

Krise der demokratischen Repräsentation – Indizien und Reformoptionen

von

PD Dr. Markus Linden

Vortrag auf der Demokratiekonferenz in Markkleeberg, 07.06.2016

1. Einleitung

Die Redeweise von der „Krise der Demokratie“ ist en vogue. Protestparteien vertreten sie ebenso wie Anhänger des angestammten Parteiensystems – letztere gerade wegen des erfolgreichen Rechtspopulismus. Auch seriöse Wissenschaftler postulieren die These. Ich denke etwa an einen Aufsatz von Wolfgang Streek in der FAZ vom 03.05.2016. Streek, einer der angesehensten Sozialwissenschaftler Deutschlands, bescheinigt darin Angela Merkel einen manipulativen Regierungsstil, dem die Medien qua „Hofberichterstattung“ auf den Leim gehen. Das schreibt ein Linker. In ähnlicher Diktion, aber mit anderer Begründung und Intention, argumentiert auch die AFD.

In dieser aufgeladenen Debatte über die Krise der demokratischen Repräsentation gerät aus dem Blick, wie sehr die Krisenthese grundsätzlich mit der Demokratie verbunden ist. Das gilt insbesondere für die repräsentative Demokratie. Hier ist das Spannungsverhältnis zwischen Repräsentanten und Repräsentierten fest institutionalisiert. Die partielle Unzufriedenheit mit Regierungen und politischen Akteuren ist der Motor des demokratischen Wandels, der wiederum die Demokratie an sich auszeichnet. Wären nicht einzelne Bevölkerungsteile unzufrieden mit der Regierung, gäbe es keine Opposition. Insofern gehört die Krisenhaftigkeit zur Demokratie – zumindest, wenn man die Regierungsform pluralistisch denkt, wozu es m.E. keine Alternative gibt. Seit es die repräsentative Demokratie gibt, wird ihr also nicht umsonst eine Krise bescheinigt.

Es gilt deshalb, eine Unterscheidung zu treffen, zwischen solchen Phänomenen, die als notwendige Kennzeichen des legitimen demokratischen Wandels fungieren und solchen, die in der Tat für das stehen, was man im allgemeinen Sprachgebrauch als Krise bezeichnet – also potentielle Indikatoren eines drohenden Verfalls. Erst auf dieser Basis ist es dann möglich, sich mit den Reformoptionen zu beschäftigen.

Zu beiden Themenkomplexen will ich Ihnen heute Anregungen geben. Im ersten Teil meines Vortrags wird es dementsprechend um den Maßstab gehen. Worin besteht die Krise der demokratischen Repräsentation heute? Der zweite Teil ist dann den Reformoptionen gewidmet. Welche Möglichkeiten werden hier postuliert? Inwiefern handelt es sich dabei um angemessene Reaktionsweisen?

Mein Vortrag ist so angelegt, dass ich von allgemeinen Betrachtungen hin zu speziellen, praktischen Handlungsmöglichkeiten kommen möchte. Sie werden feststellen, dass die Ausführungen manchen populären Thesen widersprechen. Meine eigenen Ansichten lege ich deshalb einleitend offen: (1) Unsere Demokratie braucht m.E. nicht weniger, sondern mehr Konflikt. (2) Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie sind alles andere als Allheilmittel. (3) Die primär moralische Auseinandersetzung mit dem Rechtspopulismus ist verfehlt. (4) Am Wert von Parteien und Parlamenten führt kein Weg vorbei. Die partizipative Zivilgesellschaft muss an diese Institutionen angekoppelt werden, nicht umgekehrt. Das ist kein Plädoyer gegen Bürgerbeteiligung, aber ein Plädoyer gegen eine naive Beteiligungsromantik, die allzu leicht instrumentalisiert werden kann.

Ob ich diese Thesen begründen kann, müssen Sie beurteilen. Ich freue mich auf Widerspruch und Diskussion. Damit dafür ausreichend Zeit ist, werde ich den Vortrag auf ca. 35 Minuten begrenzen.

