

Recht im digitalen Zeitalter

**Festgabe Schweizerischer Juristentag 2015
in St. Gallen**

Herausgegeben im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Abteilung
der Universität St. Gallen von

Lukas Gschwend
Peter Hettich
Markus Müller-Chen
Benjamin Schindler
Isabelle Wildhaber



Das Kunstwerk auf dem Umschlagbild stammt von Felice Varini «Dix disques évidés plus neuf moitiés et deux quarts», 2014, Acryl und Folien. Es befindet sich im Bibliotheksgebäude der Universität St. Gallen.

Abgedruckt mit freundlicher Genehmigung des Künstlers. Das Copyright liegt bei Felice Varini und der Universität St. Gallen (HSG).

Fotografie: Hannes Thalmann

Bibliografische Information der «Deutschen Bibliothek».

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch des Nachdrucks von Auszügen, vorbehalten. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme.

© Dike Verlag AG, Zürich/St. Gallen 2015
ISBN 978-3-03751-708-6

www.dike.ch

Demokratische Erfindungen

ALOIS RIKLIN*

Inhaltsübersicht

I.	Die Erfindung der direkten Demokratie	108
II.	Die Erfindung der repräsentativen Demokratie	110
III.	Die Erfindung der rechtsstaatlichen Demokratie	112
IV.	Die Erfindung der allgemeinen Wahldemokratie	113
V.	Die Erfindung der sozialstaatlichen Demokratie	114
VI.	Neue Demokratiedefizite	116

Die Demokratie, das heisst die Machtbeteiligung der Machtunterworfenen, ist eine politische Erfindung. So wie technische sind auch politische Erfindungen von Menschen ausgedachte Kunstprodukte. Und so wie in der Technik gibt es auch in der Politik schädliche und wohltätige Erfindungen. Wohltätige politische Erfindungen sind Einrichtungen und Verfahren, die geeignet sind, Machtmissbräuche zu verhindern, mindestens zu behindern und zum rechten Gebrauch der Macht anzuhalten.¹ Zwar können auch demokratische Entscheide schädlich sein, kann die Demokratie gar zur Mehrheitstyrannie ausarten. Aber die Gefahr des Machtmissbrauchs ist in einer Demokratie normalerweise geringer als in einer Minderheits- oder einer Alleinherrschaft.

Die Erfindung der Demokratie war kein einmaliges Ereignis und ihre konkrete Ausgestaltung kein zeitloses, allgemeingültiges Modell. Auch kann sie gleichzeitig in verschiedenen Formen auftreten. Die Demokratiegeschichte ist eine Abfolge und ein Nebeneinander von politischen Erfindungen im Rahmen des Grundmodells. Verän-

* Teilweiser, überarbeiteter Nachdruck eines Beitrags in einer entlegenen Gedenkschrift: Kapferer E. et al. (Hrsg.), *Der gesellschaftliche Mensch und die menschliche Gesellschaft – Gedenkschrift für Franz Martin Schmölz*, Innsbruck 2014, S. 85 ff.

¹ Zum Begriff und zur Geschichte wohltätiger politischer Erfindungen: RIKLIN ALOIS, *Machtteilung – Geschichte der Mischverfassung*, Darmstadt 2006, S. 17 ff.; RIKLIN ALOIS, *Politische Erfindungen, Ideen- und verfassungsgeschichtliche Grundlagen der rechts- und sozialstaatlichen Demokratie*, in: Rainer J. Schweizer/Florian Windisch (Hrsg.), *Integratives Rechtsdenken – Im Diskurs mit Philippe Mastronardi*, Zürich/St.Gallen 2011, S. 51 ff.; RIKLIN ALOIS, *Verkannte politische Erfinder*, in: Harald Bluhm, Karsten Fischer und Marcus Llanque (Hrsg.), *Ideenpolitik – Geschichtliche Konstellationen und gegenwärtige Konflikte* (Festgabe für Herfried Münkler), Berlin 2011, S. 353 ff.

derungen des politischen Umfeldes schärften das Bewusstsein von Demokratiedefiziten, und letztere stimulierten kreative Denker zu neuen Erfindungen.

In dieser Abhandlung wird versucht, mit Siebenmeilen-Stiefeln die Geschichte demokratischer Erfindungen in der westlichen Kultur abzuschreiten und auf neue Demokratiedefizite hinzuweisen. Die wohl wichtigsten demokratischen Erfindungen sind die direkte, die repräsentative und die rechtsstaatliche Demokratie, die allgemeine Wahldemokratie sowie die sozialstaatliche Demokratie.

