigen Probleme zu bringen?¹⁵

4. Wehrhafte und streitbare Demokratie revisited

Hier sollte man sich zunächst klar machen, auf welches konkrete politische System man die Aufmerksamkeit richtet, denn – um mit den geschriebenen Voraussetzungen zu beginnen – die jeweilige rechtlich-institutionelle Ausgestaltung verlangt dann doch auch spezifische Regelungen. »How to save a constitutional democracy American style«, heißt etwa ein Kapitel in einem Buch aus der jüngeren US-amerikanischen Fachliteratur, in dem unter anderem einiges vorgeschlagen wird, was in Deutschland bereits leidlich gute Praxis ist, insbesondere was die Fairness des elektoralen Systems angeht.¹⁶ Tatsächlich bietet ja das deutsche Verhältniswahlrecht, mit seiner Chance, auch neue politische Bewegungen zu inkludieren, zudem mit der eingebauten Kompromissorientierung aufgrund der aus dem Wahlrecht folgenden Notwendigkeit, mehrheitsfähige Koalitionen zu bilden, und nicht zuletzt auch durch das System öffentlicher Politikfinanzierung und auch das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem, das sich in jüngerer Zeit auch verstärkt bemüht, Angebote in die diversen, mehr von den jüngeren Generationen besuchten digitalen Kanäle einzuspielen,¹⁷ bietet also all dies vergleichsweise bessere Rahmenbedingungen, um mit Polarisierung und der Gefahr einer sich fragmentierenden Öffentlichkeit umzugehen.

Gegen Feinderklärungen wie die der Reichsbürger und der Extremisten in der und im Umfeld der AfD sollten allerdings die Instrumente der »Wehrhaften Demokratie« aktualisiert werden. Hier ist wichtig zu betonen, dass in diesem sowohl auf Karl Loewenstein als auch Karl Mann-

heim (beides Sozialwissenschaftler, die vor den Nationalsozialisten fliehen mussten, der eine in die USA, der andere nach London emigriert) zurückgehenden Konzept der »militant democracy« es jeweils um den Schutz der Ordnung als freiheitlicher Ordnung ging; es ging nicht um Stabilität des Staates als Staatsräson, sondern den Schutz der freiheitlichen Ordnung vor den Feinden der Freiheit.¹⁸ In der jahrzehntelangen Debatte ist dann mitunter das Konzept der wehrhaften Demokratie quasi als das konservative Staatsschutz-Konzept, womöglich noch mit Öffnung hin zum Schmitt'schen Ausnahmezustand (miss)verstanden worden und diesem ein Konzept der streitbaren Demokratie als liberale Variante gegenübergestellt worden – hier Verbote und Restriktionen, dort öffentliche Kontroverse und politische Bildungsmaßnahmen. Aber die rechtlich scharfen Mittel und die (nur vermeintlich) weichen Mittel der öffentlichen Kontroverse sollten nicht als alternative Wege, sondern vielmehr als komplementäre gesehen werden, die beide für den Schutz der Demokratie wesentlich sind. Und beide Dimensionen gilt es jeweils weiterzuentwickeln. So hatte das BVerfG im NPD-Verbotsverfahren den verfassungsändernden Gesetzgeber gewissermaßen eingeladen, Differenzierungen unterhalb des Parteiverbots einzuführen, indem Parteien, die gegen die freiheitliche Demokratie agitieren, keine Parteienfinanzierung gewährt wird. Das ist sinnvollerweise aufgegriffen worden, und es heißt nun in Art 21 Abs. 4 GG: »Über die Frage der Verfassungswidrigkeit nach Absatz 2 sowie über den Ausschluss von staatlicher Finanzierung nach Absatz 3 entscheidet das Bundesverfassungsgericht.« Daraus kann man auch schließen, dass für Stiftungen, die solchen auch vom Verfassungsschutz als problematisch erkannten Parteien nahestehen, keine Mittel für Politische Bildung bereitgestellt werden müssen. Es wäre ja auch widersinnig, politische Bildungsarbeit zu finanzieren, die Misstrauen in die demokratischen und rechtsstaatlichen Institutionen sät. Um hier rechtlich transparent und rechtssicher zu agieren, wäre allerdings endlich ein Stiftungsfinanzierungsgesetz angezeigt, indem die Rahmenbedingungen politischer Stiftungen gesetzlich geregelt sind und das auch Finanzierungskriterien enthält.

Aus der besagten NPD-Entscheidung ergibt sich aber auch eine Schwierigkeit, die mit der Figur der potentiell für die Demokratie gefährlichen Partei aufgeworfen wird, die eben erst dann als richtig gefährlich angesehen wird, wenn sich dereinst hinreichend viele Wähler für sie ausgesprochen haben werden. Einmal abgesehen da-

von, dass es dann für ein Verbot womöglich zu spät wäre, gilt zu bedenken, dass in der digitalen Wirklichkeit es nicht unbedingt allein den Aktivitäten einer Partei zuzuschreiben ist, wenn sich aus einer Potentialität eine Gefahr entwickelt, sondern der massiven Unterstützung durch Aktivitäten von Anhängern im Netz, wo sich Hass und Hetze verselbständigen. Es ist gut, dass die Sicherheitsbehörden darauf heute schon sensibler reagieren, nicht zuletzt vorangetrieben durch die Hartnäckigkeit von Politikerinnen wie Renate Künast, die dies auch gerichtlich erzwungen hat. Allerdings mangelt es hier bei den ersten Ansprechpartnern, also den Polizeistationen, noch an Problembewusstsein, wie kürzlich die Recherche eines TV-Magazins ergeben hat.¹⁹ Und es ist ebenfalls gut, dass in den Diensten heute erkannt wird, dass diese Netzwerke von ausländischen Staaten, auch medial, angefeuert werden. Hier müssten auch die Social-Media-Firmen mehr unter Druck gesetzt werden, insbesondere sollten die Algorithmen transparent gemacht werden, die ja den Mechanismus der Echokammer technisch erst hervorrufen. Der demokratische Diskursraum muss also dringend angesichts des digitalen Strukturwandels der Öffentlichkeit weiter geöffnet und gleichzeitig gepflegt werden, die politisch gewollten Spielregeln müssen die technischen Bedingungen rechtlich strukturieren, und nicht umgekehrt darf die Technik die Bedingungen für den Diskursraum setzen, um entweder den Kapitalinteressen der Tec-Firmen zu dienen oder den Interessen autoritärer Regierungen.²⁰

Wie können nun die ungeschriebenen Voraussetzungen, wie kann das Ethos in der Bürgerschaft im Sinne der oben skizzierten demokratischen Sittlichkeit gestärkt werden? Dazu soll abschließend auf vier Aspekte knapp eingegangen werden: Unterscheiden-Lernen, Rekonstruktion, diskursive demokratische Praxis und – etwas paradox formuliert – das Angebot von Pflichten.

(1) Fairness und Respekt in der politischen Auseinandersetzung und Toleranz gegenüber Meinungen, die man selbst nicht teilt, gehören zu den Grundtugenden der Demokratie. In den Echokammern und Filterblasen der digitalen Öffentlichkeit, aber auch in analogen demokratischen Formaten werden diese Grundtugenden von vielen nicht mehr praktiziert. Ebenso schwindet die Tugend der Toleranz, im Übrigen auch bei einigen, die dem linken Spektrum zugeordnete Positionen vertreten (z.B. pro Abtreibung, für offene Grenzen und Anerkennung

eines Menschenrechts auf Freizügigkeit, Anspruch auf Geschlechtsumwandlung für nicht volljährige Jugendliche etc.), wenn sie mit dem Anspruch vertreten werden, von vorneherein die menschenrechtlich und aus humanitären Gesichtspunkten einzig legitimen zu sein. Das ist problematisch. Zugleich bedarf es in der politischen Debatte einer Klarheit, gegenüber welchen Positionen Toleranz und Anerkennung von Meinungsvielfalt endet. Gegenüber Rassisten, die ihre Position zuweilen mit der Ideologie des Ethnopluralismus kaschieren, etwa führt eine Haltung der Toleranz in eine Aporie, denn Rassisten sprechen manchen Menschen den grundsätzlichen Respekt ab und sehen sie nicht als gleiche Personen an und sie würden diesen, einmal in der Machtposition dazu, auch die gleichen Rechten aberkennen. Dieses Unterscheiden-Lernen sollten in den Foren der schulischen und außerschulischen Bildung immer wieder geübt werden.

(2) Aber was bei aller kritischen Analyse auch nötig ist, ist die freiheitliche und rechtsstaatliche Demokratie in einer neuen Anstrengung normativ rekonstruieren, also erklären und begründen zu können, denn zur Ausbildung individueller Urteilskraft gehört nicht nur die Fähigkeit zur Kritik dessen, was ist und was passiert, sondern auch das Begründen-Können dessen, was gut ist bzw. was sein soll. Die freiheitliche und rechtsstaatliche Demokratie ist eine gute Form politischer Ordnung, weil sich in ihr Freiheit, Gleichheit und Würde des Menschen als Person am ehesten verwirklichen lassen und weil hier von dem in der Gesellschaft vorfindlichen Sachverstand besseren Gebrauch gemacht wird – und schließlich, weil die zeitliche befristete Leihgabe der Macht die Regierungen zur Lernbereitschaft zwingt.

(3) Wenn dies als Fundament erkannt ist, dann müssen von hier aus die unterschiedlichen Positionen kontrovers diskutiert werden, dabei müssen auch Spannungsverhältnisse und Zielkonflikte benannt werden, statt die eine Position als einzig wahre Ableitung aus den Menschenrechten darzustellen.²¹ Um dazu ein Beispiel zu nennen: In der Flüchtlingskrise hat sich gezeigt, dass zwischen universalen Menschenrechten und der religiös oder moralphilosophisch begründeten Fernstenethik einerseits sowie partikularen Bürgerrechten und der Solidarität in einem demokratischen Gemeinwesen, deren Mitglieder durch ein Wir-Bewusstsein verbunden sind, andererseits, ein Spannungsverhältnis besteht. Das kann aus normativen und empirischen Gründen nicht

überzeugend nach der einen Seite (etwa in Richtung auf eine grenzenlose kosmopolitische Weltstaatlichkeit) oder nach der anderen Seite (im Sinne eines Nationalstaats ohne Einbindung in multilaterale Beziehungen oder supranationale Organisationen) aufgelöst werden. In nationalstaatlichen Verfassungen wie dem Grundgesetz, das die Staatsgewalt auf die Volkssouveränität gründet und zugleich ein Bekenntnis zu den Menschenrechten enthält, ist dieses Spannungsverhältnis sogar als eine Grundlage der politischen Ordnung normativ anerkannt. Erforderlich ist eine politische Bearbeitung, die die Spannungen auch benennt, nach Vermittlungen sucht und an der Weiterentwicklung politischer Institutionen interessiert ist. Es hilft jedenfalls nicht, die eigene Position als quasi sakrosankt darzulegen, indem man sie aus den Menschenrechten ableitet, das kann die jeweils andere in der Regel Position auch. Hier muss gelernt werden, mit offenem Visier politisch zu streiten.

(4) Wie erreicht man diese auf Freiwilligkeit angewiesene diskursive demokratische Praxis? Zunächst einmal, indem überhaupt im öffentlichen Bewusstsein ein Verständnis gepflegt wird, dass es sich lohnt, die konstitutionelle Demokratie zu verteidigen und zu erhalten, da alle anderen Ordnungen nicht nur normativ unbefriedigend sind, sondern auch schlechtere Ergebnisse produzieren. Dies ist eine dauernde Aufgabe für die Foren der politischen Bildung, die über die klassischen Institutionen wie die Schule hinausreichen müssen. Daher ist es gut, dass mit dem Demokratiefördergesetz die Träger politischer Bildung diversifiziert und gewissermaßen verbürgergesellschaftlich werden und gesellschaftliche Initiativen für Angebote demokratischer Praxis, die eine Erfahrung von Selbstwirksamkeit bieten, Förderung erhalten können. Dann sollte dieses Gesetz, das dem Schutz der Ordnung der Freiheit dient, aber auch freiheitlich praktiziert werden und nicht entweder, wie noch von der alten Regierung geplant, den Antragstellern für Fördergelder ein Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung abverlangt werden, oder, wie in der neuen Regierung diskutiert, ein Bekenntnis zum Antifeminismus.

Es sollte aber darüber hinaus diskutiert werden, dass es eines Minimums auch an rechtlich einforderbaren Pflichten für die Bürgerschaft bedarf, um überhaupt erfahrbar zu machen, dass man als Bürger in einem Staat eine Rolle zu erfüllen hat, die über allgemeinen Rechtsgehorsam, Steuerpflicht und die Pflicht, die Kinder in die Schule zu schicken, hinausgeht. Institutionelle Kandida-

ten für die Vitalisierung des Pflichtenbewusstseins in der Bürgerschaft sind etwa die Einführung einer Wahlpflicht oder einer allgemeinen Dienstpflicht in Form einer zivilen oder militärischen Pflichtzeit, wie es jüngst Bundespräsident Steinmeier erneut vorgeschlagen hat. Mit letzterem soll hier im Übrigen keineswegs gesagt sein, dass eine Wiederaufnahme der Wehrpflicht der wehrhaften Demokratie der Bundesrepublik in verteidigungspolitischer Hinsicht hilft. Dazu sind wohl andere grundlegende Maßnahmen erforderlich, darunter auch eine politische Bildungsanstrengung zur geopolitischen Analysefähigkeit und die Einsicht in die Notwendigkeit, die Kosten zu tragen, die aufzubringen sind, um die freiheitliche Lebensweise auch militärisch verteidigen zu können. Das Argument für die Dienstpflicht, egal wo abgeleistet, ist ein anderes: Es könnte einen Ort sozialer Integration schaffen, wo sich junge Leute jenseits von Milieu, Schulabschluss und Prägung durch das Elternhaus begegnen und auseinandersetzen können. Barack Obama hat in einer Rede auf der Akropolis in Athen gesagt, bei einer seiner letzten Auslandsreisen als Präsident, die ihn an die Wiege der Demokratie geführt hat, dass der wichtigste Titel, das wichtigste Amt, das in einer Demokratie verliehen werden kann, das des Bürgers ist. Dann braucht es solcher Orte und Praktiken, wo dies für die Einzelnen erfahrbar und erlernbar wird, und dass die Rechte, die mit diesem Titel verliehen sind, auch mit einer Verantwortung einher gehen.

Das berühmte Diktum Ernst-Wolfgang Böckenfördes, wonach »(d)er freiheitliche säkularisierte Staat ... von Voraussetzungen (lebt), die er selbst nicht garantieren kann« und dass dies das große Wagnis sei, das er, um der Freiheit willen, eingegangen ist, steht in einem bestimmten zeit-historischen Kontext.²² Böckenförde fordert die Christen, insbesondere die katholischen Christen, der Text ist schließlich vor dem II. Vatikanum geschrieben, den freiheitlichen Staat »in seiner Weltlichkeit nicht länger als etwas Fremdes, ihrem Glauben Feindliches erkennen, sondern als die Chance der Freiheit, die zu erhalten und zu realisieren auch ihre Aufgabe ist«. Dieser Appell sollte heute an alle Bürger gerichtet werden: den demokratischen Staat nicht als etwas automatisch Gegebenes anzusehen, für das man selbst nicht zuständig ist, sondern den man sich zur eigenen Sache machen hat, und sich gemeinsam mit allen anderen in der Bürgerschaft für die Regelung der öffentlichen Angelegenheiten verantwortlich zu zeigen. So wird die Stärke der

Demokratie zur Stärke des Rechts und umgekehrt.

Anmerkungen:

* Vortrag auf der Sommertagung »Die Zukunft unserer Demokratie« des Politischen Clubs der Evangelischen Akademie Tutzing, 18.06.2022. Die Vortragsform wurde für die Zwecke dieser Veröffentlichung leicht überarbeitet und einige weiterführende Literaturangaben eingefügt.

¹ Siehe dazu jetzt Armin Schäfer/ Michael Zürn: *Die demokratische Regression*, Berlin 2021

² Vgl. Stephen Levitsky/ Daniel Ziblatt: *How Democracies Die*, New York: Crown Publishing 2018

³ Bei den Ausführungen des folgenden Abschnitts greife ich auf den Aufsatz *Selbstbindung durch Recht im demokratischen Verfassungsstaat*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, September 2021, Heft 36-37, S. 1-8 zurück. Siehe im weiteren Jon Elster, *Ulysses and the Sirens*, Cambridge 1984, S. 36; Stephen Holmes, *Verfassungsförmige Vorentscheidungen und das Paradox der Demokratie*, in: Ulrich K. Preuß (Hrsg.), *Zum Begriff der Verfassung*, Frankfurt am Main 1994, S. 133-170 (153). Siehe auch Ulrich K. Preuß: *Einleitung: Der Begriff der Verfassung und ihre Beziehung zur Politik*, in: ders. (Hrsg.), *Zum Begriff der Verfassung*, Frankfurt am Main 1994, S. 7-33

⁴ Das gilt im Übrigen für alle menschlichen Organisationen, auch wenn sie sich auf eine heilige Vollmacht berufen zu können glaubt wie die katholische Kirche.

⁵ Vgl. Peter Graf Kielmansegg, *Die Grammatik der Demokratie. Acht Versuche über den demokratischen Verfassungsstaat*, Baden-Baden 2021, S. 53.

⁶ Vgl. auch Ulrich K. Preuß, *Revolution, Fortschritt, Verfassung*, Berlin 1991, S. 76f.

⁷ https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed51.asp (Ob James Madison oder Alexander Hamilton Brief 51 verfasst haben, gilt als umstritten.)

⁸ Der republikanische Senator Mitch McConnell verhinderte, dass es zu einer Eröffnung eines Amtsenthebungsverfahrens kam, noch während Trump formell im Amt war, in dem er den Senat geschlossen hielt; die Anklagepunkte konnten nicht entgegengenommen werden. Dann nutzte er diesen Umstand als Rechtfertigung dafür, nicht für die Amtsenthebung gestimmt zu haben.

⁹ David Frum: *How to Build an Autocracy*, in: *The Atlantic*, June 2017 (online: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2017/03/how-to-build-an-autocracy/513872/>)

¹⁰ Zit. n. Joel K. Goldstein: *The Senate, The Trump Impeachment and Constitutional Morality*, in: *95 Chicago Kent Law Review*, 475 (2020), S. 475-495, S. 483 (Wichtiger als alle schriftlichen Garantien sind die, die

unsere politischen Prozesse/Diskurse bieten, denn letztlich hängt das Funktionieren jeder verfassungsmäßigen Ordnung von der öffentlichen Meinung/Diskussion ab, und davon, dass die Öffentlichkeit ein gewisses Gefühl für eine verfassungsmäßige Moralität/Sittlichkeit entwickelt. Ohne eine verfassungsmäßige Sittlichkeit der Bürger gibt es natürlich keine Garantie gegen die Machtübernahme oder einen Staatsstreich.)