2. Indizien für eine Krise der demokratischen Repräsentation

Verfolgt man die öffentliche Debatte, so scheint es an empirischen Anknüpfungspunkten für eine umfassende Krisendiagnostik nicht zu fehlen. Beliebte ist etwa der Verweis auf Umfragedaten. Demnach sinkt die Zufriedenheit mit der Demokratie. Außerdem wird ein abnehmendes Institutionenvertrauen konstatiert. Das betrifft nicht nur Regierungen, politisches Spitzenpersonal und Parteien, sondern auch die Medienlandschaft. Hier ist die öffentliche Kritik in der Tat deutlich gestiegen. Nicht wenige politisch Interessierte geben an, sich über Alternativmedien zu informieren. Dort würde schließlich noch die „Wahrheit“ berichtet. Vom „politisch-medialen Komplex“ ist die Rede, so wie man früher vom „militärisch-industriellen Komplex“ sprach. Beide Begriffe meinen dasselbe: nämlich Mafia.

Auf die Problematik der Repräsentation durch Medien, insbesondere das Fernsehen, möchte ich hier nur kurz eingehen. Natürlich ist die Reaktion der neuen Systemkritiker rund um die AFD und andere Gruppierungen übertrieben. Es gibt jedoch durchaus ernstzunehmende Anknüpfungspunkte für eine Medienkritik. Ich will dazu nur zwei Beispiele nennen. (1) Die Darstellung des Ukraine Konflikts war insbesondere in seiner Entstehungsphase eindimensional. Selbst wer die russische Politik als einseitige Aggression auffasst, kommt nicht umhin, eine mangelnde Repräsentation von Argumenten der Gegenseite zu beklagen. Mit Ausgewogenheit und Multiperspektivität hatte es jedenfalls Fall wenig zu tun, dass die Maidan-Proteste demokratisch überhöht, die Rollen von EU, USA und NATO dabei kaum hinterfragt und die Interessenlage Russlands nicht angemessen erörtert wurden. (2) Auch die mediale Aufarbeitung Flüchtlingskrise wirft Fragen auf. Angela Merkel hat ihre Politik in Anne Wills Fernsehstudio verteidigt, und erst danach im Deutschen Bundestag. Die Interviewführung von Anne Will als Hofberichterstattung zu

bezeichnen, wie dies Streek nahe legt, ist rhetorisch etwas daneben. Aber ein kritisches Nachfragen, etwa in Bezug auf die von Merkel offen angekündigte außenpolitische Agenda, unterblieb. Stattdessen waren beide Interviews mit Anne Will durch Symbolik geprägt. Über den Satz „Wir schaffen das“ wurde lange diskutiert, nicht jedoch über die viel wichtigere Frage, was an der langfristigen Abschottung der europäischen Grenzen human ist. Gesetzesänderungen im Parlament, die Essenz von Politik, wurden nur am Rande angesprochen. Der Kanzlerin ist das vielleicht am wenigsten vorzuwerfen. Sie hat ihre Agenda bereits im ersten Interview offen gelegt. Die Fernsehmedien waren aber fixiert auf die Symbolik der sog. „Willkommenskultur“ oder den Streit zwischen Merkel und Seehofer, und gaben der pluralistischen Diskussion des tatsächlichen Politikinhalts eher wenig Raum.

Nun aber zum eigentlichen Thema, der Krise politischer Repräsentation. Ich habe bereits angedeutet, dass Zufriedenheits- und Vertrauenswerte dafür keine besonders guten Indikatoren sind. Sie wären es, wenn man unter Repräsentation die Identität der Ansichten von Regierenden und Regierten verstünde, also die umfassende Übereinstimmung der Bevölkerung mit dem Handeln der Politiker. Beides, die Bevölkerung und die Repräsentanten, gibt es aber nur im Plural. Deshalb ist der Maßstab nicht angemessen. Es wäre absurd, wenn etwa Anhänger der Opposition umfassend mit dem Programm der Regierung übereinstimmen sollten. Demokratie hat viel mit institutionalisiertem Misstrauen zu tun.

