

Vorwort über Optimismus, oder: Sehr geehrter Alliierter Kontrollrat!

Kennen Sie den wahren Unterschied zwischen einem Optimisten und einem Pessimisten? Nein, nicht den mit dem halbvollen Glas, sondern den anderen: Der Optimist glaubt, wir lebten in der besten aller möglichen Welten, während der Pessimist befürchtet, dass der Optimist Recht hat. In diesem Sinne können wir Winston Churchill mit seinem berühmten Diktum „Die Demokratie ist eine schlechte Staatsform, aber die beste, die wir kennen“ als einen Optimisten bezeichnen.

Es ist unbestreitbar, dass „die Demokratie“ – trotz oder gerade wegen all ihrer unterschiedlichen Varianten – das politische Erfolgsmodell des 20. Jahrhunderts ist. Aber genügt das, um Churchills geflügelten Ausspruch so ungeprüft zu übernehmen, wie es vielfach der Fall ist? Die Aussage Churchills sollte uns allein schon deswegen Unbehagen bereiten, weil sie eine betäubende Wirkung hat, denn die implizite Botschaft ist ja die: „Macht Euch keine Gedanken, liebes Wahlvolk, die Demokratie funktioniert wirklich nicht besonders gut. Das wissen auch wir Politiker, aber es geht eben nicht anders und wir müssen diese Nachteile einfach hinnehmen.“ Aber müssen wir das wirklich? Oder haben wir uns einfach nur schon so sehr an diese Nachteile gewöhnt, dass wir aufgehört haben, das Gute als den Feind des Besseren zu sehen? Hat uns das Erfolgsmodell Demokratie betriebsblind gemacht?

Das Churchill'sche Paradoxon spiegelt sich durchaus auch im Volksempfinden wider: Zwar gibt es in keiner westlichen Demokratie eine nennenswerte Bewegung *gegen* die Demokratie, aber die Zahl der Nichtwähler steigt kontinuierlich an und gleichzeitig nimmt die Zufriedenheit mit der Demokratie in den meisten Ländern ab.

Es ist nicht zu übersehen, dass auch in Deutschland eine zunehmende Zahl an Bürgerinnen und Bürgern mit dem Funktionieren unserer Demokratie unzufrieden ist. Bereits im Jahre 2007 veröffentlichte Forsa die Ergebnisse einer Umfrage, gemäß der 36% der Bundesbürger mit dem System unzufrieden waren, wie es im Grundgesetz festgelegt ist und 61% mit dem tatsächlichen Funktionieren. Gemäß dieser Umfrage waren nur 18% der Meinung, dass das Volk wirklich etwas zu sagen hat¹. Dass es sich hierbei um einen tief sitzenden, sich verfestigenden Trend handelt, bestätigte eine Ende 2009 veröffentlichte Studie der Bertelsmann-Stiftung²: Laut dieser Studie haben „70% der Deutschen das Vertrauen in Politik und Wirtschaft verloren“ und „beinahe jeder Zweite wünscht sich dabei mittlerweile einen ‚Systemwechsel‘ in Bezug auf repräsentative Demokratie und Marktwirtschaft“.

Das ist die schlechte Nachricht. Die gute Nachricht aus dieser und ähnlichen Umfragen ist: Es scheint sich dabei eben gerade nicht um eine echte Politikverdrossenheit und auch nicht um eine so genannte Demokratieverdrossenheit zu handeln, sondern „nur“ um eine ausgeprägte *Systemverdrossenheit*. Offensichtlich *wollen* sich die Menschen mit Politik beschäftigen, sie wollen demokratische Mitwirkung ausüben, aber sie sind unzufrieden – unzufrieden über ihre beschränkten Möglichkeiten der demokratischen Mitwirkung und unzufrieden darüber, was „die Politik“ daraus macht. Wenn wir die Menschen wieder für mehr Demokratie begeistern wollen, dann müssen wir in erster Linie dafür sorgen, dass sie besser funktioniert. Nicht umgekehrt, wie es oft proklamiert wird. Anders formuliert: *Wir müssen uns also fragen, ob der politisch-demokratische Prozess, so wie er heute organisiert ist, Teil der Lösung oder nicht vielleicht eher Teil des Problems ist.*

Beispielsweise wurde bei den letzten Wahlen zum Berliner Abgeordnetenhaus der „Wahlsieger“ von gerade mal 18% der wahlberechtigten Bevölkerung gewählt³. Damit ist bereits am Wahlabend klar, dass 82% der Bevölkerung zumindest teilweise mit der Politik von ihm unzufrieden sein werden; diejenigen unter den 18%, die ihn nicht aus Überzeugung, sondern nur „mangels Alternative“ gewählt haben, noch nicht dazugerechnet.