¹¹ Vgl. zum umstrittenen Kontext Zara Anishanslin: *What we get wrong*, in: <https://www.washingtonpost.com/outlook/2019/10/29/what-we-get-wrong-about-ben-franklins-republic-if-you-can-keep-it/>

¹² Ernst-Wolfgang Böckenförde: *Vom Ethos des Juristen*, Berlin: Duncker & Humblot 2. Aufl. 2011, S. 11

¹³ *Demokratie braucht Vertrauen. Gemeinsames Wort der EKD und DBK*, 2018

¹⁴ John Stuart Mill: *On Liberty. Considerations on Representative Government* (Chapter X, Sect. 1)

¹⁵ Siehe ausführlich auch zu weiteren ungeschriebenen Voraussetzungen Ernst-Wolfgang Böckenförde: *Demokratie als Verfassungsprinzip*, in: *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. II, hrsg. von J. Isensee/ P. Kirchhof, 3. Aufl., Heidelberg 2004, S. 429-496, wo er auch auf bestimmte soziale und strukturelle Voraussetzung aufmerksam macht:

a. Emanzipationsstruktur einer Gesellschaft, d.h. keine Gesellschaftsstruktur, in der etwa Klientelbeziehungen oder auch Hierarchiestrukturen so durchschlagend sind, dass die Bürger sich nicht als Freie und Gleiche begegnen und dass die Vorstellung einer grundsätzlich gleichen Rechtssubjektivität für Personen fremd ist;

b. keine dominante theokratische Ordnungsidee: d.h. dass die politische Herrschaft nicht originär auf göttliche Instanz zurückgeführt und legitimiert wird;

c. relative Homogenität in einer Gesellschaft, was hier nicht so sehr von Carl Schmitt entlehnt ist, sondern mehr auf Hermann Heller zurückgeht, und nicht als ein Gegenbegriff zu Heterogenität und Pluralismus zu verstehen ist, sondern die Notwendigkeit eines Wir-Bewußtsein ausdrückt, ein Wissen um die Einigkeit über das, was nicht abstimmbar ist;

d. Bildungsvoraussetzungen, die durch ein öffentliches Bildungssystem, gepflegt werden, das zudem wichtiger Faktor der gesellschaftlichen Integration ist.

¹⁶ Ginsburg, Aziz Huq: *How To Save A Constitutional Democracy*, Chicago University Press 2020. Was nicht heißt, dass nicht auch in Deutschland das Wahlsystem der Verbesserung bedarf, insbesondere hinsichtlich der Wahlkreisanteile und des Problems des negativen Stimmgewichts. Auch mit Blick auf die organisatorische Durchführung ergibt sich permanenter Optimierungsbedarf, wie die Unregelmäßigkeiten in einigen Berliner Stimmbezirken bei der letzten Bundestagswahl gezeigt haben.


¹⁷ Etwa mit »Funk«, einer Initiative der Öffentlichen-Rechtlichen Rundfunkanstalten, bei der bekannte Video-Creator unter Vertrag genommen wurden, die unter Wahrung journalistischer Qualitätsstandards Videos produzieren, die dann bei Youtube eingestellt werden.

¹⁸ Dominik Rigoll, *Staatschutz in Westdeutschland*, Göttingen 2013.

¹⁹ Siehe zu den Recherchen von Jan Böhmerrmann <https://www.tagesschau.de/inland/boehmermann-polizei-hassverbrechen-101.html>

²⁰ Siehe hierzu die eindringliche Rede von Jacinda Ardern in Harvard Mai 22: <https://news.harvard.edu/gazette/story/2022/05/jacinda-arderns-forceful-warning-democracies-can-die/>

²¹ Seyla Benhabib: *Kosmopolitismus ohne Illusionen. Menschenrechte in unruhigen Zeiten*, Berlin: Suhrkamp 2016; Frankfurt am Main; Tine Stein: *Menschenrechte und die Grenzen des demokratischen Verfassungsstaats - eine Auseinandersetzung mit Peter Graf Kielmansegg's Demokratietheorie vor dem Hintergrund der Flüchtlingskrise*, in: *Die Grammatik der Demokratie. Das Staatsverständnis von Peter Graf Kielmansegg*, hrsg. v. Ahmet Cavuldak, Baden-Baden: Nomos 2018

²² Ernst-Wolfgang Böckenförde: *Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation*. In: Ders.: *Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht*. Frankfurt am Main 1976 (erstmalig 1967), S. 42-64 

Die Stärke des Rechts ist die Stärke der Demokratie

*Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Bundesministerin a.D.,
Stellv. Vorsitzende der Theodor Heuss Stiftung*

Grundsätzliches

1. Demokratien bieten als Ort der Freiheit, des Rechts und der wirtschaftlichen Möglichkeiten die besten Voraussetzungen für ein gutes Zusammenleben ihrer Bürgerinnen und Bürger. Demokratie ist die Regierungsform mit der größten Entfaltungsmöglichkeit des Individuums. Moderne Demokratien sind liberale Demokratien, in denen staatliche Macht durch Verfassungen legitimiert und kontrolliert wird.

2. Der liberale Rechtsstaat ist zur Sicherung der Freiheit und zur Begrenzung der politischen Macht im Allgemeinen und zur Begrenzung staatlicher Macht gegenüber dem Bürger und der Bürgerin im Besonderen ausgerichtet.

3. Die Auffassung von der »Herrschaft des Rechts« war eine unmittelbare Reaktion auf die Erfahrungen des Nationalsozialismus und dessen Unrechtsstaat. Nicht als Abstractum, sondern als Recht im Sinne einer Normenordnung, die von Institutionen vollzogen werden muss. (Prof. Christoph Möllers in Freiheitsgrade)

Roman Herzog hat dies in seinem Grundgesetzkommentar folgendermaßen kommentiert: »Das Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes zielt nach Entstehung und Inhalt auf die Domestizierung des Staates zum Schutze der Bürger ab«.

4. Die alles überragende Grundachse der Bundesrepublik ist in Artikel 1 unseres Grundgesetzes normiert: »Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlicher Gewalt.«

Das Bekenntnis zu den unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten ist der Inbegriff derjenigen Freiheitsansprüche, die der einzelne alleine aufgrund seines Menschseins erheben kann. Der bundesrepublikanische Rechtsstaat bindet den Staat also nicht mehr allein an die formalen Prinzipien des klassischen Rechtsstaates, sondern unterwirft ihn den übergesetzlich geltenden Werten.

Das nationalsozialistische Herrschaftssystem kleidete seine Unrechtsmaßnahmen formal in Gesetze, vom Ermächtigungsgesetz bis zu den

Rassengesetzen, und zerstörte damit den Rechtsstaat. In der DDR herrschte die »sozialistische Gesetzlichkeit«, in der das Recht gerade dazu diente, den Willen der Partei zu vollziehen. Die bloß formale Bindung der Staatsgewalt an das Gesetz reicht offensichtlich nicht aus, um den Rechtsstaat zu bewahren.

Verfassungsrechtlich zeigt sich dies prägnant an der »Ewigkeitsgarantie« des Art. 79 GG und der »Wesensgehaltsgarantie« des Art. 19. Die Ewigkeitsgarantie verbietet Grundgesetzänderungen, mit denen die im Art. 1 GG unter staatliches Achtungs- und Schutzgebot gestellte Würde des Menschen angetastet oder die im Art. 20 GG erfassten Prinzipien des Rechtsstaats, zu denen auch das Sozialstaatsprinzip gehört, verletzt würden.

5. Als erste deutsche Verfassung hat das Grundgesetz den Vorrang der Verfassung vor der Gesetzgebung eingeführt. Damit sollte verhindert werden, dass – wie in der Weimarer Republik – mit verfassungsändernden Mehrheiten Gesetze beschlossen werden, die gegen die Verfassung verstoßen (Verfassungsdurchbrechung).

Anders als in der Weimarer Verfassung, in der die Grundrechte nach Maßgabe der Gesetze garantiert wurden und damit dem Gesetzgeber überantwortet blieben, bestimmt seitdem das Grundgesetz umgekehrt, dass der Gesetzgeber, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung an die Grundrechte als über den Gesetzen stehendes, unmittelbar geltendes Recht gebunden sind. Auf eine Formel gebracht: Gab es in der Weimarer Republik die Grundrechte nur im Rahmen der Gesetze, gibt es sie in der Bundesrepublik nur im Rahmen der Grundrechte.

Das Bundesverfassungsgericht ist der Hüter der Verfassung, Nur wenn es angerufen wird, (kein eigenes Prüfungsrecht) hat es unter anderem die Verfassungskonformität von Gesetzen – unmittelbar oder mittelbar – zu prüfen.

6. Das ist ein entscheidender Vorzug der Demokratien im Vergleich mit Autokratien. Rechtsstaatlichkeit ist die Grundlage einer funktionierenden Demokratie und ein zentrales Element von guter Regierungsführung. Denn sie bietet

Schutz vor Willkür, Schutz vor Diskriminierung, Schutz vor Ungleichheit und vor Menschenrechtsverletzungen.

Recht trägt dazu bei, den Zusammenhalt in der Demokratie zu festigen, in dem es keine Ausgrenzung von Minderheiten auf Grund von Herkunft, Religion, politischer Auffassung oder sexueller Orientierung geben soll. werden durch die Verfassung und das einfache Recht garantiert.

Die staatliche Ausforschung und Überwachung von Bürgern ist durch die Grundrechte an Voraussetzungen und Grenzen gebunden, die verhindern sollen, dass der Bürger zum Objekt staatlichen Handelns wird.

Genau dort setzen die sog. illiberalen Demokratien – Ungarn, Polen – an. Der Rechtsstaat sei dazu da, die Regierungsführung und -politik abzusichern und nicht, sie zu kritisieren, wird argumentiert. Im Fokus der Demontage stehen besonders drei für eine liberale Demokratie wichtige Institutionen: Unabhängige Medien, freie Universitäten als Orte der Wissenschaft und Forschung sowie eine unabhängige Justiz. Kritik, Opposition und Hinterfragen von Regierungsentscheidungen werden als staatsfeindlich betrachtet.

7. Der Rechtsstaat ist kein abstrakter Begriff, der beliebig ausgelegt oder umgedeutet werden kann, wie das in Teilen der Politik am rechten Rand passiert nach dem Motto: Der Rechtsstaat muss das Rechtsempfinden der Bürger bedienen.

8. Der Rechtsstaat ist stark, wenn es ihm gelingt, staatliche Macht zu begrenzen. Auch der Staat muss sich vor Gericht rechtfertigen. Der Maßstab, dem er zu genügen hat, ist ein immanenter, es ist Recht, das er selbst produziert hat. Das ist keine Schwäche, sondern eine Stärke, denn es geht um die Regeln der Gemeinschaft selbst und darum, dass die Freiheit staatlichen Handelns nicht mit sich selbst in Widerspruch gerät. (Prof. Christoph Möllers, Freiheitsgrade, Nr. 247)

Der Rechtsstaat ist stark, wenn die drei staatlichen Gewalten ihre Macht teilen und ihre Grenzen nicht überschreiten, weil das immer zur Schwächung einer anderen Staatsgewalt führt (Exekutive zu Lasten des Gesetzgebers, also des Parlaments, Gesetzgeber zu Lasten der Judikative durch Beschränkung des Zugangs zum Recht).

Das Bundesverfassungsgericht als Hüter des Grundgesetzes prüft bei Anrufung die Einhaltung der jeweiligen Kompetenzen und kann Grenzüberschreitungen für verfassungswidrig erklären.

Der Rechtsstaat ist stark, wenn das Recht selbst Macht entfaltet und sie nicht beim Stärkeren liegt. Recht balanciert immer wieder aus - die Freiheitsentfaltung der Bürger und die Handlungsbefugnisse des Staates.

9. Im Vergleich mit anderen Staaten steht Deutschland ganz gut da, wie die immer wieder vorgenommene Untersuchung des World Justice Projects (finanziert von Bill Gates Stiftung) zeigt. Norwegen, Schweden ganz vorne, Deutschland danach.

Berücksichtigt werden zur Bewertung der Rechtsstaatlichkeit der Zugang zum Recht und zu den Gerichten, die Effizienz der Justiz, die Kostenbelastung für Anwälte, politische Einflussnahmen und die Gewaltkontrolle.

Gefährdungen des Rechtsstaats und der Demokratie

Nach diesen grundsätzlichen Bemerkungen werde ich mich vor meinem politischen Erfahrungshintergrund mit einigen Gefährdungen des Rechtsstaats und der Demokratie befassen.

Ich möchte als erstes **die Missachtung der Verfassung** durch die Politik nennen. Sie kommt leider immer wieder vor. Und schwächt die Stärke des Rechts und der Justiz. Denn wenn schon die Regierung sie nicht beachten, dann hat das eine verheerende Wirkung auf die Bürgerinnen und Bürger. Das Spannungsfeld zwischen Regierung und BVerfG gibt es seit langem. Formulierungen wie »da müssen wir die Verfassung mal austesten« sind nicht selten.

Beispiele:

Die unendliche Geschichte der anlasslosen Vorratsdatenspeicherung, die seit 2006 immer wieder höchstrichterlichen Überprüfungen unterzogen wurde – vom Bundesverfassungsgericht und vom Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH). Die Gerichte stellten strenge Anforderungen an diese massenhafte Ansammlung von Daten auf und gerade der EuGH untersagte die anlasslose Speicherung. Dennoch werden immer wieder in Deutschland und in Mitgliedstaaten der EU-Gesetze verabschiedet, die offenkundig dagegen verstoßen. Deshalb kommt es immer

wieder zu Gerichtsverfahren. Am 20. September wird der EuGH seine Entscheidung zu der derzeit geltenden Regelung in Deutschland verkünden und man muss nicht Hellseher sein, um das Ergebnis vorhersagen zu können. Der Generalanwalt hat sie in seinem Plädoyer in Teilen für europarechtswidrig bewertet. Die Uneinsichtigkeit von Teilen der Politik ist beschämend.

Ein beliebtes politisches Spielfeld ist in diesem Zusammenhang die innere Sicherheit. Das Bundesverfassungsgericht hat immer wieder gesetzliche Regelungen zu Eingriffsbefugnissen und deren Ausgestaltung des Bundesnachrichtendienstes, der Verfassungsschutzämter, des Bundeskriminalamtes, der Bundespolizei und der Länderpolizeien für verfassungswidrig erklärt. Immer wieder wurde vom Bundesverfassungsgericht die Achtung der Rechtsprechung ange-mahnt. Beispielhaft sei an dieser Stelle nur auf die jüngste verfassungsgerichtliche Entscheidung zum Bundeskriminalamtsgesetz hingewiesen, die den Ärger der Verfassungsrichter über die Missachtung seiner Rechtsprechung deutlich zum Ausdruck bringt.

Das Bestreben besonders von Innenpolitikern, möglichst als konsequente, harte Verfechter der Inneren Sicherheit zum vorgeblichen Schutz der Bürgerinnen und Bürger da zu stehen, kollidiert mit grundrechtlichen und durch die Verfassungsgerichtsrechtsprechung konkretisierten Grenzen. Das mag nicht immer populär sein und entspricht nicht dem Rechtsempfinden mancher Bürgerinnen und Bürger, aber es bietet einen objektiven, verlässlichen, nachvollziehbaren und wertebezogenen Rahmen.

Der assistierte Suizid und der rechtlich zulässige Zugang zu dafür notwendigen Medikamenten ist ein weiteres Beispiel. Das Bundesverfassungsgericht hat die Regelung zum Verbot der geschäftsmäßigen Hilfe zum Selbstmord für verfassungswidrig erklärt, da sie die Selbstbestimmung des Einzelnen in unverhältnismäßiger Weise beschränke. Eine Regelung zum Zugang zu Medikamenten ist vom Bundesverwaltungsgericht gefordert worden. Bis heute steht die Umsetzung aus, da das zuständige Bundesgesundheitsministerium mit dieser Rechtsprechung in der letzten Legislaturperiode nicht einverstanden war.

Diese Beispiele können leider noch fortgesetzt werden.

Auch mit der **Durchsetzung** mancher Gesetze tut sich die Exekutive schwer. Beispielhaft sei

die Einhaltung von Co2 Normen im Straßenverkehr zum Gesundheitsschutz genannt, die von zivilgesellschaftlichen Organisationen gerichtlich erfolgreich eingefordert wurde.

Im Asyl-und Ausländerrecht kommt es immer mal wieder zu einseitigen Entscheidungen zum Beispiel bei einer politisch gewollten, aber rechtlich schwierigen oder nicht möglichen Abschiebung. Manche Politiker werfen Anwälten vor, dass sie Flüchtlinge gegen Abschiebungen vertreten (sog. Anti-Abschiebe-Industrie). Das Recht auf anwaltliche Vertretung wird eigentlich nur in Diktaturen verweigert.

Oder eine Stadt weigert sich, der NPD einen Saal zur Verfügung zu stellen, was politisch sehr zu begrüßen ist, aber rechtlich mit einer allgemeinen pauschalen Begründung nicht trägt, so auch das Bundesverfassungsgericht.

Die brachiale parteipolitisch betriebene Einführung der offenkundig europarechtswidrigen PKW – Maut in Deutschland mit dreistelligen Millio-nenschäden für den Bundeshaushalt ist leider ein unrühmlicher Höhepunkt dieser Beispiele.

Als **Fazit** gilt also, dass das Recht dann stark ist und Vertrauen schafft, wenn es nicht einseitig von politischen Haltungen verbogen oder angeblich zurecht gebogen wird. Dann stärkt der Rechtsstaat die Demokratie.

Eine weitere Gefährdung der Akzeptanz des Rechtsstaats sehe ich im Hang zur **Verrechtlichung weiter Lebensbereiche**, zur Regelung möglichst jeglichen Einzelfalls, was die Unübersichtlichkeit der Gesetze, also fast eine Gesetzesflut mit Regelungswirrwarr nach sich zieht und für die Verwaltungen auch für Juristen undurchschaubarer werden kann. Beispiele finden sich besonders im Steuer- und Sozialrecht, bei der Bestandsdatenauskunft, die auch die Adressaten in den Behörden kaum verstanden und in den Regelungen zum Infektionsschutz zu Beginn der Covid-Pandemie.

Immer wieder hat es auch Änderungen des Grundgesetzes gegeben. Manche sind auf Grund der gesellschaftlichen, technologischen und allgemeinen Entwicklungen notwendig geworden wie zum Beispiel das Staatsziel in Art. 20 a Grundgesetz zum Schutz der Umwelt gerade mit Blick auf die künftigen Generationen.

Grundsätzlich sollte nach meiner Auffassung eine **große Zurückhaltung gegenüber immer**

weiteren Ergänzungen der Verfassung gelten. Nicht jedes politische Ziel gehört in die Verfassung, und es ist dort auch nicht der richtige Platz für Detailregelungen wie beim Asylrecht nach Art. 16 a Grundgesetz und in Art. 13 GG zur Unverletzlichkeit der Wohnung.

Die doppelte Tendenz einer Konstitutionalisierung der Tagespolitik einerseits und andererseits durch Verfassungsänderungen den Spielraum für andere Mehrheitsentscheidungen in der Zukunft zu begrenzen, scheint mir im Übrigen eine der Ursachen dafür zu sein.

Prof. Christoph Möllers kritisiert mit Blick auf bisherige Verfassungsänderungen zu Recht: Sie würden im Umfeld des »sprachlichen Nachkriegsdenkmals«, welches das Grundgesetz eben auch darstelle, so verheerend wirken wie ein Parkhaus aus Beton in einem Bauhaus-Ensemble.

Der frühere Verfassungsrichter Dieter Grimm hat Recht, wenn er sagt, dass es im Überfrachten des Grundgesetzes nicht allein um »Schönheitsfehler« gehe. Dass es sich in Wirklichkeit um ein Demokratieproblem handelt: »Alles, was auf der Verfassungsebene geregelt wird, ist dem demokratischen Prozess entzogen. Es ist nicht mehr Thema, sondern Prämisse politischer Entscheidungen.« Wo die Verfassung aufgebläht sei, setze jede Politikänderung eine vorgängige Verfassungsänderung voraus. Die Verfassung ermögliche dann nicht Flexibilität, sondern bewirke Immobilismus – und der werde in Zeiten hohen Problemdrucks wiederum als Politikversagen wahrgenommen.«

Summum ius – summa iniuria: Je umfassender die rechtlichen Regelungen, umso exzessiver und widersprüchlicher die Auslegung und umso enger die Handlungsräume, die das Recht doch eigentlich schützen soll. Das galt Cicero zufolge schon den Römern als uralter Leitsatz. Er beweist sich auch heute noch.

