

David Van Reybrouck

Gegen Wahlen

Warum Abstimmen
nicht demokratisch ist

Wallstein



David Van Reybrouck
Gegen Wahlen

David Van Reybrouck

Gegen Wahlen

**Warum Abstimmen nicht
demokratisch ist**

Aus dem Niederländischen
von Arne Braun

Wallstein Verlag

»Das englische Volk meint frei zu sein; es täuscht sich sehr: nur während der Wahlen der Parlamentsmitglieder ist es frei; sobald sie gewählt sind, ist es Sklave, ist es nichts.«

Jean-Jacques Rousseau,
Vom Gesellschaftsvertrag (1762)

Inhalt

1 Symptome

Begeisterung und Misstrauen

Das Paradox der Demokratie 9

Krise der Legitimität

Die Unterstützung nimmt ab 14

Krise der Effizienz

Die Tatkraft nimmt ab 19

2 Diagnosen

Es liegt an den Politikern

Die Diagnose des Populismus 27

Es liegt an der Demokratie

Die Diagnose der Technokratie 30

Es liegt an der repräsentativen Demokratie

Die Diagnose der direkten Demokratie 34

Es liegt an der elektoral-repräsentativen Demokratie

Eine neue Diagnose 45

3 Pathogenese

Ein demokratisches Verfahren

Das Losverfahren (Antike und Renaissance) 67

Ein aristokratisches Verfahren

Wahlen (18. Jahrhundert) 86

Die Demokratisierung von Wahlen

Ein Scheinprozess (19. und 20. Jahrhundert) 99

4 Therapie

Das Revival des Losverfahrens

Deliberative Demokratie (Ende des 20. Jahrhunderts) . . . 113

Demokratische Erneuerung in der Praxis

Eine internationale Erkundung (2004-2013) 121

Demokratische Erneuerung in der Zukunft

Ausgeloste Versammlungen 136

Blaupause für eine auf dem Losverfahren

basierende Demokratie 144

Vorläufiges Plädoyer für ein

birepräsentatives System 155

Fazit

Worauf warten wir? 169

Dank 175 – Bibliographie 181 – Anmerkungen 187

1 Symptome

Begeisterung und Misstrauen

Das Paradox der Demokratie

Es ist seltsam mit der Demokratie: Jeder scheint sich danach zu sehnen, aber keiner glaubt mehr daran. Wer die internationalen Statistiken heranzieht, stellt fest, dass immer mehr Menschen sich als Befürworter der Demokratie bezeichnen. Das World Values Survey, ein großangelegtes internationales Forschungsprojekt, befragte in den vergangenen Jahren mehr als 73.000 Menschen aus 57 Ländern, die fast 85 % der Weltbevölkerung repräsentierten. Auf die Frage, ob Demokratie eine gute Art und Weise sei, das Land zu regieren, antworteten nicht weniger als 91,6 % der Befragten positiv.¹ Der Teil der Weltbevölkerung, der dem Konzept Demokratie wohlwollend gegenübersteht, war noch nie so groß wie heute.

So viel Begeisterung ist schlichtweg spektakulär, zumal wenn man bedenkt, dass die Demokratie vor noch nicht einmal siebzig Jahren besonders schlecht dastand. Am Ende des Zweiten Weltkriegs gab es auf der Welt infolge von Faschismus, Kommunismus und Kolonialismus lediglich zwölf vollwertige Demokratien.² Die Zahl stieg langsam an. 1972 existierten 44 freie Staaten,³ 1993 waren es 72. Heute sind von insgesamt 195 Ländern 117 Wahldemokratien. Neunzig von ihnen gelten auch in der Praxis als freie Staaten. Noch nie zuvor in der Geschichte gab es so viele Demokratien, noch nie zuvor hatte dieses Staatssystem so viele Anhänger.⁴

Und trotzdem lässt die Begeisterung nach. Dasselbe World Values Survey brachte nämlich auch ans Licht, dass

in den vergangenen zehn Jahren der Ruf nach starken Führern, »die keine Rücksicht auf Wahlen oder das Parlament zu nehmen brauchen«, weltweit beträchtlich zugenommen hat und dass das Vertrauen in Parlamente, Regierungen und politische Parteien auf einem historischen Tiefstand ist.⁵ Es scheint, dass man der Idee Demokratie zwar gewogen ist, aber nicht deren Praxis oder zumindest nicht der heutigen Praxis.

Dieser Rückfall geht zum Teil auf das Konto der jungen Demokratien. Zwanzig Jahre nach dem Fall der Mauer ist die Desillusionierung in verschiedenen Ländern des ehemaligen Ostblocks besonders groß. Der Arabische Frühling scheint kaum irgendwo zu einem demokratischen Sommer zu führen. Selbst in den Ländern, in denen Wahlen abgehalten wurden (Tunesien, Ägypten), entdecken viele die Schattenseiten des neuen Systems. Es ist eine bittere Feststellung: Menschen, die zum ersten Mal mit der Demokratie Bekanntschaft machen, lernen, dass die Praxis oft weniger rosig aussieht als das Ideal, zumal wenn die Demokratisierung mit Gewalt, Korruption und wirtschaftlichem Niedergang einhergeht.

Aber das ist nicht die einzige Erklärung. Auch gefestigte Demokratien haben immer mehr mit widerstreitenden Signalen von Zustimmung und Kritik zu kämpfen. Nirgends ist das Paradox so frappant wie in Europa. Obwohl das Konzept Demokratie hier historische Wurzeln hat und auch heute noch massenhafte Unterstützung findet, schwindet das Vertrauen in die tatsächlichen demokratischen Institutionen zusehends. Im Herbst 2012 notierte das Eurobarometer, das offizielle Forschungsinstitut der Europäischen Union, dass nur noch 33 % der Europäer Vertrauen in die Europäische Union haben. (2004 waren es noch 50 %!) Das Vertrauen in die nationalen Parlamente

und Regierungen lag noch niedriger, bei 28 bzw. 27%.⁶ Diese Zahlen gehören zu den niedrigsten seit Jahren. Heute misstrauen zwei Drittel bis drei Viertel der Menschen den wichtigsten Institutionen ihres politischen Ökosystems. Und obwohl eine gewisse Skepsis zur Grundlage des kritischen Bürgersinns gehört, ist die Frage berechtigt, wie massenhaft dieses Misstrauen sein darf und wann gesunder Argwohn in regelrechte Abneigung umschlägt.

Aktuelle Zahlen vermitteln ein gutes Bild, wie dieses Misstrauen Europa überzieht. Es beschränkt sich längst nicht nur auf die formale Politik, sondern umfasst auch öffentliche Einrichtungen wie die Post, die Bahn und das Gesundheitswesen. Politisches Vertrauen ist lediglich ein Teil einer breiteren Wirklichkeitserfahrung. Aber wenn wir die demokratischen Institutionen betrachten, wird deutlich, dass politische Parteien mit dem weitaus größten Misstrauen zu kämpfen haben (sie werden von den EU-Bürgern mit durchschnittlich 3,9 von 10 Punkten bewertet), gefolgt von Regierungen (4 von 10), Parlamenten (4,2 von 10) und der Presse (4,3 von 10).⁷

Das Misstrauen beruht übrigens auf Gegenseitigkeit. Der niederländische Wissenschaftler Peter Kanne präsentierte 2011 interessante Zahlen darüber, wie die Parteipolitik in Den Haag die niederländische Gesellschaft betrachtet. 87 % der administrativen Elite in den Niederlanden halten sich selbst für innovativ, freiheitsliebend und international orientiert, 89 % von ihnen glauben jedoch, dass das Volk eher traditionell, nationalistisch und konservativ gesinnt ist.⁸ Politiker gehen also reihenweise davon aus, dass Bürger anderen, in ihren Augen weniger hochgesteckten Werten anhängen als sie selbst. Es gibt keinen Grund, daran zu zweifeln, dass diese Zahlen auch anderswo in Europa gelten.

Zurück zum Bürger. Als Erklärung für dessen gestiegenes Misstrauen wird häufig »Apathie« genannt. Individualisierung und Konsumismus hätten das kritische Engagement des Bürgers so abgeflacht, dass sein Glaube an die Demokratie in Desinteresse umgeschlagen sei. Heute dümpele er höchstens noch in lustloser Gleichgültigkeit dahin und zappe weg, sobald es um Politik gehe. Der Bürger »springt ab«, heißt es dann. Das entspricht nicht ganz den Tatsachen, denn die überwiegende Mehrheit war schon immer wenig an Politik interessiert. Von einer Abnahme des Interesses in jüngster Zeit kann keine Rede sein. Studien zeigen, dass es sogar größer ist als früher: Mehr als früher reden die Menschen mit Freunden, Verwandten und Kollegen über Politik.⁹

Keine Welle der Apathie also. Sollte uns das beruhigen? Das ist noch die Frage. Eine Zeit, in der das politische Interesse zunimmt, während zugleich das politische Vertrauen sinkt, hat immer etwas Explosives. Denn die Kluft zwischen dem, was der Bürger selbst meint, und dem, was er den Politiker tun sieht, zwischen dem, was er als Bürger für notwendig hält, und dem, was der Staat in seinen Augen vernachlässigt, wächst. Frustration ist die Folge. Was bedeutet es für die Stabilität eines Landes, wenn immer mehr Bürger passioniert die *Whereabouts* von Machthabern verfolgen, denen sie immer weniger vertrauen? Wie viele abfällige Blicke hält ein System aus? Und sind es denn immer noch nur Blicke, da heute jeder seine leidenschaftlichen Meinungen online kundtun und teilen kann?

Wir leben in einer Welt, die sich von der Situation in den sechziger Jahren diametral unterscheidet. Damals konnte eine einfache Bäuerin politisch vollkommen apathisch sein und der Politik zugleich vollkommen vertrauen.¹⁰ Die Bäuerin, so zeigten soziologische Untersuchungen, war

zuversichtlich, und dieser Glaube kennzeichnete große Teile Westeuropas. Damals hieß die Devise: Apathie und Vertrauen. Heute heißt sie jedoch: Begeisterung und Misstrauen. Es sind unruhige Zeiten.

Krise der Legitimität

Die Unterstützung nimmt ab

Demokratie, Aristokratie, Oligarchie, Diktatur, Despotismus, Totalitarismus, Absolutismus, Anarchie – jedes politische System muss versuchen, ein Gleichgewicht zwischen zwei fundamentalen Kriterien zu finden: Effizienz und Legitimität. Effizienz meint die Frage: Wie schnell kann eine Regierung erfolgreiche Lösungen für aktuelle Probleme finden? Legitimität meint die Frage: Wie groß ist die Akzeptanz dieser Lösungen bei der Bevölkerung? Inwieweit erkennt sie die Autorität der Regierung an? Bei Effizienz geht es um Tatkraft, bei Legitimität um Unterstützung. Die beiden Kriterien verhalten sich in der Regel umgekehrt proportional zueinander: Eine Diktatur ist zweifellos die effizienteste Regierungsform (eine Person entscheidet und fertig), aber dauerhafte Legitimität genießt sie nur selten. Das Gegenteil, ein Land, das über jede Maßnahme endlos mit allen Einwohnern diskutiert, vergrößert sicher die Unterstützung, aber gewiss nicht die Effizienz.

Demokratie ist die am wenigsten schlechte aller Regierungsformen, eben weil sie beiden Kriterien zu entsprechen versucht. Jede Demokratie strebt nach einem gesunden Gleichgewicht zwischen Legitimität und Effizienz. Manchmal gibt es Kritik an dem einen, manchmal an dem anderen. Das System hält sich dann aufrecht wie ein Kapitän an Deck: durch die Verlagerung des Gewichts von einem Bein auf das andere, je nach Seegang. Aber heute haben die westlichen Demokratien sowohl mit einer Legi-

timitätskrise als auch mit einer Effizienzkrise zu kämpfen. Das ist außergewöhnlich. Das ist kein Seegang mehr, das deutet auf Sturm. Um dies zu verstehen, müssen wir uns Zahlen ansehen, die es selten auf die Titelseite schaffen. Wenn wir immer nur mit der Lupe auf die Kräuselungen jeder Meinungsumfrage oder jedes Wahlergebnisses starren, verlieren wir die Sicht auf die großen Meeresströmungen und Wetterkonstellationen.

Im Folgenden betrachte ich die Ebene der nationalen Regierungen in verschiedenen Ländern. Dass es daneben lokale, regionale und supranationale Niveaus gibt, jedes mit seiner eigenen Dynamik und Wechselwirkung, ist evident. Aber die nationale Ebene eignet sich am besten für eine breite Untersuchung des Gesundheitszustands der repräsentativen Demokratie.

Die Krise der Legitimität zeigt sich in drei unverkennbaren Symptomen. Erstens gehen immer weniger Menschen wählen. In den sechziger Jahren nahmen in Europa mehr als 85 % der Wahlberechtigten an Wahlen teil. In den neunziger Jahren waren es weniger als 79 %. Im ersten Jahrzehnt des einundzwanzigsten Jahrhunderts sank die Zahl sogar unter 77 %, der niedrigste Wert seit dem Zweiten Weltkrieg.¹¹ In absoluten Zahlen handelt es sich um Millionen von Europäern, die nicht mehr wählen gehen. Schon bald betrifft es ein Viertel der Stimmberechtigten. In den USA ist es noch dramatischer: Bei Präsidentschaftswahlen beträgt die Wahlbeteiligung weniger als 60 %, bei *Midterm*-Wahlen lediglich etwa 40 %. Wahlabsentismus wird zur wichtigsten politischen Strömung im Westen, aber davon redet niemand. In Belgien liegt die Verweigerung naturgemäß etwas niedriger, da es eine Wahlpflicht gibt (in den letzten zehn Jahren bei durchschnittlich um die 10 %), aber sie nimmt zu: von 4,91 % im Jahre 1971 auf

10,78 % im Jahre 2010.¹² Die von heftigem Medienrummel begleiteten belgischen Kommunalwahlen von 2012 erlebten sogar die geringste Wahlbeteiligung seit vierzig Jahren. In Städten wie Antwerpen und Ostende stieg die Zahl der Nichtwähler auf 15 %.¹³ Vor allem die Antwerpener Zahl ist erstaunlich: Der Kampf um die Bürgermeisterschärpe beherrschte monatelang die nationalen Medien. Bei den niederländischen Parlamentswahlen vom September 2012 blieben ganze 26 % der Stimmberechtigten zu Hause.¹⁴ 1977 waren es nur 12 %.¹⁵ Die Demokratie hat ein ernsthaftes Legitimitätsproblem, wenn die Bürger nicht mehr an ihrem wichtigsten Verfahren, dem Gang zur Wahlurne, teilnehmen wollen. Ist das Parlament dann überhaupt noch repräsentativ? Muss dann nicht ein Viertel der Sitze vier Jahre lang leer bleiben?

Zweitens: Neben Wahlverweigerung ist Wählerwanderung zu beobachten. Stimmberechtigte in Europa wählen nicht nur weniger, sondern auch launischer. Diejenigen, die zur Wahl gehen, mögen die Legitimität des Verfahrens vielleicht noch anerkennen, zeigen aber immer weniger Loyalität gegenüber ein und derselben Partei. Die Organisationen, die sie vertreten dürfen, genießen nur die sehr vorläufige Unterstützung der Wähler. Politikwissenschaftler sprechen in diesem Zusammenhang von »elektoraler Volatilität« und konstatieren, dass diese seit den neunziger Jahren enorm zugenommen habe: Mehr als 10, 20 oder gar 30 % Wählerwanderung kommen vor. Es herrscht der Wechselwähler. Politische Erdrutsche werden immer normaler. »Die Wahlen, die bisher im neuen Jahrhundert abgehalten worden sind, bestätigen diesen neuen Trend«, heißt es in einer aktuellen Studie. »Österreich, Belgien, die Niederlande und Schweden haben mit dem plötzlichen Wachstum der extremen Rechten (in den

Niederlanden 2002) oder deren plötzlichem Rückgang (Österreich 2002) neue Rekordwerte erreicht, wodurch Wahlergebnisse entstehen, die zu den volatilsten der westeuropäischen Geschichte gehören.«¹⁶

Drittens sind immer weniger Menschen Mitglied einer politischen Partei.¹⁷ In den EU-Ländern gehören heute nur noch 4,65 % der Wahlberechtigten einer Partei an. Es handelt sich hierbei um einen Durchschnittswert. In Belgien besitzen noch 5,5 % ein Parteibuch (gegenüber 9 % 1980), in den Niederlanden lediglich 2,5 % (gegenüber 4,3 % 1980), aber der stetige Rückgang ist überall unübersehbar. Eine aktuelle wissenschaftliche Untersuchung nannte das Phänomen *quite staggering*. Nach einer systematischen Analyse schlussfolgerten die Forscher: »In extremen Fällen (Österreich, Norwegen) beträgt der Verlust mehr als 10 %, in anderen sind es um die 5 %. Alle Länder, mit Ausnahme von Portugal, Griechenland und Spanien [die erst in den siebziger Jahren demokratisch wurden], verzeichnen zugleich einen drastischen langfristigen Verlust an absoluten Mitgliederzahlen: ein Rückgang von 1 Million oder mehr in Großbritannien, Frankreich und Italien, ungefähr einer halben Million in Deutschland und fast ebenso viel in Österreich. Politische Parteien in Großbritannien, Norwegen und Frankreich haben seit 1980 mehr als die Hälfte ihrer Mitglieder verloren, in Schweden, Irland, Finnland und der Schweiz fast die Hälfte. Das sind auffallende Zahlen, die darauf hindeuten, dass sich die Art und die Bedeutung einer Parteimitgliedschaft grundlegend verändert haben.«¹⁸

Was bedeutet es für die Legitimität des demokratischen Systems, wenn immer weniger Menschen Anschluss an die wichtigsten Akteure innerhalb dieses Systems suchen? Wie schlimm ist es, dass politische Parteien die am

meisten beargwöhnten Institutionen Europas sind? Und wie kommt es, dass dies denselben politischen Parteien so selten schlaflose Nächte bereitet?

Krise der Effizienz

Die Tatkraft nimmt ab

Nicht nur die Legitimität der Demokratie ist in der Krise, auch die Effizienz ist in schweres Fahrwasser geraten. Tatkraftiges Regieren wird stets schwieriger. Parlamente kommen mitunter erst nach anderthalb Jahrzehnten dazu, über ein Gesetz abzustimmen. Regierungen werden zunehmend mühsamer gebildet, sind oft weniger stabil und werden im Nachhinein vom Wähler immer schwerer abgestraft. Wahlen, an denen sich ohnehin schon immer weniger Menschen beteiligen, wirken der Effizienz immer häufiger entgegen. Ich behandle wiederum drei Symptome.

Erstens: Die Koalitionsverhandlungen dauern immer länger, besonders in Ländern mit komplexen Koalitionsregierungen. Das gilt nicht nur für Belgien, das nach dem Juni 2010 alle Rekorde brach und anderthalb Jahre ohne Regierung war, sondern auch für Spanien, Italien und Griechenland, wo nach den jüngsten Urnengängen nur mit Mühe eine Regierungsmannschaft auf die Beine gestellt werden konnte. Selbst in den Niederlanden wird es zunehmend schwieriger. Von den neun Koalitionsverhandlungen der Nachkriegszeit, die länger als achtzig Tage dauerten, fanden fünf nach 1994 statt.¹⁹ Die Gründe sind vielfältig. Einer davon ist sicher, dass Koalitionsverträge immer länger werden, immer ausführlicher. An sich haben wir es hier mit einer sehr merkwürdigen Entwicklung zu tun: Die Zeiten sind unvorhersehbarer denn je, ein flexibles Einstellen auf akute Nöte ist an der Tagesordnung,

aber die Politik muss offenbar im Voraus bis ins kleinste Detail abgesteckt und festgeklopft werden, so groß ist das Misstrauen unter den Koalitionspartnern geworden, so groß auch die Nervosität vor einer Abstrafung durch den Wähler. Jede Partei will auf Nummer sicher gehen. So viel wie möglich soll vorab unumstößlich feststehen, es gilt, die Schäfchen des Parteiprogramms ins Trockene des Koalitionsvertrags zu bekommen. Die Folge: längere Verhandlungen.

Zweitens: Regierungsparteien werden immer härter angepackt. Die vergleichende Untersuchung repräsentativer Regierungen ist ein relativ junges Fachgebiet, aber manche Ergebnisse sind beeindruckend. Das gilt vor allem für die Erforschung der »Wählerbelohnung« in Europa. Was ist das Schicksal einer Regierungspartei bei den nächsten Wahlen? In den fünfziger und sechziger Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts verloren Parteien, die an einer Regierung beteiligt gewesen waren, zwischen 1 und 1,5 %, in den siebziger Jahren 2 %, in den achtziger Jahren 3,5 und in den neunziger Jahren 6 %. Seit der Jahrhundertwende sind es 8 % und mehr. In Finnland, den Niederlanden und Irland verloren Regierungsparteien 11, 15 bzw. 27 % ihrer Wähler.²⁰ Wer will in Europa noch tatkräftig regieren, wenn der Preis für eine Regierungsbeteiligung so unerbittlich hoch ist? Am Rand stehen zu bleiben ist momentan eine viel rationalere Option, zumal wenn dies keinen Einfluss auf die Parteienfinanzierung hat: Der Staat bezahlt trotzdem.

Drittens: Es wird immer langsamer regiert. Große Infrastrukturprojekte wie die Amsterdamer Nord-Süd-Linie, der neue Bahnhof in Stuttgart, die Schließung des Antwerpener Rings oder der geplante internationale Flughafen von Nantes werden kaum noch realisiert. Die nationalen