

*Konrad Paul Liessmann*

## **WER VERTRITT WEN?**

### **Die repräsentative Demokratie im Spannungsfeld von Anspruch und Gefährdung**

Vortrag, gehalten anlässlich der Festveranstaltung "25 Jahre Landtag in St. Pölten" am 17. Mai 2022 in St. Pölten

Krisenzeiten, in denen sich die westlichen Gesellschaften mit aggressiven autoritären Systemen konfrontiert sehen, befördern immer auch dramatische Bekenntnisse zur Demokratie. Schließlich geht es bei der Unterstützung der Ukraine in ihrem Kampf gegen den russischen Angriff auch darum, die offene Gesellschaft und damit Freiheit und Demokratie gegen ihre Feinde zu verteidigen. Gleichzeitig mehren sich die Zeichen des Überdrusses in den westlichen Demokratien selbst. Wahlergebnisse werden unter fadenscheinigen Vorwänden in Zweifel gezogen, Korruption und Nepotismus nehmen zu, die Freiheit der Meinung steht zur Disposition, extreme Ansichten akkumulieren mehr Aufmerksamkeit als sie verdienen, nicht Wahlen, sondern Meinungsumfragen bestimmen die Politik. Unter diesen Bedingungen lohnt sich vielleicht ein Blick auf das Wesen der Demokratie.

Demokratie ist keine Wohlfühlveranstaltung, sondern eine Form, Machtverhältnisse zu organisieren. Demokratie ist die Herrschaft des Volkes. Ihr Prinzip besteht darin, keinen Bürger von dieser Machtausübung vorab auszuschließen, ihr Verfahren gründet in der Überzeugung, dass in den entscheidenden Fragen des Zusammenlebens der Wille der Mehrheit gilt, ihre Weisheit liegt in der Erkenntnis, dass Macht nur erträglich ist, wenn sie durch Gewaltenteilung kontrolliert und zeitlich begrenzt ist. Diese Pfeiler, auf denen die moderne Demokratie ruht, sind längst ins Wanken geraten. Das gilt nicht nur für politische Bewegungen, die offen mit der autoritären Versuchung kokettieren, sondern auch für jene Haltungen, die rhetorisch mehr Demokratie einmahnen, diese aber von innen aushöhlen wollen.

Machen wir uns nichts vor: Die Herrschaft des Volkes ist keine einfache Sache. Demokratie bedeutet, dass Menschen mitreden, von denen man nicht will, dass sie den Mund aufmachen. Demokratie bedeutet, dass Menschen mitentscheiden, von denen man nicht will, dass sie das tun. Dass das Volk nicht herrschen, sondern erzogen, belehrt, bevormundet und mehr oder weniger sanft in die richtige Richtung gedrängt werden soll, ist überall spürbar. Die ubiquitäre pädagogische Sprache ist verräterisch.

In einer Demokratie werden politische Fragen auf Basis von Mehrheitsbildungen beantwortet. Für viele Menschen ist dies eine Provokation und ein Ärgernis. Das Unbehagen gegenüber dem Staatsvolk, dem Demos, und seinen Entscheidungen ist überall zu greifen. Wenn ein renommierter und kluger Philosoph wie Julian Nida-Rümelin behauptet, dass Demokratie nicht eine "Diktatur der Mehrheit" sein könne, sondern vielmehr bedeute, die Würde des Einzelnen anzuerkennen, dann liegt hier ein gravierendes Missverständnis vor. In einer Demokratie, und nur in einer solchen, gehört es zur Würde des Einzelnen, sich im Feld der Politik – aber auch nur in diesem - dem Willen der Mehrheit zu beugen.

Dass in westlichen Demokratien das Wort "Mehrheitsgesellschaft" mittlerweile durchgängig mit einem negativen Beigeschmack versehen wird, ist eigentlich ein Alarmsignal. Offenbar sollen die politischen Vorstellungen von Minderheiten oder Einzelnen, die sich keiner Wahl mehr stellen müssen, die Gesellschaft dominieren. Tatsächlich lässt sich dieses Misstrauen gegenüber dem Fundament der Demokratie an vielen Beispielen beobachten. Die zunehmende Verrechtlichung politischer Fragen ist eines davon, deren inflationäre Moralisierung ein anderes. Anstatt sich für seine Konzepte – sei es in Umweltfragen, sei es in gesellschafts- oder sprachpolitischen Fragen – Mehrheiten zu suchen, scheint der einfachere Weg zu sein, Gerichte zu finden, die die politischen Entscheidungen treffen oder die eigenen Wertvorstellungen an Mehrheiten vorbei mit Hilfe von Medien, Netzwerken und Aktionen aller Art durchzusetzen.