Es geht also um die richtige Balance von **allgemeinen Regelungen und Einzelfallgerechtigkeit**. Die Politik darf eben nicht einfache Lösungen versprechen, die nicht machbar sind und Rechtsetzung zur Symbolpolitik verkommen kann. Aus nachvollziehbaren moralischen Gründen wird pausenlos zum Beispiel das Strafrecht ergänzt. Da wo es digitale Entwicklungen gibt, neue Formen von Strafhandlungen wie grooming oder Doxing, ist es geboten. Aber im sensiblen Bereich des sexuellen Missbrauchs führen punk-

tuelle Nachbesserungen häufig dazu, dass das Recht unübersichtlich wird. Die beliebte Anhebung des Strafrahmens einer Strafnorm führt entgegen vieler Behauptungen nicht automatisch zur Verbesserung der Prävention und damit zur Verhinderung strafbaren Verhaltens. Sie mag bei Gesamtbetrachtung in einigen Fällen dem Unwertgehalt einer Tathandlung besser entsprechen, aber entscheidend ist überhaupt erst einmal, die Durchsetzung der Norm und damit des staatlichen Strafanspruchs zu garantieren.


Das ist zum Beispiel bei Hass und Hetze gegen Politikerinnen und Politikern und gegen Bürgerinnen und Bürgern schwierig. Die Abgrenzung strafbarer Äußerungen wie Volksverhetzung zum Grundrecht auf freie Meinungsäußerung ist schwierig. Hinzukommt, dass überwiegend über Social-Media-Kanäle Hassreden und Verleumdungen verbreitet werden, was die Strafverfolgung wegen der Anonymität der Verfasser und wegen der großen Anzahl von Vorfällen erschwert. Seit einigen Jahren nehmen die Ermittlungsverfahren (ca 50.000 im letzten Jahr) zu. Aber nicht nur die Ermittlungsbehörden sind gefordert, genauso die Zivilgesellschaft, die sich auch gegen Verschwörungsmymen und Desinformationskampagnen einbringen muss. Weg von Echokammern, hin zum Diskurs, zur Streitkultur und dem Ringen um die besten Antworten sind Kernelement der Demokratie. Das Recht kann dies nicht sichern, das können nur wir selbst.

Um das Vertrauen in den demokratischen Gesetzgeber zu stärken, sollte es auch neue Instrumente geben. Lassen Sie mich als ein Beispiel nur die Überwachungsgesamtrechnung nennen, die für den Bereich der inneren Sicherheit die Gesamtbelastung für die Bürgerinnen und Bürger hinsichtlich der Erfassung, Speicherung und Verwendung personenbezogener Daten feststellt, damit Grundlagen für die Prüfung der Verhältnismäßigkeit schafft und auch die Evaluierung und Monitoring von erleichtert. Die Grundrechtsbelastung kann so reduziert werden.

Auch die Pandemie hat die Stärke des Rechts herausgefordert. Das Regieren durch Rechtsverordnungen führte zu einer Parallelrechtsordnung und zu einer Verschiebung der Gesetzgebung weg vom Parlament hin zur Exekutive. Das wurde erst später wieder korrigiert und die Parlamente beteiligt. Deutschland befand sich aber nicht in einem verfassungsrechtlichen Ausnahmezustand.

Unser Rechtsstaat wird von innen heraus gefährdet, wenn es in den Behörden Gegner unseres Systems gibt. Das schwächt die Handlungsfähigkeit der staatlichen Institutionen, die gerade die Grundlagen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung schützen und verteidigen sollen. Rechtsextremismus innerhalb der Polizei, des Verfassungsschutzes oder der Bundeswehr sind so eine Gefahr. Es gibt sie, durch den NSU wurde dies sichtbar. Auch wenn es kein Massenphänomen ist, sondern es sich um Einzelfälle handelt, muss aufgeklärt und im Interesse der Institutionen und der Betroffenen eine Gesamtuntersuchung erfolgen.

Schlussbemerkung

Recht allein kann eine politische Ordnung nicht garantieren, es ist Teil einer funktionierenden politischen Ordnung der Freiheit. Die Demokratie ist mehr als das bloße Funktionieren durch Mehrheitsentscheidungen, sondern sie ist an Werte gebunden, die mit Hilfe des Rechts immer wieder zur Geltung gebracht. Demokratie ist ein Prozess, der das Spannungsverhältnis von Staat und Gesellschaft so austarieren muss, dass die individuellen Freiheiten unterstützt und ausgebaut werden. In dem Maße, in dem es gelingt, dieses Spannungsverhältnis auszutarieren, entwickelt sich die Zivilität einer Gesellschaft. 

Die Demokratie vitalisieren! Neue Wege zu einem stärkeren und bürgernäheren Parlamentarismus

Bärbel Bas MdB, Präsidentin des Deutschen Bundestags

Sehr geehrter Herr Hahn,
lieber Dr. Wolfgang Thierse,
sehr geehrter Herr Prof. Heuss,
sehr geehrte Damen und Herren,

75 Jahre wird die Evangelische Akademie in Tutzing in diesem Jahr alt. Sie ist älter als die Bundesrepublik Deutschland. Und Sie war von Anfang eine engagierte Begleiterin unserer Demokratie. Ich gratuliere herzlich zu diesem Jubiläum!

Hier in Tutzing wurde Demokratiegeschichte geschrieben. Und in ihrer Geschichte hatte die Demokratie – nicht nur unsere! – einen beständigen Begleiter: Den Zweifel. Zweifel an ihrer Leistungsfähigkeit. Zweifel an ihrer Wandlungsfähigkeit. Zweifel an ihrer Zukunft.

Das ist erstmal nichts Schlechtes. Demokratie zeichnet aus, dass sie Zweifel zulässt. Dass es möglich ist, Kritik und Sorgen frei zu äußern. Dass sie die Rechte von Mehrheiten und Minderheiten wahrt. Darin liegt unsere Freiheit. Das macht sie so schützenswert. Umso wichtiger ist, dass wir die Zukunft der Demokratie im Blick haben, ohne die Vergangenheit aus dem Auge zu verlieren.

In der Geschichte der Demokratie gab es zahlreiche Abgesänge auf diese Staatsform.

Es gab Fehlentwicklungen und Rückschläge. Gerade in Deutschland hat es lange gedauert, bis wir von einer »*geglückten Demokratie*« sprechen konnten.

Aber die Demokratie lebt. Sie hat sich immer wieder neu erfunden, weiterentwickelt und modernisiert. Sie hat die Gewaltenteilung und die Herrschaft des Rechts verinnerlicht. Sie schützt die Menschenrechte und sorgt für sozialen Ausgleich und Mitbestimmung. Sie lebt.

In Deutschland als wehrhafte Demokratie, mit einer starken Verfassung als Basis.

Einem Grundgesetz, das wichtige Lehren gezogen hat aus der wechselvollen Geschichte unseres Landes.

Ja – unsere Demokratie lebt und hat sich als robust erwiesen. Trotzdem könnte sie noch lebendiger sein. Ich glaube: Sie muss noch vitaler werden, um unserer Zeit gewachsen zu sein.

Global betrachtet durchlebt die Demokratie eine Schwächephase. Laut dem Demokratie-Index der Economist-Gruppe lebten 2021 nur noch knapp 46 Prozent der Weltbevölkerung in einer Demokratie.

Ein ähnliches Bild zeichnet der Bertelsmann Transformations-Index. (Er ist bei der Tagung bereits angesprochen worden.) In diesem Jahr verzeichnet er erstmals mehr Autokratien – nämlich 70 gegenüber 67 demokratisch legitimierten Regierungen.

Diese Entwicklung muss uns Sorgen machen. Selbstverständlich ist die Demokratie trotzdem zukunftsfähig.

Um an Paul Noack, den früheren Leiter des politischen Clubs der Evangelischen Akademie, anzuknüpfen: »*Demokratie ist das, was Demokraten daraus machen.*« Als Noack diese Worte Ende der 1970er Jahre formulierte, wirkte der neue demokratische Aufbruch noch kräftig nach.

Die 68er-Bewegung konfrontierte die westdeutsche Nachkriegsgesellschaft mit ihren Lebenslügen, stellte Konventionen in Frage, stritt für Freiräume und Mitsprache. *Mit der Losung »Wir wollen mehr Demokratie wagen«* hatte Willy Brandt das Leitmotiv des Wandels gesetzt.

Knapp zehn Jahre später stand das Land aber unter dem Eindruck von Ölpreisschock und Wirtschaftskrise. Der gesellschaftliche Protest hatte sich radikalisiert – und zu den Terrorataten des *Deutschen Herbstes* geführt. Diese Zeit war eine schwierige Bewährungsprobe für unser Land und seine demokratischen Institutionen.

Die Demokratie in Deutschland hat seither weiter ihren Weg gemacht. Der Freiheitswille der Menschen siegte in der friedlichen Revolution über

die Diktatur – und führte zur Deutschen Einheit. Aus der Bonner wurde die Berliner Republik.

Im Wettbewerb steht unsere Demokratie trotzdem noch immer. Und dieser Wettbewerb ist hart. Die Demokratie muss ihre Leistungsfähigkeit beweisen - heute dringender denn je. Im innerdemokratischen Vergleich, vor allem aber gegenüber autoritären Systemen auf der ganzen Welt.

Es ist noch nicht lange her, da haben viele voller Bewunderung nach China geblickt. Wegen seiner wirtschaftlichen Dynamik und seiner Fähigkeit, erfolgreiche Großprojekte umzusetzen. Um den Preis einer Politik, die Wohlstand verspricht, um Freiheit zu unterdrücken.

Ja, in China schafft man es, in Rekordzeit hochmoderne Städte aus dem Boden zu stampfen. Doch es hat sich gezeigt: In Rekordzeit können sich diese Städte aber auch in regelrechte Gefängnisse verwandeln. Und das nur, weil das Regime in Peking mit seiner Corona-Politik gescheitert ist. Auch in diesem Fall wollte man angesichts blendender Wachstumsbilanzen vieles nicht sehen.

Wir haben wieder Krieg in Europa. Wir haben die Entwicklung dorthin unterschätzt. Haben zu lange weggesehen. Und Fehler im Umgang mit Russland gemacht. Dazu gehört, dass wir in der demokratischen Debatte vielleicht zu viel Harmonie gesucht haben. Wir haben zu wenig Streit gewagt. In Deutschland haben wir zu lange über Russlands autoritäre Entwicklung im Innern wie im Äußeren diskutiert.

Rote Linien hat Russland seit Jahren überschritten – im Georgienkrieg 2008, bei der Besetzung der Krim 2014, bei Russlands Eingreifen in den Syrienkrieg 2015. Russland hat immer wieder gezeigt, dass es keine Demokratie und kein Partner ist.

Sehr geehrte Damen und Herren,

in der Ukraine kämpft aktuell ein Land ums Überleben, das sich für Freiheit und Demokratie in Europa entschieden hat. Der Kampf um die Zukunft der Ukraine ist auch ein Kampf um unsere Werte. Um unsere freiheitliche Art zu leben. Beide sind akut bedroht. Davor dürfen wir nicht die Augen verschließen.

Der russische Angriffskrieg hat viele von uns aufgerüttelt. Wir mussten vermeintliche Gewissheiten hinter uns lassen. Wir müssen neu nach-

denken, wie wir wieder zu einer stabilen Sicherheitsordnung kommen. Für uns als Nation und gemeinsam mit unseren Partnern in Europa und der Welt.

Aber wir müssen nicht nur unsere Sicherheitspolitik neu denken. Neu nachzudenken gilt es auch über die Risiken globaler Lieferketten. Über die Nachhaltigkeit unseres Wirtschaftsmodells. Über unsere Verletzlichkeit – nicht nur ökonomisch.

Der jüngste Bericht des Stockholmer Instituts für internationale Friedensforschung (SIPRI) zeichnet ein düsteres Bild: Wir stehen vor einer Zwillingskrise, in der Sicherheits- und der Umweltpolitik: Unser Lebensstil hat dem ökologischen Gleichgewicht unseres Planeten massiv geschadet.

Immer schneller fallen die Auswirkungen dieses Raubbaus auf uns zurück. Klimawandel und Ernteschäden verschärfen Krisen und Konflikte – rund um den Globus. Armut, Hunger und Gewalt treiben die Menschen in die Flucht. Die ohnehin zerbrechliche Sicherheitslage unserer Welt bekommt weitere Risse.

Und ich zitiere: Die »[...]Institutionen mit der Macht, Lösungen zu finden, einschließlich Regierungen, wachen viel zu langsam auf.« Diese Warnung aus Stockholm ist unmissverständlich.

Wir brauchen dringend Lösungen. Die Demokratien dieser Welt sind gefordert. Krisenbewältigung im Notfallmodus ist wichtig.

Aber um die Probleme des Planeten in den Griff zu bekommen, braucht es langfristige Konzepte, schmerzhaft Anpassungen, grenzüberschreitenden Wandel. Eine »große Transformation«.

Wenn Demokratien nur als Getriebene erscheinen und sich auf das Reagieren beschränken, dann kann diese Transformation nicht gelingen. Politik muss ihrem Anspruch gerecht werden, gestalten zu wollen und gestalten zu können. Sie braucht Zeit.

Wir müssen die Menschen von einer Politik überzeugen, die über die aktuelle Krise hinausdenkt. Ihnen deutlich machen: Wenn wir heute Zumutungen auf uns nehmen, werden wir in der Zukunft umso stärker profitieren. Daran entscheidet sich, ob unsere Zivilisation bestehen kann. Um nicht weniger geht es.

Diese Überzeugungsarbeit ist Schwerstarbeit. Auch für die Politik in Deutschland.

In der Demokratie entscheiden die Menschen selbst über die Vergabe politischer Macht. Das verleiht Demokratien ihren »*Legitimationsvorsprung*«.

Demokratische Politik muss sich gegenüber der Öffentlichkeit rechtfertigen. Umso problematischer ist es, wenn in der Bevölkerung Vertrauen verloren geht.

In Westdeutschland findet beinahe ein Drittel (28%) der Befragten: Sie lebten in einer Scheindemokratie, in der die Bürger nichts zu sagen haben.

In Ostdeutschland ist es fast die Hälfte (45%). So das Ergebnis einer Befragung des Allensbach-Instituts im Auftrag des SWR. Durchgeführt im Februar 2022.

Natürlich sind solche Befragungen Momentaufnahmen, ihre Aussagekraft ist begrenzt. Aber das Ergebnis fügt sich in ein beunruhigendes Gesamtbild ein: Es ist etwas nicht in Ordnung zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und ihrem demokratischen System - also seinen Institutionen und Repräsentanten.

Die Demokratie steht vor einer doppelten Entfremdung. Das Bild der demokratischen Praxis entfremdet sich vom demokratischen Ideal. Die Bürgerinnen und Bürger wenden sich von ihren demokratischen Institutionen ab. Beides zusammen sehen Armin Schäfer und Michael Zürn als Ausgangspunkte einer »*demokratischen Regression*«.«

Die Demokratie kämpft mit einem Leistungsproblem, einem Vermittlungs- bzw. Wahrnehmungsproblem und einem Beteiligungsproblem. Sie alle sind miteinander verflochten.

Was daraus folgt treibt uns seit Jahren um: Politikerverachtung, Parteienverdrossenheit, Wahlabsistenz.

Bei der vergangenen Landtagswahl in meiner Heimat Nordrhein-Westfalen haben gerade einmal 55,5 Prozent der Wahlberechtigten ihre Stimme abgegeben. Im Vergleich zu 2017 ein Rückgang um fast zehn Prozent. Das ist alarmierend.

Viele Menschen schätzen die Demokratie als Idee hoch. Doch in der konkreten Umsetzung scheint sie nicht zu halten, was sich viele von ihr versprechen.

Sie sehen die großen Fragen der Gegenwart und haben das Gefühl, dass nationale Entscheider nur begrenzt Antworten liefern können.

Sie haben hohe Erwartungen an den Staat. Sie sehen aber vor allem, was er nicht leistet.

Sie haben Lust, politisch mitzureden und sich einzubringen. Gleichzeitig finden sie Parteien, Gewerkschaften und Verbände aber unattraktiv.

Sie halten Parlamente für gute Einrichtungen. Sie können aber nicht nachvollziehen, wie im Deutschen Bundestag diskutiert wird. Warum – in ihren Augen – die Demokratie viel ritualisierten Streit, aber wenige Lösungen hervorbringt. Zumindest keine, in denen sie sich wiederfinden.

Dabei sind auch Fehlwahrnehmungen im Spiel. Nur die wenigsten Menschen erleben die Arbeit unserer Parlamente aus erster Hand. Politikbilder sind zumeist das Ergebnis von Politikvermittlung. Sie entstehen in den Köpfen der Menschen. Auf Grundlage dessen, was sie in den Medien präsentiert bekommen: in Funk- und Fernsehen, in Zeitungen und Magazinen, nicht zuletzt im Internet. Einem Medium mit kaum zu überschätzender Dynamik und gewaltigem Einfluss – zum Guten wie zum Schlechten.

Nie zuvor war so viel Information, nie zuvor war so viel Kommunikation, nie zuvor war so viel Interaktion. Aber auch Desinformation und Manipulation.

Die Diskursräume sind größer und vielfältiger geworden, das stimmt. Politische Öffentlichkeit braucht aber auch geteilte Wahrnehmungen und gemeinsame Bezugspunkte – sonst gibt es keine sinnvolle Grundlage für den Austausch.

Unsere Verfassungsorgane zeigen im Internet massiv Präsenz, stellen gut zugänglich umfangreiche Informationen zur Verfügung. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages sind auf diversen Online-Plattformen präsent und erreichbar. Zivilgesellschaftliche Portale wie *abgeordnetenwatch* haben sich dem Ziel verschrieben, Transparenz und Dialog mit den Parlamentariern zu fördern. Trotzdem bleibt ein relevanter Teil der Öffentlichkeit für den Austausch mit der Politik kaum erreichbar. Diese Leerstelle füllen andere. Indem sie Lügen und Halbwahrheiten verbreiten. Über die Institutionen der Demokratie und diejenigen, die sich dort engagieren. Sie hetzen gegen Menschenrechte und Minderheiten. Sie machen Parteien und Parlamente verächtlich. Sie

rauben der parlamentarischen Demokratie Kraft und Rückhalt.

Der Populismus ist Gift für unser Gemeinwesen. Es wirkt schleichend, betäubend, lähmend. Populismus gaukelt den Menschen vor, alles sei ganz einfach. Man müsse nur auf »das Volk« hören.

Was das genau heißt, bleibt wolkig. Es geht vor allem um gefühlte Wahrheiten und geglaubte Mehrheiten. Der Populist inszeniert sich als Gegenmodell: Vor allem als Gegen-Elite. Er lebt von der Behauptung: Politik, Wissenschaft, Medien, »die da oben« – hätten kein Ohr für die Bevölkerung. Eine Erzählung, die leider oft verfängt. Obwohl sie grundfalsch ist.

Wir müssen gegenhalten. Den Hetzern und Verleumdern widersprechen, unsere Grundordnung verteidigen, Misstrauen überwinden, Teilhabe fördern.

Aber wie? Indem wir das machen, was Demokratien auszeichnet. Dazulernen, öffentlichen Dialog und Debattenkultur pflegen, unseren Parlamentarismus weiterentwickeln und modernisieren.

Ich möchte, dass der Deutsche Bundestag ein Parlament ist, das zuhört und dem zugehört wird. Im Zusammenspiel der Verfassungsorgane, vor allem im Austausch mit den Bürgerinnen und Bürgern.

Wir müssen unsere Arbeit noch besser erklären. Gerade wenn es gilt, komplexe und abstrakte Sachfragen zu entscheiden. Dabei geht es nicht zuletzt um unsere Sprache, wenn wir Politik verständlich machen. Auch da können wir noch dazulernen.

Wir müssen deutlich machen, dass Demokratie immer auch Streit ist. Dass Streit sein muss, aber eben konstruktiver Streit – fair und respektvoll ausgetragen. Streit, bei dem wirklich um Lösungen und Kompromisse gerungen wird. Und wir müssen darauf bestehen, dass dieser Streit im Parlament geführt und entschieden wird. Nicht zuletzt bei europäischen und internationalen Fragen. Gerade in krisenhaften Zeiten und kritischen Situationen.

Dazulernen heißt für mich auch, in der Substanz Neues zu wagen. Wohin die Reise gehen kann, diskutiert die »Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit«. Wir haben diese Kommission im März ein-

gesetzt. Bis zum 30. Juni des kommenden Jahres soll sie ihre Ergebnisse vorlegen.

