

# Durch Europa geht ein Riss

Zwei Vorstellungen von Demokratie prallen aufeinander. Von Oliver Zimmer



Der Staat, das sind wir alle: Abstimmung an einer Landsgemeinde in Appenzell Innerrhoden.

CHRISTIAN BEUTLER / NZZ

Als Alexis de Tocqueville Mitte des 19. Jahrhunderts auf die konstitutionelle Monarchie unter Louis Philippe I. zurückblickte, ortete er den Grund für ihr Scheitern in einer Krise der politischen Teilhabe: Das vom König bestellte Kabinett habe unter Ausschluss der Öffentlichkeit regiert. Jede Angelegenheit sei von «Angehörigen einer einzigen Klasse entschieden» worden: «Und so war es dann diese Homogenität der sozialen Positionen, der Interessen und Standpunkte», die die parlamentarische Debatte «von vornherein jeglichen Wirklichkeitsbezug» habe entbehren lassen.

Mit der Zeit hätten sich die Franzosen daran gewöhnt, «die Differenzen zwischen den Parteien als eine Art von Querele zwischen Familienmitgliedern um ihr Erbe zu betrachten». Doch hinter dem Schleier der Gewohnheit braute sich ein Sturm zusammen. Dieser habe im Februar 1848 jenes politische Milieu hinweggefegt, das bis zuletzt den Fortschritt schlechthin zu verkörpern glaubte.

Was Tocqueville als Ursache einer Krise ausmachte, stand indes im Einklang mit der damals in Frankreich vorherrschenden Staatsphilosophie. Es entsprach jenem Modus des Regierens, den insbesondere François Guizot kurz zuvor zur Grundlage einer stabilen Ordnung erklärt hatte. Der brillante Gelehrte war in den 1840er Jahren zum führenden Minister Frankreichs aufgestiegen. Bereits 1828 hatte er Vorlesungen zur Geschichte der politischen Repräsentation gehalten, die er 1851 in Buchform veröffentlichte.

## Lieber die Vernunft

Für ihn war die Macht im Staat einer mit Besitz und Bildung ausgestatteten Klasse vorbehalten. Ein Zensuswahlrecht sollte garantieren, dass diese «wahre und legitime Aristokratie» regieren würde. Kein Geburtsadel notabene, sondern ein sozial homogenes, aufs Gemeinwohl bedachtes «Juste Milieu». Bevor die Demokratie als Herrschaft der Mehrheit praktikabel war, sollte der zivilisierte, sich auf der Höhe der Zeit bewegende Mensch geschaffen werden. So dachte damals die Mehrheit der staatstragenden Kreise Europas.

Mit seinem Programm wandte sich Guizot gegen die revolutionäre Ermächtigung des menschlichen Willens zum politischen Souverän. Das Recht zur politischen Herrschaft könne sich niemals vom Willen des Volkes ableiten, zeigte er sich überzeugt. Wenn es im Staat eine souveräne Letztentscheidungsinstanz gebe, dann sei es die Vernunft.

## Ohne Alternative

Was hat der Disput zwischen François Guizot und Alexis de Tocqueville mit der Gegenwart zu tun? Auf den ersten Blick nicht viel. 2024 ist nicht 1848, Christine Lagarde nicht François Guizot und Ursula von der Leyen nicht Alexis de Tocqueville. Kein Politiker würde sich heute dafür einsetzen, die Mehrheit durch Steuerzensus vom aktiven Wahlrecht auszuschliessen oder ihr politisches Gewicht durch indirekte Wahlen zu begrenzen.

Bei näherer Betrachtung treten die Parallelen jedoch deutlicher hervor, als es uns lieb sein mag. Was Tocqueville verlangte – die Anerkennung der staatsbürgerlichen Mehrheit als politische Souveränität –, ist wieder infrage gestellt. Die wichtigste Parallele besteht im Bemühen, den Einfluss der Bürger auch auf Sachentscheide einzuhegen – im Namen der Vernunft und des liberalen Rechtsstaats.

Freilich bedient sich dieses Bemühen heutzutage anderer Mittel als im vorletzten Jahrhundert. Zu den modernen Instrumenten der Einhegung der Demokratie zählt zum einen die Behauptung der Alternativlosigkeit von Entscheidungen. Damit schancen sich die Betroffenen eine Machtfülle zu, die einer Demokratie (jenseits existenzieller Bedrohungslagen) nicht nur schlecht ansteht, sondern sie beschädigt.

Noch bedeutsamer sind die Ausbreitung von Soft Law und die Konstitutionalisierung internationaler Abkommen und Verträge. Damit wird die auf demokratische Souveränität gegründete Rechtssetzung immer mehr durch supranationale Gerichte zurückgedrängt. Legitimiert wird dies mit einer Rhetorik des Fortschritts: Je mehr die Rechtssetzung dem demokratischen Aushandlungs-

prozess entzogen wird und auf höherer Ebene geschieht, als desto progressiver gilt ein Gemeinwesen.

Namhafte Rechtsgelehrte kritisieren das. Etwa Jonathan Sumption, ein früheres Mitglied des britischen Supreme Court. «Demokratien», schrieb er kürzlich, «werden selten durch plötzliche Schocks oder unpopuläre Entscheidungen zerstört. Der Vorgang ist viel banaler und heimtückischer. Langsam wird ihnen jene Nahrung entzogen, die sie demokratisch macht.»

