

Politikverdrossenheit und direkte Demokratie

Auch nach dem Regierungswechsel auf Bundesebene 1998 hat sich am Unbehagen vieler Bürger am politischen System wenig geändert. Für die wachsende Distanz zu Politikern und Parteien sind die sinkenden Wahlbeteiligungen, abnehmende Mitgliederzahlen bei Parteien, besonders bei deren Jugendorganisationen, sowie das weiter schrumpfende Ansehen von Politikern im Verhältnis zu anderen Berufen wichtige Indizien. Bei der Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus im Oktober 2001 lagen erstmals CDU und SPD bei einer Wahl in den letzten 50 Jahren zusammen unter 30 Prozent der Stimmen. Auch daß Bundeskanzler Gerhard Schröder im November 2001 die Abstimmung im Bundestag über die Beteiligung der Bundeswehr am Afghanistaneinsatz mit der Vertrauensfrage verknüpft hat, dürfte nicht überall die Zustimmung zum politischen System erhöht haben. Viele Bürger wenden sich von den etablierten Parteien ab und populistischen Parteien und Politikern wie zum Beispiel in Hamburg der Schill-Partei sowie demokratiefeindlichen Organisationen zu. Für letzteres spricht sowohl der Zuwachs der PDS wie der Zulauf zu rechtsextremistischen Organisationen vor allem von Jugendlichen in den neuen Bundesländern. Andere Bürger drücken die Distanz zu Staat und Politik dadurch aus, daß sie Schwarzarbeit anbieten bzw. nachfragen oder auf andere Weise Steuern und Abgaben hinterziehen.

Aus der Binnensicht der Politik wird dieses Unbehagen der Bürger vor allem auf die Medien zurückgeführt, die eigentlich marginales Fehlverhalten von Politikern und Parteien sowie geringe sachpolitische Fehler zu Skandalen aufbauschen. Darauf haben Regierungen, Parteien und Parlamentarier mit einem Ausbau der Abteilungen für Öffentlichkeitsarbeit, der Schulung für Medienauftritte usw. reagiert¹. Aber auch die mediengerechte Präsentation von Politik kann Politikverdrossenheit eher steigern, wenn die Diskrepanz zwischen den in den Medien präsentierten Versprechungen und den realen gesellschaftlichen Entwicklungen in wichtigen Problembereichen wie zum Beispiel der Arbeitslosigkeit oder der Ausgestaltung von Sozialstaat und deutscher Einheit größer wird. Trotz wachsender Komplexität von politischen Problemlagen – sei es im Bereich der Wissenschaftsentwicklung (Gen- und Biotechnologie) oder der Globalisierung – wird weder bei der Auswahl des politischen Personals noch der Zusammensetzung der politischen Apparate auf Sachverstand, sondern primär auf die Fähigkeit medialer Vermittlung gesetzt.

In einer modernen Gesellschaft ist aber nicht Unterhaltung, sondern die reale

Lösung der Probleme, die nur über das politische System bearbeitet werden können, die Aufgabe von Politik im Sinn ihrer Gemeinwohlverpflichtung. Dabei erschweren zweifelsohne Tendenzen wie die zunehmende Bedeutung europäischer Entscheidungen und globaler Entwicklungen und der daraus resultierende abnehmende Handlungsspielraum die Gestaltungsmöglichkeiten nationaler Politik, so daß das Ausweichen in symbolische Politik naheliegt, indem politische Ereignisse bewußt medienwirksam initiiert werden.

Diese Entwicklungen der modernen Demokratie sind aus christlich-sozialethischer Sicht vor allem aus zwei Gründen zu analysieren: Erstens bedeutet mangelnde Problemlösungsfähigkeit von Politik, daß Menschen wie beispielsweise Langzeitarbeitslose unter defizitären gesellschaftlichen Institutionen leiden, ihnen Unrecht geschieht, weil etwa im Sozialstaat bei einigen Überversorgungen vorliegen, während andere berechnigte Bedürfnisse vernachlässigt werden. Zweitens ist aber auf Dauer auch die Demokratie selbst gefährdet, wenn sie nicht leistungsfähige Lösungen hervorbringt, die zugleich auch von der Bevölkerung als gerecht akzeptiert werden. Es ist bemerkenswert, daß jede neue politische Partei, der es gelänge, den größten Teil der Nichtwähler zu mobilisieren, sogleich zur stärksten politischen Partei in Deutschland würde.

Auswege aus der unbefriedigenden Situation lassen sich nicht finden, indem an Politiker appelliert wird, etwa im Sinn der „Ruckrede“ 1997 des damaligen Bundespräsidenten Roman Herzog, noch durch moralische „Aufrüstung“ beim einzelnen Wahlbürger, etwa indem individuelle staatsbürgerliche Tugenden wie die Wahrnehmung des Wahlrechts, Steuerehrlichkeit und Engagement in Parteien oder anderen gesellschaftlichen Organisationen propagiert werden². Politikverdrossenheit kann dementsprechend nicht auf Fehlverhalten einzelner Politiker und Parteien zurückgeführt werden, sondern hat strukturelle Ursachen. Denn moderne Gesellschaften sind durch Institutionen und Strukturen geprägte Gesellschaften, die durch spezifische Eigenlogiken gekennzeichnet sind. Daher ist es erforderlich, solche Institutionen zu analysieren, um strukturelle Defizite herauszufinden und institutionelle Problemlösungen vorschlagen zu können.

Analyse der strukturellen Entwicklungen der deutschen Demokratie

Die Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland nach 1949 galt – im Vergleich sowohl zur Weimarer Republik als auch zu vielen Nachbarländern – politisch und wirtschaftlich als erfolgreich. Auf der Grundlage des Grundgesetzes konnte zunächst eine stabile Demokratie etabliert und eine leistungsfähige Wirtschaft aufgebaut werden. Worauf sind nun die in den letzten Jahren entstandenen Defizite zurückzuführen?