Ohne den Ergebnissen vorzugreifen: Der Arbeitsauftrag zeigt: Es gibt viele Ansätze, unsere parlamentarische Demokratie zu vitalisieren. Dahinter steht weit mehr als zu verhindern, dass das Parlament immer größer wird. Die Arbeit des Deutschen Bundestages soll attraktiver, transparenter und – vor allem durch Digitalisierung – effektiver werden.

Um nur einige Punkte zu nennen: Wie schaffen wir es, dass Frauen und Männer gleichberechtigt aufgestellt und ins Parlament gewählt werden? Traurig, dass das nach über 100 Jahren Frauenwahlrecht noch immer ein Thema ist.

Es geht auch um die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre und die Teilhabe junger Menschen. Um die Dauer der Legislaturperiode und die Beschränkung von Amts- und Mandatszeiten. Auch darum, wie wir die digitalen Möglichkeiten als Parlament noch besser nutzen können. Darum wie seine Rechte gestärkt werden können, gerade wenn es um internationale Entscheidungsprozesse geht.

Und, das ist mir besonders wichtig: Wie können die Anregungen der Bürgerinnen und Bürger besser einfließen?

Verschiedene Instrumente bieten sich an. In direktdemokratischen Verfahren können Bürgerinnen und Bürger politische Fragen auf die Tagesordnung setzen und darüber entscheiden. Bürgerhaushalte können helfen, Verantwortung für die Investition öffentlicher Mittel in die Gesellschaft zu übertragen.

Besonderes Potential sehe ich aber in Formaten, die den politischen Diskurs durch gezielte Beteiligung der Bevölkerung beleben können. Im Deutschen Bundestag haben wir mit dem Modell eines Bürgerrats gute Erfahrungen gemacht. Und gelernt, was wir besser machen müssen.

In der vergangenen Wahlperiode wurde ein Rat aus 160 Bürgerinnen und Bürgern zusammengestellt. Wie im antiken Athen zunächst bestimmt durch das Los. (Aus den 341 Interessentinnen wurde dann eine Auswahl getroffen, die der Zusammensetzung der Bevölkerung entsprechen sollte.)

Der so zusammengestellte Bürgerrat hatte die Aufgabe, über das Thema »Deutschlands Rolle in

der Welt« zu beraten. Über Nachhaltige Entwicklung, Wirtschaft und Handel, Frieden und Sicherheit. Auch dazu, wie Deutschlands Rolle gegenüber der Europäischen Union aussehen sollte. Und über seinen Beitrag, was internationale Fragen von Demokratie und Rechtsstaat angeht.

Unterstützt von rund 60 Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft sowie 80 Moderatorinnen und Moderatoren. Aufgrund der Corona-Pandemie vollständig digital. Ein aufwändiger Prozess.

Wir haben im Bund an das angeknüpft, was der »Bürgerrat Demokratie« bereits 2019 in Gang gebracht hatte. Zuvor waren ähnliche Foren im In- und Ausland angestoßen und erprobt worden. In Land und Kommune – sowie mit der »Konferenz zur Zukunft Europas« auch auf europäischer Ebene.

Bürgerräte sollen der Demokratie zu besseren Entscheidungen verhelfen. Sie sollen dazu beitragen, parlamentarische Beratungen auf eine breite Grundlage zu stellen. Indem sie auch jene Menschen einbeziehen, die sonst wenig Berührungspunkte mit dem politischen System haben. In deren Leben Politik einfach keinen Platz hat. Weil das Interesse fehlt, die Zeit oder die Möglichkeiten. So bauen sie Brücken zwischen verschiedenen Teilen der Bürgergesellschaft und der Politik.

Wer an einem Bürgerrat teilnimmt, gewinnt Einblicke in die Komplexität politischer Entscheidungen. Das Format vermittelt nicht nur Inhalte. Es hilft den Teilnehmenden besser zu verstehen, wie Politik funktioniert. Wie Politikerinnen und Politiker arbeiten. Zum Beispiel wenn es um die Abwägung und Bewertung von Expertenwissen geht.

Dadurch können Bürgerräte helfen, strukturelle Verkrustungen des politischen Betriebs aufzubrechen. Sicherlich nicht alle. Denn egal, ob es um Wahlen, Volksabstimmungen oder erörternde Beteiligungsverfahren geht: Tendenziell beteiligen sich vor allem jene, die ohnehin besser gebildet und einkommensstärker sind. Die gesellschaftlich gut integrierten, die Bessergestellten.

Auch hier gibt es also ein Gerechtigkeitsproblem. Wir müssen Mittel und Wege finden, mehr Menschen überhaupt die Teilhabe zu ermöglichen. Wir müssen alle Hürden beseitigen, die etwa Müttern, Menschen mit Behinderungen oder Migrationsgeschichte im Weg stehen. Egal ob es um

Parteien, Parlamente oder Plebiszite, um Bürgerinitiativen und Bürgerräte geht.

Diese Herausforderung verlangt zusätzliche Anstrengungen: Was die Sozial-, die Familien- und Integrationspolitik angeht. Auch in der Frage, wie wir unsere Arbeitswelt ausgestalten.

Die Herausforderung geht zugleich an alle, die politische Bildung vermitteln. Setzen wir da die richtigen Prioritäten? Erreichen wir mit unseren Angeboten alle, die wir erreichen müssten? Wie viele Talente lassen wir vor sich hin schlummern?

Selbst wenn es nicht gelingt, in den Bürgerräten ein Deutschland im Kleinen abzubilden: Die Bürgerräte binden gezielt Menschen ein, die im parlamentarischen Raum nur selten zu Wort kommen.

Der Deutsche Bundestag ist jünger und bunter geworden. Ähnlich wie bei der politischen Willensbildung über Verbände, Vereine, Parteien und Organisationen, kann aber auch der Bundestag – zumindest kurzfristig – kein Spiegelbild der Gesellschaft sein.

Wenn wir lernen, der höheren Stimmenvielfalt von Bürgerräten Gehör zu schenken, können auch andere Perspektiven in politische Beratungsprozesse einfließen.

Darin liegt eine große Chance. Bürgerräte diskutieren reflektierter und langfristiger als das, was Demoskopie und Meinungsumfragen widerspiegeln können. Was in Bürgerräten diskutiert und erarbeitet wird, kann die etablierten Wege des Parlamentarismus ergänzen. Sogar ein Korrektiv zu Expertengremien und zur Anhörung von Sachverständigen werden.

Bürgerräte haben dieses Potential. Wenn wir die richtigen Fragen stellen. Diese Fragen sollten hinreichend konkret sein. Von allgemeinem Interesse, nah an der Lebenswelt.

Gerne auch gesellschaftlich polarisierend. In Irland wurde das umstrittene Thema »Abtreibungsverbot« in einem Bürgerrat aufgegriffen. Wir finden sicher auch in Deutschland Ansätze, die relevante Diskussionen versprechen.

Ich könnte mir zum Beispiel vorstellen, einen Bürgerrat zum Thema »allgemeine Dienstpflicht« einzuberufen. Damit meine ich ein Jahr, in dem Männer und Frauen einen gemeinnützigen Dienst leisten. Das kann bei der Bundeswehr, in der so-

zialen Arbeit, im Umwelt- und Naturschutz oder im Pflege- oder Gesundheitsbereich sein.

Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier hat vergangenen Sonntag einen interessanten Vorschlag für einen Pflichtdienst zur Debatte gestellt. Dabei hat er den wichtigen Aspekt betont, dass die Menschen raus aus ihren Filterblasen kommen. Das würde in der Tat Vorurteile abbauen und den Gemeinsinn stärken.

Die einen finden so eine Dienstpflicht gut, die anderen nicht, auch werden rechtliche Bedenken angemeldet. Ich könnte mir vorstellen, dass ein solcher Bürgerrat auf große Resonanz stößt. Und die Menschen zum Nachdenken und Streiten einlädt: Darüber, inwieweit Demokratie den Bürgerinnen und Bürgern nicht nur Rechte verleiht, sondern ihnen auch Verantwortung überträgt und sie auf das Gemeinwesen verpflichtet. Denn auch das ist ein Vorteil des Instruments Bürgerrat: Es zeigt, dass politische Entscheidungen mit Konsequenzen verbunden sind. Mit Zugewinnen und Möglichkeiten für die einen, mit Kosten und Einschränkungen für die anderen. Mit Be- und Entlastungen.

Die Mitarbeit im Bürgerrat zwingt dazu, Präferenzen abzuwägen und Position zu beziehen. Auch angesichts der Dilemmata und Ambivalenzen, die in vielen politischen Fragen stecken.

Wenn diese Abwägungsprozesse nicht nur in der Sphäre der Berufspolitik, sondern auch in der Bevölkerung stattfinden, ist das ein Fortschritt.

Die richtigen Fragen zu stellen ist das eine. Das andere ist, aus den Antworten das Richtige zu machen. Es braucht nicht unbedingt Volksentscheide und Volkbegehren – wie im Falle Irlands – um die Ergebnisse der Bürgerräte umzusetzen. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer haben vielleicht gar nicht den Anspruch, die besseren Gesetzgeber zu sein.

Was es aber braucht, ist Kontinuität in der Einbindung von Bürgerräten bei der Klärung wichtiger gesellschaftlicher Fragen. Vor allem aber ein verbindliches, solide moderiertes und transparentes Vorgehen. Und die aufrichtige Bereitschaft, die Ergebnisse aufzugreifen. Sie in den parlamentarischen Prozess einzubringen. Sie in Beschlüsse

zu übersetzen. Und sie konkretes Regierungshandeln werden zu lassen.

Beispiele aus dem Ausland zeigen: Wer die Umsetzung der Vorschläge von Bürgerinnen und Bürger verspricht, muss Wort halten. Passiert das nicht, schafft man neue Politikverdrossenheit. Statt genau diese Politikverdrossenheit zu bekämpfen. Und bietet den Feinden der Demokratie zusätzliche Angriffsfläche.

Deshalb etwas Wasser in den Wein: Ein Wundermittel für die Probleme unserer Demokratie sind Bürgerräte nicht. Sie können aber einen notwendigen Vitalisierungsschub in schwierigen Zeiten leisten. Zentrale Debatten anstoßen und voranbringen. Ich fände es großartig, auch aus der Diskussion mit Ihnen Ideen mitzunehmen, für welche Fragen und Debatten sich ein Bürgerrat anbietet.


Eine lebendige, gesellschaftlich breit verankerte Debatte tut unserem Gemeinwesen gut – gerade angesichts der vielen schwierigen Prüfungen, die unseren Zusammenhalt auf die Probe stellen. Jetzt – und in Zukunft umso mehr.

Ja, auch unsere parlamentarische Demokratie kennt Fehlentwicklungen. Sie hat mit Schwierigkeiten zu kämpfen. Verzweifeln müssen wir deshalb nicht. Die Demokratie hat die Kraft, die Kämpfe zu bestehen. Sie kann ihr Leistungsversprechen halten. Sie kann verlorenes Ansehen zurückgewinnen, Bürgerinnen und Bürger neu begeistern: Für ihre Idee, auch für ihre Umsetzung. Als offene, als transparente, als gewinnende Demokratie.

Wir sollten mutige, optimistische Demokraten bleiben: Ausnahmsweise – ohne jeden Zweifel.

Sehr geehrte Damen und Herren,

Sie haben es gehört: Ich bin eine große Freundin von dialogischen Formaten – für unsere Demokratie und auch für meinen Part bei Ihrer Sommertagung. Deshalb lassen Sie uns jetzt ins Gespräch kommen.

Ich freue mich immer über Verbesserungsvorschläge für unseren Deutschen Bundestag. Und heute ganz besonders über Ihre Fragen, Anregungen und Ideen zu den Bürgerräten. 

Wofür steht »der Westen« – und was wird aus ihm?

Prof. Dr. Herfried Münkler, Professor emeritus für Theorie der Politik an der Humboldt-Universität Berlin

Die semantische Aufladung von Himmelsrichtungen findet sich in fast allen Kulturen. Für uns ist im hiesigen Zusammenhang eine Entwicklung interessant, die in Europa seit dem frühen Mittelalter um sich griff: die Semantisierung des Ostens als eines Raums, wo das Paradies liegt, jedenfalls dem biblischen Bericht nach liegen soll, wo die Erlösung der Menschheit erfolgt ist, also ein Raum, der, so die politische Aufladung des Hohen bis späten Mittelalters, zurückerobert werden muss, um die Rückkehr des Messias zu ermöglichen. Hingegen der Westen, die Richtung des Sonnenuntergangs, als ein Raum der Dämonen, der Gefahr und der Bedrohung. Im Westen standen die mächtigen Türme der Kirchen, die Schutz boten, wohingegen der Chor der Kirchen, deren offener Teil, nach Osten lag. Wir sehen: Mit den geographischen Räumen werden im Guten wie im Schlimmen, der Erlösung wie der Verdammnis Erwartungen verbunden, die zur Grammatik einer sozio-kulturellen Selbstverständigung gehören. Deswegen sollte man auch über »den Westen« nicht so naiv daherreden, wie manche das tun.

Nach 1945 erfolgte, um zum heutigen Thema zu kommen, eine umfassende politische Neuorientierung in Deutschland statt, die auch die Himmelsrichtungen und die geographischen Räume betraf und in der sich die politische Teilung der europäischen Mitte spiegelte: *ex oriente lux* in der DDR; *ex occidente salus* in der Bundesrepublik. Der Westen stand für Freiheit und wurde mithin zu deren Inbegriff; der Osten stand, in der bundesrepublikanischen Sicht zumindest, für Unfreiheit. Das war eine genau umgekehrte Semantik der Himmelsrichtungen zu der der christlichen Heilsgeschichte – aber doch auch eine analoge Vorstellung, wonach sich mit Räumen und Richtungen Heil und Unheil verbanden. Man nehme nur den Titel von Heinrich August Winklers großer Darstellung der Geschichte der Bundesrepublik: *Der lange Weg nach Westen*. Damit war nicht nur die Fluchtbewegung gemeint, sondern vor allem die Entwicklung einer neuen politischen Verortung – um den Begriff »Orientierung« zu vermeiden, der ja für die, die Ohren haben zu hören, nach Osten weist.

Wertkonstrukt oder geopolitische Realität

Wenn wir vom Westen sprechen, dann zumeist im Sinne eines selbstlegimatorischen Narrativs: der Westen steht für Demokratie und Freiheit – im Gegensatz zum Osten. Tatsächlich war seine politische Genese aber die Folge einer geopolitischen Entscheidung der USA, die um 1948 fiel und zum Ergebnis hatte, dass sich die USA nicht, wie nach dem Ersten Weltkrieg und zunächst auch für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg vorgesehen, aus Europa zurückzogen und den Atlantik als eine hinreichende Sicherheitsbarriere gegen die euroasiatische Landmasse und die dort stattfindenden politischen Entwicklungen ansahen, sondern dass sie der imperialen, auf die Römer zurückgehenden Vorgabe folgten, wonach man die gegenüberliegende Küste eines Meeres beherrschen müsse. Sie verabschiedeten sich also von einer ausschließlichen Nachfolge gegenüber Admiral Mahan und der *blue water school*, wonach die Weltherrschaft allein auf der Beherrschung der Weltmeere beruhe, und orientierten sich an Ideen des britischen Geopolitikers Harold Mackinder, der die Kontrolle Westeuropas als Voraussetzung für die Behauptung gegen über der euroasiatischen Landmasse angesehen hatte. Ähnliches taten sie im Übrigen auch für die pazifische Gegenküste, wo sie indes in Kriege verwickelt waren und die geostrategische Position der USA wesentlich auf den der Küste vorgelagerten Inseln beruhte, von Japan bis Indonesien und Australien.

Damit gaben – auch – geographische Gegebenheiten und keineswegs nur politische und soziale Werte den Ton an, denn für die Fernhaltung der Sowjets von dem Atlantik war es erforderlich, den großen Bogen vom Nordkap bis zu den Meerengen, die Mittelmeer und Schwarzes Meer miteinander verbinden, als der Grenze von Europa und Asien, zu kontrollieren. Hinzu kam das Erfordernis strategischer Tiefe in der Abwehr möglicher sowjetischer Angriffe, und dazu war die Wiederbewaffnung und politische Rehabilitation Westdeutschlands vonnöten – mitsamt allen Folgen, die das für die Aufarbeitung bzw. Nichtaufarbeitung des Nationalsozialismus in Deutschland hatte. Vor allem aber waren die USA als Konstrukteur des Westens darauf angewiesen, auch einige Diktaturen einzugliedern: Portugal,

Griechenland (zeitweilig eine Militärdiktatur) und die Türkei (immer mal wieder eine Militärdiktatur). Die selbstlegitimatorische Erzählung vom Westen als Wertegemeinschaft wies bis zum Beginn der »third wave of democratization« (Huntington) also einige dunkle Flecken auf. Ansonsten beruhte die Nachkriegsordnung in Europa auf Einflusszonen, die wechselseitig akzeptiert wurden und bei denen klar war, dass keiner der je Zugehörigen auf die Idee eines Bündniswechsels kommen sollte. Das waren die geopolitischen Realitäten des Kalten Krieges.

Unterschiedliche Entwicklungsperspektiven im »Westen« nach 1989

Mit dem Ende des Kalten Krieges, dem Zusammenbruch des Ostblocks und dem Zerfall der Sowjetunion stand der Westen vor der Frage, wie er sich weiterentwickeln solle. Zwei Modell lassen sich retrospektiv identifizieren:

Modell 1: Der Westen ist und bleibt eine Gemeinschaft mit gemeinsamen Werten und Interessen, die sich vom Rest der Welt absetzt, aber nicht schroff abgrenzt, sondern die Perspektive hat, sich auszuweiten und Staaten aufzunehmen, die sich dem Westen anschließen wollen und eine dafür günstige geographische Lage haben. Bei aller Offenheit ging es aber um die Beibehaltung des Club-Charakters, also eine Gemeinschaft, der man angehörte oder nicht angehörte, die somit Binarität als Schlüsselprinzip hatte. In diesem Modell blieb die Nato der Ankerpunkt des Westens; eine Auflösung der Nato wurde als gleichbedeutend mit der Auflösung des Westens angesehen.

Modell 2: Das andere Modell setzt auf die tendenziell unbegrenzte Ausbreitung der westlichen Werte infolge eines als global angenommenen Triumphs des Westens um 1989/91. Dieses Modell sieht eine gute Chance, den universellen Geltungsanspruch der westlichen Werte tatsächlich zu verwirklichen. Der Hebel dessen war das Versprechen materiellen Wohlstands, der sich, so die Idee, an die Übernahme westlicher Werte und einer am Westen orientierten Form der demokratischen Ordnung realisieren lasse. Auf diesem Modell ruhte die Vorstellung, im Kontext der ökonomischen Globalisierung werde es zu einer Transformation von Konflikt in Kooperation, von Nullsummenspielen in Win-Win-Konstellationen kommen. Die Nato verlor in dieser Sicht zunehmend an Bedeutung und konnte eigentlich aufgelöst werden, weil die wirtschaftliche Macht eine sehr viel größere Relevanz erlangt hatte als mili-

tärische Macht, die immer mehr an Bedeutung einbüßte. Gegenseitige wirtschaftliche Abhängigkeiten, also eine ökonomisch verflochtene Welt, sollte zum Garanten des Vertrauens werden und Gewalt als Mittel der Willensdurchsetzung marginalisieren.


Beide Modelle bestanden als politische Orientierungsmarker in einer unklaren Koexistenz: Einige waren auf das Modell 1 fixiert, andere verstanden sich als Arbeiter am Modell 2, das als *work in progress*, nicht als fertige Realität zu verstehen war. Dabei wurde zumeist übersehen, dass das Modell 2 einen »Hüter« brauchte – aber keinen hatte: Die UNO war und ist zu schwach, um diese Aufgabe zu erfüllen, und die USA, die in die Lücke eintraten, war zumeist zu eigensinnig, nicht auf das Gemeinwohl aller Menschen, sondern auf ihre eigenen Interessen bedacht, um ein allseits akzeptierter Hüter zu sein. Und Russland sowie China standen diesem Modell unter Rekurs auf die völkerrechtliche Formel von der Souveränität ohnehin widerspenstig gegenüber und waren auch nicht bereit, die Universalität westlicher Werte für sich geltend zu machen. Die USA als »Hüter« lehnten sie ohnehin ab.

