

Frank Decker

Staat und Demokratie

Wie bedingen sich Verfassungsstaat und Demokratie gegenseitig? Welche Voraussetzungen und Rahmenbedingungen müssen gegeben sein, damit Demokratie gelingen und überleben kann? Und welche Rolle spielt dabei die »Nation«?

Wenn vom Regierungsmodell der westlichen Demokratie gesprochen wird, ist stets die verfassungsstaatliche oder liberale Demokratie gemeint. Die Demokratie gründet mithin auf zwei Legitimationsprinzipien, die nicht identisch sind. Das eine Prinzip, das man als Demokratie im engeren oder ursprünglichen Sinne bezeichnen könnte, ist die Volkssouveränität. Sie postuliert, dass Herrschaft stets unter Berufung auf den Willen des Volkes bzw. der Mehrheit des Volkes ausgeübt wird. Der Konstitutionalismus ist demgegenüber ein Prinzip der Herrschaftsbegrenzung, welches dafür sorgt, dass die vom Volk beauftragten Herrschenden in ihrer Machtausübung kontrolliert werden. Um die Freiheit des Individuums vor staatlichen Übergriffen zu schützen, definiert der Verfassungsstaat einen Bereich garantierter Rechte, über die keine demokratische Mehrheit – sei sie auch noch so groß – verfügen kann.

Historisch betrachtet geht der Verfassungsstaat der neuzeitlichen Demokratie voraus. Seine zentralen Elemente sind die Gewährleistung von Menschen- und Bürgerrechten und die Gewaltenteilung. In der amerikanischen Verfassung von 1787 erstmals umfassend realisiert, machen diese bis heute den Doppelcharakter der Verfassungen aus, die einerseits – als Grundrechtscharta – die Rechte des Einzelnen gegen den Staat festschreiben und andererseits – als Organisationsstatut – den institutionellen Aufbau des Staates regeln. So wie die Verfassung der USA ausgangspunkt des 18. Jahrhunderts auf den Weg gebracht wurde, war sie allerdings noch keine demokratische. Ihre Vorbildrolle gründete gerade



Frank Decker

(*1964) ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bonn. Zuletzt erschien bei Kohlhammer: *Parteien und Parteiensysteme in Deutschland*.

frank.decker@uni-bonn.de

auf den Sicherungen, die man gegen eine Tyrannei der Mehrheit eingebaut hatte. Der Verfassungsstaat wurde von den Gründervätern der USA folglich höher geschätzt als die Demokratie. Demokratische Gestalt nahm er erst an, als der ihm zugrunde liegende Freiheitsgedanke um die Prinzipien der Gleichheit und Gerechtigkeit erweitert wurde. Dazu mussten die Kontroll- und Zustimmungsrechte, die bis dahin nur einer Minderheit vorbehalten waren, auf das ganze Volk ausgedehnt werden. Der letzte große Schritt auf diesem Weg war die Einführung des Frauenwahlrechtes.

Nimmt man die Allgemeinheit der Wahl als Gradmesser, so hat der Großteil derjenigen Länder, die heute zu den konsolidierten demokratischen Verfassungsstaaten zählen, die formellen Kriterien einer Demokratie spätestens seit Ende des Zweiten Weltkriegs erfüllt. Verfassungsstaaten ohne Demokratie sind deshalb heute nicht mehr vorstellbar. Als einzig verbliebenes (oder neu entstandenes) Beispiel könnte man die EU nennen, welcher als supranationalem Herrschaftsverband freilich die Eigenschaften eines »souveränen« Staates fehlen.

Auf der anderen Seite gibt es Systeme, in denen zwar freie, gleiche und allgemeine Wahlen stattfinden, die aber zugleich gegen elementare Prinzipien des Verfassungs-

und Rechtsstaates verstoßen, indem sie die Menschen- und Bürgerrechte missachten oder die Gewaltenteilung umgehen. Letzteres schlägt sich unter anderem in einem Machtübergewicht der Exekutive zulasten des Parlaments und der Justiz sowie einer generellen Missachtung des Rechts nieder, die oftmals unter expliziter Bezugnahme auf die direkte demokratische Legitimation der Regierenden erfolgt.

Solche verfassungsstaatlich defizitären oder »elektoralen« Demokratien sind vor allem in der nicht-westlichen Welt verbreitet, in denen auch das Gros der nicht-demokratischen Systeme anzutreffen ist. Während der Verfassungs- und Rechtsstaat in den westlichen Ländern auf eine lange Tradition zurückblicken kann, auf deren Fundament sich die Demokratie schrittweise entwickelt hat, müssen die Neu-Demokratien die verfassungs- und rechtsstaatlichen Prinzipien gleichsam nachholend verinnerlichen. Dies stellt an ihre Moral und Lernbereitschaft wesentlich höhere Anforderungen als die Etablierung förmlicher demokratischer Institutionen.