1. *Überalterung des Institutionengefüges.* Nach 1945 kam es in weiten Teilen

des gesellschaftlichen Lebens in Deutschland zu einem institutionellen Neuaufbau, weil die Strukturen und Organisationen des nationalsozialistischen Staates unmittelbar nach Kriegsende von den Alliierten aufgelöst worden waren und man auch beim Neuaufbau nicht einfach an die Weimarer Republik anknüpfte. Exemplarisch für solche Neuerungen seien hier die Gewerkschaften – der Deutsche Gewerkschaftsbund als Einheitsgewerkschaft nach dem Industrieverbandsprinzip – und die CDU als konfessionsübergreifende Partei genannt. Der damit verbundene Innovationsschub für die deutsche Gesellschaft ist aber ausgelaufen³. So repräsentieren die deutschen Gewerkschaften von ihrer Organisations- und Mitgliederstruktur die Wirtschafts- und Arbeitswelt vor 30 Jahren. Ähnliches gilt für Wirtschaftsorganisationen und Verbände, zum Beispiel den Bauernverband. Daher geht die gesellschaftliche Bedeutung und der politische Einfluß der Verbände alter Strukturen, wie etwa im Bergbau, was ihren Anteil an der Wertschöpfung oder an den Beschäftigten betrifft, weit über ihre reale Bedeutung hinaus. Hingegen sind Unternehmen und Beschäftigte der „New Economy“ weder in Unternehmensverbänden noch Gewerkschaften organisiert. Sie können daher ihre Anliegen und Interessen, die aus Gemeinwohlsicht tendenziell Zukunftsinteressen der Gesellschaft sind, kaum artikulieren. Auch kirchliche Vereinigungen wie Kolping oder die Katholische Arbeitnehmerbewegung leiden darunter, daß Problemlagen und die Sozialstruktur des 19. Jahrhunderts ihren Ausgangspunkt bilden. Nachkriegsgründungen, etwa Pax Christi oder der Bund Katholischer Unternehmer, haben quantitativ nie eine nennenswerte Bedeutung erlangt.

2. *Europäisierung der Politik.* Das Grundgesetz wies 1949 alle Staatsaufgaben grundsätzlich den Ländern zu. Nur in den ausdrücklich vorgesehenen Aufgabengebieten hatte der Bund eine Gesetzgebungskompetenz. Faktisch hat sich aber eine zunehmende Macht des Bundes ergeben, zumal viele ursprünglich reine Länderaufgaben, so zum Beispiel die Hochschulpolitik, zu Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern wurden. Diese Kompetenzvermischung verschärfte sich noch mit Zunahme der europäischen Integration. Immer mehr Politikfelder vor allem im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik wurden auf die europäische Ebene gehoben. Die europäische Politik ist additiv zur Politik der Einzelstaaten hinzugekommen. Da in föderalistisch orientierten Staaten wie Deutschland manche europäischen Politikbereiche unmittelbar die Länder betreffen, haben sie eigene Europaministerien aufgebaut und Vertretungen in Brüssel errichtet. Ebenso haben sich in den Bundesministerien eigene Europaabteilungen gebildet. Im internationalen Bereich errichtet die Europäische Union eigene Botschaften, sogenannte Delegationen. Dies alles führt dazu, daß zum Nutzen der politischen Klasse die Anzahl der Mandatsträger (Europaparlamentarier, Mitglieder der Kommission, Europaminister der Bundesländer) und die Anzahl der Bürokraten erhöht wird.

Aus der Sicht des Bürgers führten diese Entwicklungen zu zwei Konsequenzen: Erstens hat er mit seinen Steuergeldern die aufgeblähten politischen und bürokratischen Apparate zu bezahlen, die sich gegenseitig selbst beschäftigen. Zweitens kann er bei einem Sachproblem die Verantwortlichkeiten keiner politischen Ebene eindeutig zuordnen. Wenn in einem Politikbereich, zum Beispiel in der Agrarpolitik, die Europäische Union, der Bund und die Länder involviert sind, kann der Wähler nicht erkennen, ob – etwa in der BSE-Krise – die Überwachung durch die Länder mangelhaft war, der Bund die Verfütterung von Tierfutter nicht rechtzeitig verboten hat oder die Forschung vernachlässigte, oder die Europäische Union nicht rechtzeitig den freien Tierhandel in der Gemeinschaft untersagte. Im Zweifel haben Europäische Union, Bund und Länder bei mangelhafter Problemlösungsfähigkeit noch die Möglichkeit auf einen weiteren „Schuldigen“, nämlich die Globalisierung, hinzuweisen.

3. *Globalisierung*. Durch offene Märkte, vor allem für Kapital und Direktinvestitionen, aber auch leichtere Wandermöglichkeiten von Arbeitskräften sowie bessere Informationen über Lebensbedingungen und wirtschaftliche Rahmenordnungen in anderen Ländern, nehmen die Handlungsmöglichkeiten nationaler Politik ab⁴. Nationale Regierungen müssen die Interessen von Kapitalanlegern und Investoren berücksichtigen und beachten, wie sich die eigene Wirtschaft im internationalen Wettbewerb behauptet, möglichst hochqualifizierte Arbeitskräfte anziehen bzw. die Abwanderung qualifizierter Kräfte verhindern. Die damit ausgelösten Zwänge in den ökonomischen Handlungsmöglichkeiten sind einerseits positiv zu beurteilen, weil sie den Aktionsraum privater Wirtschaftsakteure erweitern. Heute kann es sich eine Regierung nicht mehr leisten, vielfach gescheiterte und ideologisch bestimmte wirtschaftspolitische Konzepte zu verfolgen. Der letzte, der dies in einer großen Industrienation versucht hat, war nach 1981 zu Beginn seiner Amtszeit der französische Präsident François Mitterrand mit seinen Verstaatlichungskonzepten und einer keynesianischen Wirtschaftspolitik. Schädigung der Bürger durch Selbstprivilegierung der politischen Klasse oder der Bürokratie, Schädigung der breiten Masse der Sparer durch hohe Inflationsraten, exorbitante Staatsverschuldung und anderes mehr wird erschwert. In dieser Hinsicht ist eine Beschränkung der nationalen politischen Handlungsfähigkeit nur zu begrüßen.

