

# Legitimationschancen unserer Demokratie\*

## 1. Maßstäbe und ihre Geschichte

Über Demokratie im 21. Jahrhundert, also über ihre Zukunft, nachzudenken, setzt unvermeidlich einige Überlegungen zu ihrer Vergangenheit voraus. Moderne demokratische Ordnungen sind nicht sonderlich alt. Noch im 19. Jahrhundert waren demokratische Staaten die globale Ausnahme. Nach dem Ersten Weltkrieg wurden viele europäische Staaten zu Demokratien, die zumeist bald scheiterten. Nach dem Zweiten Weltkrieg erlebte die Demokratie das, was man heute gern als „globalen Siegeszug“ bezeichnet. Dieser hält auf der einen Seite bis heute an, auf der anderen Seite scheint er allgemeiner Ernüchterung gewichen: Irritierend wirkt das herrschende Nebeneinander der alten demokratisch revolutionären Kulturtechniken aus dem Paris des Jahres 1789, wie sie in der Arabellion einmal mehr lebendig wurden, mit der Allgegenwart des Zweifels an der Legitimation funktionierender Demokratien. Mit seltsamer Regelmäßigkeit werden demokratische Revolutionen begrüßt und deren Ergebnisse verachtet.

Eine historisierende Perspektive kann dabei helfen, sich der Schwierigkeiten bewusst zu werden, der sich jedes Urteil über den Zustand einer demokratischen Ordnung gegenübersteht. Schon die Frage, was genau wir unter einer Demokratie verstehen, hat sich in den letzten 200 Jahren deutlich verändert. Erkennbar tendieren demokratische Ordnungen dazu, strenger mit sich zu werden. So verbreitet und berechtigt die Furcht davor ist, dass Demokratien niedergehen, weil sie immer weniger demokratisch sind, so genau sollte auch eine andere Bedrohung ins Auge gefasst werden: die Gefahr, dass die Anforderungen an demokratische Politik so hoch werden, dass die allgemeine Enttäuschung und Ermüdung der Beteiligten sie vor allem an diesen Erwartungen scheitern lässt. Welche Erwartungen aber sind angemessen und welche nicht?

Alle empirische Demokratieforschung kann es uns letztlich nicht abnehmen, über die Maßstäbe für das, was wir als demokratisch anerkennen, immer wieder neu nachzudenken und uns in der seltsamen Kunst zu üben, die Kriterien für Demokratie offen zu halten, ohne sie beliebig werden zu lassen. Dieses Problem lässt sich an

\* Teil 5 des vorliegenden Textes liegt ein anderer Text des Verfassers aus der Neuen Zürcher Zeitung vom 12.6.2012 zugrunde.

den Schwierigkeiten dokumentieren, mit Maßstäben für demokratische Ordnungen, die für bestimmte Konstellationen entwickelt wurden, in anderen Zusammenhängen umzugehen: Das Konzept der Zivilgesellschaft etwa war als Instrument der Transformation autoritärer Systeme in demokratische Ordnungen gedacht (Cohen/Arato 1992). Ein solcher Transformationsprozess bedurfte starker intermediärer Institutionen und handlungsfähiger Körperschaften wie den Gewerkschaften im Polen der 1980er Jahre. Man muss daher bezweifeln, ob die Idee der Zivilgesellschaft auch etablierten repräsentativen Demokratien angemessen ist – oder ob sie nicht nur dazu dient, ohnehin etablierter gesellschaftlicher Macht ein zusätzliches politisches Mandat zu geben. Tatsächlich wurde das Konzept der *Civil Society* in vielen westlichen Ländern ohne Weiteres übernommen, ohne einmal darüber nachzudenken, was die Bundesrepublik vom sozialistischen Polen und was die *Solidarność* von der Bertelsmann Stiftung unterscheidet.

Ein strukturell ähnliches Problem zeigt sich beim Schutz demokratischer Ordnungen durch internationales Recht. Dass im Völkerrecht demokratische Ordnungen mit ihrerseits nicht üppig demokratisch legitimierten Mitteln geschützt werden sollen, liegt auf der Hand. Dies erscheint wiederum für Übergangskonstellationen sinnvoll, nicht aber für repräsentative Demokratien, auf die solche Regimes auch angewendet werden. So ergibt sich eine seltsame Konstellation, in der sich funktionierende repräsentative Demokratien in den Status von entwicklungsbedürftigen Gebilden begeben und sich einem nicht gleichermaßen legitimierten Regime unterwerfen, um ihre demokratische Organisation zu schützen (Möllers 2008). Was einmal der Definition von Minimalmaßstäben dienen sollte, wird zu einem Instrument der Angleichung auch nach unten.

Ein strukturell ganz ähnliches Phänomen aus einer ganz anderen Richtung zeigt sich schließlich im oftmals wenig reflektierten Umgang mit Kategorien wie „Widerstand“ und „Empörung“ in Demokratien. Der gewaltige Erfolg von Stéphane Hesses Pamphlet (Hessel 2010) in westlichen Demokratien gibt davon ein unheimliches Zeugnis. In ihm werden mit Begriffen wie „Empörung“ und „Widerstand“ Figuren der Opposition entwickelt, die sich selbst rechtfertigen, ohne auf die Legitimation der Autoritäten, gegen die sie sich zur Wehr setzen, weiter einzugehen. Systemopposition, so scheint es, hat unter den herrschenden Bedingungen immer Recht, egal ob man sich in Frankreich oder im Iran befindet. Würde dies stimmen, könnte man auf die Unterscheidung zwischen demokratischen und anderen Ordnungen allerdings auch verzichten.

Alle drei Beispiele zeigen: Eines der großen Probleme der Demokratie wird es bleiben, angemessene Maßstäbe zu finden.

## 2. Gefährliche Übergänge zwischen Demokratie und Diktatur

Diese Zweifel am Zweifel an demokratischen Ordnungen liefern freilich noch keine Antwort auf die Frage, wie berechtigt es ist, unser politisches System als demokratisch zu bezeichnen. Eine wichtige Lektion der europäischen Nachkriegszeit besteht darin, dass demokratische Politik sich stets im Kontext von Entscheidungsverfahren bewegt, die ihrerseits nicht nach Maßstäben demokratischer Legitimation funktionieren: Zentralbanken, Verfassungsgerichte und internationale Organisationen wie die EWG und ihre Nachfolger gehören dazu. Man sollte dieses Nebeneinander nicht als Teil einer europäischen Epoche verstehen, die mit der Demokratie wenig anfangen konnte (so wohl Müller 2013), sondern vielmehr als Element der Normalität demokratischer Ordnungen. Diese waren nie dazu in der Lage, alle Entscheidungen in gleicher Weise demokratisch zu legitimieren; sie müssten aber in der Lage bleiben, technokratische Verfahren zu überprüfen und wieder einzufangen.

Die wichtige Lektion der neueren empirischen Demokratieforschung liegt entsprechend in der Einsicht in die Graduirbarkeit demokratischer Legitimation. Alle Demokratien haben legitimatorische Mängel. Übergänge sind der Normalfall. Solche Einsichten könnten uns dabei helfen, die Normalität des Unvollkommenen für demokratische Ordnungen zu akzeptieren. Freilich produzieren sie für den demokratischen Diskurs auch große Gefahren, und zwar in zwei divergierende Richtungen:

- Eine erste große Gefahr für Demokratien der Zukunft liegt darin, dass sich autoritäre Machthaber institutionelle Ambivalenzen zunehmend zunutze machen, um ihre politische Praxis zu verdecken. So halten sie nominal Wahlen ab, verdecken aber die Verfolgung der Opposition hinter Aktionen der Steuerbehörden oder privatrechtlichen Gerichtsverfahren. Sie lernen, wie man eine Diktatur organisiert, die wie eine Demokratie aussieht (Dobson 2012). Und selbst wenn niemand es solchen semantischen Demokratien abnehmen sollte, Demokratien zu sein, gelingt es mithilfe solcher Methoden – das zeigt der Fall Ungarn im Moment besonders gut –, sich gegenüber Kritik zu immunisieren und formalisierten Außenkontrollen des politischen Prozesses erfolgreich zu entziehen.

- Die Unschärfe der Grenze zwischen demokratischen und undemokratischen Ordnungen zeigt sich aber auch in einer divergierenden Tendenz: im Bedürfnis, demokratische Teilhabe im Interesse einer politisch hyperaktiven Bürgerschaft zu perfektionieren. Hier geben sich autoritäre Systeme nicht als Demokratien aus, sondern es werden umgekehrt repräsentativ-demokratische Verfahren als autoritär bezeichnet, weil sie nicht alle Bedürfnisse zu befriedigen wissen. Dies beobachten wir zunächst in dem sehr deutschen Diskurs, Entscheidungsverfahren genauer auf die Be-

dürfnisse von Betroffenen abzustimmen. Dies wird nur begrenzt möglich sein, solange wir es für nötig halten, Kraftwerken, Flüchtlingsheimen, Energiestrassen und psychiatrischen Kliniken einen Ort zu geben. Zudem dürfte diese Form der Verfahrensverbesserung nur ausgewählten Teilen der Bevölkerung zugutekommen, eben jenen, die die Klaviatur solcher Verfahren zu spielen wissen, die aber ohnehin schon durch Verfahren repräsentativer Demokratie gut vertreten sind. Wir wissen mittlerweile, wie exkludierend neue Partizipationsverfahren wirken können (Schäfer/Schoen 2013). In ihnen vergrößert eine bürgerliche Mittelschicht ihren ohnehin großen faktischen Anteil an politischer Entscheidungsmacht weiter. Unsicherheit über die Grenzen des Demokratischen schafft hier im Gewande von mehr Demokratie weniger politische Gleichheit.

### 3. Ungleichheiten

Dass Ungleichheit das große Problem demokratischer Ordnungen bleiben wird, ist getrost anzunehmen. Verschiedene Ursachen für diese Annahme dürften sich sogar wechselseitig verstärken. Dies hängt maßgeblich damit zusammen, dass die Unterscheidung zwischen sozio-ökonomischer und politischer Gleichheit, die liberal-demokratische Ordnungen notwendig auszeichnet, weil diese auf der Verschiedenheit ihrer Bürgerinnen und Bürger aufgebaut ist, immer mehr an faktischer Plausibilität verloren hat. Soziale Ungleichheit erscheint zum Ersten als ein gesamtgesellschaftliches Problem, das auch diejenigen negativ betrifft, die vergleichsweise gut dastehen. Nur sehr wenige bezahlen keinen Preis, wenn sich die Ungleichheit im Ganzen verschärft (Wilkinson/Pickett 2009). Soziale Ungleichheit wird zum Zweiten global nicht signifikant besser durch demokratische als durch autoritäre Systeme gelöst. Dies zeigt vielleicht am besten der Vergleich zwischen China und Indien (Dreze/Sen 2013), aber auch das sehr schlechte Abschneiden der Vereinigten Staaten in allen vergleichenden Erhebungen wie beim Gini-Koeffizienten. Zum Dritten wirkt sozio-ökonomische Ungleichheit in den meisten demokratischen Ordnungen auf politische Ungleichheit zurück. Es erscheint zweifelhaft, ob sich dieser Zusammenhang vollständig beheben lässt – wichtig und für die Legitimation einer demokratischen Ordnung entscheidend bleibt zumindest, dass politische Karrieren sozial durchlässig verlaufen können, Demokratien also nicht von gewählten Dynastien regiert werden. Soziale Durchlässigkeit freilich ist am Ende von sozialer Gleichheit kaum zu unterscheiden. Ein lange vorherrschender Diskurs, der versuchte, Gleichheit auf Chancengleichheit zu reduzieren, hat viel von seiner Überzeugungskraft verloren. Gleiche Chancen sind die Folge von gleichen Bedingungen, also von sozialer Gleichheit. Je weiter man die Figur der „Chance“ zu Ende denkt, desto näher

kommt man einer realen Angleichung von Lebensbedingungen. Dass Gleichheit aber ohne ausgebauten sozialstaatlichen Leistungen ermöglicht werden kann, lässt sich nicht erkennen.

Damit führt das Problem der Ungleichheit zur Krise der Staatsfinanzen und zur Frage der Rückwirkungen auf die Demokratie. Man muss an diesem Punkt sehr vorsichtig sein, um nicht dem deutschen Reflex zu folgen, dass soziale Verwerfungen per se in den autoritären politischen Abgrund führen müssen. Dies wäre eine falsche Verallgemeinerung aus der doppelten deutschen Erfahrung des Untergangs der Weimarer Republik in der Weltwirtschaftskrise und der Errichtung einer stabilen Demokratie unter den Bedingungen des Sozialstaats. Auch in diesem Problemkomplex bedarf es einer Differenzierung, die vor dem deutschen Hintergrund Sozialstaatlichkeit und Demokratie nicht einfach miteinander identifiziert (so in der Tendenz Streeck 2013). Auch arme Länder können als Demokratien funktionieren. Trotzdem bleibt es umgekehrt dabei, dass der Abbau sozialstaatlicher Strukturen nicht einfach nur als Verlust an sozialer Gerechtigkeit zu verbuchen ist, die mit demokratischer Legitimation nichts zu tun hätte. Beide sind unter heutigen Bedingungen voneinander noch zu unterscheiden, aber nicht mehr voneinander zu trennen.

#### 4. Digitalisierung

“We’re going into a world where there’s an instant referendum on everything before it even starts.” (Mayor Bloomberg, zit. nach Auletta 2013) Diese Feststellung eines erfolgreichen amerikanischen Politikers verweist auf ein Problem demokratischer Zeitlichkeit, das vielleicht den Kern eines zukünftigen Konflikts zwischen demokratischer Öffentlichkeit und Digitalisierung betreffen könnte. Klar ist zunächst, dass sich bis auf Weiteres weder die großen Versprechen noch die apokalyptischen Befürchtungen hinsichtlich der Digitalisierung für die Demokratie verwirklicht haben. Digitalisierung bleibt natürlich nicht ohne Einfluss auf demokratische Prozeduren. Aber die Beurteilung dieser Wirkungen muss ambivalent ausfallen. Insbesondere ist bemerkenswert, wie gut es gelungen ist, nationale Kommunikationsräume auch unter den Bedingungen des Internet abzuschotten und demokratische Diskursräume zu verengen. Wie der Blick auf China zeigt, kann sich Politik als stärker erweisen als Technik. Vielleicht ließe sich aus solch negativen Erfahrungen auch etwas Positives für die Gestaltungsmöglichkeiten demokratischer Politik lernen.

Ein besonderes Problem wird mit dem Eingangszitat bezeichnet. Demokratische Verfahren können durch die Digitalisierung der Medien in eine Art permanente Rückkopplungsschleife mit einer – unter Umständen nur vermeintlich – demokra-

tischen Öffentlichkeit gesetzt werden. Damit gerät die Verzeitlichung politischer Handlungen in Schwierigkeiten. Denn demokratische Legitimation soll einen *Handlungszusammenhang* ermächtigen. Die Folgen demokratischer Entscheidung müssen abgewartet werden können. Die hierdurch entstehende Verzögerung zwischen den Legitimationsakten fehlt in Strukturen, die von diskreten Legitimationsakten auf einen permanenten Kontrollzusammenhang umstellen. Zwar ist die Idee des „*plébiscite de tous les jours*“ nicht neu, aber die Mittel, sie zu verwirklichen, sind es. Die Permanentstellung demokratischer Programmierung und demokratischer Kontrolle führt dann zur weitestgehenden Entmächtigung der politischen Institutionen.

Die Verzeitlichung von demokratischen Entscheidungen hängt auch von den Transparenzanforderungen an politisches Handeln ab. Hier zeigt sich eine charakteristische Verschiebung: Während das Handeln öffentlicher Akteure immer weiteren Transparenzanforderungen unterliegt, versuchen private Akteure ihre Interna als Geschäftsgeheimnisse zu bewahren. Nur auf den ersten Blick quer dazu liegt die Informationssammlung von staatlichen Nachrichtendiensten, die weit entfernt von politischen Kontrollen ihrerseits mit Unternehmen verquickt sind und, wenn die ersten Eindrücke nicht täuschen, vornehmlich der Wirtschaftsspionage dienen. Eine demokratische Ordnung endet nicht einfach durch eine solche flächendeckende Überwachung. Sie kommt jedoch ihrem Ende nahe, wenn sich keine relevanten Räume des kommunikativen Rückzugs mehr auftun lassen. Sie kann dann auch dadurch bedroht werden, dass abweichendes Verhalten durch die Untersuchung von Handlungsmustern vorhergesehen und präventiv verhindert werden kann. Beide Mechanismen dürften die Axt an eine minimale Konzeption freier Handlung legen, ohne die keine demokratische Ordnung funktionieren kann, indem sie weder offene Reflexion noch die Möglichkeit zu Devianz gestatten.

Ein solches Szenario hängt maßgeblich an einer technologischen Entwicklung, die erst einmal nicht politisch gesteuert wird, aber politisch gesteuert werden könnte. Ihr haftet nichts Schicksalhaftes an. Insoweit wäre auch das Ende demokratischer Freiheit ein von denen, die sich gegen diese nicht wehren, letztlich gewolltes.

## 5. Krise?

Solche Überlegungen mögen zu dem Schluss führen, die Demokratie sei in einer Krise – wer so etwas behauptet hat immer Recht. Damit bleibt diese Feststellung eine Plattitüde.

Das ungute Gefühl, das sich bei Bewohnern demokratischer Ordnungen häufig ausbreitet, dürfte dieser immer schon immanent gewesen sein. Als Versprechen politischer Gleichheit liefert sie den einen zu wenig, den anderen zu viel: Mächtige hätten von einem autoritären System vielleicht mehr zu erhoffen. Schwache fühlen sich auch in der Demokratie schwach.

Die permanente Krisenbefindlichkeit der Demokratie hat weitere Ursachen: Keine politische Ordnung legt ihre eigenen Beliebigkeiten so offen wie die Demokratie. Dass Entscheidungen gegen die eigene Überzeugung getroffen, dass Positionen aus Gründen der Opportunität gewechselt werden, gehört zu jeder zwischenmenschlichen Praxis. In der Demokratie wird sie öffentlich und die demokratische Ordnung dadurch angreifbar und verletzlich.

Geschichten der Demokratie wurden zumeist als Verfallsgeschichten geschrieben, zuletzt erfolgreich in Colin Crouchs Buch über die „Postdemokratie“ (Crouch 2004). Freilich bleiben solche Geschichten bedenklich unhistorisch. Sie strotzen von impliziten Hinweisen auf Verlust und Verfall, aber ein historischer Bezugspunkt wird nicht genannt oder bleibt sehr kurzfristig. Sie leiden mit dem schönen Ausdruck von Robert Kagan unter einer „nostalgic fallacy“ (Kagan 2012). Wann aber war die große Zeit der Demokratie? Im 19. Jahrhundert, als es außerhalb der Vereinigten Staaten und der Schweiz kaum funktionierende demokratische Systeme gab, oder später, als die Klage über ihren Verfall begann? Viele Niedergangsszenarien denken an die Nachkriegswelt, andere idealisieren die 1970er Jahre, den Höhepunkt kontinentaleuropäischer Sozialstaatlichkeit. Sie verbinden solcherlei Sentimentalität mit der Enttäuschung, dass der Westen nach 1989 nicht einfach durchmarschierte. Aber ist das alles schon eine Krise?

Wenn aufstrebende Schwellenländer wie Brasilien, Indien oder China sich als neue Mächte etablieren, dann erscheinen hier demokratische und nicht-demokratische Staaten zugleich auf dem Plan. Was sie verbindet, ist ein vergleichbarer Stand in ihrem ökonomischen und sozialen Modernisierungszyklus, den viele europäische Staaten hinter sich haben. Die narzisstische Kränkung des Westens auf seinem Weg in die zweite Reihe hat mit einer Krise der Demokratie nichts zu tun. Die Erwartung, eine demokratische Ordnung müsse säkular, marktwirtschaftlich oder sozialstaatlich sein, ist keineswegs zwingend. Wir sollten im Augenblick einer fortschreitenden, aber auch befremdlichen Demokratisierung der Welt auch nicht vergessen, wie

häufig Demokratisierungsbewegungen, etwa die Durchsetzung des Wahlrechts für Arme, für Frauen oder für Afro-Amerikaner, also die Demokratisierung der Demokratie, in ihrer eigenen Zeit als Krise bewertet wurden.

## 6. Gewissheit durch Opposition

So unsicher wir darüber bleiben, was wir von einer Demokratie erwarten können und wann diese aufhört, eine Demokratie zu sein, so hilfreich erscheint es am Ende, sich des Kriteriums zu erinnern, das die Präsenz der Demokratie ebenso wie ihr Fehlen mit bemerkenswerter Einfachheit dokumentiert. Solange politische Opposition sich bemerkbar macht, ist die Forderung nach einer demokratischen Ordnung keinen, auch keinen kulturrelativistischen, Zweifeln unterworfen. Solange politischer Opposition die Möglichkeit genommen wird, sich zu artikulieren, ist die Idee der Demokratie paradoxerweise am Leben und muss sich von den berechtigten Zweifeln an ihrer eigenen Bedeutung nicht ankränkeln lassen.

## Literatur

- Auletta, Ken*, 2013: After Bloomberg, *The New Yorker*, 26.8.2013.
- Cohen, Jean/Arato, Andrew*, 1992: *Civil Society and Political Theory*, Cambridge/Mass.
- Crouch, Collin*, 2004: *Postdemocracy*, London.
- Dobson, William J.*, 2012: *The Dictator's Learning Curve: Tyranny and Democracy in the Modern World*, London.
- Dreze, Jean/Sen, Amartya*, 2013: *An Uncertain Glory. India and its Contradictions*, London u. a.
- Hessel, Stéphane*, 2010: *Indignez-vous!*, Paris.
- Kagan, Robert*, 2012: *The World America Made*, New York.
- Möllers, Christoph*, 2008: Die Governance-Konstellation: Transnationale Beobachtung durch öffentliches Recht, in: Gunnar Folke Schuppert/Michael Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, *Politische Vierteljahresschrift* 41, 238-256.
- Müller, Jan-Werner*, 2013: *Das demokratische Zeitalter*, Frankfurt a. M.
- Schäfer, Armin/Schoen, Harald*, 2013: Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit, *Leviathan* 41 (1), 94-120.
- Streeck, Wolfgang*, 2013: *Gekaufte Zeit*, Frankfurt a. M.
- Wilkinson, Richard/Pickett, Kate*, 2009: *The Spirit Level*, London.

Korrespondenzanschrift:

Prof. Dr. Christoph Möllers  
Humboldt-Universität zu Berlin  
Juristische Fakultät  
Unter den Linden 6 r  
10099 Berlin  
E-Mail: christoph.moellers@rewi.hu-berlin.de