
Ein Aufruf zur Selbstvergewisserung in Zeiten allgemeiner Orientierungslosigkeit*

Christoph Gusy, Bielefeld

Fast glaubte man, über Demokratie sei alles gesagt. Aber aktuelle Diskussionen zeigen neue Herausforderungen. Da ist die Frage danach, ob die maßgeblichen Fragen der Sozialgestaltung von Staat und Gewählten überhaupt noch erreicht werden oder aber sich die wirklich maßgeblichen Akteure und Verfahren längst dem Einwirkungsbereich von Wahlen und demokratischer Kontrolle entzogen haben. In einer solchen „Postdemokratie“ erscheint dann die Demokratie nur noch als Darstellungs- und Legitimationskulisse andernorts getroffener Entscheidungen (*Crouch*, Postdemokratie, 2013). Da ist weiter die Frage danach, ob Abgeordnete, Parlamente und Parteien überhaupt noch in der Lage sind, die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen: Sind die demokratischen Institutionen und Verfahren noch adäquat oder in der Medien-, Informations- und Wissensgesellschaft zur Randerscheinung geworden (*Willemsen*, Das Hohe Haus, 2014). Ist also – postdemokratisch formuliert – sogar die Legitimationskulisse defizitär? Und an den Rändern der Gesellschaft scheint der Basiskonsens zu erodieren, wonach politische Kontroversen durch Rede und Gegenrede, Abstimmungen und deren Revision, kurz mit friedlichen Mitteln beizulegen seien. Hier erscheint – in Anlehnung an die bekannte Formel *C. Schmitts* – Politik wieder häufiger als Fortsetzung des Krieges zwischen Freund und Feind mit anderen Mitteln. Und dabei sollte doch gerade die Demokratie der Pazifizierung des *bellum omnium contra omnes* dienen. Sie bedarf also der Selbstvergewisserung.

Bull ist hierfür besonders prädestiniert. Er kennt als Wissenschaftler, Datenschutzbeauftragter und Minister die Politik nicht bloß aus Büchern, sondern hat sie selbst erlebt und in ihr agiert. Er ist einer der wenigen Theoretiker, der auch praktisch weiß, wie Wahlkämpfe, Parteitage und parlamentarische Kompromissfindung funktionieren. Seitdem ist er in zahlreichen Veröffentlichungen damit befasst, seine Erfahrungen und Einsichten zu systematisieren. Der gelernte Verwaltungswissenschaftler steht für übergreifende Synthesen aus Norm und Wirklichkeit, von Theorie und Empirie, von Sein und Sollen: Das Recht soll die Wirklichkeit gestalten und sich in ihr bewähren. Dies kann es aber nur, wenn Gesetzgebung immer auch die zu gestaltende Wirklichkeit

* Zugleich Besprechung zu: Bull, Hans Peter, Was soll, was kann Demokratie? Erwartungen – Enttäuschungen – Hoffnungen. Societäts-Verlag, Frankfurt/Main 2018, 223 S., geb., 30,00 EUR. ISBN: 978-3-95542-299-8.

und die eigenen Realisierungsbedingungen im Blick behält. Dabei geht es nicht allein um Strukturen und Systeme, sondern immer auch um Menschen: Bürger und Bürokraten. Die sind keine theoretischen Konstrukte, sondern reale Wesen mit Wünschen, Ängsten und Befindlichkeiten. Von daher war und ist er skeptisch gegen Visionen und Utopien; darin ähnlich einem anderen Hamburger Politiker, der erklärte, wenn jemand Visionen habe, solle er zum Arzt gehen. Dort ist er dann wieder Mensch. Daraus können leicht Missverständnisse entstehen: *Bull* – wie ich ihn verstehe – hat nichts gegen große Pläne und gute Absichten; im Gegenteil: Gerade für ihn sind Staat und Politik nur dazu da, die Lebensbedingungen der Menschen und der Gesellschaft zu verbessern. Doch er hat etwas dagegen, diese Pläne und Absichten mit der Wirklichkeit zu vertauschen. Der Mensch ist das Maß der Politik, nicht umgekehrt! Wo Idee und zu gestaltende Wirklichkeit allzu weit auseinander klaffen, ist das nicht allein ein Problem der Realität. Von daher ist Politik für ihn nicht bloß die Kunst des Möglichen, sondern zugleich die Einsicht in die Grenzen solcher Möglichkeiten. Freiheit und Demokratie fangen nie am Nullpunkt an. Das mag man Pragmatismus nennen. Doch gerade er bedarf für den Autor der Regulative: Die Fahne der Freiheit darf sich nicht allzu weit von ihren Trägern entfernen, aber sie ist auch wichtig, solange sie als Fahne und nicht als die Freiheit selbst gesehen wird. Und was für die Freiheit gilt, gilt auch für die Demokratie.

