

Was soll, was kann Demokratie?

Erwartungen – Enttäuschungen – Hoffnungen

Hans Peter Bull

Mit Gastbeiträgen von Olaf Cunitz, Andreas Dressel, Günther Oettinger,
Wolfgang Schuster und Wolfgang Zeh

In der Schriftenreihe der Stiftung „Lebendige Stadt“ sind bereits folgende Bände erschienen:

Bd. 1: Stadtplätze. Strategien für den Umgang mit innerstädtischen Außenräumen am Beispiel von Lyon.

Bd. 2: GrünGürtel Frankfurt. Stadt Frankfurt am Main – Umweltamt.

Bd. 3: Die menschliche Marktwirtschaft. Unternehmer übernehmen Verantwortung.

Festschrift zum 95. Geburtstag von Prof. Dr. h. c. Werner Otto.

Bd. 4: Stadt am Wasser. Neue Chancen für Kommunikation und Tourismus.

Bd. 5: Stadtbau. Chancen nutzen für die Stadt von morgen.

Bd. 6: Public Space – Public Relations. Großformatige Werbung als ein Beispiel des Umgangs mit öffentlichen Räumen.

Bd. 7: Grün-Natur und Stadt-Struktur. Entwicklungsstrategien bei der Planung und Gestaltung von städtischen Freiräumen.

Bd. 8: Stadtfarben. Strategische und zukunftsfähige Planung von Stadtraum und Atmosphäre durch Farbmasterplanung.

Bd. 9: Grüne Labore. Experimente zum Stadtpark von morgen

Bd. 10: Ein Leben für den Sport. Festschrift zum 50. Geburtstag von Alexander Otto

Impressum

Alle Rechte vorbehalten • Societäts-Verlag
© 2018 Frankfurter Societäts-Medien GmbH

Umschlaggestaltung: Julia Desch, Societäts-Verlag
Layout & Satz: Julia Desch, Societäts-Verlag

Druck und Verarbeitung: Westermann Druck Zwickau GmbH
Printed in Germany 2018

ISBN 978-3-95542-299-8

Vorwort

Über die Demokratie ist schon so viel geschrieben worden, dass es unmöglich erscheinen mag, noch Neues hinzuzufügen. Aber Demokratie ist ein so lebendiges, prägendes, sich ständig wandelndes Element unseres Zusammenlebens, dass sie immer wieder neu erforscht und neu eingeschätzt werden muss. Dies obliegt nicht nur den darauf spezialisierten Disziplinen Politikwissenschaft und Staatstheorie, sondern auch der allgemeinen Publizistik, ja es ist wichtiger, das interessierte Publikum konkret und genau über die Grundfragen der Demokratie aufzuklären, als den Experten neues Material für immer detailliertere Erörterung zu liefern. Es gilt, die überlieferten Ideen, Theorien und Utopien über die Demokratie mit den tatsächlichen Verhältnissen der Gegenwart zu konfrontieren und stets aufs Neue über Verbesserungen nachzudenken.

Wie wir die Qualität unserer heutigen staatlichen und gesellschaftlichen Zustände beurteilen, hängt wesentlich von unseren Erwartungen ab. Sind sie zu hoch, so werden wir regelmäßig enttäuscht, aber die Hoffnungen auf Mitgestaltung des Gemeinwesens durch das Volk und auf Frieden, Wohlstand und Gerechtigkeit sind unverzichtbar. Es gilt nun, die Bedingungen herauszuarbeiten, unter denen eine so ausgerichtete Demokratie funktionieren kann. Hier wird daher der Versuch unternommen, die in der Gesellschaft herrschenden Erwartungen

zu analysieren und die nötigen Veränderungen so konkret wie möglich zu erörtern. Ich bin davon überzeugt, dass richtig angelegte Reformen Erfolg haben können; die erreichbaren Fortschritte sollten nicht gering geschätzt werden.