Modell 2 ist gescheitert: am fehlenden Hüter, an der Verabschiedung der USA aus dieser Position, bereits unter Obama, demonstrativ unter Trump; inzwischen vor allem am russischen Angriff auf die Ukraine und die Neubewertung militärischer Macht. Die westlichen Werte haben sich von der Globalität auf den Eigenraum des Westens zurückgezogen – und selbst hier haben sie es mitunter schwer. An die Stelle eines universalen Wertebezugs ist zunehmend die Dominanz geopolitischer Überlegungen getreten.

USA und EU als die Kerngebiete des Westens

Die USA und die EU haben sich bezüglich ihrer elementaren Interessen und der Art ihrer Wertebindung wie ihres Werteverständnisses zuletzt auseinanderentwickelt, und vor allem wissen sie nicht mehr, wie bedingungslos sie sich in Krisenkonstellationen aufeinander verlassen können. Unter anderem haben sie einen unterschiedlichen Blick auf China, das für die USA ein Hegemonialkonkurrent und für die meisten Europäer, zumal die Deutschen, ein – gewiss schwieriger – Wirtschaftspartner ist. Hier finden sich auch die Dissense und offenen Fragen: Wie groß sind die politischen Spielräume der Europäer gegenüber den USA – eine Frage, die sich im Hinblick auf die Art der Unterstützung für die Ukraine und die für sie vorgestellten Kriegsziele gilt, aber ebenso

auch für die Entkoppelung der Wirtschaftskreisläufe des Westens von China. Des Weiteren geht es um die Frage, ob die Europäer in der neuen Lage sich wie andere große Akteure auf eine Politik der Schaffung und Sicherung von Einflusszonen einlassen – oder nicht. Das wirft die Frage auf: Wird die EU zu einem geopolitischen Akteur, etwa durch den Beitritt der Balkanstaaten sowie

der Ukraine und der Republik Moldau – oder hält sie am Modell der Wertebindung fest, was heißt, dass es auf Jahrzehnte hin keinen Beitritt geben wird. Das aber läuft darauf hinaus, dass die EU das sicherheitspolitische Mündel der USA bleibt. – Was der Westen ist, ist ebenso offen wie die Antwort auf die Frage, wofür er steht. 

Wofür steht »der Westen« – und was wird aus ihm?

Ralf Fücks, Direktor des Zentrums Liberale Moderne in Berlin

Ich habe jetzt ein doppeltes Handicap. Erstens kann ich es natürlich nicht an Gelehrsamkeit mit Professor Münkler aufnehmen und zweitens wurde schon erwähnt, dass ich die letzten Tage in der Ukraine unterwegs war und keinen schriftlichen Vortrag ausarbeiten konnte. Ich musste jetzt bisschen improvisieren, was ich zur »Zukunft des Westens« beizusteuern habe.

Ich will mit der Frage beginnen: Was ist der Westen? In meiner Sicht mehr als ein geopolitisches Projekt, erst recht keine bloße geographische Größe, auch wenn wir ihn im euroatlantischen Raum verorten. Vielmehr ist er ein historisch gewachsener ideeller und politischer Raum, der sich seit den Anfängen der attischen und römischen Prädemokratie, den Stadtrepubliken des späten Mittelalters, der Renaissance, der europäischen Aufklärung, der politischen Philosophie des Liberalismus und der langen Welle bürgerlich demokratischer Revolution seit Ende des 18. Jahrhunderts herausgebildet hat. All das gehört zur Genealogie des Westens. Auch wenn dieses Gebilde definitorisch schwer zu fassen ist, wissen wir doch fast alle intuitiv, was ihn als ideellen und politischen Raum ausmacht.

In seinem Zentrum stehen Ideen, die die moderne Demokratie konstituieren: Die gleiche Freiheit aller - also die Synthese von Gleichheit und Freiheit -, die Menschenwürde und Menschenrechte, die Regierung durch und für das Volk, Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung, Machtbegrenzung durch Checks & Balances, freie Wahlen und freie Rede und die schrittweise Erweiterung des Konzepts von Bürgerrechten aus der politischen Arena in die Sphäre der sozialen Teilhabe – auch das ist ein Element, das die Länder des Westens bei allen Unterschieden gemeinsam haben.

Die Gründungsurkunden des Westens sind Zwillingssdokumente: die amerikanische Unabhängigkeitserklärung von 1776, die geprägt ist von den europäischen Ideen der Aufklärung und des Liberalismus, und die französische Deklaration der Bürger- und Menschenrechte von 1789. Es lohnt sich, diese Manifeste noch einmal zu lesen. Das sind mächtige Texte mit einer subversiven Wirkungsgeschichte über jetzt 250 Jahre hinweg. Um keine Schönfärberei zu betreiben: Die Geschichte des Westens ist eine prozessierende Geschichte des Selbstwiderspruchs zu den Idealen und Normen, die in diesen Gründungsmanifesten prokla-

miert werden. Bei ihrer Verkündung herrschte noch Sklaverei. Frauen waren aus dem politischen Leben ausgeschlossen, bürgerliche Rechte waren im Wesentlichen auf besitzende weiße Männer reduziert.

Demokratischer Fortschritt als Projekt des Westens

Es herrschte von Anfang an eine Spannung zwischen der ideellen, normativen Kraft der Bürger- und Menschenrechte und der politisch-gesellschaftlichen Realität. Man kann die Geschichte des Westens als fortschreitenden Prozess der Inklusion der Ausgeschlossenen lesen. Das geschah nicht einfach Kraft der Idee, sondern mittels einer langen Geschichte von Kämpfen um gleiche Rechte und soziale Teilhabe – beginnend mit der Frauenbewegung und der Arbeiterbewegung, die gleichermaßen eine Bewegung für *soziale* und *politische* Rechte war. Dieser Prozess setzt sich fort mit dem Kampf um *Anerkennung* von Migranten und sexuellen Minderheiten. Wir sehen einen langen, ständigen Prozess der Verkleinerung der Kluft zwischen Anspruch und Realität. Diese Differenz lässt sich vermutlich nie ganz in einer Gesellschaft vollendeter Gleichheit auflösen – der Kommunismus war nicht nur in dieser Hinsicht ein abschreckendes Beispiel. Der Prozess der Demokratisierung, der Inklusion, des Kampfs um Anerkennung und Teilhabe wird immer weitergehen. Das entwertet diese Idee nicht, ganz im Gegenteil: Es zeigt ihre Kraft.

Die Universalisierung der dem Westen entsprungenen Werte wurde mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs und der Gründung der Vereinten Nationen in der UN-Charta und der Charta der Menschenrechte kodifiziert. Westliche Werte sind damit zu universellen Werten mutiert. Ihre Kraft war so groß, das auch Regimes wie die Sowjetunion, die völlig anderen Ordnungsvorstellungen folgten und antiwestlicher Natur waren, sie auf dem Papier akzeptieren mussten. Seit den sechziger Jahren begann dann in den westlichen Gesellschaften eine neue Welle von Bewegungen zur Inklusion der Exkludierten und Benachteiligten: die Bürgerrechtsbewegung in den USA, die auf volle Gleichberechtigung der Afroamerikaner zielte, die neue Frauenbewegung, die Emanzipationsbewegung von Schwulen und Lesben.

Der Höhepunkt der politischen und ideellen Hegemonie des Westens war 1990 und den Jahren danach mit dem Zusammenbruch des »realen Sozialismus« und den bunten Revolutionen in Mittelosteuropa erreicht. Diese demokratische Welle reichte bis zum »Platz des Himmlischen Friedens« in Peking und zur »Arab Rebellion«. Das war der berühmte »Fukuyama-Moment« vom »Ende der Geschichte«. Das sollte nicht heißen: Die Geschichte steht von nun an still. Vielmehr suggerierte diese Formel das Ende des Systemkonflikts. Die Kombination von liberaler Demokratie und Marktwirtschaft habe keine Konkurrenz mehr – es schien nur eine Frage der Zeit, bis es zu einer globalen Konvergenz entlang dieser Linien kommt.

Wir wissen heute – und man konnte es schon damals wissen – dass das eine sehr unhistorische These war, die durch die weitere Entwicklung gründlich dementiert wurde. Aus der Demokratieforschung kann man ableiten, dass es etwa ab Mitte der 2000er Jahre einen Kipppunkt gibt. Der amerikanische Politikwissenschaftler Larry Diamond prägte dafür die Formel einer »demokratischen Rezession«. Die globale Ausbreitung der Demokratie kippt in die umgekehrte Bewegungsrichtung. Wir sehen seither eine autoritäre Regression demokratischer Staaten wie Ungarn, die Türkei, Brasilien oder Indien; eine Verhärtung diktatorischer Systeme wie Russland und China und einen zahlenmäßigen Rückgang voll entfalter liberaler Demokratien.

Krise der liberalen Demokratien

Dabei spielen drei Faktoren eine zentrale Rolle. Der erste sind eine Reihe von inneren Krisen in den westlichen Demokratien. Die Mutter aller Krisen war die Finanzkrise von 2009. Sie brachte die Liberalisierung der Finanzmärkte in Misskredit, vertiefte die Spaltungslinien innerhalb der EU, trieb die Staatsverschuldung in neue Höhen und verschärfte die soziale Polarisierung unserer Gesellschaften. Die Kluft zwischen Gewinnern und Verlierern von Globalisierung und digitaler Revolution ist eine wesentliche Ursache für schrumpfende Zutrauen in die liberale Demokratie und ihre Institutionen. Auch die wachsende Einwanderung verstärkt diese Spaltung – für die gut Situierten vergrößert sie das Angebot an preiswerten Dienstleistungen, für die gering Qualifizierten verschärft sie die Konkurrenz um Jobs und Sozialleistungen.

Quer zur sozialen wächst auch die kulturelle Polarisierung in den westlichen Gesellschaften.

Sie ist heute vielleicht am stärksten in den USA, die in der Regel Trendsetter für das alte Europa sind. Was in Amerika abgeht, bleibt nicht in Amerika. Die Kontroversen um Einwanderung, Rassismus, Waffenbesitz oder Abtreibung haben Züge eines kulturellen Bürgerkriegs. Er geht Hand in Hand mit dem Aufstieg populistischer Parteien, zumeist auf der äußersten Rechten. Ein Blick auf Frankreich zeigt, wie stark diese Tendenzen auch in Europa Fuß gefasst haben. Bei den jüngsten Parlamentswahlen zogen populistische, antiwestliche Kräfte von ganz rechts und ganz links die absolute Mehrheit der Stimmen auf sich.

Der zweite ursächliche Faktor für die Krise der liberalen Demokratien ist Überdehnung und Hybris: eine allzu sorglose Selbstgewissheit sowohl nach innen wie nach außen. Nach außen wurde diese Hybris am deutlichsten im Irakkrieg. Damit wurde die Büchse der Pandora geöffnet, mit Wirkung bis heute. Die Stärkung des Iran als regionale Hegemonialmacht ist ebenso eine Folge der Irak-Intervention wie die Erosion der Glaubwürdigkeit des Westens (insbesondere der USA) als Verteidiger des Völkerrechts und einer regelbasierten internationalen Ordnung. Die »double bind«-Politik des Westens gegenüber den nach Unabhängigkeit strebenden Nationen Lateinamerikas, Asiens und Afrikas hat eine lange Geschichte, aber seit dem Vietnam-Krieg hatte sie selten so verheerende Folgen wie bei der Irak-Intervention.

Der dritte Faktor ist der Aufstieg selbstbewusst auftrumpfender autoritärer Mächte. Dazu zählt die abgebrochene Demokratisierung in Russland, die in der Rückkehr zu einem harten Autoritarismus mündete. Mit dem jüngsten Krieg gegen die Ukraine und der wachsenden Gleichschaltung nach innen sind die totalitären Züge des Putin-Regimes sichtbar geworden. Parallel endete in China die Phase der vorsichtigen Öffnung mit der Duldung eines gewissen Grades an ideellem Pluralismus. Sie wurde abgelöst von einem digitalen Totalitarismus neuen Typs. China ist eine neue Art der Herausforderung für liberale Demokratien, weil das chinesische Regime eine Kombination von Elementen darstellt, die wir lange für unvereinbar gehalten haben: eine harte Diktatur mit totaler Kontrolle über die Gesellschaft verbindet sich mit einem hohen Grad an ökonomischer Dynamik und einer zunehmend wissensbasierten Innovationsfähigkeit.

Insofern stellt China eine ganz andere Herausforderung dar als es die Sowjetunion je war und Russland heute ist. Beide bilden gemeinsam das Zentrum einer neuen revisionistischen Internatio-

nale, die auf Umsturz der liberalen Weltordnung zielt, die sie mit der Vorherrschaft des Westens in eins setzen.

Der Ukrainekrieg als Bewährungsprobe

Vor diesem Hintergrund ist der Ukrainekrieg ein Härtestest für den Westen, ob wir uns als handlungsfähige Kraft oder als »lame duck« erweisen. Putin spekuliert der Ermüdung des Westens, mit der schrumpfenden Bereitschaft, militärische und ökonomische Ressourcen für die Ukraine aufzuwenden. Wenn man Putins Kriegsrede vom 24. Februar liest – und das sollte man tun – dann ist völlig klar, dass der Angriff auf die Ukraine für ihn Teil eines umfassenderen Krieges gegen den Westen ist. Es geht um den Umsturz der vom Westen – im Kern von den USA – dominierten internationalen Ordnung. Für Putin zählen machtpolitisch nur die USA – die Europäer sind in seinen Augen nur Vasallen Amerikas. Deshalb richteten sich auch die russischen Forderungen für eine Neuordnung der europäischen Friedensordnung Ende letzten Jahres an Washington, nicht an Brüssel, Berlin oder Paris.

Der Ukraine-Krieg hat ganz unterschiedliche Dimensionen, die alle weit über eine regionale Angelegenheit hinausweisen. Er ist erstens ein Kolonialkrieg, der auf die Rückeroberung der Ukraine als Kolonie des russischen Imperiums zielt. Er ist zweitens eine geopolitische Auseinandersetzung mit dem Westen. Er ist drittens ein Angriff auf die fundamentalen Prinzipien der postsowjetischen europäischen Friedensordnung. Und er ist viertens Teil der neuen globalen Auseinandersetzung zwischen autoritären Mächten und Demokratien.

Dass ein Mitglied des UN-Sicherheitsrats, das dazu berufen ist, das Völkerrecht zu hüten, so massiv das Völkerrecht mit Füßen tritt, ist eine Zäsur für die internationale Ordnung, die uns vor eine ganz neue Konfliktsituation stellt. Putin hat schon in seiner Rede zum 75. Jahrestag des Sieges im »Großen Vaterländischen Krieg« sehr klar gesagt, was seine ordnungspolitischen Vorstellungen sind: zurück nach Jalta, zurück zum Konzert der Großmächte. Das hat er jüngst bekräftigt in einem inszenierten Gespräch mit jungen Unternehmerinnen und Unternehmern in Moskau. Dort legte er seine Weltsicht in klaren Worten dar: die Welt unterteilt sich in Staaten, die absolute Souveränität im Carl Schmidt'schen Sinne ausüben können – eine Souveränität, die an keine Regeln und Normen gebunden ist –, und einer Vielzahl abhängiger Staaten mit begrenzter Souveränität. Das ist die Rückkehr zur Breschnew

Doktrin, zu einer hierarchischen Weltordnung, die dominiert wird von einer Handvoll von Großmächten, die in ihrer jeweiligen Einflusszone schalten und walten können wie sie wollen.

Ich bin nicht so naiv zu denken, die heutige Weltordnung sei frei von Einflusszonen. Die Frage ist aber, ob wir das als das definierende Element einer neuen internationalen Ordnung akzeptieren mitsamt der damit verbundenen Hierarchie von Staaten – auf der einen Seite eine Handvoll Großmächte, die an keine Regeln gebunden sind, auf der anderen Seite eine Vielzahl abhängiger Staaten, die kein Recht auf volle Souveränität haben, kein Recht auf Unabhängigkeit und Selbstbestimmung. Das wäre eine radikal andere Welt als die, in der wir heute leben.

Im Windschatten des Ukrainekriegs hat China – das wurde bei uns kaum rezipiert – die Souveränität und Jurisdiktion über die Straße von Taiwan reklamiert. Damit beansprucht Peking die Kontrolle über die Lebensader Taiwans und zugleich über einen der wichtigsten Seewege Asiens. China wird sehr genau beobachten, wie die Auseinandersetzung um die Ukraine weitergeht. Sie ist ein Präzedenzfall nicht nur für Taiwan. Es gibt weltweit eine ganze Reihe territorialer Dispute. Wenn der Westen sich in der Ukraine als schwach erweist, dann ist das eine Einladung, territoriale Ansprüche mit Gewalt durchzusetzen.

Kurzfristig sieht es so aus, als ob der Westen sich berappelt hätte, als sei der Ukraine-Krieg ein Katalysator für eine neue Geschlossenheit und Entschlossenheit des Westens. Das gilt auch für die NATO, die von Präsident Macron ja schon für hirntot erklärt wurde. Jetzt kommen plötzlich Finnland und Schweden um die Ecke und wollen Mitglied werden. Die NATO geht als Rückgrat transatlantischer Sicherheit gestärkt aus diesem Konflikt hervor. Ob sich der Westen allerdings auf längere Sicht als prägende Kraft der internationalen Ordnung behaupten kann, das hängt noch von anderen Faktoren ab.

Ein Fünf-Punkte-Programm für den Westen

Den ersten Punkt hat Kanzler Scholz gestern Abend schon angesprochen: Die Zukunft der Demokratie entscheidet sich global. Wir brauchen eine Erweiterung des Westens um eine globale Allianz der Demokratien. Keinesfalls sollten wir die Strategie der Demokratieförderung und die weltweite Unterstützung demokratischer Kräfte aufgeben. Statt einem neuen Kulturrelativismus zu huldigen, für den andere »Kulturkreise« nicht

demokratiefähig sind, sollten wir eine Politik der demokratischen Vorwärtsverteidigung einschlagen. Wir können und wollen die Demokratie nicht mit Waffengewalt exportieren, aber wir sollten uns offensiv zum universellen Geltungsanspruch von Demokratie und Menschenrechten bekennen. Gleichzeitig sollten wir die Zusammenarbeit mit Staaten festigen, die hin- und herschwanken zwischen Autoritarismus und Demokratie, aber zumindest keine erklärten Gegner des Westens sind.

Eine engere Verflechtung der Demokratien reduziert - zweitens - auch die strategische Abhängigkeit von unseren autoritären Gegenspielern. Die alte Trennung zwischen Außenwirtschaftspolitik und Sicherheitspolitik, auf der das Modell Deutschland beruhte, ist vorbei. Schärfer formuliert: Bisher basierte unser ökonomischer Wohlstand darauf, dass wir unsere Sicherheit an die USA auslagerten, unsere Energieversorgung an Russland und unser ökonomisches Wachstum an China. Alle drei Prämissen sind nicht zukunftsfähig. Das bedeutet nicht Rückzug in das europäische Schneckenhaus, nicht Autarkie, sehr wohl aber die Reduzierung strategischer Abhängigkeiten von unseren autoritären Gegenspielern und eine intensivere Verflechtung mit heutigen und potenziellen Verbündeten, die USA eingeschlossen.

Das dritte Element ist eine neue Wehrhaftigkeit der liberalen Demokratien. Die hundert Milliarden Sondervermögen, um die Bundeswehr wieder auf die Höhe der militärischen Anforderungen zu bringen, sind eine Anzahlung auf die Abschre-

ckungsfähigkeit des Westens. Das schließt eine stärkere sicherheitspolitische Eigenverantwortung Europas ein - nicht als Alternative, sondern als Komponente innerhalb der Nato.