Deren Darstellung gliedert sich in sechs Abschnitte: Idee der Demokratie; ihre Ausgestaltung in Akteuren und Verfahren; gesellschaftlichen Rahmenbedingungen funktionierender Demokratie; ihr Ist-Zustand und „übergreifende Reformziele“; die großen Baustellen; schließlich eine „Reform des Bewusstseins“. Fünf kürzere Gastbeiträge von Insidern des Politikbetriebs ergänzten seine Ausführungen um konkrete Vorschläge und Anregungen. Die üblichen Register schließen den aufwändig gemachten Band ab. Sein Ausgangspunkt ist nicht der historisch, ideologisch und juristisch aufgeladene Demokratiebegriff (dazu jüngst *Bittner*, Bürger sein, 2017), der auf wenigen Seiten zwischen Heilsversprechen und Allerweltsformel, Ausnahme- und Normalfall verortet, aber auch zurückgelassen wird. Hier geht es um diesen Normalfall, um Volk, Volksvertreter (dabei (S. 22 ff) changiert der ohnehin problematische Repräsentationsbegriff m. E. etwas unklar zwischen Anspruch und Wirklichkeit), Staat und Gesellschaft, Notwendigkeit von Verfassungen, Gewaltenteilung und Funktionenordnung. Sein Ansatz ist ein institutioneller; Demokratie realisiert sich in ihren Institutionen, und deren Zustand indiziert den Zustand der Demokratie. Am Anfang steht die normative Ausgestaltung, namentlich in Parteien und Wahlen im Mehrebenensystem: Nicht nur die politischen Herausforderungen und die Möglichkeiten ihrer Bewältigung, sondern auch die Demokratie selbst ist komplex. Und deshalb bedarf sie der Erklärung und Vermittlung. Deren Ort und Medium sind die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen: Ihr Ausgangspunkt sind die Menschen, wie sie sind, nicht wie sie sein sollen. Sie können durch Medien, Informationen, Bildung, Sachverstand und IT ergänzt, aber nicht ersetzt oder überformt werden. Hier ist er in seinem Element als realistischer Informationsrechtler und Datenschützer. Und hier wird ein wichtiges Element des zugrunde liegenden Menschenbildes sichtbar: Der Einzelne ist gewiss Mängelwesen,

aber er ist zugleich *zoon politicon* und von daher nicht nur Objekt, sondern potentiell Subjekt von Selbstverantwortung, Selbstgestaltung und Politik. Er kann die damit verbundenen Aufgaben und Herausforderungen weder auf die Politik noch auf Recht und Gerichte abwälzen. Dies hängt nicht zuletzt mit deren Leistungsgrenzen zusammen: Sie sind überfordert, wenn die gesellschaftliche Gesamtverantwortung des Staates als solche für Alles, Jedes und Jeden missverstanden wird. Diese Überforderung aufzuzeigen ist ihm wichtig, hier zeigt sich der Insider besonders eindringlich. Politisches Handeln der Bürger ist für ihn etwas anderes als das Volk der Bundestrainer, die nach dem Spiel die richtige Mannschaftsaufstellung ganz genau kennen. Wohlfeile Patentrezepte und Rücktrittsforderungen dürfen nicht die einzigen Äußerungen des Staatsvolks bleiben. Auch wenn ich das Beispiel vom G-20-Gipfel (S. 172) nicht gut gewählt finde und die Diagnose „grenzenloser Individualrechte“ (S. 107) nicht teile: Was ist zu tun? Parlamentsreformen durch Stärkung der Volksvertretungen; deren Ergänzung, nicht Ablösung durch Volksabstimmungen; deliberative Demokratie; Öffnung der politischen Parteien und Demokratisierung der EU: Dies wird mit Augenmaß abgewogen diskutiert. Am Ende steht das Plädoyer für Verantwortungs- statt Gesinnungsethik (S. 88), für Politik des Machbaren mit konkreten Zielen und geeigneten Mitteln (S. 173).