Der politische Meinungskampf wird heute in einem sehr viel rauerem Stil ausgetragen als in der Vergangenheit. Viele Ereignisse – Handlungen wie Unterlassungen, Versäumnisse wie Versprechungen politischer Akteure – führen zu öffentlicher Aufregung und Empörung. Ungenierte weden Gefühle von Abneigung oder gar Hass geäußert. Personen werden in Grund und Boden kritisiert, inhaltliche Aussagen pauschal verdammt, häufig unfair und respektlos. Dieser Form von Auseinandersetzung setze ich den Versuch entgegen, die Entwicklungen nüchtern zu erörtern und abgewogener zu beurteilen. Ich wünsche mir Leser, die sich nicht gedankenlos ereifern, sondern mitdenken und mitdiskutieren. Das emotionale Engagement für unser Gemeinwesen muss dabei nicht zu kurz kommen.

Dass dieses Buch geschrieben wurde, ist wesentlich der Stiftung „Lebendige Stadt“ zu verdanken. Sie hat mich ermutigt, das Vorhaben einer solchen kritischen Analyse und Richtungsbestimmung auszuführen, das ich sonst vielleicht nicht mehr aufgegriffen

hätte, und die Drucklegung durch einen finanziellen Zuschuss und die Aufnahme in ihre Schriftenreihe unterstützt. Besonderer Dank gebührt den Gesprächspartnern in der Stiftung, die die Entstehung des Manuskripts begleitet und mit konstruktiven Hinweisen gefördert haben: Timur Öztürk, Gerhard Fuchs und Robert Heinemann. Ihnen ist auch die Idee zu verdanken, prominente Praktiker in Gastbeiträgen zu Wort kommen zu lassen. In diesen ergänzenden Texten wird vieles von dem, was im Haupttext systematisch behandelt worden ist, aufgrund praktischer Erfahrungen veranschaulicht. Den Autoren gebührt dafür besonderer Dank.

Dank schulde ich auch den Freunden, die das Manuskript vorab kritisch gelesen und zu mancherlei Verbesserungen beigetragen haben, vor allem Veith Mehde und Walter Schmidt-Bens.

Den Lesern des Buches danke ich im Vorhinein für weiterführende Hinweise, Zustimmung und Widerspruch (HP-Bull@t-online.de).

Hamburg, im Februar 2018

Hans Peter Bull

Inhalt

5	Vorwort
13	1. Die Idee der Demokratie
13	1.1 „Demokratie“ – Heilsversprechen und Allerweltsformel, Ausnahme und Normalfall
17	1.2 Kernelemente moderner Demokratie
18	1.3 Der Begriff des „Volkes“ in seinen verschiedenen Deutungen
18	1.3.1 Rousseau und die Folgen
19	1.3.2 Der juristische Volksbegriff
21	1.3.3 Volk als politisch-soziologischer Begriff
22	1.4 Wie können Volksvertreter das Volk vertreten?
22	1.4.1 Die Idee der Repräsentation
25	1.4.2 Die Parteien als „das Volk“? Die Lehre vom Parteienstaat
26	1.4.3 Mittelbare und unmittelbare Demokratie
29	1.5 Die Unterscheidung von „Staat“ und „Gesellschaft“
29	1.5.1 Überordnung des Staates?
30	1.5.2 „Demokratisierung der Gesellschaft“
31	1.6 Die Notwendigkeit von „Verfassung“
32	1.6.1 Die Regeln zur Entscheidungsfindung
32	1.6.2 Die materielle Ordnung des Staat-Bürger-Verhältnisses
33	1.7 Gewaltenteilung und Funktionenordnung
33	1.7.1 Die Ideengeschichte
34	1.7.2 Die drei „Staatsgewalten“ und ihre Verflechtungen
35	1.7.3 Dezentralisierung als Prinzip, Subsidiarität als Korrektiv