I. Die Erfindung der direkten Demokratie²

Auf ein paar Seiten die 2500-jährige Geschichte demokratischer Erfindungen aufzurollen, ist natürlich ein fragwürdiges Unterfangen. Zudem begibt man sich auf ein umstrittenes Terrain. Umstritten ist bereits der Ursprung der Demokratie. Die einen sehen den Ursprung der Demokratie in der Athenischen Polis des 5. Jahrhunderts v.Chr.; andere halten diese politische Ordnung für eine Oligarchie.³

Die erste Auffassung kann sich auf Perikles als Kronzeugen berufen. Dieser herausragendste Staatsmann während der Glanzzeit der Athenischen Polis, d.h. im Zeitraum zwischen den Perserkriegen und dem Peloponnesischen Krieg (449–431 v.Chr.), war von der Bürgerversammlung ohne Unterbrechung fünfzehn Mal für jeweils ein Jahr zu einem der zehn Strategen gewählt worden. In der berühmten Grabrede auf die Gefallenen nach dem ersten Jahr des Peloponnesischen Krieges hat Perikles die Polis von Athen ausdrücklich als «Demokratie» bezeichnet. Nach seiner Meinung hatten die Athener ohne Vorbild eine neuartige politische Ordnung, eine Volksherrschaft geschaffen; diese werde anderen Gemeinwesen inskünftig als Vorbild dienen. Tatsächlich wählten die Bürger Athens die Strategen, verlorsten die meisten anderen Ämter und entschieden über die von einem repräsentativen Rat vorbereiteten Gesetze, über Frieden und Krieg sowie über andere politischen Weichenstellungen. Perikles zufolge gewährte die neue demokratische Verfassung allen Bürgern die gleichen politischen Beteiligungsrechte, Chancengleichheit, Leistungsgerechtigkeit und die Freiheit der Lebensgestaltung. Die Gesinnung der Bürger sei geprägt durch gegenseitige Toleranz, Gesetzestreue, Gehorsam gegenüber den Amtsträgern, Selbstverantwortung, Solidarität mit den Benachteiligten (besonders mit den Angehörigen der Gefallenen), Arbeit und Musse, Weltoffenheit und Fremdenfreundlichkeit, individuelle Freiheit statt Sicherheitswahn, natürliche statt erzwungene Tapferkeit, Vertrauen in die durch Beratung gestärkte politische Urteilskraft der Bürger sowie Grossmut

² RIKLIN ALLOIS, Die Polis von Athen, in: Zeitschrift für Politik, 58 (2011), Heft 1, S. 33 ff.

³ THUKYDIDES, Geschichte des Peloponnesischen Krieges, II/35–46.

gegenüber Besiegten und Untertanen. Für die Verteidigung dieser neuen Verfassung und Lebensform hätten die Gefallenen ihr Leben geopfert. 2400 Jahre später pries der Philosoph KARL POPPER das perikleische Athen überschwänglich nicht nur als Schule von Hellas, sondern überhaupt als Schule der Menschheit für Jahrtausende, die vergangen sind und noch kommen mögen.⁴

Die zweite Auffassung kann sich als Gegenzeugen auf PLATON berufen. Im Dialog «Menexenos» (Authentizität ungesichert) hatte der Meisterdenker aus Athen für die Perikles-Rede nur Hohn und Spott übrig.⁵ Gewiss darf man die Ansprache nicht für bare Münze nehmen. Es war eine patriotische Rede geistiger Landesverteidigung zu Beginn eines für Athen katastrophalen Krieges. Die tatsächlichen Verhältnisse in Athen entsprachen nicht dem schönfärberischen Bild, das Perikles malte. Thukydides und Aischylos hatten Recht, als sie die imperialistische Aussenpolitik geisselten. Innenpolitisch war die «Volksherrschaft» eine Minderheitsherrschaft der Männer. Die Sklaven, die Frauen und die nicht artreinen Fremden waren ausgeschlossen. Die Beteiligung an den Bürgerversammlungen war schwach; kaum jeder Fünfte erschien zur Pnyx, dem Tagungsort am Abhang gegenüber dem Areopag und der Akropolis. Die Scherben- und Geschworenengerichte fällten nicht selten willkürliche Verbannungs- und Todesurteile. Sokrates wurde zum Tode verurteilt, Aristoteles verbannt, allerdings Jahrzehnte nach Perikles. Der Widerstand Antigones gegen legale Ungerechtigkeit in der Tragödie von Sophokles spielt zwar in Theben, doch gemeint war wohl Athen. Thukydides hat bestimmt übertrieben, als er die Glanzzeit Athens als Scheindemokratie stempelte, welche die tatsächliche Macht des Ersten Mannes verschleiert habe; damit verunglimpft er seinen politischen Gegner Perikles. Die Einfallstore für charismatische Staatsmänner, aber auch für populistische Demagogen, waren in Athen offen, so wie in jeder Demokratie. Perikles gehörte eher zur ersten Sorte, Alkibiades sicher zur zweiten.