Auf der anderen Seite können aber auch problematische Beschränkungen der nationalen politischen Handlungsfähigkeit stehen, wenn etwa das Einkommen von immobilen Arbeitskräften stärker besteuert werden muß als höhere Gewinn- oder Zinseinkommen, weil diese leichter in Steueroasen verlagert werden können. Dies schlägt sich in der Gestaltung der Unternehmenssteuern bereits in Deutschland nieder. Problematisch wäre auch, wenn unter dem Druck des internationalen Wettbewerbs bestehende Umwelt- oder Sozialstandards abgebaut bzw. notwendige Verbesserungen verhindert werden. Dazu ist es in Deutschland aber bisher

nicht gekommen, weil solche Fragen innerhalb der europäischen Union geregelt werden können, innerhalb derer die Bundesrepublik die größten Außenhandelsverflechtungen hat.

4. *Mediendemokratie*. Die technischen Entwicklungen zum Kabel- und Satellitenfernsehen, der Gebrauch des Internet sowie politische Deregulierungen, die die Zulassung von Privatfernsehen ermöglichten, haben in den letzten 20 Jahren die Medienlandschaft stark verändert, so daß man von einer Mediendemokratie⁵ (etwa im Gegensatz zur Parteiendemokratie) spricht. Diese zeichnet sich dadurch aus, daß über Wahlergebnisse vor allem die Präsentation von Politikern in den Medien entscheidet. Auf der einen Seite präsentieren Medien Politiker und politische Inhalte so, daß sie einen Unterhaltungswert und so hohe Einschaltquoten haben, die natürlich auch den Verkauf von Werbeminuten begünstigen. Politische Talkshows sind bevorzugte Sendungen im Programm. Andererseits bemühen sich Politiker in ihrer Selbstdarstellung der Eigenlogik der Medien, vor allem des Fernsehens, gerecht zu werden, indem sie zum Beispiel komplizierte politische Sachverhalte auf einminütige Statements reduzieren. Für Politiker ist es zentral, auf aktuelle politische Ereignisse schnell in den Medien mit entsprechenden Stellungnahmen zu reagieren.

Gegenüber der medialen Darstellung von Politik schwindet die Bedeutung politischer Parteien in der parteiinternen Willensbildung, so daß Parteiführungen mehr Gewicht erhalten. Heute wird keine Partei mehr mit spezifischen Inhalten identifiziert, um die inhaltlich gerungen wird, die ihre Mitglieder motiviert und ihre Wählerschichten zusammenhält. Auch nimmt die Bedeutung der gesellschaftlichen Akteure wie Gewerkschaften, Vereine und Kirchen für die Meinungsbildung der Wähler ab.

Strukturbedingte Dilemmakonstellationen

Wenn man unter einer theoretischen Perspektive die genannten Strukturbedingungen moderner Politik analysiert, kann man sie als unterschiedliche Dilemmakonstellationen⁶ einordnen. In einer modernen Gesellschaft liegt immer dann ein Dilemma vor, wenn die individuellen Anreize und Handlungsbedingungen so gestaltet sind, daß ein unkoordiniertes Verhalten einzelner zu unbefriedigenden Ergebnissen für alle führt. Die klassische katholische Soziallehre bezeichnet dies als einen Zustand, der dem Gemeinwohl widerstreitet. Die genannten vier strukturellen Entwicklungstendenzen führen zu einer Vielzahl solcher typischer Dilemmakonstellationen, von denen einige hier exemplarisch aufgeführt werden sollen:

Die Lösung eines komplexen gesellschaftlichen Problems wie etwa der Arbeitslosigkeit bedarf eines umfassenden und gleichgerichteten Handelns einer Vielzahl

von Akteuren, die sich über eine gemeinsame Problemanalyse und ein gemeinsames Handlungskonzept verständigen müssen. Zum einen betrifft dies sowohl die verschiedenen staatlichen Ebenen, also den Bund, die Länder und Gemeinden sowie die Bundesanstalt für Arbeit, als auch gesellschaftliche Akteure wie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. Innerhalb des staatlichen Bereichs werden alle Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit danach bewertet, wie sie sich auf der Haushaltsebene des jeweiligen staatlichen Akteurs auswirken. Dies verhindert eine Betrachtung aus der Gesamtsicht der öffentlichen Haushalte (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen). So werden etwa Gemeinden nur dann Maßnahmen zur Beschäftigung von arbeitslosen Sozialhilfempfangern ergreifen, wenn sie selbst davon profitieren, nicht aber wenn sich dadurch die Aufwendungen für die öffentliche Hand insgesamt lohnen. Nur wenn Bund, Länder und Sozialversicherungen der Gemeinde die Mehrausgaben aus den eigenen Mehreinnahmen erstatten, würde sie entsprechend tätig werden. Ähnliches gilt für das Verhalten der einzelnen Gewerkschaften bzw. Arbeitnehmerorganisationen sowohl untereinander als auch gegenüber den Arbeitgebern. So werden einzelne Arbeitnehmerorganisationen nur dann zur Lohnzurückhaltung, die neue Arbeitsplätze schaffen soll, bereit sein, wenn nicht gerade andere genau das ausnutzen, indem sie als kleinere, gut gestellte Gruppen, zum Beispiel die Piloten, ausscheren, und besonders hohe Gehaltsanhebungen für sich durchsetzen.