Man versteht die Skepsis gegenüber der Demokratie. Sie ist so alt wie diese selbst. Selbstverständlich können Mehrheiten irren. Aber das bedeutet nicht, dass Minderheiten deshalb schon im Besitz der Wahrheit wären. Natürlich ist es für Menschen, die den Fortschritt auf ihrer Seite wissen, schwer auszuhalten, dass dieser von allzu vielen gebremst, womöglich blockiert wird. Und es stimmt: Viele Ideen, die sich mittlerweile durchgesetzt haben und zum Kennzeichen einer einigermaßen humanen Gesellschaft geworden sind, waren ursprünglich angefeindete Minderheitenpositionen. Sie sind der Stachel im Fleisch der Demokratie. Diese selbst aber lebt vom Vertrauen in die Mehrheit. Zumindest historisch ist es interessant, dass die Totengräber der Demokratie sich auch theoretisch nie auf Mehrheitsentscheide verlassen wollten. Die kommunistische Diktatur des Proletariats

verzichtete darauf ebenso wie das faschistische Führerprinzip. Die Menschen hatten zu akklamieren, das genügte.

Sich freien und geheimen Wahlen zu stellen, ist auch in einer einigermaßen funktionierenden Demokratie nicht jedermanns Sache. Denn man muss immer damit rechnen, diese zu verlieren und damit sein Programm - vorerst zumindest - nicht realisieren zu können. Zur Demokratie gehörte auch der lange Atem, der es erlaubt, Überzeugungsarbeit zu leisten und auf seine nächste Chance zu warten. Doch Warten ist schon lange keine Tugend mehr. Die furchtbare Zeitnot, an der alle leiden, befördert nicht gerade den Glauben an die Demokratie.

Wir dürfen nicht vergessen: Idee und Wirklichkeit der Demokratie gibt es seit 2500 Jahren, aber in unterschiedlicher Gestalt. Von der Herrschaft der Bürger, wie sie die antike Polis zeitweilig bestimmte über die römische *Res publica* bis zu den neuzeitlichen Formen des Parlamentarismus wandelte sich die Gestalt einer Idee, die, und das scheint entscheidend, *Politik* als eine öffentliche Angelegenheit und *Herrschaft* als eine vom Volk legitimierte und kontrollierte Form der begrenzten Machtausübung verstanden haben wollte. Was zur Debatte steht, ist die Frage, ob die Form der Demokratie, wie sie sich seit 1945 in Österreich und in Europa durchsetzen und etablieren konnte, nicht angesichts fundamentaler gesellschaftlicher und politischer Veränderungsprozesse am Ende unseres Jahrhunderts in Bedrängnis und in eine Krise geraten muss.

Historisch gesehen sind die westlichen Demokratien und ihre Instrumentarien aus der *Defensive* entwickelt worden, um die Ansprüche des feudalen Herrschers einzuschränken und zu kontrollieren. Die Geschichte des europäischen Parlamentarismus reicht bis ins englische Mittelalter zurück, der Begriff selbst beschreibt seiner Funktion: Die Vertreter der Stände, später dann des gesamten Volkes sollen zuerst eine beratende, dann kontrollierende, dann aktive Rolle spielen, das Gespräch, die abwägende Besinnung, das deliberative Element gehört zum Wesen dieser Einrichtung, nicht der Streit, der Disput oder gar der physische Kampf. Im Parlament ebenso wie in einem Landtag realisiert sich eine Vernunft, die sich als Verwalterin der allgemeinen Interessen und des Interesses des Allgemeinen versteht. Darin liegt auch der eigentliche Sinn dieser Einrichtungen: Sie sind keine Orte, an denen nur die Machtkämpfe partikularer Interessen ausgefochten werden.

Das Telos der Demokratie, so könnte man überspitzt formulieren, war nicht die Revolution, sondern die Konstitution. Das bedeutet aber, anders formuliert: der demokratische Apparat ist strukturell entscheidungsverzögernd und machtblockierend, nicht von sich aus aktiv und entscheidungsfreudig. Das war - in konstitutionellen Monarchien - lange ein Vorteil, der in starken Präsidialdemokratien wie den USA noch immer zu spüren ist. Es fragt sich aber, ob in Zeiten, wie etwa in einer Pandemie oder angesichts dramatischer ökologischer oder militärischer Bedrohungen, in denen rasche und vor allem für große Bevölkerungsteile schmerzhaft Entscheidungen getroffen werden müssen, dies nicht kontraproduktiv wird und zu jenen Lähmungserscheinungen führt, über die heute allenthalben geklagt wird. Parlamentarische Demokratien gelangen in solchen Situationen in ein veritables Dilemma: Wird von der Regierung ohne Zustimmung der Parlamente entschieden, gilt dies als Abgleiten in autoritäre Verhältnisse; werden die Volksvertretungen beigezogen und verzetteln sie sich in kleinliche Debatten, gelten sie als gefährliche Bremser angesichts einer zugespitzten Situation.