Dennoch: Die Ausweitung der politischen Rechte auf schätzungsweise 40'000 Männer bei einer Gesamtbevölkerung von rund 300'000 (einschliesslich Frauen, Sklaven, Fremde und Kinder) war eine gewaltige Innovation. Athen schuf eine Herrschaft vieler, eine Polykratie, nicht vergleichbar mit früheren, zeitgenössischen und späteren Oligarchien. Bei der tiefen Präsenz ist zu bedenken, dass die Bürger Athens pro Jahr etwa vierzig Mal zu einer ganztägigen Sitzung einberufen wurden und dafür zum Teil lange Anmarschwege auf sich nehmen mussten. Übrigens war und ist die Beteiligung in jeder intensiven direkten Demokratie tief. Die Perikles-Rede war ein politisches Programm, eine Beschwörung der Verteidigungswürdigkeit und Verteidigungsfähig-

⁴ POPPER KARL, Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, Bd. 1, Bern 1957/58, S. 250 f.

⁵ PLATON, Menexenos, 234c–236b.

keit der Heimat, eine Besinnung auf die eigenen Werte und Ideale – auch die unerreichten.

Beide Beurteilungen scheinen mir mehr oder weniger berechtigt, die erste eher mehr, die zweite weniger. Nach heutigen Vorstellungen war die Polykratie Athens näher bei der Demokratie als bei der Oligarchie. Man darf eine Herrschaft vieler nicht mit der Herrschaft weniger gleichsetzen. Zudem ist es fragwürdig, unser heutiges Demokratieverständnis kurzgeschlossen auf frühere Verhältnisse anzuwenden. Der Demokratiebegriff war und ist einem ständigen Wandel unterworfen. Aus der Sicht von Perikles, Herodot und anderen Zeitgenossen war ihre Polis eine Volksherrschaft. Deshalb ist es nach meiner Meinung legitim, von einer Demokratie, einer Frühform der Demokratie zu sprechen.

II. Die Erfindung der repräsentativen Demokratie

Die Athenische Polis war eine überwiegend direkte Demokratie in einem kleinräumigen Gemeinwesen. Dementsprechend hielten die Klassiker politischen Denkens bis tief ins 18. Jahrhundert die Demokratie nur im Kleinstaat für machbar und reservierten den Begriff für die direktdemokratische Form. Zudem stand die ungemischte Demokratie während der folgenden zweitausend Jahre nicht hoch im Kurs. Platon, Aristoteles, Polybios und Cicero unterschieden, abgesehen von den gemischten Verfassungen, sechs einfache Staatsformen: drei gute, d.h. die gesetzesmässigen oder am Gemeinwohl orientierten Staatsformen Monarchie, Aristokratie und Demokratie, und die drei schlechten, gesetzlosen bzw. nicht auf das Gemeinwohl ausgerichteten Regime Demokratie, Oligarchie und Tyrannis. In diesem Sechserkanon, der bis in die Neuzeit ungezählte Male mantramässig nachgebetet worden ist, galt die gesetzesmässige Demokratie als schlechteste unter den guten Verfassungen und die gesetzlose Demokratie als erträglichste unter den schlechten. Die direkte Demokratie wurde gern als Anarchie verdächtigt, von Kant sogar als despotisch desavouiert.⁶ Als beste politische Ordnung galt die ungemischte Monarchie oder die Mischverfassung. Die gemischten Republiken der Antike, des Spätmittelalters und der Renaissance waren teils kleinräumig (Sparta, Venedig, Florenz, Genf usw.), und die grossräumige Mischverfassung der Römischen Republik privilegierte die Bürger des städtischen Zentrums. In allen dreigliedrigen gemischten Republiken bestand das demokratische Element in einer zentralen Versammlung der politisch berechtigten Bürger. In der grossräumigen

⁶ KANT IMMANUEL, Zum ewigen Frieden, in: Immanuel Kant, Werke in sechs Bänden, Bd. 6, Darmstadt 1795/1964, S. 206 ff.

gemischten englischen Monarchie war die Landbevölkerung im Unterhaus krass untervertreten und der Verteilungsschlüssel extrem ungleich.