Ähnliche Dilemmata gelten für Politiker und Parteien: An sich wäre es gesellschaftlich wünschenswert, wenn Politiker über hohe Sachkompetenz für die Lösung gesellschaftlicher Probleme verfügten, und wenn in Wahlkämpfen auch Lösungen für die anstehenden Sachprobleme präsentiert würden anstelle eines rein personalisierten Wahlkampfes der Spitzenkandidaten. Da die in den Medien jeweils präsenten Sachprobleme schnell wechseln und man in Kurzeinblendungen der Nachrichtensendungen sowie der vorherrschenden Form der Politiktalkshows diese Sachkompetenz nicht umsetzen kann, lohnt es sich für Nachwuchspolitikern kaum, sich Sachkompetenz anstelle medialer Präsentationsfähigkeit anzueignen bzw. für Parteien, bei ihrer Personalauswahl als Kriterium Sachkompetenz statt Medienpräsentation heranzuziehen.

Bundesländer, die keine Europaministerien aufbauen und entsprechende Vertretungen in Brüssel unterhalten, müssen damit rechnen, daß sie nicht rechtzeitig auf die Gestaltung von Fördergebieten, EU-Subventionen usw. Einfluß nehmen können. Wenn dies aber Regionen aus anderen Ländern tun, ist es auch für deutsche Bundesländer rational, solche bürokratischen Aufwendungen zu tätigen.

Auch auf europäischer und globaler Ebene liegen Dilemmakonstellationen vor: So kann eine Steueroase für Finanzkapital in einem politisch stabilen Raum ohne Währungsrisiken (z. B. Luxemburg) andere Länder ebenfalls zur Senkung ihrer Steuern auf Kapitalerträge zwingen.

In komplexen gesellschaftlichen Interaktionsbeziehungen treten Dilemmastrukturen häufig als unbeabsichtigte Folgen individuellen Verhaltens auf. Zwar sind viele oder gar alle Gesellschaftsmitglieder an einem solchen konkreten Problem beteiligt. Niemand hat es aber bewußt herbeigeführt. So ist etwa jedes Wirtschaften mit einer bestimmten Umweltbelastung verbunden, die so lange unproblematisch ist, wie sie die natürliche Selbstreinigungskraft nicht überschreitet. Erst übergroße Mengen eines Schadstoffes bzw. das Zusammentreffen verschiedener Schadstoffe kann zum Beispiel Gewässer zum „Umkippen“ bringen. Keiner der Einleiter hat dieses Ergebnis bewußt herbeigeführt, weil jede Einleitungsmenge für sich gesehen unproblematisch ist.

Die Problematik moderner Gesellschaften wird noch komplexer dadurch, daß es nicht einseitig darum geht, Dilemmastrukturen zu überwinden, sondern daß es im Interesse des Gemeinwohls zentrale Dilemmastrukturen gibt, die aufrechtzuerhalten sind, nämlich der ökonomische und der politische Wettbewerb. Auf einem Markt für Güter und Dienstleistungen soll das Kartellrecht verhindern, daß sich die Anbieter zu Lasten der Konsumenten absprechen. Ebenso ist es erforderlich, daß sich kein Kartell einer politischen Klasse⁷ herausbildet, das sich zum eigenen Vorteil (Minister, Abgeordnetengehälter, parteipolitisch besetzte Positionen in der Gesellschaft, Parteienfinanzierung) abspricht, aber die eigentlichen politischen Leistungen, nämlich innovative Problemlösungen für die Gesellschaft, nicht erbringt.

Für den Kontext unserer Fragestellungen ist also festzuhalten, daß eine Vielzahl unterschiedlicher Dilemmakonstellationen verhindert, daß Politik gerechte und funktionsfähige Lösungen findet, um ihre Aufgabe der Gemeinwohlgestaltung zu erfüllen. Auf der anderen Seite ist der politische Wettbewerb um die besten Problemlösungen beschränkt. Dies bewirkt Politikverdrossenheit. Radikale politische Kräfte meinen daher, durch „starke Männer“ solche Dilemmakonstellationen überwinden zu können. Dabei wird aber übersehen, daß zum Beispiel durch eine föderale Staatsgliederung bewußt Elemente der Machtteilung angelegt sind. Daher legt es sich nahe, auf die normativen Grundlagen der Demokratie einzugehen.

Demokratie aus christlich-sozialethischer Sicht

Die katholische Kirche hat sich mit der demokratischen Staatsform lange Zeit sehr schwer getan⁸. Im innerkirchlichen Bereich wirkte ein platonisches Erbe nach, das eher der Herrschaft einer Elite als der des Volks den Vorrang gab. Ende des 19. Jahrhunderts galt für Leo XIII. ein von einem christlichen Monarch geleiteter Obrigkeitsstaat als Ideal, auch wenn man notgedrungen andere Staatsformen wie die Demokratie dulden müsse. Ebenso war die Legitimität der Weimarer

Demokratie bei deutschen Katholiken höchst umstritten. Erst mit dem Zweiten Vatikanischen Konzil hat die demokratische Staatsform in der kirchlichen Sozialverkündigung ihre volle Anerkennung gefunden (GS 75).