Aktuell beobachten wir einen radikalen Wandel der politischen Öffentlichkeit. Diese war bisher von einer Parteienlandschaft geprägt, die ihre Grundstruktur aus dem 19. Jahrhundert bezog und an die Trennung der Gesellschaft in deutlich abgrenzbare soziale Klassen und Schichten anknüpfte. Diese sozial- und weltanschaulich gebundenen Parteigängerschaften lösen sich in dem Maße auf, indem moderne Menschen in entwickelten Gesellschaften nicht mehr auf eine eindeutige Interessenslage festgelegt werden können. Der Verlust dieser Bindungen führt aber nicht nur zu Bildung wechselnder Identitäten, sondern auch zur Suche nach anderen, oft alten Bindungen und freiwilligen oder auferlegten Identitätszuschreibungen. Die heute forcierte Identitätspolitik stärkt auf der einen Seite ethnische, soziale und andere Minderheiten, beschleunigt aber auch die Fragmentierung der Gesellschaft, die sich zunehmend immer angestrongter darüber verständigen muss, was das allen Gemeinsame ist.

Die Idee der repräsentativen Demokratie besagte, dass, weil alle Menschen gleich sind, sie von einem Parlament *repräsentiert* werden können: einer kann den anderen vertreten, weil sie als Mitglieder einer politischen Gemeinschaft die gleichen Rechte und Pflichten haben. Diese Idee setzt einen Universalismus voraus, der in der von Immanuel Kant prägnant formulierten Einsicht gründet, dass das Wesen der menschlichen Vernunft darin besteht, sich an die Stelle eines jeden anderen hineindenken zu können. Diese moderne Konzeption war immer schon von prämodernen Auffassungen der Mitbestimmung, die sich an ständischen oder anderen

partikularen Ordnungen orientierte, konterkariert, ergänzt oder ersetzt worden - man denke an die bündische Struktur der ÖVP oder die einmalige Klassifizierung der Sozialdemokratie als Arbeiterpartei. In dem Maße, indem traditionale soziale und weltanschauliche Bindungen verschwinden, transformiert sich die Idee der Repräsentation in die Idee von zeitlich begrenzten Interessenvertretungen (Lobbys), die zusätzlich oder gegen die nunmehrigen Volksparteien als politischen Kern der Volksvertretung andere Gesichtspunkte berücksichtigen wollen: das Geschlecht, die Zugehörigkeit zu einer Ethnie, Sprachgemeinschaft oder Minderheit, die sexuelle Orientierung oder das momentane Lebensalter etc. Das bedeutete, dass Männer nur von Männern, Frauen nur von Frauen, Jugendliche nur von Jugendlichen, verstanden und vertreten werden wollen. Damit aber ist die Basis und der politisch sichtbarste Effekt von Gleichheit - die Austauschbarkeit und wechselseitige funktionale Repräsentanz der Menschen als politische Subjekte - tendenziell außer Kraft gesetzt. Die Konsequenz daraus ist der Ruf nach einer allgemeinen Quotierung der repräsentativen Organe. Sie sollen repräsentativ in dem Sinne werden, in dem eine gute Meinungsumfrage einen repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung voraussetzt. Das ideale quotierte Parlament spiegelte in seiner Zusammensetzung genau die Besonderheiten des vertretenen Volkes wider - eine andere Form von Ständestaat, der nach Geschlecht, Ethnie, Religion oder Altersgruppe differenzierte. Zwischen der Idee, dass jeder gewählte Repräsentant jeden Bürger vertreten kann und der Realität der unterschiedlichen Identitätsvorstellungen muss eine moderne Demokratie eine schwierige Balance halten, will sie der Fragmentierung der Gesellschaft entgegenwirken, ohne die legitimen Ansprüche unterschiedlicher Gruppen zu verletzen.

Der Wandel der politischen Öffentlichkeit ist aber auch dadurch gekennzeichnet, dass immer mehr Bereiche nicht nur von den traditionellen parlamentarisch nur wenig beeinflussbaren gesellschaftlichen Kräften wie Unternehmern, Gewerkschaften oder auch Kirchen mitgeformt werden, sondern von einem zunehmend verwirrenden Netz von Bürgerinitiativen, sozialen Bewegungen, Aktivisten und gut organisierten Non-Governmental Organisations (NGO's). Wie immer man die Bedeutung und die reale Macht dieser Bewegungen und Organisationen einschätzen will, Tatsache scheint, dass hier eine diskussionswürdige politische Öffentlichkeit in Verein mit modernen Medien entsteht, die sich den Gesetzen des repräsentativen Parlamentarismus tendenziell entzieht und auch als ein weiteres Indiz für die Schwäche der traditionellen politischen Institutionen gewertet werden kann.