Das vierte Element ist eine flexible Kombination der Abschreckung und Eindämmung Russlands, Chinas, des Iran und anderer gegnerischer Mächte mit einer Politik selektiver Zusammenarbeit. Es gibt globale Probleme, die eine Zusammenarbeit über Systemgrenzen hinweg erfordern - an erster Stelle der Klimawandel, aber auch die Einhegung des nuklearen Wettrüstens oder die Resilienz gegenüber Pandemien.

Das fünfte, vielleicht das wichtigste Element ist eine Erneuerung der Strahlkraft liberaler Demokratie nach innen und nach außen. Das betrifft unsere Innovationsfähigkeit und ökonomische Dynamik ebenso wie unsere Fähigkeit, die großen transformativen Herausforderungen wie den Klimawandel und die digitale Revolution auf eine Weise zu bewältigen, die unsere Gesellschaften nicht auseinandertreibt. Dazu gehört auch Sicherheit im Wandel zu gewährleisten, also das Mindestmaß an gesellschaftlicher Stabilität und individueller Kontinuität, das es braucht, damit sich Gesellschaften auf das Risiko massiver Veränderungen einlassen. Nicht zuletzt geht es um die Einhegung der sozialen und kulturellen Polarisierung unserer Gesellschaften. Wenn uns das gelingt, ist mir um die Zukunft des demokratischen Westens nicht bang.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



Demokratie(n) in der Krise

Prof. Dr. Michael Zürn, Direktor der Abteilung Global Governance am Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin (WZB) und Professor für Internationale Beziehungen an der Freien Universität Berlin

Der Titel, zu dem ich sprechen soll, lautet »Ist die Demokratie in der Krise?« Wir haben die letzten zwei Tage viel über die Demokratie in der Krise gesprochen. Insofern ist es vielleicht auch etwas unglücklich, wenn ich jetzt den Versuch starte, hier zum Ende der Tagung noch vertiefend einzusteigen. Der Formulierung, die Herr Thierse gestern gebraucht hat, dass die Demokratie in Deutschland vielleicht nicht in der Krise sei, aber vielen Gefährdungen ausgesetzt ist, schließe ich mich gerne an.

I.

Beginnen möchte ich dabei mit dem wahrscheinlich besten Demokratiebarometer, also die beste Form der Messung von Demokratie, die wir zur Verfügung haben. Die sogenannten »Varieties of Democracy« (V-Dem-Datensatz) des Expert:innen-Teams aus Göteborg enthält alle Demokratien der Welt, seit dem Jahr 1900 und wurde entlang von 82 Indikatoren kodiert. Auch da gibt es natürlich Probleme, aber es ist wichtig die gesamte Entwicklung seit dem 19. Jahrhundert in den Blick zu nehmen. Und zwar sowohl was die absolute Anzahl der Demokratien als auch den relativen Anteil an Demokratien aller Staaten in der Welt gemessen an verschiedenen Demokratiekonzepten betrifft. Wir sehen dabei ein seit 1940 dramatisch angestiegenes, lineares Wachstum; ein steiler Anstieg sowohl in der absoluten Anzahl der Demokratien, als auch im weltweiten Anteil an Demokratien. Wenn man sich diese Entwicklung anschaut, scheinen die Thesen vom Siegeszug der Demokratie der 1990er Jahre gar nicht so absurd. Wir sehen aber auch einen Einbruch in der Zeit nach dem Irakkrieg. Die Intervention der USA im Irak ist nach wie vor ein historisches Datum und hat die Attraktivität und die Glaubwürdigkeit des Westens symbolisch stark angegriffen. Dieser Bruch ist wichtig und zeigt sich in aller Klarheit in den Daten. Es scheint also wahrscheinlich, dass die kontingente historische Konstellation, die zur Ausbreitung der Demokratie führte, ausläuft und ein durchaus besorgniserregender Einbruch im Demokratieteil einsetzt, vergleichbar mit den 1930er Jahren.

II.

Aber woran liegt das? Branko Milanović, ein weltbekannter Ungleichheitsforscher, hat die berühmte Elefantenkurve entwickelt. Diese Kurve gibt die prozentualen Einkommenszuwächse einzelner Personen in der Weltgesellschaft wieder: Die ärmsten Individuen stehen ganz links, die reichsten ganz rechts. Die Daten enden zeitlich an der Stelle, wo der Einbruch der Demokratien beginnt – nämlich zu Ende des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts. Ich versuche die Grafik, die sie im Hintergrund sehen, in einfache Worte zu fassen. Beginnen wir mit den ärmsten Menschen der Welt. Die konnten in dem betrachteten Zeitraum kaum Zuwächse verzeichnen. Das ist ein Skandal. Für die Attraktivität der Demokratie sind allerdings zwei andere Entwicklungen besonders problematisch. Zum einen der große Zuwachs an ökonomischem Wohlstand, der zwischen 1988 und 2008 in der (unteren) Weltmittelschicht stattgefunden hat und zwar hauptsächlich in China und in anderen asiatischen Staaten. Man sieht hier, dass im Kopfteil des Elefanten bis zu 80 % reale Einkommensgewinne verbucht werden. Erst bei drei Vierteln der Wegstrecke auf der X-Achse gibt es einen steilen Abfall. Der Rüssel reicht bis zum Boden. Nur die Spitze des Rüssels, die für den reichsten Prozentteil aller Menschen steht, zeigt wieder scharf nach oben. Im Klartext: Die neue Weltmittelschicht in den Schwellenländern – vor allem Ostasiens – und die Reichsten dieser Welt profitierten massiv von der Globalisierung; die Einkommensschwächsten in Afrika und der alte Mittelstand in den wohlhabenderen Ländern hatten dagegen ein geringes Wachstum und einen relativen Wohlstandsverlust zu beklagen.

Mit den beiden Endpunkten zeigt sich die Kehrseite des Kapitalismus auf internationaler Ebene und das daraus resultierende ungleiche globale Gefüge. Der drastische Rückgang von Bevölkerungsanteilen in absoluter Armut in Asien, insbesondere in China, machen wiederum den leistungsstarken Charakter des Kapitalismus deutlich. In dieser Region haben wir ein dramatisches Wachstum, was zumindest zu dem Zeitpunkt noch höher war als das Wachstum der Superreichen. Dass es ausgerechnet ein Land, dessen

Regierungssystem nicht demokratisch ist, eine solche Wohlstandsmehrung schafft, kratzt allerdings am Image des Erfolgsmodells Demokratie. Hierin besteht das erste Problem für die Demokratie.

Die einzige Gruppe im oberen Drittel, die in den letzten 30 Jahren keinen Wohlstandszuwachs erfahren hat – inflationsbereinigt sogar leichte Wohlfahrtseinbußen – ist im Kern die Arbeiterschaft und der untere Mittelstand im Westen, also die Mehrheiten in den alten Demokratien. Aber nicht alle: Der Rüssel der Kurve, der die Spitzenverdiener:innen im Westen darstellt, geht vergleichbar steil nach oben. Das ist das zweite Problem für die Demokratie.

Wenn man diese zwei Probleme nun zusammendenkt und in ihrer historischen Tiefe deutlich macht, wird eine grundlegende Annahme in Frage gestellt: Etwa 200 Jahre lang war im Weltgeist einigermaßen klar und unmissverständlich eingeschrieben: Wenn du frei konsumieren, ein gutes Leben und noch bessere Perspektiven für deine Kinder haben möchtest, musst du in einer westlichen Demokratie leben. Nun gibt es allerdings einen Wandel. Wenn man in Westeuropa die Menschen fragt »Wird es Ihren Kindern besser gehen als Ihnen selbst?« sagen 80 % der Befragten: »Nein, es wird nicht besser gehen, wahrscheinlich eher schlechter.« Stellt man dieselbe Frage in China, sagen 80 % »Ja«. Auch wenn solche Zahlen mit Vorsicht zu genießen sind, ist das natürlich ein Problem für demokratische politische Systeme. Diese Entwicklung verweist auf eine tiefliegende Gefährdung für die Demokratie in unserer heutigen Zeit.

III.

Die Elefantenkurve beschreibt ein allgemeines Wettbewerbsproblem liberaler Demokratie. Der konkrete Rückgang des Anteils der Demokratien bzw. der Demokratiequalität in der Welt ist aber dem Aufstieg autoritärer Populist:innen in allen Teilen der Welt geschuldet.

In einer Grafik *Demokratische Regression von 2000 bis 2019*¹ sind acht Länder mit autoritären Potentaten aufgelistet: Brasilien (Bolsonaro), Indien (Modi), Ungarn (Orbán), Polen (Kaczyński), Russland (Putin), Türkei (Erdoğan), USA (Trump) und Venezuela (Maduro). In diesen Ländern, in denen autoritäre Populisten zumindest für einige Jahre an der Macht waren, nimmt die Demokratiequalität ganz deutlich ab. Die schwarzen Punkte stehen für die Jahre, an denen autoritäre Popu-

listen regieren; wir sehen aber auch, dass die Verschlechterung teilweise schon vorher stattfand.

Wenn autoritär-populistische Bewegungen nicht wie bisher in Westeuropa in der Opposition gehalten werden können, sondern an die Macht geraten, dann untergraben sie die demokratischen Institutionen. Das gilt insbesondere für Polen, Ungarn, die Türkei als die dramatischen Fälle; an der Stelle sind aber auch vier Jahre US-Politik unter Trump zu erwähnen. Als Land, in dem es keine deutliche Verschlechterung zu verzeichnen gibt, ist Russland zu nennen, aus dem ganz schlichten Grund, weil dort eben »der autoritäre Populist« schon in den 1990-er Jahren die Macht übernommen hat und seit der Jahrtausendwende bereits ein vollständig autoritäres populistisches Regime aufgebaut hat.

Staaten mit autoritär-populistischen Regierungen sind im Kern dafür verantwortlich, dass sich ein Einbruch im Aufstieg der Demokratien herauskristallisiert hat. Dabei verwende ich nicht wie viele in der vergleichenden Populismusforschung einen sehr breiten Begriff des Populismus. Es wird häufig gesagt, dass beim Populismus eine dünne Ideologie im Vordergrund steht, die sich vor allem durch den Gegensatz von Elite und Anti-Elite hervorhebt und aus diesem Grund sehr offen gegenüber verschiedenen Gastideologien ist welche beliebig kombiniert werden können. Diese breite Definition von Populismus, die sich nur am Anti-Elitismus festmacht, halte ich für unzureichend, weil sich zu viele falsch-positive Beispiele unter dem Decknamen dieses Begriffs reproduzieren ließen. Beispielsweise ließe sich Griechenlands linkspopulistische Regierung genauso darunter fassen, wie die Leipziger Demonstranten im Jahre 1989, die einst sagten, »Wir sind das Volk«; oder Karl Liebknecht, der 1914 in seinen Reden das Militär und die militärische Elite anprangerte, welche die einfache Arbeiterklasse, die den Wohlstand produzierte, ausbluten ließe, um ihre eigenen Interessen zu verfolgen.

Insofern würde ich gerne im Folgenden über einem ganz bestimmten Typus von Populismus reden und das ist der autoritäre Populismus. Nach heutigen Maßstäben hat der autoritäre Populismus aus meiner Sicht mindestens vier Merkmale. Das erste ist, dass er antipluralistisch ist, d.h., dass es sich um eine relativ homogene Volksvorstellung handelt, die dazu tendiert, das Volk eng zu definieren und vor allem Gruppen anderer ethnischer Herkunft auszuschließen, um dadurch eine Einheitlichkeit, eine Homogenität

herzustellen. Er ist hochgradig nationalistisch in dem Sinne, dass jede Verantwortung, jedwedes Interesse an Mitmenschen, die außerhalb der Grenzen eines Landes leben, abgelehnt wird. Der Slogan »America First« bringt das beispielsweise sehr gut zum Ausdruck. Ein weiteres Merkmal ist, dass er dezisionistisch ist, weil er im Grunde davon ausgeht, dass politische Einstellungswünsche und Interessen gegeben sind, sie gar nicht diskursiv entwickelt werden müssen und es daher nur darum geht, die »richtigen« Entscheidungen umzusetzen. Dadurch ist der autoritäre Populismus hochgradig mehrheitsfixiert, weil es um den Mehrheitswillen geht; es geht nicht um Minderheitenrechte, es geht nicht um Prozeduren, sondern darum, dass Entscheidungen dezisionistisch umgesetzt werden müssen, durch den autoritär-populistischen Leader. Dies brachte ein Wahlplakat für Heinz-Christian Strache in Österreich recht treffend zum Ausdruck auf dem stand: »Er weiß, was wir wollen.« Und wenn einer weiß, was wir wollen, dann muss man natürlich nicht mehr darüber reden und es bedarf keiner Debatten mehr.

IV.

Der autoritäre Populismus ist als Folge einer neuen Konfliktlinie in den westlichen Demokratien entstanden. Die neue Konfliktlinie ist ergänzend zu der absolut dominanten Konfliktlinie in der Politik des 20. Jahrhunderts hinzugetreten. Der zweite Teil des 20. Jahrhunderts war geprägt durch den Gegensatz zwischen Links und Rechts, zwischen Kapital und Arbeit, zwischen – wenn man so will – Sozialismus und Liberalismus, zwischen denen, die für mehr Markt waren und denen, die für mehr staatliche Eingriffe in den Markt waren. Diese etablierte Konfliktlinie entstand strukturell gesprochen mit der industriellen Revolution, er äußerte sich in verschiedenen Ideologien (Liberalismus vs. Sozialismus) und wurde durch bestimmte Parteien vertreten (konservative oder sozialdemokratische/sozialistische Parteien).

Die neue Konfliktlinie tritt zusätzlich zur alten Konfliktlinie auf und schafft de facto einen zweidimensionalen politischen Raum. Die grundlegende Revolution, so kann man zumindest argumentieren, die diese neue Konfliktlinie hervorgerufen hat, ist die der Globalisierung. Sie hat – ebenfalls sozial-strukturell betrachtet – Globalisierungs-Gewinner und Globalisierungs-Verlierer hervorgebracht. Sie hat zwei Ideologien geschaffen, die durch die folgenden Gegensätze geprägt sind: eher offene versus eher geschlossene Grenzen; universelle Rechte versus nationale Gemein-

schaften; für die Unterstützung internationaler Institutionen versus das Hochhalten der nationalen Souveränität. Im Ergebnis steht ein kosmopolitischer Pol (Grüne) und ein kommunitärer Pol (AfD) gegenüber.

Im Extremfall führt der zweidimensionale politische Raum in westlichen Demokratien mit einem proportionalen Wahlsystem dazu, dass wir nicht mehr eine Zweiteilung zwischen 50 % links und 50 % rechts haben, sondern ein Parteiensystem mit vier Eckpunkten – und jeder davon kann eben circa 25 % der Wähler:innen binden. Das ist die traditionelle Linke; die traditionelle Rechte (mit entsprechenden Teilen der CDU und FDP), am unteren Ende die autoritären Populist:innen (in unserem Fall die AfD, die zum Glück nicht ganz bei 25 % liegt, in anderen Ländern ist sie schon dort angelangt); und die Grünen. Die Grünen sind die Spitze des kosmopolitischen Pols der neuen Konfliktlinie, während die AfD den kommunitären, nationalistischen Pol repräsentiert. Das ist nun sehr allgemein gehalten, aber zusammenfassend möchte ich auf folgendes hinaus: Im Kern ist die Veränderung, die wir beobachten, politischer Natur – die Schwierigkeiten der heutigen Demokratie haben primär politische Ursachen.

V.

Die politische Erklärung basiert auf der Annahme, dass wir im Zuge dieser Konfliktlinie und somit im Zuge der Globalisierung eine Entfremdung von den demokratischen politischen Institutionen beobachten können. Dabei fungieren die eingangs beschriebenen Veränderungen in der ökonomischen Ungleichheit als zentrale Hintergrundbedingung. Aber die Unterschiede im Erfolg der einzelnen autoritär-populistischen Parteien können ökonomisch nur schwer erklärt werden. Deswegen ist eine politische Erklärung wichtig. Als Ausgangspunkt des politischen Erklärungsversuchs möchte ich einmal vorlesen, was der einflussreiche Demokratieforscher Robert Dahl bereits 1965 aufgeschrieben hat. Seiner Ansicht nach führe der Aufstieg der Volksparteien

zu einer Politik der Kompromisse, der Anpassung, der Aushandlung, der Verhandlung; einer Politik, die von professionellen und quasi-professionellen Eliten ausgeführt wird, die nur einen kleinen Teil der Gesamtbevölkerung ausmachen; einer Politik, die unideologisch und geradezu antiideologisch ist [...]. [Viele Bürgerinnen betrachten diese Form der Politik] als zu abgeschottet und bürokratisiert, zu abhängig

von Verhandlung und Kompromissen, als ein Instrument der politischen Eliten und Machttechniker. (Dahl 1965, S. 21 f.)

Der Aufstieg von je zwei dominanten und kompromissbereiten Volksparteien hat den Eindruck einer politischen Klasse entstehen lassen, die den Bezug zu den Bedürfnissen der breiten Bevölkerung verliert. Dies hat eben dazu geführt, dass eine große Zahl von Menschen die Frage verneint, ob sie glauben, noch einen Einfluss auf die Politik zu haben. Diese Entwicklung ist im Prinzip – in der Argumentation von Armin Schäfer und mir in unserem Buch »Die demokratische Regression« – eine Doppelte. Das eine Element ist die Krise der Repräsentation. Hier geht es nicht darum, dass jede einzelne Bevölkerungsgruppe, jede einzelne selbst definierte Identität vollständig vertreten sein muss. Aber es geht darum, dass bei der alten Konfliktlinie zwischen Kapital und Arbeit, auch die unteren Schichten, also die traditionelle Arbeiterschicht, im Parlament durch die sozialistischen und sozialdemokratischen Parteien vertreten war. Diejenigen, die heute das untere Drittel abgeben – ich sage jetzt mal ganz einfach die Bildungsfernen, diejenigen, die nicht Englisch sprechen oder keinen Zugang zu bestimmten Institutionen haben – haben keine Vertretung im Parlament, so wie es die Arbeiterschaft in der Zeit der alten Konfliktlinie hatte. Das führt eben dazu, dass sich viele nicht repräsentiert fühlen und politische Präferenzen haben, die sich in keiner Weise in den Entscheidungen des Parlamentes widerspiegeln.

Das Parlament trifft Entscheidungen, die mit den Präferenzen der oberen Bildungsschichten übereinstimmen. Ich behaupte nicht, dass Parlamente jemals eine optimale Repräsentation aller Menschen in einem Land waren. Schattschneider hat zurecht schon in den sechziger Jahren geschrieben, dass demokratischen Repräsentantinnen »mit einem heftigen Oberklassenakzent« (Schattschneider 1960, S. 35) singen würden. Das Problem ist heute aber verschärft: die untere Klasse hatte lange Zeit mit Leuten, wie z.B. in Deutschland Herbert Wehner, eine symbolische Repräsentation. Die bildungsfernen Schichten haben das heute nicht mehr.