Wie ist aus sozialetischer Sicht heute die Demokratie zu beurteilen? Die Grundlage dafür ist die christliche Anthropologie⁹, die jeden Menschen als Ebenbild Gottes mit einer unauslöschlichen Würde ausweist. Der Mensch als Person ist ein vernunftbegabtes Wesen, das zur Freiheit berufen und zur Übernahme von Verantwortung fähig ist. Als Kulturwesen ist der Mensch zur Gestaltung seiner Umwelt und seines Zusammenlebens aufgefordert. Jeder Mensch ist zugleich ein unvollkommenes Wesen, weil er für sachliche wie moralische Irrtümer anfällig ist. Weiterhin ist der Mensch sowohl Individualwesen mit einem notwendigen Freiraum zum Entwurf eines eigenen Lebensplanes, als auch Sozialwesen, welches auf Gemeinschaft angewiesen ist und sich in Gemeinschaft einbringt. Den Menschen kommen als Personen dieselben unveräußerlichen Rechte zu. Diese Menschenrechtskataloge definieren die elementaren Grundlagen humanen Zusammenlebens. Dazu gehören individuelle Freiheitsrechte, soziale Anspruchsrechte sowie demokratische Gestaltungsrechte. Demokratie ist damit nichts anderes als die politische Ausdrucksform der Menschenrechte. Eine Trennung von Demokratie und Menschenrechten ist daher weder theoretisch möglich noch normativ haltbar¹⁰. Es gehört zur Menschenwürde, daß im gesellschaftlichen Zusammenleben nicht über die eigene Person bestimmt wird, sondern daß man selbst gemeinsam mit anderen über die Ziele des Zusammenlebens bestimmen kann. In Analogie zu Aussagen der kirchlichen Sozialverkündigung zur menschlichen Arbeit könnte man folgendermaßen formulieren: Demokratische Gestaltung des eigenen Gemeinwesens ist unmittelbarer Ausfluß der menschlichen Person. Aus diesem Personenverständnis folgt zunächst, daß Demokratie konzeptionell „Herrschaft aller“ (Konsensdemokratie) ist, nicht Herrschaft der Mehrheit (Mehrheitsdemokratie), denn dort werden immer Interessen überstimmter Minderheiten beeinträchtigt. Da aber ein striktes Konsensprinzip erhebliche gesellschaftliche Kosten der Entscheidungsverzögerungen und -blockaden hätte, geht man aus pragmatischen, nicht aus systematischen Gründen zum Mehrheitsprinzip über.

Im demokratische Ideal üben die Bürger persönlich die Herrschaft aus. Während in kleinen Gemeinden wie vergleichsweise in der Schweizer Landgemeinde diese unmittelbare Herrschaftsausübung in der Gemeindeversammlung aller Gemeindeangehöriger selbst praktiziert werden kann, ist eine moderne Großdemokratie darauf angewiesen, Entscheidungsbeauftragten die tatsächliche Herrschaftsausübung zu überlassen, und zwar sowohl zur Entlastung des Souveräns – der Wahlbürger –, als auch um durch Spezialisierung auf öffentliche Angelegenheiten Personen mit Sachkompetenz zu mobilisieren. So kann die Entscheidungsqualität verbessert werden. Außerdem wird die Staatsstätigkeit auf

verschiedene Ebenen aufgeteilt, damit nur das in größeren politischen Einheiten entschieden wird, was die Leistungsfähigkeit kleiner Einheiten übersteigt (Föderalismus als Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips).

Politische Demokratie beruht nach christlichem Verständnis dabei nicht auf einem anthropologischen Optimismus im Sinn einer freien Selbstgestaltung der Menschen. Vielmehr wird die demokratische Staatsform gerade deshalb installiert, weil sie den negativen Seiten der menschlichen Person am ehesten gerecht wird. Indem die Machtbefugnisse von Politikern von vornherein begrenzt werden, Systeme gegenseitiger Kontrolle eingeführt werden und regelmäßige Wahlen stattfinden, ist sie die einzige bisher in der menschlichen Geschichte erprobte Staatsform, mit der es möglich ist, gewaltlos unfähige und unmoralische Regierende zu ersetzen.

Weiterhin enthält das Regelwerk der Demokratie (Verfassung) Selbstbindungen aller, indem manche Verfassungsbestimmungen (Grundrechte) gar nicht, manche nur unter erschwerten Bedingungen (Verfassungsänderungen) veränderbar sind, so daß der Raum für Mehrheitsentscheidungen begrenzt wird. Überstimmte Minderheiten erhalten die Möglichkeit, die Verletzung ihrer verfassungsmäßigen Rechte durch eine unabhängige Justiz überprüfen zu lassen.

Ein für die Demokratie zentraler Gesichtspunkt, der gerade in der kirchlichen Tradition nicht hinreichend erkannt wurde, ist, daß Politik nicht einfach eine Umsetzung vorgegebener Ziele und Werte darstellt, sondern menschliche Zivilisation und Kultur entwurfsoffen sind und erst in gemeinsamen gesellschaftlichen Diskursen die Ziele und Instrumente des Zusammenlebens gefunden werden müssen. Daher ist Demokratie auf Öffentlichkeit¹¹, öffentliche Diskurse und Willensbildung fundamental angewiesen. An dem öffentlichen Diskurs beteiligen sich freie gesellschaftliche Vereinigungen (Parteien, Verbände, Bürgerinitiativen) sowie Kirchen und kirchliche Organisationen. Minderheiten haben die Möglichkeit, etwa durch Demonstrationen auf ihre Anliegen aufmerksam zu machen.