Bei politischer Repräsentation geht es m.E. um die Repräsentation von Differenzen. Zu den Grundvoraussetzungen von Politik gehört nämlich die Abwählbarkeit der Regierung. Dazu ist es wiederum notwendig, dass die Alternativen zwischen Regierung und Opposition offen zutage treten, ansonsten ist politisches Handeln nicht zurechenbar

und somit auch nicht sanktionierbar. Der politische Prozess ist demnach von wechselseitiger Beeinflussung geprägt, eine Art Ping-Pong-Spiel zwischen der Ebene der Repräsentation und der gesellschaftlichen Ebene, also der bürgerschaftlichen Partizipation. In beiden Bereichen gibt es Gruppen bzw. Parteien, deren Interessen und Werthaltungen qua Kompromiss zum Ausgleich gebracht werden müssen.

Repräsentation hat demnach also v.a. drei Funktionen: (1) Die transparente Darstellung von Konflikten, (2) die Moderation dieser Konflikte sowie (3) die Aufrechterhaltung eines Wechselspiels zwischen gesellschaftlicher Interessenbekundung und politischer Interessenberücksichtigung. Hinzu kommt noch eine vierte Funktion, die seltener berücksichtigt wird. Politische Gruppen werden durch Repräsentation konfiguriert (gebildet). Sie entstehen nicht rein naturwüchsig von unten. Erst die Repräsentation durch Parteien und Repräsentanten in der Öffentlichkeit schafft ein verbindendes Element, gemeinsame Bezugspunkte und Abgrenzungen von anderen Sichtweisen.

Dieses pluralistische Repräsentationsverständnis, auf dessen ideengeschichtliche Herleitung ich in der Diskussion gerne eingehe, mutet natürlich abstrakt an. Auf der Basis dieses Maßstabs lassen sich aber konkrete Probleme benennen, die den Gedanken vielleicht deutlicher werden lassen.

Geht man davon aus, dass zur demokratischen Repräsentation die Bereitstellung von Alternativen gehört, so sind im politischen System der Bundesrepublik Deutschland seit langem Defizite zu konstatieren. Am deutlichsten wird es bei Bundestagsdebatten. Auf eine Regierungserklärung Angela Merkels antwortet die Opposition, und zwar in Form von Sarah Wagenknecht. Die zweite Große Koalition in kurzer Zeit hat die Opposition marginalisiert. Der Regierung auf Bundesebene steht kein Schattenkabinett gegenüber, sondern zwei kleine Fraktionen.

Die große Koalition ist aber nur die offensichtlichste Ausprägung dessen, was ich als zentrale Krisendiagnose vorbringen würde. Demokratische Repräsentation in Deutschland ist geprägt durch ein Zuviel an Konsensualismus und durch ein Zuwenig an Zurechenbarkeit und Alternativensetzung. Die zentralen Entscheidungen der letzten Jahre wurden mit breiter politischer Mehrheit verabschiedet: die Hartz-Gesetze, die Neujustierung der außenpolitischen Rolle Deutschlands, die Euro-Rettungspolitik sowie, zuletzt, die Maßnahmen im Rahmen der Flüchtlingskrise, bei denen man von Beginn an darüber streiten kann, ob es sich um eine flüchtlingsfreundliche Politik handelt. Hinzu kommt, dass die gewählten Koalitionsoptionen auf Länderebene und die Entscheidungsstrukturen der Europäischen Union die transparente Auswahl zwischen politischen Alternativen weiter erschweren. So entsteht der Eindruck einer geschlossenen politischen Klasse. Der Eindruck von Abgehobenheit.

Der Erfolg der AFD zeigt, wie zweifelhafte politische Kräfte in diese Repräsentationslücke stoßen können, indem sie Themen, die dem breiten politischen Mainstream widersprechen, auf die Agenda bringen. Dass diese Partei auf Landesebene Erfolge hat, ist also Ausdruck einer Schiefelage politischer Repräsentation und einer allzu konsensuellen, intransparenten und auf Symbolik statt Optionalität fixierten Darstellungsweise von Politik. Hier wären nun selbstbewusste Parlamente und Fraktionen gefragt. Orientierung geben unterschiedliche politische Programme. Eine Agenda, die auf den gemeinsamen Kampf gegen den Rechtspopulismus beschränkt bleibt, ist hingegen wenig sinnstiftend. Natürlich ist da vieles abstoßend, aber die Gründe für den Aufstieg des Populismus werden nur befördert, wenn man sich auf die moralische Abgrenzung beschränkt, und dabei den Eigenwert der politischen Auseinandersetzung im angestammten Parteiensystem aus den Augen

verliert. Die Exekutive ist stark, der moralische Affekt ist stark, aber die Parlamente und ihre Fraktionen bieten zu wenig programmatische Orientierung und Optionen. Vor allem sozial schwache Bevölkerungsschichten wenden sich ab. Die Identifikation präferierter Alternativen ist zu voraussetzungsreich geworden und Symbolik ermöglicht nur eine oberflächliche Bindung.