In seinem epochalen Werk *Über die Demokratie in Amerika* hatte Tocqueville schon in den 30er Jahren des 19. Jahrhunderts gezeigt, welche Bedeutung die – von ihm als »Sitten« (*mœurs*) bezeichneten – Werthaltungen und Einstellungsmuster für die Herausbildung demokratischer Verhältnisse gewinnen.

Richtig ins Bewusstsein rücken sollten diese Zusammenhänge freilich erst ab Mitte des 20. Jahrhunderts.

Damals waren die Beobachter überrascht, dass es nicht gelingen wollte, das Westminster-Modell der Demokratie in die sich von der Kolonialherrschaft befreienden Länder Afrikas oder Asiens zu »verpflanzen«. Der vom Fortschrittsoptimismus der Modernisierungstheorie inspirierte Glaube an die Übertragbarkeit demokratischer Strukturen mutet im Nachhinein naiv an. Auch wenn es seither mehrere Demokratisierungswellen gegeben hat und die Demokratie als Regierungs- und Herrschaftsform weltweit auf dem Vormarsch ist, bleibt sie doch, gegenüber den autokratischen Systemen, bis heute in der Minderheit.

Die schmale kulturelle Basis der Demokratie ist gemeint, wenn wir von den etablierten demokratischen Verfassungsstaaten als »westliche« Demokratien reden. »Westlich« steht dabei für den Einfluss- und Herrschaftsbereich der christlichen Zivilisation (ohne die Orthodoxie). Diese stellte den Nährboden für die neuzeitliche Aufklärung des 18. Jahrhunderts dar, mit der sie eine Synthese einging und damit die Grundlagen für die Entstehung des Verfassungsstaates und dessen allmähliche Demokratisierung schuf. Durch Auswanderung, Kolonialisierung oder Rezeption

wurde das westliche Modell auch auf nicht-westliche Regionen ausgedehnt, wobei es entweder zur vollständigen kulturellen Hegemonie oder zu einer erfolgreichen Verbindung mit den einheimischen Kulturen kam. Umgekehrt zeigen die noch junge autoritäre Vergangenheit Deutschlands, Italiens, Spaniens und anderer europäischer Staaten sowie die notorische Instabilität der politischen Systeme in Lateinamerika, dass ein christlich-abendländischer Hintergrund allein nicht ausreicht, um das Gelingen und Überleben der Demokratie zu garantieren, sondern weitere Faktoren hinzutreten müssen.

Hierzu zählen unter anderem ein hohes Niveau an wirtschaftlicher Entwicklung, das Vorhandensein einer pluralistischen Marktgesellschaft, demokratische Einstellungen der Eliten und ein Mindestmaß an funktionierender Staatlichkeit. Letzteres bezeichnet eine Grundvoraussetzung der Demokratisierung schlechthin, die den anderen Faktoren übergeordnet ist bzw. der demokratischen Staatsform bereits begriffsnotwendig vorausgeht. Funktionierende Staatlichkeit bemisst sich daran, dass der Staat in der Lage ist, den inneren und äußeren Frieden zu gewährleisten und die Durchsetzung des Gewaltmonopols sicherzustellen. Dies setzt zum einen voraus, dass ihm die Souveränität nicht von außen (durch eine fremde Macht) versagt wird, zum anderen darf es auch innerhalb des Staates keine Mächte geben, die der Regierung den Führungsanspruch streitig machen und sie daran hindern, ihre Kontrolle über die Gesellschaft auszuüben.

Staatlichkeit und innerer Zusammenhalt

Schwerer ist die Frage zu beantworten, welche Bedeutung der innere Zusammenhalt einer Gesellschaft für die Staatlichkeit gewinnt. Hier kommt der Faktor Kultur erneut ins Spiel. Sind die staatlichen Struktu-

ren nur schwach ausgeprägt oder in Auflösung begriffen, neigen die Menschen dazu, in einer ethnischen oder religiösen Gruppenzugehörigkeit Halt zu suchen, die dem Staatszerfall weiter Vorschub leistet. Umgekehrt kommt eine möglichst große Homogenität der Bevölkerung in ethnisch-kultureller Hinsicht der Staatsbildung zugute. Historisch reflektiert wird dieser Zusammenhang im Begriff der »Nation«. Staats- und Nationswerdung bilden im neuzeitlichen Modernisierungsprozess eine enge Symbiose. Der Nationalismus ist dabei zugleich die wichtigste Triebfeder der Demokratisierung, postuliert er doch die Überwindung jener dynastischen Prinzipien, die auch Nicht-Angehörige der Nation dem Willen des Herrschers unterwarfen. Je mehr das Bewusstsein der gemeinsamen nationalen Zugehörigkeit reifte, umso mehr wurde dies von den Menschen als Zumutung empfunden, die sich von nun an weniger als Untertanen denn als Bürger betrachteten.