Es war der Engländer James Harrington, der während dem republikanischen Interregnum zwischen der Hinrichtung Charles I (1649) und der Restauration der Monarchie unter Charles II (1660) einen Ausweg aus der ungleichen Vertretung der Bevölkerung suchte.⁷ Er erfand in «The Commonwealth of Oceana» (1656) die reine und gleiche Repräsentation für ein grossräumiges und bevölkerungsreiches Land. In seinem Republikmodell ist das politische Teilnahmerecht der Bürger auf das Wählen beschränkt; die Sachentscheide fällen ausschliesslich die gewählten Abgeordneten. Ihre Wahl sollte in dezentralen, gleich grossen Wahlkreisen erfolgen, so dass jeder Bürger *eine* Stimme mit *gleichem* Stimmgewicht gehabt hätte, ungeachtet ob er in der Stadt oder auf dem Land wohnte. Den politischen Prozess stellte sich Harrington so vor: Die Bürger wählen indirekt ein Zweikammerparlament (Senat und Volkskammer), der Senat wählt die Regierung aus den eigenen Reihen, die Regierung schlägt die Sachgeschäfte vor, der Senat berät, die Volkskammer entscheidet und die Regierung führt die Entscheide aus. JAMES MADISON glaubte, die Amerikaner hätten zwar nicht die Repräsentation erfunden, wie THOMAS PAINE später behauptete,⁸ wohl aber die reine Repräsentation für eine grossräumige Republik.⁹ Das war ein Irrtum. James Harrington ist der Erfinder der repräsentativen Republik für ein grossräumiges Land.

Harringtons Erfindung blieb zunächst toter Buchstabe, bis sie in der Amerikanischen und in der Französischen Revolution in die Tat umgesetzt wurde und einen republikanischen Flächenbrand auslöste. Aber noch immer reservierten politische Denker wie JAMES MADISON¹⁰ oder Emmanuel Joseph Sieyès¹¹ den Demokratiebegriff für die direkte Form, und sie hielten die (direkte) Demokratie im Vergleich zur repräsentativen Republik für ein minderwertigeres Regime. Auch für ROUSSEAU war die direkte Volksgesetzgebung nur in kleinen Republiken denkbar;¹² für ein grosses Land hielt er die Repräsentation für eine unvermeidliche Inkonvenienz.¹³ Dass die direkte Demokratie nicht nur in einem kleinräumigen Versammlungsregime, sondern auch im grossräumigen Staat in Form der dezentralen Urnendemokratie praktikabel ist, kam noch keinem in den Sinn. Der Begriff der «repräsentativen Demokratie» für Harringtons

⁷ RIKLIN ALOIS, Die Republik von James Harrington, Bern 1999.

⁸ PAINE THOMAS, The Rights of Man, Harmondsworth 1791/1985, S. 171 ff.

⁹ MADISON JAMES, in: The Federalist Papers, Nr. 14, 1787.

¹⁰ MADISON JAMES, in: The Federalist Papers, Nr. 10, 1787.

¹¹ RIKLIN ALOIS, Emmanuel Joseph Sieyès und die Französische Revolution, Bern 2001, S. 31 f.

¹² ROUSSEAU JEAN-JACQUES, Du contrat social ou principes du droit politique, 1762, III/3.

¹³ ROUSSEAU JEAN-JACQUES, Considérations sur le gouvernement de Pologne et sur la réforme projetée, in: Jean-Jacques Rousseau, Œuvres complètes, Bd. 3, 1772/1964, S. 978 f.

Erfindung setzte sich erst im 19. Jahrhundert durch. In einer geschriebenen Verfassung findet sich der Neologismus erstmals zu Beginn der Helvetik 1798.

III. Die Erfindung der rechtsstaatlichen Demokratie

Der fast nur im deutschsprachigen Vokabular gebräuchliche Rechtsstaatsbegriff geht weiter als die «rule of law». Er vereint wesentlich drei Elemente: Gewaltenteilung (zutreffender Machtteilung), Machtbändigung durch Gesetze und Machtbeschränkung durch Menschenrechte.