Soweit meine zugespitzte und angesichts der Zeit erst einmal eindimensionale Krisendiagnose, über die ich im Anschluss natürlich gerne diskutieren würde.

3. Reformoptionen

Nun zu den Reformmöglichkeiten. Wie kann man der Krise der demokratischen Repräsentation, so wie ich sie skizziert habe, entgegentreten?

In der öffentlichen und wissenschaftlichen Debatte werden dazu verschiedene Ansichten vertreten. Vor allem Vertreter des linken Spektrums setzen auf Formen des Protests. Theoretisch beziehen sie sich dabei auf radikale Demokratietheorien oder auf das Politikverständnis von Chantal Mouffe. Bewegungen wie Occupy werden von ihnen positiv bewertet, während man den Protest von rechts schlecht einordnen kann. Es wird argumentiert, z.B. von Oliver Nachtwey, dass dem Rechtspopulismus ein Populismus von links entgegengesetzt werden sollte.

M.E. ist die Reformoption „Protest“ aber nicht zielführend, weil sie an den Ursachen der Demokratiekrise vorbeigeht. Ihre Vertreter erhoffen sich die Umsetzung spezifischer Politiken. Linke wollen mehr Umverteilung, Rechte eine stärkere Berücksichtigung der Herkunftskultur. Beides sind politische Positionen, die in einer Debatte mit eingebracht werden können, aber keine Maßgabe für die prinzipielle Ausrichtung der

Demokratie bilden. Als Pluralist wende ich mich deshalb dagegen, in der Hochstilisierung von Protestbewegungen ein Allheilmittel für die Reform der Demokratie zu sehen.

Ähnlich verhält es sich mit Sichtweisen, die ein „gutes Regieren“ postulieren, also auf einen guten Output von Politik setzen. Was ein Problem ist und was ein gutes Politikergebnis ist – beides sind strittige Fragen, über die man mit guten Gründen unterschiedlicher Ansicht sein kann. Deshalb sollten Reformen der Demokratie m.E. an den Prozessen ansetzen. Wie können also die Institutionen der repräsentativen Demokratie so verändert werden, dass die Krise der demokratischen Repräsentation bewältigt wird?

Der öffentliche Tenor hierzu ist eindeutig. Frei nach Willy Brandt will man „Mehr Demokratie wagen“, also neue Partizipationsformen einführen. Das wird auch gemacht, in Form von Institutionen der Bürgerbeteiligung, nämlich Bürgerhaushalten, Schlichtungsverfahren oder direktdemokratischen Abstimmungen auf Länderebene und auf kommunaler Ebene. Von Seiten der Politik heißt es dann, man wolle die Bürger „mitnehmen“. Diese Formel ist aber gleichsam verräterisch. Denn mitnehmen heißt ja nicht, dass in der Tat mehr Mitsprache gewährt wird. Bürgerbeteiligungsverfahren stehen immer in der Gefahr, eine Legitimitätsbeschaffungsmaßnahme für Regierende darzustellen, insbesondere, wenn sie von Seiten der Exekutive und nicht von Seiten des Parlaments angeboten und vorstrukturiert werden.

Wichtig ist auch, dass man differenziert, um welche Beteiligung es sich dabei handelt. Weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit gibt es nämlich durchaus unterschiedliche Vorstellungen davon, wie man die Bürger einbindet. Die Vertreter der direkten Demokratie wollen mehr Volksabstimmungen über Sachfragen und einen direkteren Einfluss der Bürger auf die Besetzung der Parlamente. Letzteres versucht man über

neue Wahlsysteme mit mehr Stimmen zu erreichen. Beispiele bilden die Wahlsysteme in Hamburg und Bremen. Der einflussreichste Akteur in diesem Bereich ist der Verein „Mehr Demokratie e.V.“.

Andere wiederum wenden sich gegen Volksabstimmungen. Sie postulieren eine kooperative Demokratie, bei der die Zivilgesellschaft im Verbund mit Repräsentanten Entscheidungen aushandelt. Man orientiert sich an Dialogverfahren und sieht in Volksabstimmungen eher das Einfallstor für eine Tyrannei der Mehrheit. Diese Ansichten sind etwa in den Schriften von Helmut Klages, Angelika Vetter oder Patrizia Nanz nachzulesen.

Beide Verfahrensweisen, die direkte Demokratie und die kooperative Demokratie, haben jedoch Nachteile. Zum einen unterlaufen sie den Wert von Wahlen und drohen, die Bedeutung der Parlamente einzuschränken. Was ich als Krisenindiz skizziert habe (Entparlamentarisierung) könnte also durch neue Partizipationsformen verstärkt werden. Ob dem ein angemessener Gewinn, also Mehr Demokratie, gegenübersteht, ist zweifelhaft. Empirisch ist etwa feststellbar, dass die direkte Demokratie zu einer Benachteiligung von Minderheiten führen kann. Man denke nur an das Schweizer Minarettverbot oder an die Hamburger Abstimmung über ein längeres gemeinsames Lernen. Vor der Volksabstimmung steht in der Regel eine Volksinitiative, bei der sich ressourcenstarke gesellschaftliche Gruppen besser behaupten können als solche, die sozial benachteiligt und politisch marginalisiert sind.

Auch die reformierten Wahlsysteme in Hamburg und Bremen, wo man 10 bzw. 5 Stimmen über die Listen verteilen kann, haben die Demokratie nicht gestärkt. Es kam zu zahlreichen ungültigen Stimmen, die Wahlbeteiligung ist weiter gesunken und nur wenige Bürger verstehen, wem ihre Stimme nun genau zu Gute kommt. Beispielsweise kamen

Kandidaten deshalb nicht ins Parlament, weil sie Personenstimmen erhielten. Ohne diese Stimmen, wären sie über die Liste eingezogen.

Bei der kooperativen Demokratie sind in der Praxis auch Defizite feststellbar. Hier gilt die Faustformel, je anspruchsvoller politische Partizipation ist, desto eher setzen sich gebildete Menschen durch. Bildung korreliert mit wirtschaftlicher Potenz. Schlichtungsverfahren und Bürgerhaushalte sind somit ein potentielles Einfallstor für die Dominanz von Eliten und ressourcenstarken Subgruppen in der Gesellschaft.

Soll man also Bürgerbeteiligung verwerfen, mit Ausnahme des Wahlaktes? Nein. Das wird nämlich weder den Wünschen in der Bevölkerung, noch den Erfordernissen der repräsentativen Demokratie gerecht. Sie ist angewiesen auf umfassende Partizipation, sonst kann das von mir beschriebene Ping-Pong-Spiel zwischen Gesellschaft und Politik gar nicht stattfinden. Die Schläge der gesellschaftlichen Seite verhungern im Netz.

Es muss jedoch darauf geachtet werden, dass neue Partizipationsformen an die Erfordernisse der parlamentarischen, repräsentativen Demokratie angepasst werden. Hierzu will ich abschließend einige Vorschläge unterbreiten. Sie muten vielleicht kleinteilig an, aber das hat Demokratie so an sich. Große Würfe, z.B. die Erfindung von Parlamenten, sind selten – und, sofern sie bewährtes grundsätzlich in Frage stellen, nicht selten mit Vorsicht zu genießen.

(1) Zunächst zur direkten Demokratie. Es steht der Vorschlag im Raum, Volksabstimmungen auf Bundesebene einzuführen. Hier plädiere ich, wie in anderen Kontexten auch, für die Lösung des aufschiebenden Vetos. Eine Vetoinitiative kann Entscheidungen des Parlaments vorübergehend blockieren. Das Parlament hätte dann die letzte Entscheidungsgewalt, um das Veto zu überstimmen. Die Wirkung dieses aufschiebenden Vetos bestünde darin, dass von Beginn an mehr Optionen

in den Politikprozess einfließen würden. Gestärkt würde die Alternativsetzung zwischen den Fraktionen, erschwert der intransparente Konsens ohne ausreichende öffentliche Debatte.