39	2. Die Ausgestaltung der Demokratie:
	Akteure und Institutionen
39	2.1 Parlament und Regierung
40	2.2 Unabhängige Kontrollorgane
43	2.3 Die politischen Parteien
43	2.3.1 Die verfassungsmäßigen Funktionen der Parteien
44	2.3.2 Die Tradition der Parteienverachtung
45	2.3.3 Was wäre ohne Parteien?
47	2.3.4 Innerparteiliche Demokratie
48	2.3.5 Die Kernaufgabe der Parteien: Strukturierung des politischen Wettbewerbs
50	2.3.6 Verfassungswidrige Parteien
51	2.4 Wahlrecht und Wahlsysteme
52	2.4.1 Wahlrechtsgrundsätze
53	2.4.2 Wahlsysteme
55	2.4.3 Sperrklauseln
58	2.4.4 Überhangmandate und negatives Stimmgewicht
59	2.4.5 Der emotionale Hintergrund der Wahlrechtskontroversen
61	2.4.6 Losen statt Wählen?
63	2.4.7 Auf dem Weg zur deliberativen Demokratie
64	2.5 Föderalismus
67	2.6 Die Kommunen – Schule der Demokratie?
69	2.7 Die inter- und supranationalen Organisationen
69	2.7.1 Die Europäische Union
73	2.7.2 Internationale Organisationen
75	3. Gesellschaftliche Rahmenbedingungen funktionierender Demokratie
76	3.1 Die Idee der politisch reifen Bürger und die Realität der überkomplexen Probleme
78	3.2 Die demoskopische Stimmungslage: Ein unzufriedenes Volk?
80	3.3 Demokratie der Einzelnen
83	3.4 Sachverstand und Lobbyismus
84	3.5 Die technokratische Versuchung: Generalisten oder Experten?
86	3.6 Öffentliche Meinungen und Stimmungen
88	3.7 Außenpolitik als innenpolitischer Einflussfaktor
89	3.8 Verdrängung des Menschen durch die Maschinen?

90	3.8.1 „Algorithmen“, „Künstliche Intelligenz“ und die Interessenlage
91	3.8.2 „Entmenschlichung“ von Recht und Verwaltung
92	3.8.3 Möglichkeit und Wirklichkeit der allgemeinen Volksüberwachung
94	3.8.4 Digitalisierung und Demokratie
95	3.8.5 Technisierung der Bildung?
97	4. Der Ist-Zustand der Demokratie und die übergreifenden Reformziele
97	4.1 Die pauschale Kritik
97	4.2 Die pauschale Antwort
98	4.3 Die Lage im Einzelnen
100	4.4 Demokratisierung als Reformziel
101	4.5. Irrwege, Sackgassen und Schleichpfade
101	4.5.1 Völlige Verrechtlichung
102	4.5.2 „Perfekte“ Demokratie und Wohlstandsgarantie
102	4.5.3 Totaler Umbau der Verfassung
103	4.5.4 Neue Institutionen
106	4.5.5 Austausch der Eliten
107	4.5.6 Grenzenlose Individualrechte
108	4.6 Mehr Chancengleichheit – weniger Paternalismus
109	5. Die großen Baustellen
109	5.1 Verfassungsreform, insbesondere Stärkung des Parlaments
109	5.1.1 Überblick
109	5.1.2 Parlamentsreform?
110	5.1.3 Zum Verhältnis von Parlament und Regierung
111	5.1.4 Mehr Wettbewerb durch Personalwechsel: Befristung der Amtsperioden
112	5.2 Direkte Demokratie als Alternative oder als Ergänzung?
112	5.2.1 Demokratie und Zeitgeist
116	5.2.2 Legitimation durch Repräsentativität
118	5.2.3 Formen unmittelbarer Volksbeteiligung
118	5.2.3.1 „Absolut“ direkte Volksentscheidungen
119	5.2.3.2 Die drei Stufen: Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid
120	5.2.3.3 Sonderform Referendum
121	5.2.4 Gegenstände unmittelbarer Volksbeteiligung
125	5.2.5 Volksentscheide auf Bundesebene?

126	5.2.6 Volkswahl der Ministerpräsidenten und des Bundespräsidenten?
128	5.2.7 Kommunale Bürgerbeteiligung
131	5.2.8 Kooperative Volksbeteiligung, deliberative Demokratie
133	5.3 Der Streit um das beste Wahlrecht
133	5.3.1 Die Systemscheidung
135	5.3.2 Ausweitung des aktiven Wahlrechts?
137	5.3.3 Steigerung der Wahlbeteiligung durch Erleichterung des Wahlgangs?
138	5.4 Reform der politischen Parteien
139	5.4.1 Strukturänderungen?
140	5.4.2 Innerparteiliche Demokratie und Öffnung zur Gesellschaft
142	5.4.3 Kompetenzsteigerung und Vertrauensbildung gegen Unsicherheit und Zersplitterung
145	5.4.4 Parteienfinanzierung
149	5.5 Emanzipation der Städte und Regionen von den Staaten?
152	5.6 Demokratisierung und Weiterentwicklung der Europäischen Union
152	5.6.1 Die Krise und ihre Ursachen
153	5.6.2 Re-Nationalisierung von EU-Kompetenzen oder Subsidiarität der Kompetenzausübung?
155	5.6.3 Stärkung der europäischen Institutionen
158	5.6.4 Öffnung der EU zu Losverfahren und deliberativer Demokratie?
159	5.6.5 Neuer Ausgleich zwischen den Ebenen
160	5.7 Zusammenfassung
163	6. Reform des Bewusstseins
163	6.1 Wahrheit, Klarheit und Entschiedenheit des Regierens
165	6.2 Gemeinsinn und Solidarität in einer gespaltenen Gesellschaft
167	6.3 Die Rolle der Medien
171	6.4 Wenn die Maßstäbe verrutschen ...
173	6.5 Politik des Machbaren: konkrete Ziele und geeignete Mittel
175	6.6 Hoffnungen