Die Teilung der Macht war seit der Antike in der Mischverfassung enthalten, wurde jedoch ab der Renaissance von Giannotti, Milton, Harrington, Locke, Montesquieu, Rousseau, Madison, Adams, Kant, Sieyes, Constant u.a. in verschiedenen Variationen präzisiert.¹⁴

Auch die Machtbändigung und -steuerung durch Gesetze hatte schon PLATON postuliert¹⁵, wobei nicht etwa nur die Regierten an die Gesetze gebunden sein sollten, sondern vor allem auch die Regierenden. ARISTOTELES ging einen Schritt weiter, indem er die Rechtsstufen von Verfassung und verfassungskonformen Gesetzen unterschied.¹⁶ Damals waren geschriebene Gesetze freilich sehr selten. Als erste geschriebene Verfassung gilt die Cromwell'sche von 1653. Geschriebene Verfassungen und überwiegend geschriebene Gesetze wurden erst im 18. und 19. Jahrhundert üblich. Sieyes erfand schliesslich das Verfassungsgericht, das die Verfassungsmässigkeit der Gesetze prüft.¹⁷

Die Machtbeschränkung und -steuerung durch Menschenrechte ist eine Erfindung der Revolutionen des 17. und 18. Jahrhunderts. JOHN LOCKE hat den wichtigsten Anstoss gegeben. In «The Second Treatise of Government» (1690) postulierte er die Sicherung der Menschenrechte als Hauptzweck des Staates.¹⁸ In der «Bill of Rights» von Virginia (1776), der französischen «Déclaration des droits de l'homme et du citoyen» (1789) und den ersten zehn «Amendments» der amerikanischen Verfassung (1791) wurden die Menschenrechte in einen präzisen Grundrechtekatalog gefasst. Nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgte die internationale Gewährleistung der Menschenrechte, insbesondere in der «Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte» der Vereinten Nationen (1948), der «Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte» des

¹⁴ RIKLIN (Fn. 2), Machtteilung, S. 349 ff.

¹⁵ PLATON, Politikos, 291–303; PLATON, Nomoi, 715c–d.

¹⁶ ARISTOTELES, Politik, VI/1289a14f.

¹⁷ RIKLIN (Fn. 2), Verkannte politische Denker, S. 361 ff.

¹⁸ LOCKE JOHN, Second Treatise of Government, 1690, IX/123, XI/135.

Europarats (1950) sowie den Menschenrechte-Pakten der Vereinten Nationen (1966). Heute ist kaum eine neue geschriebene Verfassung denkbar ohne einen ausführlichen Grundrechtskatalog. Freilich ist die Einhaltung der verfassungsmässigen Grundrechte auch in Demokratien immer wieder gefährdet.

Die Symbiose der Demokratie mit dem Rechtsstaat in der dreifachen Ausprägung von Machtteilung, Machtbändigung und Machtbeschränkung ist eine Innovation der Neuzeit. Der Rechtsstaat schützt gegen Übertreibungen der Demokratie und umgekehrt.

IV. Die Erfindung der allgemeinen Wahldemokratie

Es sollte mehr als zweitausend Jahre währen, bis die westliche Zivilisation, gemessen am Anteil der politisch Berechtigten an der Gesamtbevölkerung, die Athenische Polis einholte und überholte. Die Römische Republik hatte einen doppelten Rückschritt vollzogen, insofern sie die reicheren sozialen Gruppen durch ein höheres Stimmgewicht privilegierte und die Landbevölkerung aufgrund der Entfernung von den Versammlungsorten in der Stadt Rom diskriminierte. In den Mischverfassungen von Venedig, Florenz, Genf und England war der Anteil der politisch berechtigten Bürger geringer als in Athen. Die Vereinigten Staaten von Amerika hielten lange Zeit am Zensuswahlrecht für Weisse fest und verweigerten den Ureinwohnern, den Frauen und den Schwarzen das Wahlrecht, wobei die nichtweisse Bevölkerung pro Kopf mit drei Fünfteln eines weissen Menschen an den Repräsentationsschlüssel angerechnet wurde, so dass Wahlkreise mit hohem Sklavenanteil durch ein entsprechend höheres Stimmgewicht belohnt wurden. Die politische Diskriminierung der Schwarzen ging auch nach der Abschaffung der Sklaverei im Jahr 1865 bis zur Bürgerrechtsgesetzgebung von 1964 und de facto darüber hinaus weiter. Trotzdem hält sich hartnäckig der Mythos von der «ältesten Demokratie der Welt».

Ideengeschichtlich haben DONATO GIANNOTTI (1534)¹⁹ und James Harrington (1656)²⁰ das Bewusstwerden der politischen Diskriminierung geschärft. Der erste überlegte die politischen Rechte für alle Steuerzahler, der zweite forderte sie für alle Eigentümer. Das wäre weit über die damalige Praxis hinausgegangen. Dazu kam es aber nicht. Bis tief in die Aufklärungszeit und danach galt der Ausschluss oder das schwächere Stimmgewicht der unteren sozialen Schichten bei politischen Denkern wie Montesquieu, Rousseau, Madison, Sieyes, Kant, John Stuart Mill u.a. als selbstverständlich.