Dieses Institutionensystem der demokratischen Gesellschaft ist zwar auf individuelle Tugenden der Staatsbürger angewiesen. Diese müssen sich über gesellschaftliche Angelegenheiten informieren, politische Rechte wahrnehmen, sich gesellschaftlich engagieren, an Diskursen teilnehmen usw. Ebenso gehören dazu Tugenden der Politiker, vor allem die Verpflichtung zur Wahrhaftigkeit gegenüber ihren Auftraggebern, den Wählern. Fehlentwicklungen in den Institutionen können aber zu einer Erosion staatsbürgerlicher Tugenden bei den Bürgern führen, wenn zum Beispiel der Eindruck einer Verschwörung der politischen Klasse zu Lasten der Bürger entsteht. Deshalb ist es erforderlich, die politischen Institutionen zu erneuern, um bessere politische Ergebnisse zu erreichen und damit zugleich auch den Aufbau moralischen Kapitals zu ermöglichen. Auf der Basis der skizzierten normativen Grundlage der Demokratie und der im ersten

Abschnitt aufgezeigten Analyse geht es nun darum, institutionelle Wege zur Erneuerung der Demokratie aufzuzeigen.

Wege zur Erneuerung der Demokratie

Die Erneuerung der Demokratie in Deutschland bedarf einer Vielzahl institutioneller Reformen. Da an anderer Stelle¹² bereits Reformvorschläge für Politiker und Parteien dargelegt wurden, sollen hier zwei Wege skizziert werden, denen eine Schlüsselrolle für die Erneuerung der Demokratie zukommt: erstens die strikte Orientierung des Staatsaufbaus und der Staatstätigkeit am Subsidiaritätsprinzip, zweitens die Einführung direktdemokratischer Elemente.

1. *Subsidiarität im Zeitalter der Globalisierung.* Das Subsidiaritätsprinzip ist ein Zuständigkeitsprinzip. Es will, daß alle Aufgaben möglichst bürgernah geregelt werden, damit öffentliche Aufgaben möglichst nah an den Bedürfnissen der Bürger organisiert werden, der einzelne Bürger sie möglichst gut selbst überwachen kann und sie möglichst kostengünstig erbracht werden:

„Nach dem Subsidiaritätsprinzip bringen Föderalismus wie Demokratie nämlich Entscheidungskompetenz und -kontrolle zurück an die Basis, also möglichst nahe an das personale Subjekt, dem Urgrund aller staatlicher Macht.“¹³

Wenn Probleme aber global sind wie das Klimaproblem, verlangt das Subsidiaritätsprinzip, sie auf der globalen Ebene anzugehen. Es wird in Zukunft auf einer Reihe von Gebieten wie dem internationalen Handel, der Wettbewerbspolitik und den Finanzmärkten also notwendig sein, die globale Ebene zu stärken¹⁴.

Bei allen Staatsaufgaben muß zuerst gefragt werden, ob sie weiterhin vom Staat erfüllt werden müssen oder nicht dem privaten Sektor übertragen werden können. Bei den verbleibenden Staatsaufgaben ist immer zu fragen, welcher Ebene sie sinnvoll zugeordnet werden sollen. Diese Ebene sollte dann dazu über die notwendige Gestaltungsverantwortung (Gesetzgebung), die Ausführung der Gesetze (Verwaltung) und die Fähigkeit verfügen, die notwendigen Steuern dazu zu erheben und die Ausgaben zu tätigen. Dazu ist erforderlich, daß eine Steuer jeweils nur einer politischen Ebene zufließt und jede politische Ebene ein eigenes Steuererhebungsrecht hat. Wenn zum Beispiel die Lohn- und Einkommensteuer den Ländern zufließen würde, müßte jedes Bundesland das Recht haben, die Höhe des Steuersatzes auch in bestimmten Grenzen zu variieren. Der Bürger könnte dann direkt eine Beziehung zwischen der Steuerabgabe und den entsprechenden Leistungen der politischen Ebene herstellen und gegebenenfalls durch Volksentscheid auch den Steuersatz selbst erhöhen (für qualitativ verbesserte Staatsleistungen) oder senken.

2. *Direkte Demokratie.* Bereits in der normativen Analyse ist herausgestellt

worden, daß Demokratie Herrschaft aller bedeutet. Die zeitlich begrenzte Übertragung dieser unveräußerlichen Rechte des Volkes auf gewählte Repräsentanten wie Parlamente und Regierungen ist nur sekundär. Die direkte Ausübung der Volksrechte in Abstimmungen hat daher eine normativ vorrangige Qualität. Aufgrund dieser normativen Basis ist nicht die Einführung direkter Demokratie rechtfertigungspflichtig, sondern die Nichteinführung. Formen der direkten Demokratie würden den verschiedenen Aufrufen und Initiativen¹⁵ zum bürgerschaftlichem Engagement mehr Substanz verleihen.

Die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene in Deutschland als Ergänzung zur repräsentativen Demokratie hätte folgende Vorteile¹⁶: Erstens könnten Gemeinwohlzielsetzungen gegen beharrende, gut organisierte gesellschaftliche Kräfte schneller politisch durchgesetzt werden. So wurde etwa in der Schweiz der Umweltschutz fast 25 Jahre früher als in Deutschland verfassungsrechtlich verankert. Zweitens führt direkte Demokratie dazu, daß die Bürger, da sie selbst für ausgewählte Sachentscheidungen verantwortlich sind, sich detailliert über politische Sachfragen informieren. Daher ist auch der politische Informationsstand der Durchschnittsbürger in dem direktdemokratischen System der Schweiz deutlich höher als in anderen Ländern. Direkte Demokratie wirkt der überzogenen Personalisierung der Mediendemokratie entgegen. Politischer Sachverstand würde wieder honoriert, und die Belanglosigkeit der Talkshows würde beendet, da ihre Debatten im Vorfeld echter Sachentscheidungen stattfänden. Außerdem würden Wahlkämpfe versachlicht, weil jede Partei damit rechnen müßte, daß ihre Wahlversprechen über ein Volksbegehren auf die Tagesordnung des Parlaments gesetzt werden und das Volk sie gegebenenfalls durch Volksentscheid durchsetzen kann.