Der Zusammenhang zwischen Demokratie und Nation ist kein normativ zwingender, sondern ein empirischer. Die normative Demokratievorstellung setzt anstelle der Nation (oder eines anderen vorgängigen Bindungsprinzips) die Idee der Bürgerschaft. Zugehörigkeit gründet demnach auf dem Bekenntnis zu gemeinsam geteilten Werten und Verfahrensregeln und beschreibt eine Gemeinschaft, in der sich die Einzelnen als Freie und Gleiche begegnen.

Tatsächlich ist dieses bürgerschaftliche Staatsverständnis durch den Nationsgedanken jedoch durchweg überlagert worden, der die Zugehörigkeit zur Gemeinschaft an ethnischen oder kulturellen Merkmalen festmacht. Eine exakte Trennlinie lässt sich dabei nicht immer ziehen. Einerseits sind die demokratischen Werte – wie gesehen – selbst kulturell vermittelt und herkunftabhängig; andererseits gewinnen Nationsmerkmale wie eine gemeinsame Sprache auch in prozeduraler Hinsicht Bedeutung, indem sie die – in der Demokratie unver-

zichtbare – Herstellung von Öffentlichkeit ermöglichen. Die Funktion der Nation als Garant einer solidaritätsstiftenden staatsbürgerlichen Identität schließt nicht aus, dass es auch in multinationalen oder ethnisch-kulturell heterogenen Staaten funktionierende Demokratien geben kann. Die Herausforderungen und Ansprüche an die institutionelle Gestaltung sind hier allerdings deutlich höher. Sie manifestieren sich z.B. in der Einschränkung des Mehrheitsprinzips, dem Festschreiben von Proporzregeln und sonstigen Formen des Minderheitenschutzes, die der Gefahr einer Auflösung des Staatsverbandes begegnen sollen. Als gelungenes Beispiel könnte man hier die Schweiz nennen, während der Zusammenhalt der Mehrnationenstaaten Kanada, Belgien und Großbritannien zuletzt immer prekärer geworden ist.

Die Debatte um das Demokratiedefizit der quasi-staatlichen EU ordnet sich zwischen beiden Polen ein. Skeptiker bezweifeln, ob ein Gebilde von 27 (demnächst 28) Staaten mit je eigener Geschichte und Tradition jemals in der Lage sein könne, den für eine Demokratie unabdingbaren inne-

ren Zusammenhalt zu stiften. Als symptomatisch dafür betrachten sie die Unbestimmtheit, welche Länder die Union überhaupt umfassen soll oder darf. Die Optimisten betonen demgegenüber, dass der Zusammenhalt durch den Integrationsprozess erst entstehe.

Tatsächlich wird der artifizielle Charakter von Identität und Zugehörigkeit sichtbar, wenn man sich die Genese der europäischen Nationalstaaten in Erinnerung ruft. Entgegen landläufigen Vorstellungen sind nationales Bewusstsein und Zusammengehörigkeitsgefühl der Staatenbildung seinerzeit nicht vorausgegangen, waren es doch umgekehrt die Staaten, die die Nationen hervorgebracht und sich auf diese Weise gleichsam ihre eigenen Völker geschaffen haben. Damit europäisches Bewusstsein »von unten« heranreifen kann, muss Europa also zunächst einmal »von oben« vernünftig gebaut werden. Dies setzt die Bereitschaft der Eliten voraus, die verrechtlichten Entscheidungsprozesse in der EU – wie es Habermas ausgedrückt hat – nun endlich auch »demokratisch zu verrechtlichen«. ■

Gustav A. Horn

Staat und Steuern im Zeichen der Krisen

Angesichts der Krisenhaftigkeit der Weltwirtschaft erscheint die Rückbesinnung auf einen handlungsfähigen Staat als Gebot der Stunde. Unser Autor komprimiert dazu die wesentlichen Grundlagen der Gedanken, die auch in das Papier »Staatssaufgaben und Zukunftsverantwortung« der SPD-Grundwertekommission eingeflossen sind.

Gustav A. Horn

(* 1954) ist Wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung und außerplanmäßiger Professor an der Universität Flensburg.

Gustav-Horn@Boeckler.de



Die vergangenen beiden Jahrzehnte waren eine Ära des Staatsskeptizismus. Das gilt vor allem in wirtschaftspolitischer Hinsicht. Bis weit in die SPD hinein fand der Gedanke Unterstützung, der Staat zöge sich besser aus vielen Bereichen zurück. Zum einen könnten Private manche Aufgaben effizienter erledigen. Das gilt vor al-