¹⁹ GIANNOTTI DONATO, Die Republik Florenz, in: Alois Riklin/Daniel Höchli (Hrsg.), München 1997, S. 66 f.

²⁰ RIKLIN (Fn. 8), S. 155 ff.

Ihr Begriff von «Volk» und «Volksherrschaft» war, wie zur Zeit der Athenischen Polis, aus heutiger Sicht ein Euphemismus. Dem Propheten der «Volkssouveränität», JEAN-JAQUES ROUSSEAU, genügte es, wenn die Hälfte der erwachsenen Männer das Wahl- und Stimmrecht hatten²¹; in seiner Heimatstadt Genf waren es erheblich weniger. Erstmals eingeführt wurde das allgemeine Männerwahlrecht 1777 in Vermont, dann für sehr kurze Zeit 1793 in Frankreich und 1798 – mit Ausnahme der Juden und der Geistlichen – in der ersten Verfassung der Helvetischen Republik. Auf breiter Front gelangte das allgemeine Männerwahlrecht erst nach 1848 zum Durchbruch.

Die Frauen mussten länger warten. Olympe de Gouges, die während der Französischen Revolution das aktive und passive Wahlrecht der Frauen gefordert hatte (1791), endete auf dem Schafott.²² Als erster souveräner Staat führte Australien 1902 das allgemeine Frauenwahlrecht ein. Im Lauf des 20. Jahrhunderts folgte Demokratie um Demokratie dem Vorbild, bis auch die Schweizer Männer endlich 1971 im dritten Anlauf den Frauen das Wahl- und Stimmrecht gewährten. Im Landsgemeinde-Halbkanton Appenzell-Innerrhoden brauchte es dafür freilich noch ein Bundesgerichtsurteil (1990).

In diesem Rahmen hat sich die Ausbreitung der Demokratie in vier Wellen vollzogen: Die erste ab 1848 in den meisten heutigen OECD-Ländern, die zweite nach dem Zweiten Weltkrieg in den Ländern der Besiegten und der ehemaligen Kolonien, die dritte in den 70er und 80er Jahren in Südeuropa, Lateinamerika, Ost- und Südostasien, die vierte nach 1989 in Mittel- und Osteuropa. Sieht man freilich anhand der von verschiedenen Autoren vorgeschlagenen Demokratie-Indikatoren genauer hin, so sind nur etwa ein Drittel aller Staaten einigermaßen echte Demokratien, die beiden anderen Drittel entweder defekte Demokratien oder Autokratien.²³

Offen geblieben ist das Wahlrecht steuerzahlender Ausländer mit Dauerwohnsitz. Auf den unteren Ebenen von Bundesstaaten scheint die Idee allmählich Fuss zu fassen. Im 18. Jahrhundert haben die Amerikaner mit dem Kampfruf «No taxation without representation» gegen die britische Kolonialmacht aufbegehrt.

V. Die Erfindung der sozialstaatlichen Demokratie

Die Symbiose von Demokratie und Sozialstaat ist die jüngste Weiterentwicklung. Nach Anfängen im ausgehenden 19. Jahrhundert und in der Folge der grossen Wirtschaftskrise der 1930er Jahre setzte sich der Sozialstaat nach dem Zweiten Weltkrieg

²¹ ROUSSEAU (Fn. 13), III/3.

²² BURMEISTER KARL HEINZ, Olympe de Gouges – Die Rechte der Frau 1791, Bern 1999.

²³ SCHMIDT MANFRED G., Demokratietheorien, 5. Aufl., Opladen 2010, S. 392 ff.

vor allem in Westeuropa nach und nach durch. Die theoretischen Grundlagen sind in den christlichen Soziallehren (Oswald von Nell-Breuning), im Ordoliberalismus (Walter Eucken) und dessen Weiterentwicklung (Alexander Rüstow, Wilhelm Röpke) sowie im Konzept der sozialen Marktwirtschaft (Alfred Müller-Armack) gelegt worden. Von Röpke stammt das geflügelte Wort, es gehe darum, «die Schwachen zu schützen und die Starken zu zähmen».