Demokratie ist ihrem Selbstverständnis nach Umsetzung des Mehrheitswillens in machbare Politik (unter mehr oder weniger starker Beachtung des Minderheitenwillens). Allein dies ist schon ein hoher Anspruch. Wenn aber genau dieses Kernstück der Demokratie – Ausformulierung eines Mehrheitswillens – nicht mehr richtig zu funktionieren scheint, weil die Demokratie gar nicht mal mehr in der Lage ist, Mehrheiten in der Bevölkerung für bestimmte politische Ziele zu organisieren (von deren Umsetzung ist noch gar nicht die Rede), dann untergräbt sie damit nicht nur ihre moralische Legitimation, sondern es darf dann auch niemand überrascht sein, wenn die Mehrheit der Bevölkerung chronisch unzufrieden mit der Regierung ist und sich als Folge dessen wiederum politisch instabile Verhältnisse einstellen. Man hat also eine positive Rückkopplung, die den sie verursachenden Effekt noch verstärkt.

In einem Zeitungskommentar der Süddeutschen Zeitung, der einen Ausblick auf das „Superwahljahr 2009“ mit Bundestagswahl, fünf Landtagswahlen, Europawahlen, Wahl des Bundespräsidenten und acht Kommunalwahlen gab, stellte der Autor Heribert Prantl die Frage: „Fechten die Volksparteien in den Wahlkämpfen dieses Jahres ihr letztes Gefecht aus? Wenn das so kommt, dann wird das Jahr 2009 wirklich zu einer Zäsur in der Geschichte des Bundesrepublik.“⁴ Auch wenn es, nicht zuletzt dank eines absurden Wahlsystems mit Überhangmandaten, doch noch eine erstaunlich klare bürgerliche Mehrheit bei den Bundestagswahlen 2009 gab, war die Frage – zumindest was die SPD betraf, die bei den Bundestagswahlen verheerend schlecht abschnitt – nicht unberechtigt.

Aber müssen wir wirklich erst den Niedergang der großen Volksparteien mit eigenen Augen sehen, müssen „hessische Verhältnisse“ wirklich erst der Normalfall werden, bis wir Deutschen genug Mut haben, über grundlegende Veränderungen unseres demokratisch-parlamentarischen System nachzudenken? *Es wäre schade, wenn es immer einer Kapitulation oder einer Revolution bedürfte, um zu einer Verbesserung unserer demokratischen Verfassung zu gelangen.* Wäre nicht auch das Jubiläumsjahr 2009, in welchem wir nicht nur 20 Jahre Demokratischer Aufbruch in Ostdeutschland und 60 Jahre Grundgesetz gefeiert haben, sondern auch 90

Jahre Reichsverfassung von Weimar und 160 Jahre „Paulskirche“, ein geeigneter Anlass gewesen, um die Mechanismen unserer gegenwärtigen Demokratie grundlegend auf ihre Funktionstauglichkeit zu überprüfen und gegebenenfalls neu zu definieren?

Denn es ist seltsam: In praktisch allen Bereichen unseres Lebens denken wir ständig über Verbesserungen nach. *Innovation ist das Zauberwort unseres Jahrhunderts* und kontinuierliche Verbesserungsprozesse gehören mittlerweile zum Alltag von jeder Art von Organisation. Nicht nur Firmen versuchen, ihre Produkte, Arbeitsabläufe und Organisationsstrukturen kontinuierlich zu verbessern. Auch auf der Ebene staatlichen Handelns, insbesondere der internationalen Zusammenarbeit, wurden in den letzten 20 Jahren viele politische Mechanismen grundlegend verändert oder neu eingeführt, nicht zuletzt in der EU mit dem Vertrag von Lissabon.

Was aber den Aufbau und die Funktionsweise der Demokratien selbst angeht, so scheinen Demokratien relativ reformunfreudig zu sein. Es gibt praktisch keine „Lernkurve“, d.h. keinen Mechanismus, um die Erfahrungen der Vergangenheit oder von Nachbarstaaten in eine Verbesserung der demokratischen Strukturen, Prozesse und Abläufe umzumünzen. Aus der Tatsache, dass sich Demokratien im Allgemeinen als stabil erwiesen haben (sieht man einmal von der Weimarer Republik sowie den 70er Jahren in Lateinamerika ab), scheint man zu folgern, dass nichts verändert werden darf – getreu der alten Programmierer-Regel „Never change a running system“.

Natürlich kann es nicht darum gehen, dass man alle fünf Jahre das Wahlsystem ändert oder einem aktuellen Trend der Politikwissenschaft folgt. Die hohe Schwelle für Systemveränderungen schützt vor Missbrauch und populistischem Aktionismus. Dennoch: Wir sollten die Stabilität politischer Systeme nicht mit deren mangelnder Anpassungsfähigkeit an die Herausforderungen der Zeit verwechseln. Erstere ist gut, letztere ist es meistens nicht – das wissen wir nicht erst seit Gorbatschows berühmten Satz über das Zuspätkommen.

Die moderne Massendemokratie ist in ihrem Grundkonzept schon weit über hundert Jahre alt. In den USA wird der Präsident noch immer

von so genannten Wahlmännern gewählt, einem über 200 Jahre alten Relikt aus einer Zeit, in der es aufgrund der großen Entfernungen im Land keine andere zuverlässige Möglichkeit gab, das Wahlergebnis eines Bundesstaates in das weit entfernte Washington zu übermitteln. Auch das parlamentarische System der Bundesrepublik ist nun immerhin schon sechzig Jahre alt. Wir haben uns angewöhnt, diese lange Lebensdauer als einen Ausweis seines Erfolges zu sehen, insbesondere auch nach der Katastrophe, in welcher die Weimarer Demokratie gemündet hat. *Aber ist Weimar wirklich der Maßstab?*

Und sollten wir nicht vielmehr *beunruhigt* darüber sein, dass sich die demokratischen Strukturen und Mechanismen in den letzten hundert Jahren so wenig verändert haben? Auch das System der Bundesrepublik unterscheidet sich ja im Grunde nur in – für die Stabilität der Regierung allerdings sehr wichtigen – Nuancen vom Weimarer System. Es ist geradezu erstaunlich, dass die letzte große „Innovation“ in demokratischen Systemen die Einführung des allgemeinen Frauenwahlrechts war – und das war natürlich auch keine Innovation, sondern eine längst überfällige Maßnahme.

Die innere Reformunfähigkeit von Demokratien ist auch insofern *beunruhigend*, als dass die heutigen Grundformen der Demokratie aus einer Zeit vor der kompletten Veränderung der Lebensverhältnisse im 20. Jahrhundert stammen – einer Veränderung der Lebensverhältnisse durch technischen Fortschritt, Globalisierung der Waren- und Finanzmärkte, Bevölkerungsexplosion, globaler Umweltverschmutzung und Klimawandel, aber auch durch Überalterung, Fragmentarisierung und Individualisierung der Gesellschaften. Die sozialen, ökonomischen, ökologischen und technologischen Randbedingungen und Herausforderungen haben sich jedoch nicht nur stark gewandelt in den letzten hundert Jahren, sondern auch die Wucht, mit der sie auf die internationale Staatengemeinschaft treffen, hat zugenommen. Weiterhin ist zu bedenken, dass die heutigen Grundformen der Demokratie auch aus einer Zeit vor der kompletten Umwälzung der kommunikations- und medientechnischen Landschaft stammen – einer Umwälzung, die wiederum die Möglichkei-

ten des Wahlbürgers, sich über komplexe Sachverhalte zu informieren und mit anderen Bürgern auszutauschen, revolutioniert hat.

Allein diese Überlegungen legen die Annahme nahe, dass es für die Zukunft bessere demokratische Strukturen geben sollte, als die, die im 19. und 20. Jahrhundert erfunden wurden und die wir weitgehend ungeprüft ins 21. Jahrhundert übernommen haben. Es gibt aber noch einen weiteren Grund, kritisch über unsere derzeitigen demokratischen Mechanismen nachzudenken:

Einerseits ist es das erklärte Ziel der Völkergemeinschaft, die Ausbreitung der Demokratie und der Menschenrechte in der Welt zu fördern. Wir leben in Zeiten, in denen die Einführung der Demokratie sogar als Legitimation für die Anwendung militärischer Gewalt in völkerrechtlich autonomen Staaten herhalten muss. Andererseits beobachten wir die paradoxe Situation, dass genau in den Ländern, von denen diese demokratische Mission und oftmals auch die militärische Gewalt ausgeht, die Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Demokratie sinkt und dort immer weniger die Menschen für die Wahrnehmung ihres wichtigsten demokratischen Rechts, des Wahlrechts, zu begeistern sind. Das mag von Land zu Land unterschiedliche Ursachen haben, doch sollten wir diesen offensichtlichen Widerspruch nicht auf die leichte Schulter nehmen. Allein von 2005 auf 2009 ist die Wahlbeteiligung in Deutschland von 78% auf unter 71% abgesackt. *Sollte dies nicht zwingend zu einer Diskussion nicht nur über politische Inhalte, sondern auch über das politische System führen?*

Die Veränderung etablierter parlamentarischer Mechanismen und Systeme innerhalb einer an sich stabilen Demokratie ist zugegebenermaßen ein heikles Thema. Doch wenn sich die westlichen Demokratien weiterhin um dieses Thema herumdrücken, unterminieren sie langfristig ihre eigene Existenz. *Denn irgendwann wird Systemverdrossenheit in Demokratiefeindlichkeit umschlagen – aber dann ist es möglicherweise schon zu spät.*

Wenn wir uns der anspruchsvollen Aufgabe widmen, eine verbesserte Form der Demokratie zu finden, dann haben wir hierbei gegenüber den Begründern der frühen europäischen und angelsächsischen Demokratien, aber auch gegenüber den Vätern des Grundgesetzes einen großen Vorteil: Wir verfügen über Erfahrungen aus mehr als 35 Ländern

über viele Jahrzehnte⁵, d.h. wir verfügen über einen erheblichen Erfahrungsschatz darüber, was in einer modernen Massendemokratie gut funktioniert und was weniger gut. Das heißt jedoch nicht, dass wir uns nur auf bekanntem Terrain bewegen sollten. Ganz im Gegenteil:

Wäre es nicht seltsam, wenn uns aufbauend auf diesem großen demokratischen Erfahrungsschatz, über den die westliche Zivilisation verfügt, nicht bessere Formen der Demokratie als die vor ein- oder zweihundert Jahren entstandenen Varianten der Demokratie in den Sinn kommen würden? Sollte uns nach 60 Jahren guter und weniger guter Erfahrungen mit dem parlamentarischen System der Bundesrepublik wirklich kein besseres System einfallen als das, das sich die Gründerväter unserer Republik unter dem prägenden Eindruck von Weimar, Drittem Reich und Zweitem Weltkrieg ausgedacht haben?

Ein solcher Versuch wird in diesem Buch unternommen. Im ersten Teil des Buches wird eine Analyse wesentlicher Strukturdefekte westlicher (parlamentarischer) Demokratien vorgenommen, dargestellt an der Bundesrepublik Deutschland. Dieser kritische Blick auf unser politisches System mag vordergründig unangemessen, ja sogar undankbar wirken aus der Feder von jemandem, der ein glückliches Kind dieser Republik ist und noch nie das Joch der Diktatur am eigenen Leibe erleben musste.

Doch genau wie bei einer ärztlichen Diagnose liegt auch hier unsere Aufmerksamkeit nicht primär auf den gesunden Funktionen, wenngleich diese für die Heilung unabdingbar sind. Vielmehr analysieren wir diejenigen Teile des Systems besonders kritisch, die Funktionsstörungen aufweisen oder von solchen bedroht sind.

Basierend auf dieser Diagnose wird im zweiten Teil eine alternative demokratische Staatsform entwickelt, in der wir das demokratische Prinzip durch eine völlig andere funktionale Beziehung zwischen Bürgern, Parteien und Staat wieder stärker in den Mittelpunkt rücken.

Das darin vorgestellte Demokratiemodell ist eine Herausforderung an Ihre politische Phantasie – es ist eine Einladung zum Dialog und soll zum Weiterdenken anregen. Ganz sicher werden Sie an der einen oder anderen Stelle mit einem „Ja, aber ...“ widersprechen. Doch das Buch trägt ganz bewusst den Untertitel „Gedankenmodell“ und sollte daher

nicht primär unter dem Blickwinkel gelesen werden, ob wir das alles schon morgen im Sinne eines Reformkonzeptes umsetzen könnten. Es beschäftigt sich mit Fragestellungen, die weit jenseits der aktuellen tagesspolitischen Agenda liegen, deren Bedeutung uns aber auch durch die niedrigen Wahlbeteiligungen im Jahr 2009 erneut vor Augen geführt wurde.

Obwohl das Konzept in seinen Beispielen einen starken Bezug zur Bundesrepublik Deutschland hat, ist es in seinen Aussagen nicht auf diese beschränkt. Vielmehr ist es von der Suche nach prinzipiell verbesserten demokratischen Strukturen geleitet. Wir wollen das Churchill'sche Paradoxon widerlegen, es gewissermaßen vom Kopf auf die Füße stellen: *Die Demokratie ist eine sehr gute Staatsform, aber die gegenwärtigen Formen der Demokratie sind noch nicht die besten, die es geben kann.*

Das Buch hat seinen starken Bezug zur Bundesrepublik Deutschland nicht nur wegen der Herkunft des Autors. Der Bezug zur Bundesrepublik Deutschland ist vor allem auch deswegen interessant, weil wir Deutschen ja in den ersten Nachkriegsjahren die einmalige Chance zu einem völligen staatlichen, politischen, finanziellen und institutionellen Neuanfang hatten – einen sogenannten „Grüne-Wiese-Ansatz“, wie er wohl einmalig in der Geschichte der modernen Nationalstaaten sein dürfte.

Bei diesem Neuanfang konnte (oder wollte) man es zwar nicht vermeiden, auf Personen zurückzugreifen, die schon vor dem totalen Zusammenbruch politische Verantwortung getragen hatten, aber man wollte (und konnte) verständlicherweise nicht auf Strukturen des NS-Regimes zurückgreifen. Der politische Neuanfang wurde weitgehend von den Deutschen selbst gestaltet, geschah aber unter der strengen Kontrolle der Siegermächte, d.h. des Alliierten Kontrollrats. Ganz sicherlich gab es damals sehr viele Menschen, die sich nicht vorstellen konnten, dass der erneute Versuch, eine parlamentarische Demokratie in Deutschland einzuführen, gelingen würde. Wie wir heute wissen, haben sich der Mut und die Weitsicht gelohnt, obwohl die Vorzeichen damals alles andere als gut waren.

Das sollte uns ermutigen, nicht allzu verzagt in den Kategorien unserer heutigen politischen Strukturen zu denken. Die Zukunft hält noch andere Möglichkeiten offen, als das, was wir kennen.

Vielleicht lesen Sie, verehrter Leser, dieses Buch daher am besten so, als seien Sie Mitglied eines fiktiven Alliierten Kontrollrats – jedoch nicht im Jahre 1949, sondern im Jahre 2010 und ohne den schrecklichen Zusammenbruch am Ende des Weltkrieges, d. h. mit ihrer heutigen sozio-ökonomischen Struktur. Ihnen lägen verschiedene Entwürfe für die demokratische Neuordnung der Bundesrepublik Deutschland zur Prüfung vor und dieses Buch wäre einer davon...

München, im März 2010
Stefan Parhofer