Das zweite Problem ist: Die Parlamente selbst, die zentrale Mehrheitsinstitution, hat an Bedeutung verloren. Sie hat relativ gesehen an Macht verloren. Entscheidend ist für diese Entwicklung ist der Aufstieg von nicht-majoritären Institutionen. Unter der Kategorie der nicht-majoritären Institutionen fasse ich zusammen: internationale

Institutionen, europäische Institutionen, Zentralbanken, wenn man so will, auch Verfassungsgerichte und viele regulatorische Behörden. Alle Entscheidungsinstanzen, die wichtig sind, die wir brauchen – ich will das gar nicht in Frage stellen, natürlich brauchen wir z.B. globale Klimapolitik –, die aber dazu führen, dass die Entscheidungen der Parlamente an Bedeutung verloren haben. Anhand von Indikatoren kann man den uniformen Anstieg solcher nicht-majoritärer Institutionen in allen Teilen der Welt für 16 Länder sehen.²

Das Wichtige ist nun, dass diese Institutionen gerade in der Auseinandersetzung zwischen dem kosmopolitischen Pol und dem kommunitären Pol der neuen Konfliktlinie nicht unparteiisch sind. Sie neigen eindeutig dem Kosmopolitismus zu. Europäischen Institutionen sind eben für Europa; Verfassungsgerichte sind eben für Individualrechte und nicht für die Mehrheit da; und Zentralbanken sind eben für offene Ökonomien und nicht für erhebliche Staatseingriffe. Wir haben anhand einer automatisierten Inhaltsanalyse öffentliche Sprecher:innen in ihren Äußerungen bei ihren Reden auf einer Skala zwischen eins und vier untersucht. Während die parlamentarischen Sprecher:innen mit ihren Äußerungen in der Mitte zwischen Kosmopolitismus und Kommunitarismus liegen, haben die Äußerungen aller Vertreter:innen in nicht-majoritäreren Institutionen einen ganz klaren Bias zugunsten der kosmopolitischen Position. Daher werden die nicht-majoritäreren Institutionen von bildungsfernen, kommunitären Gruppen als nicht mehr politisch neutral angesehen. In Verbindung mit dem Machtzuwachs solcher nicht-majoritären Institutionen führt dies dazu, dass Menschen aus den unteren Bildungsschichten auf die Fragen *Können Menschen Politik beeinflussen?* und *Haben Menschen Mitsprachemöglichkeiten?* mit mehrheitlich »nein« antworten. Zudem gibt es eine enge Korrelation zwischen diesen Aussagen und der Wahl autoritär-populistischer Parteien.

Zugespitzt formuliert: es ist das politische System, das das Problem hervorruft. Wenn man etwa das Parteiprogramm der AfD anschaut, wimmelt es vor Begriffen wie etwa »Lügenpresse«, »Systemparteien«, »grün-versifft Systeme«, es kommen aber sehr wenig zu konkreten Politiken darin vor. Und das hat ja eine Entsprechung. Das Pew Center (Wike et al. 2019)³ hat 2019 gefragt *Glauben Sie, dass die gewählten Offiziellen in ihrem Lande sich dafür interessieren, was Leute wie Sie denken?*, sagen nur 33 % in Deutschland »ja«, d.h. 67 % sagen in Deutschland das Gegenteil. Im

nationalen Vergleich steht Deutschland dabei sogar noch relativ gut da. In Großbritannien und insbesondere Frankreich fällt diese Frage nochmals deutlich negativer aus. Wenn man nun aber fragt: *Stimmen Sie den Gleichstellungspolitiken zu?*, dann sagen in allen drei Ländern über 90 % der Menschen »ja«. Hier zeigt sich, dass es sich nicht nur um einen Backlash der alten weißen Männer handelt, sondern primär die Frage der Gleichstellungspolitiken im Vordergrund steht, die Unterstützung in der Bevölkerung findet. Auch die ökonomische Erklärung wirft entscheidende Zweifel auf: Denn sogar im Westen sagt eine entscheidende Mehrheit der Leute, es geht Ihnen besser als 1991. Also auch die Ungleichheitserklärung ist zumindest partiell problematisch, weil das Gefühl, dass die eigene ökonomische Lage schlecht ist, eher abgenommen hat, obwohl die Ungleichheit größer geworden ist. Der Punkt ist: Es sind nicht die Politiken, es ist das politische System.

VI.

Ich will zum Abschluss den Blick in die Zukunft eröffnen und die Frage aufwerfen: Wie geht es weiter? Wir haben seit der Finanzkrise eine historisch kaum dagewesene Verdichtung von globalen Krisen: Die Finanz-, die Migrations-, die Corona-Krise und jetzt den Krieg in der Ukraine. All diese Krisen haben in gewisser Weise einen Brennglaseffekt. Sie zeigen wie mit einer Lupe die Verschiebungen in den politischen Systemen auf. Denn diese Krisen sind einerseits die Stunde der Exekutive, nicht die Stunde des Parlamentes. Aber hinter der Exekutive stehen natürlich sehr häufig die Expert:innen und die europäischen Institutionen. Gerade bei diesen großen Fragen – ich formuliere es jetzt mal so plastisch –, zeigt sich, wer das Sagen hat. Wenn wir in zehn Jahren über diese Krisen nachdenken, dann werden in unserem Kulturraum vor allem zwei Namen im Vordergrund stehen: Draghi und Drostens. Und das sind eben die Vertreter der nicht-majoritären Institutionen.

Gleichzeitig sollten wir aber nicht aus den Augen verlieren, dass die ersten beiden Krisen, die Finanzkrise und die Migrationskrise, den autoritär-populistischen Parteien voll in die Hände gespielt haben. Das Bild hat sich hingegen bei der Corona-Krise und dem Krieg in der Ukraine gedreht. Bei den letzteren beiden Krisen sind die Fehler der Bauchentscheidungen durch den autoritär-populistischen Leader deutlich geworden. Während der eine (Trump) empfiehlt zu prüfen, ob das Einnehmen von Desinfektionsmitteln

sinnvoll wäre, spricht der andere (Bolsonaro) von einem »Grippchen«. Es wurde schnell klar, dass vor allem diese, aber auch andere autoritär-populistisch regierten Länder, erheblich schlechter auf die Pandemie reagiert haben, als die meisten Demokratien. Und im Falle des Krieges in der Ukraine zeigt sich in gewisser Weise die böse Fratze des autoritären Populismus, denn de facto war Putin der erste autoritäre Populist. Er gewann Anfang der Neunziger Jahre mit einem nationalistischen Programm die Wahl, in einem System, dass er längst noch nicht kontrolliert hatte, das sozusagen den Hoffnungsschimmer der Demokratisierung in sich trug, und dieses System hatte er systematisch über zwanzig Jahre untergraben mit den üblichen Maßnahmen, die wir jetzt auch in Polen, Ungarn, etc. sehen (Aussetzung der Gerichte, Kontrolle der Massenmedien, Repression der Opposition). Gewonnen hat er aber in einer freien, fairen Wahl mit einem stark nationalistischen, wenn nicht gar mit einem autoritär-populistischen Wahlprogramm.

Was wir also sehen, ist in gewisser Weise eine vorübergehende Schwächung des autoritären Populismus, weil eben Corona und der Krieg in der Ukraine gegen die autoritär-populistischen Parteien arbeiten. Das lässt sich in Deutschland auch an den Wahlergebnissen beobachten. Jedoch werden, das ist das zentrale Argument aus meinem Vortrag, die Ursachen des autoritären Populismus nicht verschwinden. Die Ursache liegt tiefer, sie liegt in der Veränderung der demokratischen Praktiken. Wenn autoritär-populistische Parteien zukünftig wieder von der Bildfläche verschwinden sollten, wäre die Ursache des Problems noch lange nicht behoben. Sie könnte sich auch leicht in anderen Symptomen als der Wahl autoritär-populistischer Parteien äußern.

Anmerkungen:

¹ Schäfer/Zürn (2021), S. 173

² Zürn (2021), S. 11

³ Wike et al. (October 15, 2019): European Public Opinion Three Decades After the Fall of Communism: <https://www.pewresearch.org/global/2019/10/15/european-public-opinion-three-decades-after-the-fall-of-communism/> (aufgerufen 15.8.2022)

Literatur:

Dahl, Robert A. (1965), »Reflections on opposition in Western democracies«, in: *Government and Opposition* 1, S. 7-24.

Milanović, Branko (2016), *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press.

Schäfer, Armin/Zürn, Michael (2021): *Die demokratische Regression*. Berlin: Suhrkamp.

Schattschneider, Elmer E. (1960), *The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America*, New York: Holt, Rinehardt and Winston.

Zürn, Michael (2021), »How Non-Majoritarian Institutions Make Silent Majorities Vocal: A Political Explanation of Authoritarian Populism.

Perspectives on Politics«, 1-20. doi:10.1017/S1537592721001043



Demokratie oder Klimaschutz?

Anja Paolucci, Klimaaktivistin, Sprecherin von Fridays for Future Bayern; Merit Willemer, Klimaaktivistin, Fridays for Future

Anja Paolucci: Klimaschutz oder Klimakatastrophe

1,5°, 2° oder 3° Erhitzung.

Bereits bei 1,1° globaler Erwärmung fallen in Indien wegen der Hitze Vögel tot vom Himmel und weltweit sterben tausende Menschen an Hitze. Währenddessen muss Italien sein Wasser rationieren und erwartet den Verlust von 1/3 seiner Ernte durch Dürre. Weltweit leiden 700 Millionen Menschen Hunger und Stürme fallen so heftig aus, dass 2021 Spitzenwindgeschwindigkeiten von 180 km/h gemessen wurden.

Eine weitere Erhitzung wird noch verheerendere Folgen nach sich ziehen. Je nach Erhitzungsgrad werden bis zu 39% der Arten in terrestrischen Ökosystemen vom Aussterben bedroht sein. Milliarden zusätzliche Menschen werden durch Krankheiten wie das Denguevirus bedroht sein. Bereits bei 1,5 Grad werden in einigen Regionen harte Anpassungsgrenzen in der Wasserversorgung erreicht werden und bei 2° werden auch bei Grundnahrungsmitteln Anpassungsgrenzen erwartet.

Wenn wir über Klimaschutz reden, dann geht es um die Frage: Klimaschutz oder Klimakatastrophe

Merit Willemer: Klimaschutz oder Demokratie

Der Titel des Panels ist ja ein bisschen reißerisch: Demokratie oder Klimaschutz?

Und auf den ersten Blick scheint eine grüne Diktatur ja sehr einfach. Ich wundere mich ehrlich gesagt sehr über diese Idee. Wollen wir wirklich in einer Diktatur leben? Gab es diesen Vorschlag jemals ernsthaft? Wieso wird darüber überhaupt debattiert? (Was ja auch ein bisschen paradox ist.)

Dieser Mythos, dass Klimaschutz gleich antidemokratisch ist, wurde gesät, um Aktivistinnen und Aktivisten wie uns den Wind aus den Segeln zu nehmen.

FFF ist eine Bewegung, entstanden 2019 von jungen Schüler*innen, Azubis und Studis. Aus dem tiefsten Willen gehört zu werden. Und die politische Teilhabe zu bekommen, die wir nicht haben.


Für mich ist das, mit das Demokratischste was es gibt. Und dass dies möglich ist, ist ein demokratisches Privileg. Die indische FFF-Aktivistin Disha, sagte: »Was deutsche Aktivist:innen in Talkshows bringt, bringt uns ins Gefängnis.«

Und wer einmal kurz drüber nachdenkt wird merken: Klimaschutz geht nur demokratisch. Klimaschutz braucht die Demokratie. Und die Demokratie braucht den Klimaschutz.

Wenn wir die Klimakrise eskalieren lassen, bedeutet das sehr viele Katastrophen. Und Katastrophen sind kein guter Nährboden für Demokratie.

Was vor uns steht, ist die vielleicht größte Transformation der Menschheitsgeschichte.

Dies ist eine Krise, die jede und jeden von uns betrifft. Und so brauchen wir auch jeden und jede um sie zu lösen. Jede Stimme muss gehört werden. Dann schaffen wir es auch das Gap, was gerade noch besteht, zu schließen: zwischen dem Umstand, dass Menschen sehen, dass es Maßnahmen braucht, aber gleichzeitig die Maßnahmen nicht akzeptieren.

So kommen wir auch vom Klimaschutz zu Klimagerechtigkeit. Wenn wir jetzt sehr viel richtig machen und diese riesen Transformation so gestalten, dass wir Ungerechtigkeiten, global und national auflösen, dann haben wir eine klimagerechte und demokratische Welt. 

Demokratie oder Klimaschutz?

Roger de Weck, ehem. Chefredakteur der Wochenzeitung Die Zeit und Generaldirektor der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft, Mitglied im Kuratorium der Theodor Heuss Stiftung

Die Stunde der Demokratie

In ganz Europa wollen Rechtspopulisten Politik und Medien vereinnahmen. Warum es jetzt dennoch Grund zur Zuversicht gibt

Konflikte zu entschärfen ist eine Kernkompetenz guter Demokratien. Die demokratischen Institutionen sorgen nur schon dafür, dass Menschen, die kaum je miteinander reden würden, sich austauschen müssen: angefangen bei den Volksvertretern. Idealerweise werden sie die andere Seite und ihre Beweggründe etwas besser begreifen. So finden sich im besten Fall Kompromisse zwischen Menschen unterschiedlichster Denkweise und Interessenlage. Und auch die Justiz stiftet Frieden, indem sie Streitfälle schlichtet oder regelt.

Wo die demokratischen Institutionen solide sind, ist die Gesellschaft einigermaßen befriedet – zudem führen Demokratien keine Kriege gegen Demokratien. Wo aber demokratische Institutionen ausgehöhlt werden, eskalieren Konflikte. Verkommen Parlament und Justiz zu Erfüllungsgehilfen des Diktators wie in Russland, sind sie kein Ort des Austarierens von Interessen. Mangels *Checks and Balances* steigen die Ressentiments und allmählich die Gewaltbereitschaft.

Im Westen behauptet sich die große Mehrzahl der Demokratien recht gut. Doch ist der demokratischen Kultur Sorge zu tragen. Sie bleibt gefährdet.

Einerseits besteht Grund zur Zuversicht. Die anti-aufklärerischen Reaktionäre sind vielerorts in die Defensive geraten. Donald Trump wurde abgewählt. Die AfD verliert eine Wahl nach der anderen. Der österreichische Kanzler Sebastian Kurz, Inbegriff des Kippens vom Konservativen ins Reaktionäre, ist weg. Die Schweizerische Volkspartei erodiert. Die polnischen Populisten beugen sich dem Außendruck der EU und verspüren den Innendruck der erstarkten Opposition.

Frankreichs Rassemblement National legte bei den Wahlen zur Nationalversammlung zu, aber seine Anführerin Marine Le Pen hatte nicht den Hauch einer Chance, Staatspräsidentin zu werden. Ein Sinnbild des Scheiterns ist Matteo Salvi-

ni: Dieser Anti-Europäer musste dem Pro-Europäer Mario Draghi zum Amt des italienischen Ministerpräsidenten verhelfen. So hat Salvini das politische Profil und zudem das Gesicht verloren, als dieser langjährige Verehrer von Wladimir Putin in der Ukraine unwillkommen war.

Westliche Rechtspopulisten und Putin-Bewunderer stoßen jetzt an Grenzen. Und seit dem Angriffskrieg des russischen Diktators besinnen sich auch bislang indifferente Bürgerinnen und Bürger auf den Wert der Demokratie. Das ist die gute Nachricht.

Andererseits bin ich ein sorgenvoller Optimist. Warum? Demokratie und Medien sind Kinder der Aufklärung. Die demokratischen Institutionen erweisen sich als ziemlich resilient. Aber ihr Fundament – die Aufklärung – bröckelt. Nicht einzig Politiker, auch Teile des Medienbetriebs höhlen die Werte der Aufklärung aus.

Heute ist guter Journalismus zusehends ein Verlustgeschäft. Guter Journalismus bedeutet: Ich suche die Information, prüfe diese Information, ich ordne sie ein, gewichte sie, erkläre sie, eventuell kommentiere ich sie, und bei Bedarf berichtige ich Falschinformationen. Das ist vernunftgeleiteter Journalismus im Sinne der Aufklärung.

Solche Informationsverarbeitung erfordert beträchtliche Kapazitäten in den Redaktionen, eine hohe Kompetenz der Journalistinnen und Journalisten – also Geld. Nachdem die Werbeeinnahmen zu Facebook & Co. abgewandert sind, können sich immer weniger Medien einen anspruchsvollen Journalismus leisten.

Mit Propaganda hingegen lässt sich heute viel Geld verdienen, durchaus im Zusammenspiel von Massenmedien und sozialen Medien. Also haben wir mehr Anbieter von Propaganda, und nicht nur russische oder chinesische. Abschreckendes Beispiel ist Fox News: Propaganda pur, kaum Interesse an den Fakten, vielmehr ein freihändiges Hantieren mit »alternativen Fakten« zu reaktionären, ideologischen, machtpolitischen Zwecken. Propaganda ist das Geschäftsmodell des Medienoligarchen Rupert Murdoch, des Milliardärs Vincent Bolloré in Frankreich, teils auch von

Bild TV. Propaganda ist viel kostengünstiger als Journalismus.

Auf diesem Hintergrund sollten öffentliche Medienhäuser gestärkt statt geschwächt werden. Die Antiaufklärer hassen ARD, ZDF, ORF oder SRF, weil deren Leistungsauftrag in den Werten der Aufklärung gründet. Und weil sie der Entzweiung der Gesellschaft entgegenwirken. Die USA sind auch deshalb dermaßen gespalten, weil starke öffentliche Medien fehlen, die alle Bürgerinnen und Bürger ansprechen und Brücken zwischen verfeindeten Lagern schlagen.

Die öffentliche Hand sollte künftig auch private Medien stützen. Beispielsweise gemäß dem schwedischen Modell: Es fördert kleinere Anbieter, die sich gegen herrschende Konzerne behaupten müssen. Schwedens bürgerliches Oppositionsblatt »Svenska Dagbladet« ist stark subventioniert. Das Argument verfängt da nicht, Staatsgeld schaffe Staatsabhängigkeit. Die Kontrolle von Medien durch westliche Oligarchen setzt der Demokratie viel stärker zu.

Gefährlich wird's für die Demokratie, wo übermächtige Wirtschaftsinteressen sich zulasten aller anderen Werte und Bevölkerungskreise durchsetzen. Das war die Fehlentwicklung der vier wirtschaftsliberalen Jahrzehnte. Reiche wurden reicher, Superreiche superreicher. Den Unterschichten wurde Sozialabbau am laufenden Band zugemutet. Und die Mittelschicht – von der schon Aristoteles schrieb, sie sei die Tragsäule der Demokratie – erodierte.

Das war ein Anschlag auf die Demokratie. Den verübten nicht nur Konservative wie die britische Premierministerin Margaret Thatcher oder der amerikanische Präsident Ronald Reagan. Auch Linkliberale beschleunigten die Fehlentwicklung – so Gerhard Schröder (der Europas größten »Niedriglohnsektor« schuf), Tony Blair und Bill Clinton. Clintons Schlagwort lautete: »It's the economy, stupid!« Es war der Primat des wirtschaftlichen Denkens über alle anderen Dimensionen. Auf diese Weise geraten Gesellschaften aus dem Lot. Bürgerinnen und Bürger, deren Aussichten verbaut werden, fühlen sich in der liberalen Demokratie schlecht repräsentiert. Sie flüchten sich in die Arme autoritärer Reaktionäre, die beteuern, sie seien die wahren Repräsentanten der »kleinen Leute«, wie das die AfD tut.

Trotzdem bleibe ich ein Kulturoptimist. Warum? Der Zeitgeist nimmt eine erfreuliche Wendung. Seit Jahrzehnten wurden fünf Ungleichgewichte

kritisiert und nicht korrigiert: zwischen Natur und Mensch, zwischen Arm und Reich, Frau und Mann, People of Color und Weiß, zwischen Politik und Wirtschaft. Die Pandemie und der Angriffskrieg auf die Demokratie haben da (noch) nichts grundlegend verändert, ja in der Wirklichkeit einiges verschlimmert. Aber die Denkweise vieler Zeitgenossen entwickelt sich zum Guten.

Erstens: Viele sagen, die Klimakrise sei nichts anderes als eine Pandemie in Zeitlupe – das Bewusstsein für die Erderhitzung schärft sich, und eine der wirksamsten Maßnahmen gegen Putin ist es ohnehin, weniger Energie zu verbrauchen.