179	7. Gastbeiträge
179	<i>Olaf Cunitz</i> Direkte Demokratie mit Webfehlern: Die Erfahrung aus Frankfurt mit Bürgerentscheiden
185	<i>Andreas Dressel</i> Das Hamburger Wahlrecht – eine demokratische Dauerbaustelle?
193	<i>Günther Oettinger</i> Zur Reform der Europäischen Union – ein Interview
197	<i>Wolfgang Schuster</i> Politik vor Ort gestalten – „Wir sind das Volk“
203	<i>Wolfgang Zeb</i> Fürstenspiegel für Abgeordnete. Einige Bitten an Parlamentarier, bestimmte Floskeln und Behauptungen zu vermeiden
210	Literaturverzeichnis
219	Abkürzungsverzeichnis
220	Sachregister
224	Autoren

1. Die Idee der Demokratie

1.1 „Demokratie“ – Heilsversprechen und Allerweltsformel, Ausnahme und Normalfall

„Demokratie“ steht heute für fast alles Gute und Richtige im Zusammenleben der Menschen. Während „Demokraten“ noch im 19. Jahrhundert als Extremisten galten, die den Staat umwälzen und unberechenbare Verhältnisse schaffen wollten, wollen in unseren Zeiten selbst Autokraten, Diktatoren und Oligarchen als Demokraten gelten. Für die große Zahl der Menschen, die einer staatlichen Herrschaft unterworfen sind, bedeutet „Demokratie“ – übersetzt mit „Herrschaft des Volkes“ – eine *Verheißung*. Mit dieser Idee verbinden unzählige Menschen die Vorstellung von einer friedlichen, solidarischen, gerecht organisierten Gesellschaft, in der es allen Menschen besser geht als heute. In der Zuspitzung wird der Demokratiebegriff zu einem quasi-religiösen Heilsversprechen.

Ein Begriff, der so vielfältig interpretiert werden kann, muss eingeschränkt werden, wenn nicht von vornherein unerfüllbare Wünsche damit verbunden sein sollen. Soll die positive Tendenz von „Demokratie“ zum Ausdruck kommen, müssen diejenigen Verständnisweisen ausgeschlossen werden, die in der Konsequenz gerade unerwünschte Zustände rechtfertigen würden. So ist ein Staat noch lange

nicht „demokratisch“, wenn der oder die Herrscher sich auf die Akklamation der Bürger in Volksversammlungen oder bei unfreien Abstimmungen berufen; eben dies haben Volkstribune und Diktatoren von Cäsar bis Hitler getan und damit die geordneten staatlichen Institutionen ausgeschaltet. Es wäre auch falsch, etwa allein die Einstimmigkeit von Entscheidungen zu verlangen oder die Rechte von Minderheiten zu ignorieren: die Einstimmigkeit würde von interessierter Seite behauptet, aber in Wahrheit nur simuliert werden, und eine gerechte Ordnung kann nicht entstehen, wenn Individualrechte oder allgemeine Rechtsprinzipien planmäßig verletzt werden. Ein negatives Beispiel hat im Jahre 2017 die polnische Regierung geliefert, indem sie Maßnahmen zur Einschränkung der richterlichen Unabhängigkeit damit begründete, der von der Parlamentsmehrheit vertretene Wille des Volkes müsse in allen Bereichen durchgesetzt werden, selbst gegen das Verfassungsgericht. Damit wird die Gewaltenteilung angegriffen, die zur Demokratie gehört wie die Bremse zum Auto.

Als unbestimmte Allerweltsformel erweist sich auch die Definition von Abraham Lincoln in seiner berühmten Gettysburger Rede 1863. Danach ist Demokratie „Regierung des Volkes, durch das Volk, für das Volk“. Schon eine schlichte Sprachprüfung führt zu einer Mehrzahl von Deutungsmöglich-

keiten. So kann der erste Genitiv – „des Volkes“ – sowohl auf das Subjekt wie auf das Objekt der Herrschaft hinweisen; im ersten Fall ist Selbstregierung des Volkes, also direkte Demokratie gemeint, im zweiten wird das Volk von anderen regiert. Von einer „Regierung des Volkes“ kann man aber auch dann sprechen, wenn die Regierung vom Volk gewählt oder gelenkt wird oder wenn Entscheidungen der Regierung durch das Volk legitimiert werden. „Lincolns erste Kennzeichnung deckt also, jedenfalls der Möglichkeit nach, das gesamte Spektrum der Politik ab, ... auch Herrschaftsformen über das Volk, die nichts mit Demokratie zu tun haben“. So hat der Demokratietheoretiker Giovanni Sartori die Interpretationsbreite der Gettysburger Formel beurteilt, und er hat hinzugefügt, auch die zweite Kennzeichnung „Regierung *durch* das Volk“ „leide unter zu großer Dunkelheit, als dass bestimmte Konjekturen aufgestellt werden könnten“.¹ Dass schließlich auch Diktatoren aller Art behaupten, „für das Volk“ zu entscheiden, ist bekannt.

Inhaltlich wesentlich gehaltvoller war schon die Demokratievorstellung, die der athenische Staatsmann Perikles im Jahre 431 v. Chr. formuliert hat. In seiner Rede auf die im Krieg gegen Sparta gefallenen Bürger Athens hebt er hervor, dass in Athen „die Gewalt nicht bei wenigen sondern bei der Gesamtheit ruht“, und fährt fort: „Jedem gebührt nach den Gesetzen gleiches Recht mit den anderen in allen seinen Angelegenheiten; in den öffentlichen Würden aber wird jeder dort wo er sich auszeichnet, nicht weil er aus einem bestimmten Teile der Bürgerschaft hervorgegangen sondern wegen seiner Tüchtigkeit vorangestellt; auch wird keiner infolge von Armut, wenn er nur irgendetwas für

den Staat zu leisten hat, um der Unscheinbarkeit seines Ranges willen ausgeschlossen.“²

Wir lesen das Eigenlob des athenischen Staatsmanns in Kenntnis der damaligen sozialen Schichtung der Bevölkerung mit einiger Skepsis, aber die Tatsache, dass ein großer Teil der Menschen unfrei und damit von den Staatsgeschäften ausgeschlossen war, ändert nichts an der Faszination dieses Idealbildes. Unter den freien Athenern sollten die Prinzipien der Allgemeinheit und Gleichheit gelten, und die Bürger sollten nicht nach Armut oder Reichtum, sondern nach ihren Leistungen für den Staat beurteilt werden. Die einen „machen es sich zur Pflicht ihre eigenen Angelegenheiten zugleich mit denen des Staates zu verwalten; die anderen aber, die dem Werk ihrer Hände obliegen müssen, sind darum nicht ohne Verstand in politischen Dingen“.³ Zu dem Bild seiner Polis, das Perikles zeichnet, gehören nicht zufällig auch die Freude am Schönen und an der Weisheit und die Tugend der Wohltätigkeit.⁴

Mag uns diese Darstellung auch als ideologisch überzogen erscheinen⁵, so bleibt doch unbestreitbar, dass in Griechenland damals ein „ziviles“ Gemeinwesen bestand und eine Zeitlang florierte, das mit seiner besonderen politischen Moral einen schroffen Gegensatz zu dem autoritär regierten Militärstaat Sparta bildete und sich um Gerechtigkeit bemühte. Die politischen und sozialen Konflikte, die es auch in Athen gab, sollten nach festgelegten Regeln in rationalen Beratungen zum