Drittens würde die Befangenheit der Parlamentarier überwunden, die selbst über ihre Besoldung wie auch die von Regierungsmitgliedern und über die Anzahl der Parlamentsmitarbeiter, Fraktionszuschüsse, Wahlkampfkostenerstattung usw. entscheiden müssen. Der überall selbstverständliche Grundsatz, daß ein Auftraggeber auch die Konditionen des Auftragnehmers festlegt, würde so endlich auch in der Politik realisiert. Schon die Möglichkeit eines Volksbegehrens würde zu einer heilsamen Selbstbeschränkung der Parteien und Politiker führen.

Viertens zeigen empirische Erfahrungen mit direkter Demokratie, daß die Staatstätigkeit effizienter wird, weil Prestigeobjekte von Politikern wegfallen, die Steuern geringer und die Staatsverschuldung niedriger sowie die Bildungsausgaben höher sind. Auch die Steuerehrlichkeit würde steigen, weil Bürger ja nicht persönlich Ausgaben und die dazu gehörigen Steuern beschließen können, dann aber selbst die Steuerzahlung verweigern. In repräsentativen Demokratien erscheinen hingegen Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung als ethisch legitime Form „zivilen Ungehorsams“ angesichts der Selbstprivilegierung von Politikern und staatlicher Bürokratien.

Fünftens mindert direkte Demokratie Politikverdrossenheit, weil durch Volksbegehren von den im Parlament vertretenen Parteien vernachlässigte gesellschaftliche Fragen öffentlich thematisiert werden können, wenn sie von einem relevanten Anteil der Bevölkerung getragen werden.

Gegen die Ergänzung der repräsentativen Form der Demokratie durch direktdemokratische Elemente werden eine Reihe von Einwendungen erhoben:

Ein erster Einwand lautet, daß sie mit der europäischen Integration unvereinbar sei, weil dann notwendige Entscheidungsprozesse von einem Land blockiert werden könnten, wie sich dies zum Beispiel bei der Ablehnung des Vertrages von Nizza durch die Iren 2001 gezeigt hat. Dem ist aber entgegenzuhalten, daß die Legitimität der europäischen Integration durch eine europaweite Abstimmung über grundlegende Vertragswerke auch bestärkt werden kann. Es wäre dann erforderlich, daß die Mehrheit der europäischen Bevölkerung und eine Mehrheit der EU-Staaten zustimmt.

Ein zweiter Einwand lautet, daß bei Gesetzesvorlagen aus der Bevölkerung häufig kein hinreichender Sachverstand zugrundeliege. Wenn man aber der Regierung bzw. der Parlamentsmehrheit erlaubt, zu einer Sachfrage eine Alternativvorlage ebenfalls zur Abstimmung zu stellen, müßte es der Parlamentsmehrheit leicht fallen, die Bürger von der höheren Sachqualität der eigenen Vorlage zu überzeugen. Wenn diese Möglichkeit zur Alternativvorlage besteht, ist die ergänzende Einführung direktdemokratischer Elemente kein Nullsummenspiel, das Konflikte verschärft¹⁷, sondern ein Weg zur Optimierung politischer Entscheidungsprozesse.

Ein dritter Einwand lautet, daß in der Volksgesetzgebung bei emotional aufgeheizten Themen wie der Todesstrafe oder der Ausländerpolitik problematische Entscheidungen getroffen werden könnten. Dagegen sprechen aber zwei Gesichtspunkte: Erstens müßte eine Überprüfung der Volksinitiative durch das Verfassungsgericht möglich sein, um unzulässige Vorlagen abzulehnen. Zweitens nimmt eine direktdemokratische Initiative einen längeren zeitlichen Prozeß öffentlicher Willensbildung in Anspruch. Damit würde das Stimmenvotum der Bürger nicht mehr von einem emotional aufwühlenden Ereignis bestimmt werden.

Aus kirchlicher Sicht lautet ein vierter Einwand, daß gegebenenfalls kirchliche Vorstellungen und Interessen nicht mehrheitsfähig sein könnten. Nun hat aber Anfang der 90er Jahre bei der Neufassung der niedersächsischen Landesverfassung eine Initiative aus evangelischer und katholischer Kirche sowie der jüdischen Gemeinde erreicht, daß die bereits verabschiedete Verfassung durch eine Präambel mit einem Gottesbezug ergänzt wurde. Die Chance einer politischen Durchsetzbarkeit spezifisch katholischer Vorstellungen, die selbst protestantischen Kirchen nicht als plausible Konsequenz aus dem Evangelium erscheinen, dürfte allerdings in der heutigen deutschen Gesellschaft in repräsentativen wie direktdemokratischen Systemen gleichermaßen gering sein.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß die Weimarer Republik nicht durch eine Volksabstimmung beseitigt wurde, sondern daß das katholische Zentrum und bürgerlich-liberale Politiker den Nationalsozialisten und ihren Verbündeten zu der erforderlichen verfassungsändernden Mehrheit für das Ermächtigungsgesetz verholfen haben.

Die Rolle der Soziallehre der Kirche für die Erneuerung der Demokratie

Die drei Träger der Soziallehre der Kirche sind die kirchenamtliche Sozialverkündigung, das Weltengagement der Christen, vor allem innerhalb christlicher Organisationen und Verbände, sowie die wissenschaftliche Reflexion durch die christliche Sozialethik. Aufgabe christlicher Organisationen und Verbände müßte es sein, gesellschaftliche Reformprogramme zur Erneuerung der Demokratie zu entwickeln. Dafür ist innerhalb des Katholizismus das notwendige Fachwissen vorhanden. Solche Reformprogramme sind in den gesellschaftlichen Diskurs einzubringen und die öffentliche Meinung ist dafür zu sensibilisieren. Die kirchenamtliche Sozialverkündigung kann diesen Bewußtseinsprozeß unterstützen und Christen ermuntern, sich für Reformen zu engagieren. Es geht hier um Dialog mit der Gesellschaft, nicht um Belehrung¹⁸.