Zweitens: Selbst der Internationale Währungsfonds, der zur Ungleichheit in der Welt beitrug, beteuert mittlerweile, wir müssten »den Teufelskreis der Ungleichheit durchbrechen«. So wie im Kalten Krieg die soziale Marktwirtschaft für Zusammenhalt und Stabilität westlicher Gesellschaften sorgte, so wird der Westen im Kräfterennen mit Russland und China wieder auf das gesellschaftliche Gleichgewicht achten müssen – sonst mehren sich die Reihen der Putin-Verehrer.

Drittens: Wie oft in Krisen hat sich während der Pandemie die herrschende Minderheit der Männer auf die systemrelevante Frauenmehrheit besonnen. Die Gleichstellung tut deswegen keine gewaltigen Schritte, aber es geht vorwärts; die Rückzugsgefechte der Populisten werden immer verzweifelter. Prägend ist nebenbei das Vorbild ukrainischer Frauen, die ihr Schicksal in die Hand nehmen oder sich in Kampfeinheiten einreihen.

Viertens: Mitten aus der Pandemie heraus erwuchs in Amerika und bald in Europa die Black-Lives-Matter-Bewegung, dank der es schwieriger geworden ist, rassistisch aufzutreten.

Fünftens kehrt die Einsicht zurück, dass es sehr wohl auch auf den Staat ankommt, da die öffentliche Hand in der Pandemie ganze Branchen retten musste. Und sowohl im neuen weltpolitischen Umfeld als auch bei der ökologischen Wende kehrt der Primat der Politik über die Wirtschaft zurück. Allemal erfordert eine griffige Umweltpolitik eine griffige Sozialpolitik – sonst zahlen die Schwächsten die Zeche und wenden sich erst recht den antiökologischen Populisten zu. Siehe den Aufstand der französischen »Gelbwesten« gegen höhere Steuern auf Treibstoffe.

Die Krisenerfahrung verändert das Denken – eine geistige Zäsur. Das ist eine Chance für die Arbeit an einer zeitgemäßen ökosozialen Demokratie.

Allemaal muss die Demokratie erneuert werden, um sie auf die Höhe des ökologisch-digitalen 21. Jahrhunderts zu bringen. Hier nur drei von zwölf »Vorschlägen für die Demokratie«, die ich im Buch »Die Kraft der Demokratie – Eine Antwort auf die autoritären Reaktionäre« skizziere.


Das schwächste Glied der Politik ist die Umwelt. Die natürlichen Ressourcen sollten deshalb institutionell gestärkt werden: in den Parlamenten zum Beispiel mit einer Umweltschweren und gewählten Umweltschweren, die jeden Gesetzesentwurf unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit prüfen und debattieren. Am ehesten wäre dies in fortschrittsfreudigen Ländern Nordeuropas zu verwirklichen, die bislang nur eine Parlamentschweren haben.

Weiter ließen sich direktdemokratische Elemente stärken. Direkte Demokratie ist die Demokratie des Internetzeitalters: Dank der sozialen Medien haben die Bürgerinnen und Bürger mehr Ausdrucksmöglichkeiten und möchten darum mehr Einflussmöglichkeiten. Direkte Demokratie trägt zur Balance zwischen Ausdrucks- und Einwirkungsmöglichkeiten bei, sie mindert Spannungen. Auch eröffnet sie der Ökologie bessere Chancen gegen die Bremsmacht der Lobbys.

Und schließlich: Die Demokratie wird durch die im Kern autoritären Internetplattformen Facebook

& Co. beschädigt. Deren Algorithmen spülen alles hoch, was emotionalisiert, polarisiert und den Diskurs vergiftet. Der Mechanismus fördert den reaktionären, antiaufklärerischen und antiökologischen Populismus. Plattformen, die den öffentlichen Raum privatisiert haben, sollten noch stärker an die Kandare genommen werden: am ehesten mithilfe einer EU-weiten Digitalbehörde, die sich vom Datenschutz über die Algorithmen bis hin zum Wegkauf fast aller wichtigen Start-ups mit sämtlichen Facetten der Digitalriesen auskennt – auf dass die Machtkonzerne einen ebenbürtigen Regulator haben.

Die Antwort auf den Rechtspopulismus wie auf den Angriffskrieg einer Diktatur ist nicht zuletzt eine handlungsfähige ökosoziale Demokratie. Eine Aufgabe nicht nur für linke Kräfte: Im Kalten Krieg waren es Christdemokraten wie Ludwig Erhard, die in der Bundesrepublik eine soziale Marktwirtschaft errichteten und damit die Demokratie festigten.

Die geistigen Voraussetzungen für eine aufgeklärte Politik verbessern sich. Obendrein sind nicht wenige Rechtspopulisten aus dem Tritt geraten. Das ist die Stunde der Demokratinnen und Demokraten! 

Hinweis: Der Beitrag ist in Christ&Welt/Die Zeit am 7. Juli 2022 erschienen.

Aus der epd-Berichterstattung

■ Menschen in »Zukunftsräten« politisch besser beteiligen

Niedrige Wahlbeteiligungen, populistische Kräfte - ist die Demokratie noch zu retten? Und bringt sie die Lösung für die Klimakatastrophe oder Hungerkrisen? Zu einer Tagung zu diesen Fragen in Tutzing kam politische Prominenz.

Von Jutta Olschewski (epd)

Tutzing (epd). In Umfragen sagen 28 Prozent der Deutschen, sie lebten in einer Scheindemokratie. Das ist eine der Zahlen, die immer wieder bei der Tagung »Zukunft der Demokratie« im Politischen Club der Evangelischen Akademie Tutzing genannt wurde. Die andere: Auf der Welt sind derzeit einer Untersuchung zufolge von 137 Ländern erstmals die Autokratien in der Mehrheit. Nur 67 Länder haben demnach eine Demokratie als Staatsform gewählt, 70 gelten als autokratisch.

Davon spricht auch der deutsche Bundeskanzler Olaf Scholz (SPD) in Tutzing. Angesichts des Ukraine-Krieges und seiner Folgen müsse sich jetzt die europäische und internationale Friedensordnung beweisen. Aber er glaube daran, dass es ein humanitäres Bedürfnis sei, in einer Demokratie leben zu wollen. »Die Zukunft unserer Demokratie hängt von der Zukunft der Demokratien in der Welt ab«, stellt er fest.

»Jede Demokratie ist ein Unikat und nicht jede Demokratie funktioniert reibungslos«, räumt der Bundeskanzler ein, aber Länder, die sich auf die Grundlage der

Demokratie stellten, eröffneten Spielräume für Oppositionelle, die auf Lücken zwischen Anspruch und Wirklichkeit verweisen könnten. In Demokratien könnten die Machthaber nicht auf Dauer über die Wünsche der Menschen hinweggehen.

Die Demokratien dieser Welt seien gefordert, erklärte die Präsidentin des Deutschen Bundestags, Bärbel Bas (SPD). Um die Probleme des Planeten in den Griff zu bekommen, brauche es langfristige Konzepte, schmerzhaft Anpassungen und grenzüberschreitenden Wandel.

Dafür müssten die Menschen von einer Politik überzeugt werden, die über die aktuelle Krise hinausdenke und ihnen deutlich mache, dass sie Zumutungen auf sich nehmen müssten. »Daran entscheidet sich, ob unsere Zivilisation bestehen kann. Um nicht weniger geht es«, sagte Bas.

Sie machte sich für Bürgerräte stark. Sie könnten helfen, »strukturelle Verkrustungen des politischen Betriebs aufzubrechen«. Solche Bürgerräte sollten der Demokratie zu besseren Entscheidungen verhelfen, sagt die Bundestagspräsidentin. Bas räumte zwar ein, dass sich eher besser gebildete und einkommensstärkere oder gut integrierte Bürgerinnen und Bürger an solchen Räten beteiligen würden. Aber es müssten Wege gefunden werden, mehr Menschen die Teilhabe zu ermöglichen.

Der Berliner Professor Michael Zürn kritisierte, dass die Parlamente Bildungsparlamente geworden seien, die ein Drittel der Bevölkerung nicht mehr repräsentierten. Zugleich hätten die Parlamente ihre Entscheidungsmacht an Zentralbanken, Verfassungsgerichte, Experten oder internationale Institutionen verloren. Das führe dazu, dass die Stimme »des kleinen Bürgers oder der kleinen Bürgerin in der kleinen Wahlkabine« an Bedeutung verloren habe.

Schon vorhandene Beteiligungsmöglichkeiten hätten aber Bürgerinnen und Bürger bisher oft nicht genutzt, sagte der Politikwissenschaftler Claus Leggewie (Gießen) und rief zu »mehr Courage für die Demokratie« auf. Sein Konzept der Beteiligung heißt »Zukunftsräte«. In solche moderierten und auch finanziell ausgestatteten Gremien, die sich beispielsweise über Atommüllendlager oder Stromtrassen austauschen sollen, sollten durch Losverfahren junge Menschen, sozial schwache Menschen oder Menschen mit Migrationserfahrung hinzugezogen werden.

Bürgerräte oder Zukunftsräte müssten darüber debattieren, was das Gemeinwohl sei, sagte die Politikwissenschaftlerin und SPD-Politikerin Gesine Schwan. »Gemeinwohl fällt nicht vom Himmel«, sagte sie.

(epd-Basisdienst, 19.6.2022)

Jahrgang 2021

44/21 – **Das Internet hat noch viel Raum – Digitale Projekte von und mit Senior:innen – Mehr digitale Souveränität gewinnen X** (Online-Tagung der Evangelischen Akademie im Rheinland, der Stabsstelle Kommunikation und Medien der Ev. Kirche im Rheinland und der Melanchthon-Akademie Köln am 28. und 29. April 2021) – 32 Seiten / 4,30 €

45/21 – **Nach 100 Jahren: Apologetik heute** (Rede von Heinrich Bedford-Strohm beim Festakt zum 100-jährigen Bestehen der Evangelischen Zentralstelle für Weltanschauungsfragen, Berlin, 14. September 2021) – **Eröffnung des Europäischen Zentrums Jüdischer Gelehrsamkeit an der Universität Potsdam** (Reden u. a. von Frank-Walter Steinmeier und Josef Schuster, 18. August 2021) – 20 Seiten / 2,80 €

46/21 – **Gesellschaft im Wandel: Welche Rolle hat die Kirche in der Gestaltung der Transformation?** (Tagung der Evangelischen Akademie Bad Boll, 12. Februar 2021, digital) – 24 Seiten / 3,60 €

47/21 – **Reformationstag** (Predigten Heinrich Bedford-Strohm und Franz-Josef Overbeck) – **Ökumenischer Gottesdienst zur Konstituierung des Deutschen Bundestags** (Predigt Prälat Dutzmann) – **Diakonie mit Zukunft – Impulse für eine zukunftsgerechte Orientierung diakonischer Praxis** (Festvortrag Prof. Dr. Uwe Becker) – **Evangelische Akademien in Deutschland** (Interview mit dem EAD-Vorstandsvorsitzenden Udo Hahn) – 24 Seiten / 3,60 €

48-49/21 – **unisono.VIELstimmigEINS. 200 Jahre Evangelische Landeskirche in Baden** 76 Seiten / 6,10 €

50/21 – **Digitale Synodentagung 2021 (1)**
2. verbundene Tagung der 13. Generalsynode der VELKD, der 4. Vollkonferenz der UEK und der 13. Synode der EKD, 6. bis 10. November 2021
44 Seiten / 4,90 €

51/21 – **Verleihung des ökumenischen Predigtpreises 2021** (17. November 2021, Namen-Jesu-Kirche Bonn)
24 Seiten / 3,60 €

Jahrgang 2022

01-02/22 – **Rüstungsexportbericht 2021 der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)**
84 Seiten / 6,60 €

03/22 – **Treibhausgas- und Klimaneutralität der Kirchen Positionspapier zur Definition von Klimaschutzzielen und Reduktionspfaden im kirchlichen Kontext** (Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft e.V. (FEST), Heidelberg, November 2021)
32 Seiten / 4,30 €

04/22 – **Digitale Synodentagung 2021 (2)**
2. verbundene Tagung der 13. Generalsynode der VELKD, der 4. Vollkonferenz der UEK und der 13. Synode der EKD, 6. bis 10. November 2021
44 Seiten / 4,90 €

05/22 – **Theologie im Gespräch – Jürgen Moltmann zum 95. Geburtstag** (Symposium der Evangelischen Akademie Bad Boll, 22. bis 24. Oktober 2021)
60 Seiten / 5,30 €

06/22 – **Digital – parochial – global?! Ekklesiologische Perspektiven im Digitalen (5)** (Workshopreihe der Evangelischen Akademie der Pfalz, der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST) und der Evangelischen Akademie im Rheinland; Workshop V: Update – Was macht die Digitalisierung aus der Kirche? Was macht die Kirche aus der Digitalisierung?, 17./18. September 2021, Landau)
32 Seiten / 4,30 €

07/22 – **Digitale Synodentagung 2021 (3)**
2. verbundene Tagung der 13. Generalsynode der VELKD, der 4. Vollkonferenz der UEK und der 13. Synode der EKD, 6. bis 10. November 2021
56 Seiten / 5,30 €

08/22 – **»Theologie für die ehrenamtliche Verkündigung« – Symposium 60 + 1 Jahre Kirchlicher Fernunterricht der Evangelischen Kirche in Mitteldeutschland (EKM)**, Collegium Maius/Landeskirchenamt der EKM, Erfurt, 8.-10. Oktober 2021
44 Seiten / 4,90 €

09/22 – **Kirchlicher Dienst in der Arbeitswelt: »Bochumer Impuls«** (Prof. Dr. Traugott Jähnichen, Prof. Dr. Johannes Rehm, Sigrid Reihls) – **Festakt zum 90. Geburtstag von Prof. em. Dr. Günter Brakelmann** (3. September 2021, Christuskirche Bochum)
24 Seiten / 3,60 €

10-11/22 – **Churches for Future – Kirche als Motor für Klimagerechtigkeit?** Tagung der Evangelischen Akademie Bad Boll (hybrid), 24.-25. Juli 2021
88 Seiten / 6,60 €

12/22 – **Stimmen aus Kirche und Friedensgruppen zum russischen Angriff auf die Ukraine**
72 Seiten / 6,10 €

13/22 – **Ökumenischer Lagebericht 2021 des Konfessionskundlichen Instituts** – 48 Seiten / 4,90 €

14/22 – **Kirchliche Weggemeinschaft in turbulenten Zeiten** – Fünf-Jahres-Bericht der Meissen Kommission: 2017-2021. Die Kirche von England und die Evangelische Kirche in Deutschland – 24 Seiten / 3,60 €

15/22 – **Israel – Palästina. Leitgedanken und erläuternde Thesen** (Ein Gesprächsimpuls aus den fünf Landeskirchen Baden, Hessen und Nassau, Pfalz, Rheinland sowie Westfalen) / **Texte zum Thema Israel – Palästina** von EKD, EKIR, EAiD, Evangelisch-Jüdische Gesprächskommission (Schweiz), United Church of Christ (USA), United Reformed Church (England), Church of Norway – 40 Seiten / 4,30 €

16-17/22 – **Gott raus – Kunst rein? Positionen zum Verhältnis von Kunst und Kirche in der Gegenwart** Evangelische Akademie Hofgeismar, 29. bis 31. Oktober 2021. In Kooperation mit: Artheon – Gesellschaft für Gegenwartskunst und Kirche e.V. (Berlin) und Evangelische Akademie Abt Jerusalem (Braunschweig)
72 Seiten / 6,10 €

18/22 – **Auseinandersetzung im Bundestag um die Corona-Impfpflicht** (Beschlussempfehlungen und Auszüge aus den Plenardebatten) – 60 Seiten / 5,30 €

19/22 – **EKD-Fachforum »Inklusive Kirche gestalten« – Aktionspläne Inklusive Kirche**, Hannover, 11.-12. Oktober 2021 (digital) – 36 Seiten / 4,30 €

20/22 – **»Frieden schaffen – doch mit Waffen?« Die evangelische Kirche und der Ukraine-Krieg** 56 Seiten / 5,30 €

21/22 – **Evangelische Akademie Tutzing: Toleranzpreis, Kaschnitz-Preis, Kanzelrede** – 32 Seiten / 4,30 €

22/22 – **Zwischen Kultur und Kommerz – Was ist der Sport uns wert?** (Vierter Sportethischer Fachtag der EKD, Evangelische Akademie Frankfurt, 22. März 2022) – 44 Seiten / 4,90 €

23/22 – **Angesichts des Todes – christliche und muslimische Perspektiven für die Seelsorge** (Dritte christlich-muslimische Seelsorge-Tagung, Haus Villigst, Schwerte, 28. Oktober 2021) – 32 Seiten / 4,30 €

24/22 – **Mitten im Leben! Prädikant:innen in der Evangelischen Landeskirche in Baden** (Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, Mai 2022) 28 Seiten / 3,60 €

25/22 – **Im Angesicht des Ukrainekrieges: Evangelische Friedensethik vor neuen Herausforderungen** (Studientag der Ev. Akademie im Rheinland, der Ev. Akademie Sachsen, der Ev. Akademie Villigst, der Ev. Akademie Bad Boll und der Ev. Akademie Thüringen, 12. Mai 2022 (digital) – 36 Seiten / 4,30 €

26/22 – **Sterbehilfe (3)** Position von Kirche und Diakonie/Orientierungsdebatte im Deutschen Bundestag am 18. Mai 2022 – 32 Seiten / 4,30 €

27-28/22 – **Bilderverbot?! – Zum Umgang mit antisemitischen Bildern an und in Kirchen** (Fachtagung der Evangelischen Akademie zu Berlin, Evangelische Bildungsstätte auf Schwanenwerder, 7. bis 9. November 2021) – 68 Seiten / 5,60 €

29/22 – **LutherKonferenz und Verleihung der »LutherRose 2021« an Prof. Dr. Wolfgang Huber** Internationale Martin Luther Stiftung, Ditzingen, 30. April 2022 – 24 Seiten / 3,60 €

30/22 – **102. Deutscher Katholikentag – ausgewählte ökumenische Texte** (25. bis 29. Mai 2022, Stuttgart) 32 Seiten / 4,30 €

31/22 – **Gedenken zum ersten Jahrestag der Flutkatastrophe** (Latzel, Ackermann, Steinmeier) – **Johannisempfang der EKD** (EKD-Ratsvorsitzende Kurschus, Bundespräsident Steinmeier) – **60 Jahre entwicklungspolitische Zusammenarbeit zwischen Staat und Kirchen** (Prälat Dutzmann) – 20 Seiten / 2,80 €

32/22 – **Die juristische Auseinandersetzung über das judenfeindliche Schmährelief (»Judensau«) an der Stadtkirche Wittenberg** – 36 Seiten / 4,30 €

33/22 – **Assistierter Suizid und verantwortbare Praxis** (Tagung der Evangelischen Akademie der Nordkirche in Zusammenarbeit mit der Arbeitsstelle Ethik im Gesundheitswesen des Kirchenkreisverbandes Hamburg, 31. März 2022) – 36 Seiten / 4,30 €

34/22 – **Die Zukunft unserer Demokratie** (Sommer-tagung des Politischen Clubs der Evangelischen Akademie Tutzing in Kooperation mit der Theodor Heuss Stiftung, 17. - 19. Juni 2022) – 68 Seiten / 5,60 €

Der Informationsdienst **epd**-Dokumentation (ISSN 1619-5809) kann im Abonnement oder einzeln bezogen werden. Pro Jahr erscheinen mindestens 50 Ausgaben.

Bestellungen und Anfragen an: GEP-Vertrieb
Tel.: (069) 58 098-225.
E-Mail: kundenservice@gep.de
Internet: <http://www.epd.de>

Das Abonnement kostet monatlich 32,05 € inkl. Versand (mit Zugang zum digitalen Archiv: 37,30 €). E-Mail-Bezug im PDF-Format 30,15 €. Die Preise für Einzelbestellungen sind nach Umfang der Ausgabe und nach Anzahl der Exemplare gestaffelt.

Die Liste oben enthält den Preis eines Einzelexemplars; dazu kommt pro Auftrag eine Versandkostenpauschale (inkl. Porto) von 2,50 €.

epd-Dokumentation wird auf chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt.