

Die Zukunft der Demokratie

Festvortrag von *Andreas Wirsching*, München*

I.

Stellt man die Frage nach der Zukunft der Demokratie, dann sind Staatsrechtslehrer und -lehrerinnen in einer privilegierten Position. Wie niemand anders kennen sie die konkrete Verfasstheit und die Wirkmechanismen des demokratischen Staates. Aus dieser Kenntnis können sie extrapoliieren und Probabilitäten darüber berechnen, welche Folgen welches rechtliche Normengefüge für die Zukunft der Demokratie haben könnte. Und wenn sie zugleich auch Verfassungsrichter oder -richterinnen sein sollten, dann haben sie sogar die Möglichkeit, selbst die Zukunft der Demokratie zu beeinflussen – mit manchmal weit wegweisenden Urteilen. Die umfangreiche Jubiläumsschrift der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu ihrem 100. Gründungstag legt ein eindrucksvolles Zeugnis ab von diesen Kernkompetenzen der Zunft.¹

Wir werden sehen, dass die deutschen Staatsrechtslehrer ein untrügliches Sensorium für die relevanten Zukunftsfragen der Demokratie hatten und haben. Praktisch alle Problemkomplexe, von denen gleich zu sprechen sein wird, sind auf den thematischen Jahrestagungen der Vereinigung eingehend erörtert worden. Deren Berichte sind daher auch Teil der Demokratiegeschichte und eine exzellente Quelle für Historiker.

Wenn sich allerdings Historiker über die Zukunft geäußert haben – und sie taten (und tun) das sehr oft – dann lagen sie häufig falsch. Die Vorstellung, man könne die Zukunft aus der Geschichte deduzieren, und dies am besten mit wissenschaftlichen Methoden, war (und ist) eine gefährliche Illusion für rückwärtsgewandte Propheten.

Trotzdem würde ich die Frage nach der Zukunft nicht stellen, wenn ich nicht fest davon überzeugt wäre, dass die Kenntnis und Analyse der Ver-

* Die Vortragsform wurde im Wesentlichen beibehalten.

¹ Pascale Cancik/Andreas Kley/Helmuth Schulze-Fielitz/Christian Waldhoff/Ewald Wiederin (Hrsg.) *Streitsache Staat. Die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1922–2022*, 2022.

gangenheit zwar kein Zukunftswissen erzeugt, aber doch ein historisches Orientierungswissen, das für den ja letztlich immer dunklen Blick in die Zukunft sehr nützlich, ja eigentlich unentbehrlich ist.

Blicken wir also in die Geschichte, dann stellen wir zunächst fest: Demokratie ist einer der wirkungsmächtigsten Bewegungsbegriffe der modernen Geschichte. Lange bevor überhaupt klar war, wie ein demokratisches Regierungssystem auf Dauer aussehen könnte, weckte doch schon allein der Begriff immense Hoffnungen² – und das gilt bis heute. Entscheidend war – und ist – das universale Versprechen, das die Demokratie in sich trägt. Sie suggeriert den Menschen, in ihrer Freiheit einander gleich zu sein – zumindest vor dem Gesetz, künftig aber vielleicht auch in sozialer Hinsicht. Und einander gleich zu sein, bedingt die Gleichheit der Interessen und damit die Ausdehnung des zugrundeliegenden Prinzips.³ Ebenso verhielt es sich mit dem berühmtesten Gründungsdokument der modernen Demokratie – der *Déclaration des Droits de l'homme et du Citoyen* vom August 1789. Zusammen mit Freiheit und Gesetz wurde „démocratie“ im politischen Sprachkorpus Frankreichs nach 1789 zu einem der häufig verwendeten Begriffe.⁴ Universal gedacht, transzendierte das in ihr enthaltene Versprechen Grenzen und Sprachen, Völker und Kulturen – einerseits zumindest.

Andererseits, und das wissen wir sehr gut, zog die Erklärung vom August 1789 auch klare Grenzen. Das betraf nicht nur die vielzitierte Abwesenheit der Menschen- und Bürgerrechte für Frauen und Sklaven. Auch und vor allem betraf das die Rolle der Nation. *Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation* – so lautete der Artikel 3 der *Déclaration des Droits de l'homme*. Und so bemerkenswert das von der Revolution etablierte universalistische *Droit du Sol* auch war,⁵ so rasch offenbarten sich doch die partikularen Kräfte, die die Revolutionäre mit dem Appell an die Nation weckten und die sie schon bald nicht mehr zu bändigen wussten. Es ist eine Grundtatsache der modernen Geschichte, dass sich die Demokratie zusammen und in Auseinandersetzung mit dem Nationalstaat entwickelt.

Auch die Französische Revolution erlaubte daher von Beginn an kontradicitorische Lesarten. Wer sich 1789 die politische Zukunft als bürgerlich-

² Siehe Hans Maier/Reinhart Koselleck Art. Demokratie, in: Otto Brunner/Werner Conze/Reinhart Koselleck (Hrsg.) Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Bd. 1, 1972, 821–899, hier v.a. 847–852.

³ Vgl. Niklas Luhmann Die Weltgesellschaft (1971), in: Ders. Soziologische Aufklärung, Bd. 2: Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft, 2005, 63 (63).

⁴ Raymonde Monnier Démocratie et Révolution française, in: Mots. Les langages du politique 59 (1999), 47–68.

⁵ Rogers Brubaker Citizenship and Nationhood in France and Germany, 1992.

liberale Demokratie in Form einer parlamentarischen Monarchie vorstellte, musste die Zeit seit 1793 als gewaltträchtige *dérapage* empfinden – als „Entgleisung“ der Revolution, wie es der französische Historiker François Furet genannt hat.⁶ Je nach Lesart mündete diese Entgleisung in der rousseauistischen Tugenddiktatur à la *Robespierre* und *Saint-Just*, in die „totalitäre Demokratie“ à la *Jacob Talmon*⁷ oder im aggressiven Chauvinismus, von dem zum Beispiel die *Marseillaise* keineswegs frei war.

Doch ließen sich das universale Versprechen der Demokratie und die partikulare Dynamik der souveränen Nation nicht miteinander versöhnen? Mussten nicht die Völker zunächst aus ihren partikularen Kräften schöpfen – aus ihrer Liebe zum Vaterland und dessen Freiheit –, um sich der internationalen Gemeinschaft der Bürger anschließen zu können? So jedenfalls empfahl es *Rousseau* mit Blick auf die Polen.⁸ In eine ähnliche Richtung stieß *Ludwig Börne* im Vormärz mit seiner berühmten liberalen Metapher vom Völkerfrühling, konstituiert durch nationale Einheit, politische Freiheit und internationale Verbundenheit. Polenbegeisterung und Philhellenismus schienen den Takt vorzugeben für einen gleichsam linken, inter- und transnationalen Patriotismus. Wenn die Nation zu sich und ihren Freiheitstraditionen fand – würden dann nicht nationaler Partikularismus und demokratischer Universalismus Hand in Hand gehen in eine gemeinsame und hellere Zukunft?

Wir sehen im Rückblick schärfer als viele Zeitgenossen, dass dieses Hand-in-Hand-Gehen auf einer entscheidenden historischen Voraussetzung beruhte: Es bedurfte nämlich eines gemeinsamen Gegners, gegen den sich die Zukunftshoffnungen von Demokratie und Nation *gemeinsam* richten konnten. Und dieser Gegner waren die Monarchien des Ancien Régime – wie in Frankreich die Bourbonen, in Deutschland die Fürstenwelt des Alten Reichs, international der russische Zarismus und die osmanische Despotie. Mangelte es an der Alterität solcher Gegenbilder, dann blieb das demokratische Zukunftsversprechen gleichsam allein mit der Völkerwelt und ihren Spannungen, und die Konflikte zwischen den Nationen drohten die Oberhand zu gewinnen. Das deutete sich schon 1848 in der Frankfurter Paulskirche an, als der liberale Abgeordnete *Wilhelm Jordan* vom „gesunden Volksegoismus“ sprach und die Deutschen für wertvoller hielt als die Polen. Der liberal-demokratische Aufbruch der Paulskirche war bereits kontaminiert durch den aufkeimenden Nationalismus.⁹

⁶ François Furet/Denis Richet *Die Französische Revolution*, 1968 (zuerst frz. 1965).

⁷ Jacob L. Talmon *Die Ursprünge der totalitären Demokratie*, 1961.

⁸ Siehe Monnier *Démocratie et Révolution française*, 1999, 54.

⁹ Franz Wigard (Hrsg.) *Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der deutschen constitutierenden Nationalversammlung zu Frankfurt am Main*, Bd. 2, 1848, 1145; *Chris-*

Nun muss man weder dem Hegel'schen Weltgeist anhängen, noch unkritisch *Samuel Huntingtons* Theorie der „Drei Wellen“ der Demokratisierung übernehmen,¹⁰ um von größeren Trends in der Geschichte sprechen zu können. So stand das ganze lange 19. Jahrhundert in der einen oder anderen Weise unter dem Einfluss der Amerikanischen und der Französischen Revolution. Ihre demokratischen Zukunftsversprechen waren Teil eines mächtigen Sendungsbewusstseins, das freilich erst im Ersten Weltkrieg seinen Katalysator und Kulminationspunkt zugleich fand. In seinem Verlauf klärten sich die ideologischen Fronten. Zwischen dem sogenannten „Westen“¹¹ mit seinem von *Woodrow Wilson* ausgegebenen Ziel, „making the world safe for democracy“,¹² einerseits und den halbautoritären Regimen der vier Kaiserreiche von Berlin bis Petrograd, von Konstantinopel bis Wien andererseits schob sich der Keil des demokratischen Anspruchs. In Ostmittel- und Südosteuropa trieben der Kriegsausgang und die staatlichen Sezessionen die Nationsbildungen katalytisch, gewaltsam und romantisch voran. Und in den Pariser Vorortverträgen setzten die Alliierten das westliche Modell durch: Ausdehnung des Wahlrechts, Demokratisierung der Parlamente und das volle Bürgerrecht für Minderheiten.¹³

Im geschlagenen Deutschland zog die Verfassunggebende Nationalversammlung in Weimar nicht nur einen dicken Strich unter die autoritäre Vergangenheit des Kaiserreichs, sondern feierte sich selbst als die Verkörperung der Demokratie. „Diese Nationalversammlung ist nicht nur das *Symbol* der deutschen Demokratie, sie ist die deutsche Demokratie selbst“, wie es der sozialdemokratische Alterspräsident *Wilhelm Pfannkuch* formulierte.¹⁴

Eben dies ist der historische Augenblick, in dem sich die deutschen Staatsrechtslehrer 1922 unter *Heinrich Triepel* zusammenfanden.¹⁵ Sie taten das, um sich gemeinsam als Zunft für die Zukunft zu wappnen, und das war die Herausforderung der pluralistischen Demokratie. Nicht zufällig galt daher die wahrscheinlich bedeutsamste Jahrestagung der Weimar

tian Pletzing Vom Völkerfrühling zum nationalen Konflikt. Deutscher und polnischer Nationalismus in Ost- und Westpreußen 1830–1871, 2003.

¹⁰ Samuel D. Huntington The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century, 1993.

¹¹ Vgl. hierzu die Beiträge in: Riccardo Bavaj/Martina Steber (Hrsg.) Zivilisatorische Verortungen. Der „Westen“ an der Jahrhundertwende (1880–1930), 2018.

¹² Hierzu zeitgenössisch-kritisch Charles A. Ellwood Making the World Safe for Democracy, in: The Scientific Monthly 7 (1918), 511 ff.

¹³ Vgl. Andreas Wirsching Verfassung und Verfassungskultur im Europa der Zwischenkriegszeit, in: Ders. Demokratie und Gesellschaft. Historische Studien zur europäischen Moderne, 2019, 177 ff.

¹⁴ Verhandlungen Nationalversammlung, Bd. 326, 1. Sitzung vom 6.2.1919, 4.

¹⁵ Hierzu Christoph Schönberger in: Streitsache Staat (Fn. 1), 3.

Republik, nämlich die im Jahre 1926, der Frage nach der Gleichheit in der Demokratie.¹⁶ Tatsächlich schien 1919 die Zukunft des europäischen Kontinents eine demokratische zu sein. Der britische Jurist und Politiker *James Bryce* spekulierte 1921 über die Frage, „ob der Trend zur Demokratie, der jetzt so weithin sichtbar ist, ein natürlicher, sich aus einem allgemeinen Gesetz des sozialen Fortschritts speisender Trend“ sei.¹⁷

Wie wir wissen, zerschellte dieser Trend sehr bald an der Masse der nationalistisch-partikularen Ansprüche und Tendenzen des europäischen Kontinents. Bis zum Ende der 1930er Jahre erfolgte eine massive Gegenbewegung, beginnend mit *Mussolinis* Marsch auf Rom, über die nationalsozialistische Machteroberung bis hin zu *Pilsudskis* autoritärem Regime in Polen und *Francos* Sieg im Spanischen Bürgerkrieg. Am Vorabend des Zweiten Weltkriegs war der Großteil der europäischen Demokratien in autoritäre, faschistische und totalitäre Regime transformiert worden.

Die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer selbst hat es zwar bekanntlich zwischen 1933 und 1949 nicht gegeben. Aber es gab natürlich auch die „Summe ihrer Mitglieder“, von denen sich „zahlreiche in vielfältiger Weise mit dem Nationalsozialismus eingelassen haben“¹⁸ – anders gesagt: der Demokratie keine Zukunft mehr geben und geben wollten. Es ehrt die Vereinigung, dass sie sich in jüngerer Zeit dieser eigenen Geschichte ohne Tabus gestellt und sie auch gründlich untersucht hat.¹⁹

Nach 1945 erhielt die Demokratie eine neue Gestalt. Das unter amerikanischer Führung vorangetriebene demokratische Zukunftsversprechen verkörperte nun einen nie dagewesenen universalistischen Anspruch. Die Gründung der Vereinten Nationen und ihre Allgemeine Menschenrechtserklärung vom 10. Dezember 1948 kodifizierten erstmals den Grundsatz, wonach die Menschenrechte allgemeine und weltweit gültige Grundrechte waren. „Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren“ – so erklang der Artikel 1 der Erklärung wie ein fernes Echo auf 1789.

¹⁶ *Erich Kaufmann* Die Gleichheit vor dem Gesetz im Sinne des Art. 109 der Reichsverfassung Bericht, VVDStRL 3 (1926), 2 ff.; *Hans Nawiasky* Der Einfluss des Steuerrechts auf die Begriffsbildung des öffentlichen Rechts, VVDStRL 3 (1926), 25 ff.

¹⁷ *James Bryce* Modern Democracies, Bd. 1, 1921, 12: „The question whether the trend towards democracy, now widely visible, is a natural trend, due to a general law of social progress.“

¹⁸ So das Vorwort zu Streitsache Staat, VI.

¹⁹ *Horst Dreier* Die deutsche Staatsrechtslehre in der Zeit des Nationalsozialismus, VVDStRL 60 (2001) 9 ff. u. *Walter Pauly* Die deutsche Staatsrechtslehre in der Zeit des Nationalsozialismus, VVDStRL 60 (2001), 73 ff.; vgl. *Andreas Kley* Die Vereinigung in der Zeit des Nationalsozialismus und ihre Auflösung, in: Streitsache Staat (Fn. 1), 39 ff.; *Jan Thiessen* „Selbstgerechtigkeit ist gräßlich“. Der Umgang der Staatsrechtslehrervereinigung mit der NS-Vergangenheit, in: Streitsache Staat (Fn. 1), 697 ff.

Die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* der Vereinten Nationen beeinflusste nicht nur den Parlamentarischen Rat und die Grundrechteartikel des Grundgesetzes²⁰; sie wurde in fast fünfzig Sprachen übersetzt, und mehr als achtzig Staaten führten den 10. Dezember als Tag der Menschenrechte ein.²¹ Seitdem, zunächst mit Rückschlägen, dann aber seit den 1990er und 2000er Jahren mit starkem Rückenwind spielt der Rekurs auf universal gültige Menschenrechte eine zentrale Rolle in der internationalen Politik.

Nicht wenige Mitglieder der Vereinigung der Staatsrechtslehrer engagierten sich auch praktisch für die Menschenrechte, insbesondere als Richter bzw. Richterin am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Auch hat sich die Vereinigung mehrfach mit der schwierigen Frage beschäftigt, wie weit die Universalität der Menschenrechte in der Praxis tatsächlich reicht: etwa wie sich im Grundgesetz das Verhältnis von universalen Grundrechten und nationalstaatlicher Demokratie angesichts der großen Migrationsbewegungen seit den 1980er Jahren darstellt. Die Diskussionen darüber auf den Jahresversammlungen sind hoch interessant, ohne dass sie die grundsätzliche Spannung, die in dieser Frage liegt, aufheben können.²²

Im heutigen Denken gehören Demokratie und Menschenrechte zusammen, und das heißt zugleich: Die sich im Gehäuse des Nationalstaats entfaltende Demokratie besitzt eine universale Substanz. Unwiderstehlich weist sie über die nationalen Grenzen hinaus, und stößt sich doch beständig an diesen Grenzen.

II.

Ich habe diesen Ausflug in die Geschichte der modernen Demokratie unternommen, um etwas Grund zu gewinnen für meinen zweiten Gedankengang. Er gilt der unausweichlichen Frage, wo wir heute stehen. Wie könnte die Zukunft unserer Demokratie aussehen? Ist sie gefährdet – von innen wie von außen? Wird sie sich stabilisieren oder transformieren – und wenn ja wie und wohin? Oder hat sie sich schon so weit verändert, dass wir der politischen Regimenlehre neue Typen hinzufügen müssen wie zum

²⁰ Daniel Eberhardt Der Einfluss der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf die Grundrechtsberatungen des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat, *MenschenrechtsMagazin* 32 (2009), 162 ff.

²¹ Jan Eckel Die Ambivalenz des Guten. Menschenrechte in der internationalen Politik seit den 1940ern, 2014, 101.

²² Siehe etwa Ulrike Davy Aus dem Schatten ins Licht: Zum Verhältnis von Sozialstaat und Rechtsstaat, in: *Streitsache Staat* (Fn. 1), 381 (401).

Beispiel *Colin Crouches* „Postdemokratie“ oder *Viktor Orbans* „illiberale Demokratie“?²³

Dass wir heute solche Fragen stellen, ja sie stellen müssen, zeugt davon, dass wir binnens einer Generation zwei weltgeschichtliche Wendungen erlebt haben. 1990 schien es für einen historischen Augenblick so, als ob sich in einer einzigen historischen Kulmination eine neue universale und Ordnung zunächst in ganz Europa, später auch weltweit würde durchsetzen können. Der große, ursprünglich universalistisch gedachte Anlauf des Kommunismus war gescheitert. Stattdessen schien ein gleichsam Wilsonianisches Zeitalter angebrochen zu sein: eine friedliche Globalherrschaft von Freiheit, liberaler Demokratie und Marktwirtschaft.²⁴ Im November 1990 riefen die KSZE-Staaten mit der Charta von Paris „ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit“ aus. Die 24 Staaten, die diesen Vertrag unterzeichneten (darunter die USA und die Sowjetunion), verpflichteten sich auf das „unerschütterliche Bekenntnis zu einer auf Menschenrechten und Grundfreiheiten beruhenden Demokratie, Wohlstand durch wirtschaftliche Freiheit und soziale Gerechtigkeit und gleiche Sicherheit für alle unsere Länder“.²⁵ Für die Zukunft schien diese neue Ordnung mit ihren universal gedachten und zugleich stark normativen Leitideen eine geradezu hegemoniale Stellung erreicht zu haben.

Dem entsprach es, wenn das Zeitalter der Demokratie – wie der französische Historiker *Jacques Rancière* 1992 formulierte – „selbst in den Augen derer, die sie verachteten und bekämpften, das soziale Schicksal der modernen Politik geworden war“.²⁶ Heute, mehr als drei Jahrzehnte später, mitten in der schon sprichwörtlich gewordenen neuen „Zeitenwende“, befinden wir uns in einer geradezu umgekehrten Situation. Die letzte uns bekannte Welle der Demokratisierung, die in den 1970er Jahren begann und 1989/90 ihren Höhepunkt erreichte, ist gebrochen. Schon die jugoslawischen Nachfolgekriege wirken rückblickend wie ein Paradigma künftiger nationalistisch-partikularer Herausforderungen der neuen, in der Charta

²³ *Colin Crouch* Postdemokratie, 13. Aufl. 2017. Zum Begriff der „illiberalen Demokratie“ bereits früh: *Fareed Zakaria* The Rise of Illiberal Democracy, in: Foreign Affairs 76 (1997), 22 ff. In jüngster Zeit hat *Viktor Orbán* den Versuch unternommen, den Begriff einzuführen. Damit versucht er, den eigenen nationalistischen Autoritarismus ideologisch durch die historisch und politisch inadäquate Trennung von Liberalismus und Demokratie zu untermauern. Vgl. *Krisztina Koenen* Orbánismus in Ungarn. Ursprünge und Elemente der „Illiberalen Demokratie“, Osteuropa 65 (2015), 33 ff.

²⁴ Mit langfristiger Perspektive hierzu *G. John Ikenberry* Liberal Leviathan. The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order, 2011.

²⁵ Charta von Paris für ein neues Europa, Paris 1990, 1, abrufbar unter: <<https://www.bundestag.de/resource/blob/189558/21543d1184c1f627412a3426e86a97cd/charter-data.pdf>> (Stand 17.11.22).

²⁶ Zit. bei *Monnier* (Fn. 8), 48.

von Paris gezeichneten europäischen Ordnung. Und es ist bezeichnend, dass die Europäer nicht in der Lage waren, diesen Konflikt aus eigenen Kräften zu befrieden, sondern es hierfür erst der Intervention der Amerikaner bedurfte.²⁷

Seitdem haben sich weltweit die Gegenbewegungen verbreitet und sie turmen sich heute zu einer veritablen Welle gegen die Demokratie auf. So zeichnet zum Beispiel der *Freedom House Index* des Jahres 2022 ein düsteres Bild. Die globale Freiheit sieht sich demnach mit einer „gewaltigen Bedrohung“ konfrontiert. „In der ganzen Welt verstärken die Feinde der Demokratie [...] ihre Attacken. [...]. Und auch in den lang-establierten Demokratien haben innenpolitische Kräfte die Schwächen ihrer Regierungssysteme ausgenutzt, um die Innenpolitik zu verzerrn und Hass, Gewalt und zügellose Macht voranzutreiben.“²⁸ Hinzuzufügen wäre noch, dass alle Gesellschaften in den demokratischen Ländern gefährlich tief gespalten sind. Ökonomische, politische und vor allem kulturelle Bewegungskräfte greifen ineinander und erzeugen Unzufriedenheit, diffusen Protest, ja Wut. Frühere Wahlen in den USA, in Großbritannien und in Frankreich haben das sichtbar gemacht. Und die jüngsten Wahlen in Schweden und vor allem in Italien, wo eine bekennende Neo-Faschistin die stärkste parlamentarische Kraft anführt und Regierungschefin wurde, zeugen weiterhin davon.

Wiederholt sich also Geschichte? Muss sich die universalisierende Kraft der Demokratien erneut erschöpfen gegenüber den neuen, aber aus der Geschichte so gut bekannten Anfeindungen gewalttätiger Partikularismen? Zählen die düsteren Erfahrungen des 20. Jahrhunderts nichts mehr? In diesen Fragen liegt die politische Herausforderung unserer Zeit. Und mir scheint, wir haben zu lange darauf vertraut, dass die Gefährdungen der Demokratie denn doch irgendwie und irgendwann bald wieder verschwinden? Leider aber lehrt die Geschichte der demokratischen Wellen und Gegenwellen das Gegenteil: Die feindlichen Kräfte gehen nicht einfach weg; geboten ist vielmehr die robuste Verteidigung der demokratischen Freiheit. Und ich meine, dass sich in den heutigen Zukunftsaussichten der Demokratie aus der Geschichte durchaus bekannte Potenziale mit ganz neuen Herausforderungen verbinden.

Ich möchte daher jetzt weniger über die Ursachen der jüngsten Entwicklungen sprechen, die wohl in einer komplexen Gemengelage von Globali-

²⁷ Vgl. hierzu Andreas Wirsching *Der Preis der Freiheit. Geschichte Europas in unserer Zeit*, 2012, 121 ff.

²⁸ Sarah Repucci/Amy Slipowitz *The Global Expansion of Authoritarian Rule*, in *Freedom in the World* 2022, 1, abrufbar unter: <https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022-02/FIW_2022_PDF_Booklet_Digital_Final_Web.pdf> (Stand 3.10.2022).

sierung, wirtschaftlicher Status- und kultureller Identitätsunsicherheit zu suchen sind. Vielmehr will ich konkret danach fragen, welche Möglichkeiten sich angesichts der gegenwärtigen Herausforderungen eröffnen könnten, um die Zukunft der Demokratie zu gestalten. Dabei folge ich drei thesenhaften Gedankengängen.

Erstens: Die Vertreter und Anhänger der westlichen Demokratie müssen sich künftig wieder stärker zu ihren aufklärerischen Wurzeln und ihrem universalen Anspruch bekennen, als sie dies in der jüngsten Vergangenheit getan haben. Sie sollten dies tun trotz, aber freilich im klaren Bewusstsein all jener historischer Dilemmata, die damit verbunden sind.

Das gilt zunächst für die gegenwärtig dramatischste, in ihren Grundzügen aber aus dem 19. Jahrhundert bekannte Frontstellung. Der sich abschließende, auf die Fiktion eines zu purifizierenden Ethnos gründende Nationalismus wird sich immer gegen die universalisierenden Kräfte der freiheitlichen Demokratie wenden. So ist der russische Angriff auf die Ukraine ein Ausweis der noch nicht abgeschlossenen russischen Nationsbildung.²⁹ Seit 1991 wird diese getränkt mit dem Gift des Irrendentismus und dem Empfinden, eine ungerechtfertigte Demütigung erlitten zu haben. Wir werden gegenwärtig Zeugen, wie dramatisch schnell eine hierauf aufbauende Diktatur errichtet und die Freiheit zerstört werden kann.

Aber auch die demokratische Gesellschaft verändert sich in der Zeit der Individualisierung und der weltweiten Migration. Sie erzeugt aus sich selbst heraus neue Dilemmata – etwa zwischen individueller Freiheit und Toleranz einerseits und dem Anspruch auf kulturelle Differenz andererseits. Besonders sichtbar wird dies im Bereich der Religion und ihrer Pluralisierung. So diskutierten die Staatsrechtslehrer auf ihrer Versammlung im Jahre 2000 intensiv über die verfassungsrechtlichen Folgen, die sich aus dem raschen Wandel der religiösen Gewissheiten in der modernen Gesellschaft ergaben: Ein Wandel, der, wie damals festgehalten wurde, „nach Jahrzehnten relativer und nur selten gestörter Ruhe [eintrat], in denen es sich der Staat und die etablierten Religionen unter dem weiten und bequemen Baldachin des Grundgesetzes doch relativ gemütlich gemacht haben.“³⁰

Die Debatten hierüber, die im Kern eine immer wieder neu aufgelegte Debatte über den Multikulturalismus sind, werden nun schon seit mehreren Jahrzehnten ausgetragen; und es scheint nicht gerade so, als verlören sie an Schärfe. Im Gegenteil: Muss man nicht den Eindruck gewinnen, dass sich der demokratische Meinungs- und Deutungskampf in einen veritablen Kulturmampf verwandelt angesichts der zahlreichen wechselseitigen Kla-

²⁹ Siehe hierzu *Andreas Kappeler* Ungleiche Brüder. Russen und Ukrainer vom Mittelalter bis zur Gegenwart, 2017.

³⁰ So *Michael Brenner* Staat und Religion, VVDStRL 59 (1999), 265 ff.

gen über Cancel Culture und Identitätspolitik, über ideologisch-westlichen Eurozentrismus und das vorgebliche Nichtzulassen von Differenz? Der erbitterte Streit um die diesjährige *Documenta Fifteen* ist nur das jüngste Beispiel hierfür.

Dahinter verbirgt sich zunächst all das, was sich unter den Sammelbegriff des Postkolonialismus subsumieren lässt. Die postkolonialen Identitätskonstruktionen bestreiten den universalistischen Diskurs der westlichen Demokratien. Sie argwöhnen, er tendiere zur quasi-kolonialistischen Exklusion, bedrohe die eigene Identität und übe eine Macht aus, deren Opfer sie bereits geworden sind oder sie erneut werden könnten.

Ähnlich verhält es sich mit dem mächtigen gesellschaftlichen Trend zur Individualisierung und Subjekzentrierung.³¹ Dieser Trend ist auch durch juristische Entscheidungen flankiert und sogar verstärkt worden – man denke zum Beispiel nur an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2017 zum Personenstandsgesetz. In der Rechtswissenschaft wird der Komplex inzwischen – so zum Beispiel 2020 auf dem Kongress der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer – unter dem Begriff des „Grundrechtsindividualismus“ verhandelt. Inwiefern dieser möglicherweise überdehnt werden könne, beziehungsweise wieweit Grundrechte auch „Phänomene kollektiver Ordnung“ darstellen, scheint mir eine spannende und aktuelle rechtswissenschaftliche, aber auch politisch-kulturelle Frage zu sein.³²

Nun ist es völlig unbestritten, dass die Demokratie im globalen Zeitalter neue kulturelle Spannungen auszuhalten hat. Das entspricht ihrer Geschichte, die von Beginn an von Ambiguität gekennzeichnet war. Und ein entsprechendes Maß an Ambiguitätstoleranz müssen Demokraten aufbringen. Legitim und notwendig bleibt auch die Kritik am historischen Umgang des Westens mit seinen Kolonien und seinen Minderheiten im Namen einer rassistisch und sozialdarwinistisch unterlegten Zivilisationsdoktrin. Zugleich aber muss die Frage erlaubt sein, wieweit die systematischen und häufig miteinander konkurrierenden Konstruktionen alter wie neuer, in jedem Fall aber partikularer Identitäten die Allgemeinverbindlichkeit des aufklärerischen Universalismus unterminieren – und das zum Schaden der Demokratie.

Identität ist ja ein höchst problematischer Begriff. Essentialisiert man ihn und schiebt ihn in den Panzer einer starren, möglicherweise rechtlich normierten Zuschreibung oder auch Selbstzuschreibung, so wird er antimanzipativ wirken. Die Individuen werden dann in ihre immer wieder neu

³¹ Pars pro toto: Andreas Reckwitz Die Gesellschaft der Singularitäten. Zum Strukturwandel der Moderne, 5. Aufl. 2018.

³² Stefan Muckel Wandel des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft – Folgen für Grundrechtstheorie und Grundrechtsdogmatik, VVDStRL 79 (2020), 245 (251 f.).

konstruierten Identitäten eingesperrt; oder sie begeben sich in die selbst gewählte Gefangenschaft ihrer eigenen Geschichte – sei sie postkolonialen oder religiösen, ethnischen oder regionalen, geschlechtlichen oder anderen Zuschnitts.

Wenn wir daher über die Zukunft der Demokratie sprechen, muss daran erinnert werden, dass nach ihrem eigenen Verständnis die Freiheit universal und unteilbar ist. Wenn sie sich selbst nicht infrage stellen will, dann darf sie auch vor nationalistischen, individualistischen oder kulturellen Schranken nicht Halt machen. Vielleicht wird man einwenden, dass einer solchen Haltung ein ahistorisch-normativer Begriff der Demokratie zugrunde liege, der seine Maßstäbe aus der Gegenwart beziehe. Ich würde dem entgegenhalten, dass gerade in Deutschland der Wertrelativismus des Historismus dazu beigetragen hat, die Weimarer Demokratie zu schwächen. Wenn man die Demokratie als bloß historisch contingent begreift, dann legt man die Axt an ihre historische Legitimation. Daher sollten Demokraten aus ihrer eigenen Geschichte heraus den Mut zu einem gewissen Maß an Normativität aufbringen. Und indem sie dies tun, haben sie ein unwiderlegbares historisches Argument auf ihrer Seite: Die Geschichte des 20. Jahrhundert lehrt uns nämlich, dass es eine erstrebenswerte Alternative zur Demokratie nicht gibt. Jede denkbare Alternative stellt, das sollten wir wissen, immense Freiheits- und am Ende auch Wohlfahrtskosten in Rechnung.

Und wann sollten wir das besser erkennen als gerade heute? Tatsächlich könnte die gegenwärtige Krise in gewisser Weise weiterführend sein. Die Herausforderung, ja das Mit-Füßen-Treten aller demokratischen – und übrigens auch nationalen – Freiheitswerte durch Putins Russland stärken das Selbstbewusstsein der Demokratien.

Ich komme *zweitens* zu einem weiteren Gedankengang: Er betrifft das Problem der politischen Willensbildung und das Prinzip der parlamentarischen Repräsentation. Nun wird diese Frage schon seit den historischen Anfängen des Parlamentarismus kontrovers diskutiert und nicht erst seit Rousseaus Bonmot, das englische Volk wähne zwar, frei zu sein, täusche sich aber darin, da es nur alle sieben Jahre, nämlich bei den Wahlen, frei sei, ansonsten aber in Knechtschaft lebe.³³ Im Zeitalter der Individualisierung und der multiplen Identitätskonstruktionen wird die Repräsentation aber wieder schwieriger und umstrittener. Wenn strittige Politikfelder als „Überlebensfragen“ deklariert werden, wie Anfang der 1980er Jahre die

³³ Vgl. insgesamt Dominik Geppert/Andreas Wirsching Krise der Repräsentation? Eine Gegenwartsbestimmung des Parlamentarismus aus historischer Perspektive, in: Andreas Biefang/Dominik Geppert/Marie-Luise Recker/Andreas Wirsching (Hrsg.) Parlamentarismus in Deutschland. Von 1815 bis zur Gegenwart, 2022, 417 ff.

Auseinandersetzung um die Nachrüstung³⁴ oder heute die Klimapolitik, stehen sie ganz grundsätzlich der Repräsentation entgegen. Aktivisten ketten sich dann an, kleben sich fest, hungern vor dem Reichstag, oder kleiden sich wie in Frankreich in gelbe Westen und bestreiten schlichtweg die Legitimität demokratischer Wahlen.

Dahinter steht, so meine ich, eine langfristige Verschiebung der Ich-Umwelt-Relation und vielleicht sogar eine Art stiller Verfassungswandel. Denn zunehmend herrscht die Auffassung, die gewählten Repräsentanten seien vor allem dafür da, die individuellen Interessen ihrer Wähler zu vertreten. Und wenn der Gewählte für mich unmittelbar nicht erkennbar Gutes tut, dann stimmt etwas nicht und er verliert an Legitimität. Damit wird – wie übrigens auch in den Diskussionen um eine Quotierung der Abgeordneten – ein altes Missverständnis des Repräsentationsprinzips wiederbelebt, als ob nämlich mit der parlamentarischen Repräsentanz ein direktes Mandat verbunden sei.

Umgekehrt steigt der Druck auf viele Amts- und Mandatsträger, sich „an der Basis“ – und sei es an der eigenen Parteibasis – rückzuversichern. Wer aber glaubt, sich permanent rückversichern zu müssen, der wird am Ende handlungsunfähig. Notwendig ist es vielmehr, auch unbequeme, aber als wahr und richtig erkannte politische Inhalte konsequent zu vertreten – ohne den Blick auf Umfragen und ohne Rücksicht auf Presse und Parteitaktik. Denn überzeugen und erfolgreich sein können am Ende nur die Politikerinnen und Politiker, die persönlich für etwas einstehen, was in der Sache durchaus umstritten ist, von einer meist knappen Mehrheit aber als der richtige Weg erkannt oder zumindest gebilligt wird. Schlaglichtartig deutlich wurde das im September 2022, als *Annalena Baerbock* versicherte, sie wolle die Ukraine dauerhaft unterstützen, „egal, was meine deutschen Wähler denken“.³⁵ Absehbar führte das zu einem populistischen Shitstorm gegen die Außenministerin, aber sie nahm sich damit bloß das Recht, das ihr in einer parlamentarischen Demokratie zusteht.

Insofern hat die gegenwärtige Mehrfachkrise auch in dieser Beziehung das Potenzial, die Demokratie zu stärken. Dabei kann die Zukunft der deutschen Demokratie jedoch nicht in der Einführung plebiszitärer Elemente auf Bundesebene liegen. Der damit zusammenhängende Problemkreis der direkten Demokratie und die Legitimationsvermittlung im Parteienparlamentarismus sind klassische Themen der Vereinigung Deutscher Staats-

³⁴ Dazu *Andreas Wirsching* Abschied vom Provisorium. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 1982–1990, 2006, 98 ff.

³⁵ Hierzu *Christina Höwelhans* „Egal was meine Wähler denken“: Warum Baerbock kritisiert wird, WDR v. 2.9.2022, abrufbar unter: <https://www1.wdr.de/nachrichten/baerbock-waehler-zitat-ukraine-russland-sanktionen-energiepreise-100.html> (Stand 7.11.2022).

rechtslehrer. Sie wurden und werden kontrovers diskutiert wie zum Beispiel auf der Jahrestagung 2012, die sich ausdrücklich mit den „Elementen direkter Demokratie als Entwicklungsperspektive“ beschäftigte.³⁶

Nach meinem Eindruck hat die Gesamtthematik inzwischen etwas an Relevanz verloren. Selbstverständlich bedeutet das keineswegs, dass sich nicht neue kommunikativ-partizipative Formate der Bürgerbeteiligung entwickeln lassen. Wichtiger ist indes das entschlossene, glaubwürdige und konsistente Handeln der Politikerinnen und Politiker. Und hierfür sollte das Prinzip der parlamentarischen Repräsentation mit ihrem freien Mandat auf Zeit wieder besser ins Bewusstsein gehoben werden. Dann können wir auch die irreführenden Neologismen wie „Postdemokratie“ oder „illiberale Demokratie“ dorthin tun, wo sie hingehören, nämlich in den Experimentierkästen derer, die an die Zukunft der Demokratie nicht mehr glauben wollen.

Das Thema des entschlossenen und glaubwürdigen Handelns bringt mich zu meinem *dritten* und letzten Gedankengang, und da müssen wir auch von Versäumnissen demokratischer Politik sprechen. Denn die Zukunft der Demokratie hängt auch und besonders an ihrer Fähigkeit, Probleme zu lösen. Am Beispiel der Weimarer Republik zeigt sich eindrucksvoll, dass es nicht unbedingt darauf ankommt, dass die große Mehrheit der Wählerinnen und Wähler überzeugte Demokraten sind.³⁷ Gewählt wird nicht primär aufgrund abstrakter Überzeugungen. Mindestens ebenso wichtig – wenn nicht sogar wichtiger – ist die Funktionalität des demokratischen Regierungssystems. Bricht das Vertrauen in die Problemlösungskapazität der Demokratie ein, dann leidet die Zustimmung zu ihr und kann am Ende ihre Zukunft gefährden.

Die gegenwärtig größte Herausforderung für die Zukunft der Demokratie liegt in dieser Hinsicht wohl darin, die staatliche Daseinsvorsorge für die Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Und hier besteht ein gewaltiger Nachholbedarf. Heute beobachten wir ja, wie Politik und Institutionen geradezu hektisch versuchen, verlorene Steuerungskapazität wiederzugewinnen. Die Ursachen für die prekäre Situation sind leicht auszumachen. Sie liegen zum einen natürlich in dem übermäßigen energiepolitischen Vertrauen, das dem russischen Diktator in der Vergangenheit entgegengebracht wurde – und das, obwohl man es durchaus hätte besser wissen können. Zum anderen aber erhalten wir jetzt die Quittung für die irrite Vorstellung,

³⁶ Dazu *Markus Möstl* Elemente direkter Demokratie als Entwicklungsperspektive, in: VVDStRL 72 (2012), 356 ff. und *Margarete Schuler-Harms* Elemente direkter Demokratie als Entwicklungsperspektive, in: VVDStRL 72 (2012), 417 ff.

³⁷ Vgl. hierzu *Andreas Wirsching* „Vernunftrepublikanismus“ in der Weimarer Republik. Neue Analysen und offene Fragen, in: ders. (Hrsg.) Demokratie und Gesellschaft, 2019, 193 ff.

man könnte politisch und fiskalisch unbequeme Entscheidungen umgehen, indem man sie an den Markt delegiert. Auch in Deutschland hat das neoliberale Credo, wonach es nichts Besseres gebe als den Markt, viel zu lange als politisches Feigenblatt fungiert. Natürlich war, vor allem in Zeiten knapper Kassen, die Versuchung groß, immer weitere Bereiche öffentlicher Daseinsvorsorge dem Markt und seinen Privatinteressen zu überlassen. Das reduzierte für Amts- und Mandatsträger den Zwang, politisch entscheiden und zu einer akzeptierten Lösung kommen zu müssen. Im Einklang mit der Hegemonie ökonomischer Lehrmeinungen ließ sich damit in den 1990er und frühen 2000er Jahren ganz gut leben. Die ideologische Vorstellung vom für alle Zwecke immer guten Markt entlastete die demokratische Politik von schwierigen, komplexen Steuerungsaufgaben. Aber dem Ansehen ihrer Repräsentanten hat dies massiv geschadet.

Der Unwille, für politisch unbequeme Entscheidungen einzustehen, ist denn auch hauptsächlich verantwortlich für den schädlichen Rückzug des demokratischen Staates aus Kernbereichen der Daseinsvorsorge. Die Folgen von Privatisierung und Entstaatlichung betreffen insbesondere das Gesundheits- wie das Verkehrswesen, die Energiewirtschaft wie auch die Sicherheitspolitik. Und sensibel, wie sie ist, hat sich die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer dieses Themas auch schon ausführlich angenommen – so auf der Tagung 2009 in Graz, die unter dem Titel „Gemeinwohl durch Wettbewerb?“ stand und deren Band eine instruktive Lektüre bietet.

Mehr als drei Jahrzehnte – durch die Europäische Union stark angetriebene – Privatisierungs- und Entstaatlungspolitik³⁸ haben jedenfalls in weiten Bereichen der öffentlichen Infrastruktur eine prekär-hybride Situation geschaffen. Die Leistungserbringer sind zwar privat – oder sollen so agieren, als ob sie privat wären wie die Deutsche Bahn AG. Da es sich aber um die öffentliche Infrastruktur und damit um hoheitliche Rechte handelt, mussten neue Aufsichtsbehörden eingerichtet werden wie die Bundesnetzagentur, das Eisenbahn-Bundesamt oder das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung. In allen diesen Bereichen hat der Staat massiv an Handlungsfähigkeit eingebüßt. So teilte die Bundesnetzagentur Anfang Oktober 2022 über die gut gefüllten Gasspeicher mit: „Das gespeicherte Gas ist in weiten Teilen Eigentum von Gashändlern und -lieferanten, die häufig europaweit agieren.“ Für Deutschland reserviert seien die Reserven also nicht, sie könnten von allen nationalen und internationalen Unternehmen, die im deutschen Gasmarkt registriert sind, gekauft werden. Entscheidend

³⁸ Vgl. hierzu: *Gary S. Schaal/Matthias Lemke/Claudia Ritzi (Hrsg.) Die Ökonomisierung der Politik in Deutschland. Eine vergleichende Politikfeldanalyse, 2014; Tim Engartner Staat im Ausverkauf. Privatisierung in Deutschland, 2016.*

sei, wer den Höchstpreis biete.³⁹ Das ist ein gutes Beispiel dafür, wie die Krise an allen Ecken und Enden die Dysfunktionalität der Entstaatlichung sichtbar macht. Es gehört daher zu den wichtigsten Zukunftsaufgaben der Demokratie, im Bereich der öffentlichen Infrastruktur und Daseinsvorsorge staatliche Handlungssouveränität und damit Problemlösungskompetenz zurückzugewinnen.

Ich komme zum Schluss und fasse zusammen: Als wichtigste Zukunftsdimension der Demokratie haben wir das Bekenntnis zu ihren universalen Kräften und zur unteilbaren Freiheit identifiziert – dies freilich immer im Bewusstsein der historisch eingeschriebenen Antinomien des demokratischen Prinzips zwischen Universalismus und partikularen Kräften. Aber eine solche, gleichsam „wertebasierte“ demokratische Politik ist nur die eine Seite der Medaille. Auf der anderen Seite stehen eine legitime politische Willensbildung und die effiziente Erfüllung staatlicher Kernfunktionen. Auch wenn über alles dieses nicht wenig Kritisches gesagt werden kann und muss, so wissen wir doch, dass die Demokratie einen einzigartigen Vorteil hat: Sie ist ein lernendes und damit höchst resilientes System. Fehlentwicklungen können nicht ungeschehen gemacht, aber sie können erkannt und korrigiert werden. Von Mehrheiten legitimierte Lösungen können, wenn sie sich als nicht zielführend erweisen, auch wieder von anderen Mehrheiten zurückgezogen werden. In solchen Lernprozessen spielen Staatsrechtslehrerinnen und -lehrer eine zentrale Rolle. Und dass wir, wie ich glaube, gerade mittendrin sind in einem solchen Lernprozess, mag uns für die Zukunft der Demokratie zuversichtlich stimmen.

³⁹ Abrufbar unter: <<https://www.ad-hoc-news.de/wirtschaft/die-bundesregierung-weiss-nicht-welcher-anteil-des-eingespeicherten-gases/63087072/>> (Stand 7.11.2022).