Angesichts der Probleme, die mit der Zusammensetzung der Repräsentanten des Volkes bzw. in föderalen Organisationen der Länder zunehmend virulent werden, auch angesichts der Besorgnis, dass Demokratie und Parlamentarismus zu bedeutungslosen Veranstaltungen werden, deren Legitimität durch inszenierte Wahlen gewahrt scheint, während die wirklichen Entscheidungen ohne Beteiligung der Bürger von ganz anderen Kräften getroffen werden, mehren sich in den letzten Jahren die Versuche, das politische Gewicht der Vertretungen und Parlamente auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene zu stärken. Forderungen nach mehr direkter Demokratie gehören ebenso dazu wie die immer wieder geführten Debatten über die Dringlichkeit von Persönlichkeitswahlen oder Mehrheitswahlrechten. Auch die verschiedenen Modelle von Bürgerbeteiligungen sowohl auf lokaler als auch auf nationaler Ebene, wie sie etwa jüngst durch den österreichischen "Klimarat" publik geworden sind, verstehen sich als konstruktive Ergänzungen zur repräsentativen Demokratie. Bei solchen Konzepten sollen parteipolitische Bindungen keine Rolle mehr spielen, aber auch fachliche Kompetenz ist kein entscheidendes Kriterium, sondern es entscheidet – nach einem Vorlauf – das Los. Damit wird dem Zufall eine entscheidende Rolle zugeschrieben, die für mehr Transparenz und Gerechtigkeit sorgen soll.

In letzter Zeit wird vor allem in der politischen Philosophie überhaupt dieses Konzept des Losentscheids diskutiert, dass auf die Geburtsstunde der Demokratie im antiken Athen Machen wir uns nichts vor: Die Herrschaft des Volkes ist keine einfache Sache. Dorrt wurde ein Großteil der Repräsentanten und der Ämter nicht nach Wahlen beschickt, sondern durch den Zufall ermittelt. Auch in der Wirtschaft und in der Wissenschaft mehren sich die Stimmen, die im Zufall einen authentisch demokratischen Impuls sehen. Korruption, Absprachen, Beeinflussung und Bestechung sollen dadurch ebenso vermieden werden wie die Abgehobenheit der Repräsentation von jenen, die sie repräsentieren sollen. Langwierige Debatte nach Quotierung oder ungerechter Reihung der Kandidaten erübrigen sich. Und überdies, so argumentieren die Befürworter einer Kombination von aleatorischen und elektiven Elementen, würde dieses Verfahren die auf diese Art zu Amt und Würden gekommenen vor einer Gefahr bewahren, die ansonsten omnipräsent ist: Hybris und Überheblichkeit. Wer seine verantwortungsvolle Funktion in einem gewissen Maß dem Zufall verdankt, kommt erst gar nicht auf die Idee, sich für so viel besser, schöner und klüger zu halten als alle anderen.

Die Erfahrungen mit diesen Verfahren sind allerdings zwiespältig. Die Kriterien, nach denen Vorauswahlen getroffen werden, sind mitunter undurchsichtig, auch in den Bürgerräten setzen sich mitunter gewohnte ideologische Positionen durch oder die Gruppendynamik sorgt überhaupt für unliebsame Überraschungen. Solchen Einrichtungen nur beratenden Charakter zuzubilligen, hat deshalb seine guten Gründe. Natürlich: Die Forderung, dass die Bürger in bestimmten Situationen selbst als Akteure auftreten, ohne professionell im Politikbetrieb verankert zu sein, ist für die Weiterentwicklung der Demokratie von Bedeutung. Doch es bedarf eines geregelten Rahmens, um hier nicht der momentanen Stimmung und damit der politischen Willkür Tür und Tor zu öffnen. Letztlich sollte es uns darum gehen, die Vorstellung, dass die Politik ein System ist, das dem Bürger manchmal wohlwollend, manchmal fordernd, manchmal feindlich gegenübersteht, zu überwinden und die Einsicht zu stärken, dass die Volksvertretungen vom Gemeinderat über den Landtag bis zum Parlament als Ausdruck eines politischen Willens zu verstehen sind, an dem wir alle partizipieren. Das Bewusstsein der Repräsentanten, dass sie tatsächlich nicht nur Interessen, sondern das Gemeinwohl vertreten und dafür verantwortlich sind, muss dabei ebenso befördert werden wie die Haltung von Bürgern, die sich nicht nur als Adressat, sondern auch als aktives Moment politischer Prozesse verstehen. Nur dann wird die Demokratie eine Zukunft haben.