## «Wehrhafte Demokratie»

Diese Perspektive unterscheidet sich grundlegend von jener, welche die Debatte um die Krise westlicher Demokratien heute dominiert. Diese geht – wo sie sich nicht in der Klage über tiefe Wahlbeteiligung oder Effizienzprobleme demokratischer Systeme erschöpft – von einem Konflikt aus, bei dem die Verteidiger der Demokratie ihren Feinden gegenüberstehen.

In Deutschland wurde dafür kürzlich der Begriff von der «wehrhaften Demokratie» mobilisiert, womit eine populistische Kraft wie die AfD zumindest implizit mit dem Nationalsozialismus in Verbindung gebracht wird. Dasselbe Muster – die Gleichsetzung von populistisch-immigrationskritischen mit faschistischen oder protofaschistischen Parteien – findet man heute in den meisten europäischen Ländern.

Mit dieser Rhetorik wird der radikale Populismus auf eine extremistische Flughöhe gehoben, die er nur selten einnimmt. Zugleich dient der Vorwurf als Schutzmechanismus gegenüber demokratischer Selbstkritik. Wer die Demokratie permanent gegen Faschisten verteidigen muss, ist zu beschäftigt, um auch einmal in sich zu gehen. Niemand hätte von Winston Churchill verlangt, dass er die ihm aufgezwungene Kriegswirtschaft alle vierzehn Tage auf ihre demokratische Ethik hin prüft. Dennoch erwies sich die von ihm geführte Demokratie als «wehrhaft» im besten Sinne.

Die Absurdität des Vergleichs mit Hitlers entschiedenstem Feind ist beabsichtigt: Die Bedrohung der Demo-

kratie verhindert man nicht, indem man seine fragwürdigen Gegner allesamt zu Faschisten erklärt. Damit verharmlost man bloss die wirklichen Nazis und Antisemiten.

## Problem für den Liberalismus

Eine differenzierte Diagnose der Legitimationskrise der Demokratie im globalen Zeitalter hat kürzlich der Philosoph Yascha Mounk vorgelegt. Er beobachtet, dass ein zuweilen illiberaler, aber demokratisch inspirierter Populismus auf das reagiert, was er als «undemokratischen Liberalismus» beschreibt. Dieser anerkennt zwar die Institutionen des liberalen Verfassungsstaates, lehnt die demokratische Teilhabe aber als unzeitgemäss ab.

Stattdessen setzt er auf die Steuerung gesellschaftlicher Entwicklung durch demokratisch nicht legitimierte technokratische Organe (einschliesslich staatlicher Verwaltungen, Zentralbanken und supranationaler Gerichte), die sich eine höhere Vernunft zuschreiben. Die Herausforderung besteht nach Mounk darin, die moderne Demokratie in Richtung mehr Partizipation zu reformieren, ohne die ihr beigemischten technokratischen Instrumente zu beschädigen.

Aus Mounks Interpretation lässt sich eine klare Diagnose ableiten: Wo die liberalen (Schutz individueller Grundrechte) und partizipatorischen Elemente (demokratische Mehrheitsentscheide) aus der Balance geraten, schlittern demokratische Gemeinwesen in eine Legitimationskrise. Für den Liberalismus ist das ein Problem, weil er ohne klares Bekenntnis zur Bürgerdemokratie zur leeren Formel wird. Für die Demokratie, weil sie ohne liberale Zivilgesellschaft in Populismus umzuschlagen droht.

## Den Schlüssel abgeben

Freilich, Volkssouveränität im Sinn einer absolutistischen Mehrheits Herrschaft ist ein gefährliches Phantasma. François Guizot hatte recht, als er sagte, auf den Volkswillen allein lasse sich keine stabile Ordnung bauen. Dennoch sollte, wer sich als besonders guter Europäer betrachtet, nicht dauernd das Gespenst der Volksherrschaft heraufbeschwören. Selbstkritik mag nicht im Interesse von Berufspolitikern liegen. Für die Demokratie ist sie essenziell.

Zum Beweis ist die halbdirekte Demokratie der Schweiz kein schlechtes Studienobjekt. Auch sie ist im Grunde eine Elitendemokratie. Allerdings eine, die den Politikern und Beamten aller Stufen immer wieder die Standortgebundenheit ihrer eigenen Weltanschauung in Erinnerung ruft – mit belegbar kränker Wirkung. Die Macht im Staat ist hier mehrfach geteilt: nicht nur zwischen Volk, Parlament, Regierung und Gerichten, sondern auch zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden.

«Manchmal muss man den Schlüssel abgeben. Dann kann man zwar nicht mehr ins Haus, dafür bekommt man aber eine Gegenleistung»: Dieser ebenso scharfsinnige wie freimütige Kommentar zur Europafrage stammt von Thomas Cottier, dem Staatsrechtler und ehemaligen Richter der WTO. Ich wünschte mir, andere Advokaten eines Beitritts der Schweiz zur EU würden das zentrale Problem, um das es letztlich geht, ebenso offen formulieren wie er.

Schon deshalb, weil das Gleichnis vom Hausschlüssel weit über die Europafrage hinausgeht. Der Ball liegt nun bei jenen, die Demokratie als auf den Wahlakt beschränkte liberale Wertegemeinschaft begreifen. Sie müssen uns erklären, warum die Einhegung des Politischen durch technokratische Behörden und supranationale Gerichte zu unserem Besten sein soll. Sie müssen ihre Parteilinie für die Herrschaft der Wissenden und Weisen vernünftig begründen. Eine Art Guizot fürs postdemokratische Zeitalter. Wir warten.

Oliver Zimmer ist Forschungsdirektor beim Center for Research in Economics, Management and the Arts (Crema).

Selbstkritik mag nicht im Interesse von Berufspolitikern liegen. Für die Demokratie ist sie essenziell.