1 Sartori 1992, S. 44.

2 Perikles 1962, S. 11.

3 Ebd. S. 15.

4 Ebd. S. 15/17.

5 Zu den tatsächlichen Auseinandersetzungen innerhalb der athenischen Bürgerschaft vgl. u. a. Raafaub 1988, S. 276 ff.

Ausgleich gebracht werden. In der Auseinandersetzung mit seinen äußeren Feinden versuchte Athen, sich mit Diplomatie und einer Bürgerarmee durchzusetzen.⁶ „Die ‚perikleischen Jahrzehnte‘ verkörpern eine der dichtesten, optimistischsten und an Nachwirkungen reichsten Perioden politischer und kultureller Höchstleistung, die die Weltgeschichte kennt.“⁷ Gegen Ende des 5. Jahrhunderts v. Chr. beendeten militärische Niederlagen und innere Machtkämpfe dieses System, das Perikles so selbstbewusst verteidigt hatte.

Seit dem Untergang der athenischen Demokratie haben überall andere Staatsformen bestanden: harte und milde Diktaturen, tyrannische Regime, Oligarchien und wohl am häufigsten Monarchien. Die Herrschaft war manchmal „absolut“, von Rücksichten auf andere Machtgruppen kaum eingeschränkt, meist aber relativ, begrenzt durch die Konkurrenz regionaler und örtlicher Machthaber, auswärtiger und inländischer Gegner, vor allem der „Stände“, und in ihren Einflussmöglichkeiten oft schon durch die Weiträumigkeit der Reiche behindert. Auch die römische Republik war keine Demokratie, obwohl das Volk oft seine Stimme erhob, indem es Politikern wie Cäsar akklamierte, die seine Interessen zu vertreten behaupteten. Die langjährigen Auseinandersetzungen innerhalb der Oberschicht brachten schließlich das Ende der Republik und die Monopolisierung der Macht bei Augustus und seinen Nachfolgern. In den Stadtrepubliken des Mittelalters besaßen die Herrschenden eine gewisse soziale Basis in den bedeutenden Familien, später in den Zünften und Innungen des Handwerks und der sich entwickelnden wohlhabenden Bürgerschaft. Ansätze von demokratischer

Machtverteilung finden sich allenfalls in einigen Bauernrepubliken.

Es nimmt nicht wunder, dass unter diesen Umständen auch die Theorie der Demokratie seit der Antike zunächst nicht weiter entwickelt worden ist. Im Mittelalter brachte Marsilius von Padua (ca. 1280-1343)⁸ die Idee der *Volkssouveränität* auf (ohne schon den Begriff zu verwenden). Sie bildete das zentrale Element in dem Streit zwischen weltlicher und kirchlicher Hoheit, die Rechtfertigung der Opposition gegen die Oberhoheit des Papstes über den Kaiser.⁹ Marsilius, Berater von Kaiser Ludwig dem Bayern, bezeichnet in seiner Schrift „Der Verteidiger des Friedens“ die weltlichen Machtansprüche des Papsttums als eine Quelle des Unfriedens in der Welt. Auf die Meinungen und Forderungen der Menschen kommt es dieser Lehre gar nicht an; sie bleiben im Hintergrund, während die Regierenden als ihre Repräsentanten angesehen werden – eine Fiktion¹⁰ und kein normatives Prinzip. Das Volk soll zwar der Gesetzgeber sein, die Mehrheit soll entscheiden, aber diese Mehrheit wird „unter Berücksichtigung der Zahl und Bedeutung der Personen“ bestimmt.¹¹ „Unqualifizierte“ Mehrheiten schließt Marsilius also aus.¹² Seine Theorie der Volkssouveränität hat erst viele Jahrhunderte später an Konturen und Verbreitung gewonnen. Die Aufklärer um Rousseau und die Revolutionäre in Frankreich und Amerika machten die Idee der Volkssouveränität populär und bereiteten ihren weltweiten Erfolg vor.

6 Vgl. a. das Nachwort von Bruno Snell zu der Rede des Perikles (Fn. 2), S. 28 f.

7 Raaflaub 1988, S. 273.

8 Rausch 1986, S. 150 ff.; Bergsträsser/Oberndörfer 1962, S. 97 ff.

9 Böckenförde 1992, S. 292.

10 Sartori 1992, S. 38.

11 Text und Kommentar bei Bergsträsser/Oberndörfer 1962, S. 98.

12 Rausch 1986, S. 160.