Der Sozialstaat ist ein Staat, der soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit anstrebt. In Verbindung mit der sozialen Marktwirtschaft sucht er einen dritten Weg zwischen Kapitalismus und Sozialismus, zwischen dem Minimalstaat des Manchester-Liberalismus (laissez-faire) und dem übermässigen Daseinsvorsorgestaat mit Verstaatlichung der Produktionsmittel und zentraler Planwirtschaft. Kennzeichen des Sozialstaates sind: Sozialbindung des Privateigentums; sozialer Ausgleich durch Eingriffe in die Einkommens- und Vermögensverteilung; Sozialfürsorge durch Sozialhilfe und Sozialarbeit; Sozialgesetzgebung zum Schutz von Arbeitnehmern, Bauern und Gewerbe; Partnerschaft zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern; Massnahmen für annähernde Vollbeschäftigung; Sozialversicherungen für die hauptsächlichen Lebensrisiken. Nicht Egalitarismus ist das Ziel, sondern ein menschenwürdiges Leben für alle in individueller Freiheit, individueller Selbstverantwortung, aber mit möglichst weitgehender Chancengleichheit und, soweit notwendig, mit gemeinschaftlicher Solidarität. Der Sozialstaat will nichtstaatliche Solidaritätsnetze wie Familie, Nachbarschaft, zivilgesellschaftliche Hilfswerke und Privatinitiativen nicht ersetzen, sondern, soweit notwendig, unterstützen und verbleibende Lücken schliessen.

Die konkrete Ausgestaltung des Sozialstaates ist von Demokratie zu Demokratie verschieden. Man spricht vom rheinischen, skandinavischen, europäischen und angelsächsischen Typus. Nicht als Vorbild, sondern als Beispiel sei die Schweiz herausgegriffen.

Die neue schweizerische Bundesverfassung (1999) verkündet in der Präambel, «dass die Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen» (eine Formulierung von Adolf Muschg). Im Zweckartikel wird unter anderem die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt und die Sorge um eine möglichst grosse Chancengleichheit festgehalten (Art. 2). Als neues einklagbares Grundrecht wurde das Recht auf Hilfe in Notlagen kreiert: «Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich selbst zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.» (Art. 12). Im Kapitel über Sozialziele steht: «Bund und Kantone setzen sich dafür ein, dass jede Person gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Verwaisung und Verwitwung gesichert ist.» (Art. 41). Im Lauf der letzten hundert Jahre sind schrittweise die folgenden Sozialversicherungen geschaffen worden: Obligatorische Unfall-

versicherung (1913), Kranken- und Unfallversicherung (1914), Alters- und Hinterlassenenversicherung AHV (1948), Invalidenversicherung IV (1960), Ergänzungsleistungen zu AHV und IV (1966), Obligatorische Arbeitslosenversicherung (1984), Berufliche Vorsorge (1985), Mutterschaftsversicherung (2005).

Durch die demografische Entwicklung, die Staatsverschuldung, das geringere Wirtschaftswachstum und die Geldschöpfung ist der heutige Standard des Sozialstaates gefährdet. Umbau und Reform sind zwingend geboten, aber hoffentlich nicht zu Lasten der Benachteiligten.

VI. Neue Demokratiedefizite

Die genannten fünf demokratischen Erfindungen waren jeweils Antworten auf Missstände und neue politische Konstellationen. Demokratiedefizite bzw. deren Bewusstsein provozierten neue demokratische Erfindungen oder Ergänzungen und Korrekturen zu bereits praktizierten. Gibt es heute neue Demokratiedefizite?

Im Rahmen der behandelten demokratischen Erfindungen haben sich im Lauf der Geschichte verschiedene, zum Teil sich überschneidende Demokratietypen herausgebildet: der parlamentarische, präsidentielle, rein repräsentative und halbdirekte sowie der Konkurrenz-, Koalitions- und Konkordanztypus. Einige neue Demokratiedefizite betreffen bestimmte Demokratietypen oder einzelne demokratische Staaten, zum Beispiel zu viel oder zu wenig direktdemokratische Elemente, zu viel oder zu wenig Staat, übertriebener Föderalismus oder übertriebener Zentralismus, Mängel des Wahl- und Abstimmungsrechts usw. Ungeachtet der verschiedenen Demokratietypen und spezifischer Mängel einzelner Demokratien, weisen alle heutigen Demokratien mehr oder weniger die folgenden fünf Defizite auf: Internationalisierung, Ökonomisierung, Plutokratisierung, Orwellisierung und Polarisierung.²⁴

Die *Internationalisierung* der Politik im globalen und europäischen Rahmen ist nicht von vaterlandsvergesslichen Politikern, Diplomaten und Bürokraten verschuldet, sondern die Folge von Problemen, die an den Staatsgrenzen nicht Halt machen. Problemlösungen bedingen internationale Verhandlungen, Verträge und Kompromisse. Das schmälert die Handlungsfreiheit von Regierung, Parlament, Justiz und Volk in Demokratien. Am engsten ist die internationale Verflechtung in Europa. So ist die Schweiz beispielsweise wirtschaftlich stärker in die Europäische Union integriert als die meisten EU-Mitgliedstaaten. Ob Mitglied oder Nichtmitglied der Europäischen

²⁴ Dazu ausführlicher: RIKLIN ALOIS, Defizitäre Demokratien, in: Daniel Brühlmeier/Philippe Mastronardi (Hrsg.), Demokratie in der Krise (erscheint voraussichtlich 2015).