Das ist eine wichtige Selbstvergewisserung des Politischen und der Politiker. Staat, Verfassung und Demokratie können nicht gelingen, wenn von ihnen zu viel oder das Falsche erwartet wird. Ihre Einschätzung als säkularisierte Heilserwartungen ist daher deplatziert. Was man von ihnen erwarten kann, hängt für *Bull* nicht zuletzt davon ab, was sie leisten können. Und hier treten neben den überforderten Staat, die überforderte Verfassung, die überforderte Politik und den überforderten Bürger der überforderte Politiker und die überforderten Regierungen. Wenn aber alle überfordert sind, dann ist der Aufruf zur Selbstvergewisserung wichtig. Dabei heißt es nicht stets auf die Anderen zu zeigen, sondern auch selbst anzufangen: Politiker, die alles wollen, alles erklären und sich zu jedem Phänomen äußern, sind ebenso fehl am Platze wie Bürger, die meinen, mit der Stimmabgabe sei die Verantwortung für Alles und Jedes mit abgegeben; sie selbst seien allenfalls als Anspruchsteller, als Kritiker und im Extremfall als Wutbürger im Shitstorm gefragt. Solche Selbstvergewisserungen sind wichtig, da die Aufnahme bestimmter Prinzipien in eine Verfassung auch ein gewisses Maß an Tabuisierung begründet: Sie erscheinen unabänderlich und manchmal fast schon unkritizierbar. Das führt dann allerdings dazu, dass auch ihre Vorteile und Leistungen, welche ihre Konstitutionalisierung erst begründeten, in Vergessenheit gerät: Wer gegen Todesstrafe, Folter oder Parteienüberdross ist, weiß dann nicht mehr, warum er so denkt und ist in der Diskussion neuen Herausforderungen tendenziell unterlegen. Daher bedarf es der Rechtfertigung des Geltenden ebenso wie immanenter Verbesserungsvorschläge stets neu. Das unternimmt hier *Bull* mit einem ebenso engagierten wie nachdenklichen wie nachdenkenswertem Buch. Doch dürfen wir dabei nicht stehen bleiben. Es muss weitergedacht und nach vorn argumentiert werden. Aktuelle Themen und Begriffe wie Populismus, neue „Bewegungen“, „liquid democracy“, soziale Ungleichheit, Integra-

tion und Inklusion kommen zwar vor, werden aber nicht systematisch entfaltet und diskutiert. Hier lädt der Band zum Weiterdenken ein. Das muss man selbst tun, aber mit dem hier gelieferten Rüstzeug kann man dies besser und auf höherem Niveau. Wie der mündige Politiker und Bürger ist hier der mündige Leser gefordert. Ein in mehrfacher Hinsicht herausforderndes Buch.

Brüssel: Mitgliedstaaten droht bei Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit Verlust von EU-Fördergeldern

Das Europaparlament hat am 16. Januar 2019 einen Gesetzesentwurf verabschiedet, der die Auszahlung von EU-Geldern an die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien koppelt. Voraussetzung ist, dass die EU-Kommission, unterstützt von einem noch zu bestimmenden Gremium unabhängiger Experten, „allgemeine Defizite in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit“ feststellt.

Die Kommission kann einen solchen Mangel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip dann feststellen, wenn in einem Mitgliedstaat einer oder mehrere der folgenden Punkte beeinträchtigt werden: die ordnungsgemäße Arbeit der Behörden des Mitgliedstaats, die den Haushaltsplan der Union ausführen; die ordnungsgemäße Arbeit der Behörden, welche die Finanzkontrolle durchführen; die ordnungsgemäße Verfolgung von Betrugsdelikten, einschließlich Steuerbetrug, Korruptionsdelikten und anderen Verstößen gegen Unionsrecht im Zusammenhang mit der Ausführung des Haushaltsplans der Union; die wirksame gerichtliche Kontrolle behördlicher Handlungen durch unabhängige Gerichte; die Rückforderung zu Unrecht ausgezahlter Beträge; die Verhütung und Ahndung von Steuerhinterziehung und Steuerwettbewerb; die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung und der Europäischen Staatsanwaltschaft.

Ergänzend soll ein Gremium unabhängiger Sachverständiger für Verfassungsrecht und Finanz- und Haushaltsangelegenheiten eingerichtet werden. Jeweils ein Sachverständiger wird von den nationalen Parlamenten der einzelnen Mitgliedstaaten und fünf Sachverständige werden vom Europäischen Parlament benannt. Das Gremium bewertet jährlich die Situation in allen Mitgliedstaaten und veröffentlicht eine Zusammenfassung seiner Erkenntnisse.

Der Vorschlag der Kommission gilt als angenommen, sofern nicht innerhalb von vier Wochen das Europäische Parlament mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen oder der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließt, ihn zu ändern oder abzulehnen. Sobald die EU-Kommission feststellt, dass die Mängel beseitigt sind, wird der gesperrte Betrag nach dem gleichen Verfahren wieder verfügbar gestellt.

Vor der endgültigen Verabschiedung müssen noch der EU-Ministerrat und das im Mai 2019 neu zu wählende Europaparlament der Gesetzesvorlage zustimmen.