Aufgrund ihrer weltweiten Präsenz und ihres überstaatlichen Charakters ist es der katholischen Kirche möglich, weltweite Konzepte internationalen Charakters zu entwickeln, mit deren Hilfe internationale Dilemmastrukturen überwunden werden können¹⁹. Die kirchliche Sozialverkündigung könnte diese aufgrund ihres weltkirchlichen Zentrums und der kirchlichen Präsenz in einer Vielzahl von Ländern in die Weltöffentlichkeit bzw. die Öffentlichkeit wichtiger Länder tragen.

Da Personen, die Reformprozesse anstoßen, um gesellschaftlich unerwünschte Dilemmakonstellationen zu überwinden und gesellschaftlich erwünschte aufrechtzuerhalten, hier Anstrengungen unternehmen, die sich nicht unbedingt für sie persönlich auszahlen werden, ist eine über das Eigeninteresse hinausgehende Motivation notwendig. Im Gegensatz zu individuellen Haltungen und Tugenden, mit denen zum individuellen Handeln motiviert werden soll, geht es um die Motivation zum kollektiven Handeln, zur Gestaltung gesellschaftlicher Strukturen und Institutionen. Aufgabe der christlichen Sozialethik ist es, durch ihre systematische Reflexion die kirchliche Sozialverkündigung zu unterstützen und das gesellschaftliche Engagement von Christen konstruktiv-kritisch zu begleiten. Der christliche Glaube enthält ein unausgeschöpftes und unausschöpfbares Zukunfts- und Hoffnungspotential, das es Christen ermöglicht, im gesellschaftlichen Leben für je größere Gerechtigkeit und eine schrittweise Humanisierung der Gesellschaft einzutreten, um so das sozialetisch geforderte System der Demokratie weiterzuentwickeln.

ANMERKUNGEN

- ¹ Vgl. dazu Th. Meyer, *Mediokratie. Die Kolonisierung der Politik durch die Medien* (Frankfurt 2001).
- ² Diese verkürzte Tendenz herrscht bei K. Jüsten, *Ethik u. Ethos der Demokratie* (Paderborn 1999) vor. Sie prägt auch die Erklärung des Zentralkomitees Deutscher Katholiken, Verantwortung übernehmen in der Demokratie. Hamburger Memorandum deutscher Katholiken, in: ZDK, *Berichte u. Dokumentationen* Nr. 112 (Bonn 2000).
- ³ Vgl. zur näheren theoretischen Begründung u. Analyse: M. Olson jr., *Aufstieg u. Niedergang von Nationen* (Tübingen 1983).
- ⁴ Vgl. etwa dazu: C. Ch. v. Weizsäcker, *Logik der Globalisierung* (Göttingen 1999).
- ⁵ Vgl. dazu Meyer (A. 1).
- ⁶ Vgl. zur Struktur des Gefangenendilemmas etwa: K. Homann u. F. Blome-Drees, *Unternehmens- u. Wirtschaftsethik* (Göttingen 1992) 29 ff.
- ⁷ Vgl. dazu die verschiedenen kritischen Analysen von H.-H. v. Arnim, zuletzt: *Das System* (München 2001).
- ⁸ Vgl. dazu W. Palaver, *Die Diskrepanz von Wort u. Tat in der katholischen Soziallehre am Beispiel von Kirche u. Demokratie*, in: ders., *Centesimo anno. 100 Jahre Katholische Soziallehre, Bilanz u. Ausblick* (Thaur 1991) 27–63; W. Weber, *Kirche u. Demokratie* (Köln 1978).
- ⁹ Vgl. zu diesen anthropologischen Überlegungen: A. Anzenbacher, *Christliche Sozialethik. Einführung u. Prinzipien* (Paderborn 1998) 179 ff., bes. 190–192.
- ¹⁰ Daher ist die Position von E.-W. Böckenförde, *Art. Demokratie im LThK*³ verfehlt.
- ¹¹ Vgl. dazu H.-J. Große Kracht, *Kirche in ziviler Gesellschaft. Studien zur Konfliktgeschichte von katholischer Kirche u. demokratischer Öffentlichkeit* (Paderborn 1997).
- ¹² Vgl. J. Wiemeyer, *Politische Ethik u. Politikverdrossenheit*, in dieser Zs. 211 (1993) 363–375.
- ¹³ F. Furger, *Politik oder Moral?* (Solothurn 1994) 204.
- ¹⁴ Vgl. dazu J. Wiemeyer, *Soziallehre der Kirche im Zeitalter der Globalisierung*, in: ThG 44 (2001) 13–24.
- ¹⁵ A. Glück, *Verantwortung übernehmen*. (Stuttgart 2000) u. Th. Hausmanning, *Aufbruch in die Neue Bürgergesellschaft?*, in dieser Zs. 219 (2001) 99–107.
- ¹⁶ G. Kirchgässner u. a., *Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- u. exportfähig* (Basel 1999), sowie H. H. v. Arnim, *Vom schönen Schein der Demokratie. Politik ohne Verantwortung – am Volk vorbei* (München 2000).
- ¹⁷ So G. Sartori, *Demokratietheorie* (Darmstadt 1992), 5. Kap.
- ¹⁸ Vgl. Ph. Schmitz, *Wohin treibt die Politik?* (Freiburg 1993) 250.
- ¹⁹ Vgl. dazu Wiemeyer (A. 14).