Union, die Schweiz ist von den EU-Entscheidungen so oder so mitbetroffen. Als zugewandter Ort ohne Mitbestimmung riskiert die Schweiz durch das Festhalten an einem formaljuristischen Souveränitätsverständnis wie auf einer schiefen Ebene Schritt für Schritt zu einem scheinautonomen, scheinsoveränen Nachvollzugsland abzurutschen.

Die *Ökonomisierung* droht die Politik in die Geiselhaft des Neokapitalismus zu nehmen. Kennzeichen des Neokapitalismus sind der Marktfundamentalismus, die weitgehende Ablehnung staatlicher Eingriffe in die Marktwirtschaft, die Kritik am Sozialstaat und daraus folgernd die Rezepte der Deregulierung, Privatisierung, Senkung der Staatsquote sowie der Steuerentlastung für Reiche und Unternehmen. Vor allem der Einfluss der multinationalen Unternehmen und der Finanzmärkte ist im letzten Vierteljahrhundert so stark gewachsen, dass sie die Politik vor sich herzutreiben vermögen.

Geld spielt bei der Finanzierung von Volkswahlen, Volksabstimmungen, Parteien, Verbänden und Lobbyismus eine wachsende Rolle. Die *Plutokratisierung* der Politik unterhöhlt die Demokratien. Der Europarat rügt die Schweiz bisher erfolglos, weil sie als fast einziges Land in Europa keine Regeln für die Finanzierung von Parteien, Wahlen und Abstimmungen kennt.

Als George Orwell zu Beginn des Kalten Krieges den utopischen Roman «1984» schrieb, konnte er sich noch nicht vorstellen, was heute unter dem Vorwand des «Krieges gegen den Terrorismus» an flächendeckender Überwachung unbescholtener Bürger und anderen, auch verfassungs- und gesetzwidrigen geheimen Machenschaften geschieht. Von daher ist der Begriff *Orwellisierung* eigentlich eine Untertreibung. Dabei geht es nicht nur um Terror-Abwehr, sondern auch um politische und wirtschaftliche Ausspionierung befreundeter demokratischer Staaten. Die Kollateralschäden des Sicherheitswahns übersteigen den Nutzen für die Terror-Abwehr bei Weitem. Demokratische, rechtsstaatliche und völkerrechtliche Errungenschaften werden ausgehebelt. Die traditionelle «Gewaltenteilungslehre» stimmt nicht mehr. Die neue «Gewalt» der Geheimdienste tendiert dazu, sich über Parlamenten, Gerichten und mitunter selbst Regierungen zu etablieren.

Die *Polarisierung* verdrängt den fairen Wettbewerb der Interessengruppen in den Demokratien. Politische Gegner mutieren in aufheizenden Kampagnen zu Feinden. Sozialdemokraten werden als «rote Ratten», Konservative als Faschisten, Kritiker einer isolationistischen Aussenpolitik als Landesverräter diffamiert. Hemmungslos werden zwecks Stimmenfang nationalistische, antiislamische, antijüdische, antieuropäische Emotionen geschürt. Gemeinsinn und politische Kultur bleiben auf der Strecke.

Demokratien sind wie alle menschlichen Einrichtungen nie perfekt, aber beschränkt verbesserungsfähig. Die Demokratie ist die defizitärste politische Ordnung mit Ausnahme aller übrigen. Demokratiedefizite sind Herausforderungen für Reformen. Das Besondere der heutigen allgemeinen Demokratiedefizite ist ihre fast durchgängige internationale Dimension. Nationale Reformen sind notwendig, aber sie bedürfen meist der internationalen Koordination und Kooperation. In Abwandlung eines Worts von Talleyrand: «Quand je regarde les démocraties contemporaines, je me déssole. Quand je les compare avec les autres régimes, je me console.» Wenn ich die heutigen Demokratien mit autoritären, totalitären und gescheiterten Regimen vergleiche, ziehe ich erstere trotz aller Defizite den letzteren vor.