(2) Zur kooperativen Demokratie: Diese Verfahren, die ja vor allem auf der lokalen Ebene ablaufen, sind in der Regel stark an die jeweilige Exekutive bzw. Verwaltung gekoppelt. M.E. sollten sie stärker an die lokalen Parlamente angebunden werden. So lässt sich eine viel bessere Einbindung der politischen Parteien gewährleisten. Selbst wo diese in ihrer Organisationsstruktur schwach sind, sind sie lebensnotwendig für die Demokratie. Denn Demokratie heißt Meinung und politische Leidenschaft, mithin also Partei.

Außerdem plädiere ich auf lokaler Ebene für die stärkere Berücksichtigung von sozial schwachen Bevölkerungsschichten. „Selber schuld“ könnte man argumentieren, wenn bestimmte Stadtteile mal wieder ganz wegbleiben bei Beteiligungsverfahren. Auf lange Sicht geht deren Einbindung jedoch alle an. Der französische Historiker Pierre Rosanvallon spricht von der Beziehungsgleichheit, die in der Demokratie gewährleistet sein muss. Eine Beziehung zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen kann sich aber nur herstellen, wenn sie eine gemeinsame Bühne haben und dort auch vertreten werden. Statt noch mehr Spezialausschüsse mit Bürgern einzuführen, etwa den x-ten Senioren- oder Jugendausschuss, plädiere ich deshalb für einen per Los bestimmten Bürgerausschuss auf kommunaler Ebene. Ein solcher Ausschuss sollte regelmäßig neu besetzt werden und das Recht besitzen, Themen auf die Agenda von Ratssitzungen zu bringen.

(3) Zuletzt zu den Parteien und Parlamenten: Hier plädiere ich einerseits für einen Ausbau der innerparteilichen Demokratie. Wenn die Parteimitgliedschaft einen Wert haben soll, dann ist es die Mitsprache über Richtungsentscheidungen und damit verbundenes Spitzenpersonal.

Was die Parlamente anbelangt, sollte ein Ausbau des Öffentlichkeitsprinzips angestrebt werden. Geheime Ausschusssitzungen haben wenig mit öffentlicher Repräsentation zu tun. Hier können nun auch Elemente der digitalen Demokratie berücksichtigt werden. Ich denke etwa an Onlinepetitionen, die nunmehr seit 10 Jahren beim Petitionsausschuss des Bundestags eingereicht werden können. Stärkt man einen solchen Ausschuss, dann stärkt man das Parlament, und man stärkt die Anbindung der Bevölkerung an das Parlament. Abgeschwächt wird die Tendenz, privaten Petitionsplattformen Macht zu geben. Dort kann man sich Petitionen nämlich letztlich kaufen.

Wie gesagt, das sind kleinteilige Vorschläge. Sie sind ausgerichtet an folgenden Grundsätzen: den Vorzügen der repräsentativen Demokratie, der Notwendigkeit von Alternativensetzung, der Bereitstellung von Möglichkeiten politischen Handelns und der Autonomie der politischen gegenüber der ökonomischen Sphäre. Ein blind gepflanzter Wildwuchs von Beteiligungsmöglichkeiten droht diese Grundsätze zu unterlaufen. Die Krise der demokratischen Repräsentation lässt sich nur in kleinen Schritten bewältigen. Ein bisschen Krise sollte dabei freilich bleiben, sonst orientiert man sich an den falschen Maßstäben.

Kontakt:

PD Dr. Markus Linden
Forschungszentrum Europa an der Universität Trier
Bereich „Partizipation und Ungleichheit“
Universitätsring 15
Zimmer DM 258
54296 Trier
Tel.: 0651/201-2109
Email: lindenm@uni-trier.de
Web: <http://www.fze.uni-trier.de/personen-und-karriere/personen/markus-linden#profile-mitarbeiter>