

Lahme Dame Demokratie

Kann der Verfassungsstaat im Systemwettbewerb noch bestehen?

Herfried Münkler | **Diktaturen vermögen ein gewisses Gepränge zu entfalten. Der demokratische Verfassungsstaat hingegen zeigt wenig Glanz, ist aber gut in Sachen Problembearbeitung. So stellten sich die Dinge in der vergleichenden Retrospektive dar. Reicht der Blick in die Vergangenheit, um Vertrauen in die Demokratie für zukünftige Herausforderungen zu gewinnen?**

Im Allgemeinen gilt Diktatur als der Gegenbegriff zu Demokratie. Doch das trifft nur in Grenzen zu. Viel stärker als die Demokratie steht nämlich der gewaltenteilige Verfassungsstaat in Opposition zur Diktatur beziehungsweise wird die Diktatur als Durchbrechung der verfassungsrechtlich errichteten Blockaden gegen schnelle Entscheidungen gerechtfertigt. Die Schwächen und Defizite, die zu beseitigen die Diktatur sich rühmt, sind eher mit dem Verfassungsstaat als der Demokratie verbunden. Sie sind charakteristisch für jenen Typ von Verfassung, der darauf angelegt ist, dass sich die verschiedenen Verfassungsorgane kontrollieren und verhindern, dass eine politische Praxis Platz greift, die zuletzt als „Durchregieren“ bezeichnet worden ist.

Solches „Durchregieren“ ist mit der Demokratie durchaus vereinbar: Nicht von ungefähr hat Alexis de Tocqueville in seinem Buch „Über die Demokratie in Amerika“ von der Gefahr einer „Tyrannei der Mehrheit“ gesprochen, und Karl Marx hat mit der „Diktatur des Proletariats“ keineswegs eine Herrschaft gegen die Mehrheit des Volkes, sondern eine in deren Sinne, wenn nicht mit deren Unterstützung gemeint. Auch in der Antike bezeichnete man als Demokratie die Herrschaft der Vielen und Armen, weswegen man sie auch als „Parteidiktatur des Demos“ übersetzt hat. Was wir heute unter Demokratie verstehen, trug bei Aristoteles die Bezeichnung „Politie“, worunter er die Herrschaft der Mittelschichten verstand. Sie war durch Vorkehrungen gegen eine konsequente Interessenpolitik der Vielen und Armen gekennzeichnet, aber auch durch die Blockierung schneller Entscheidungen, wie sie in der athenischen Demokratie üblich waren. Die Bezeichnung für die Anführer des Volkes, Demagogen, hat bis heute den pejorativen Klang, der allem anhaftete, was mit dem Demos im Sinne der Volksmassen zu tun hat.

Heute dagegen befinden wir uns nach Auffassung einiger Beobachter bereits in einer Ära der „Postdemokratie“ (Colin Crouch), womit weniger der Beginn einer neuen Ära der Diktaturen gemeint ist, wie sie die europäische Geschichte in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts geprägt hat, sondern ein Zustand der Erschöpfung demokratischer Energie und der Erosion demokratischer Institutionen. Die Erinnerung an deren Verheerungen sorgt dafür, dass die Versprechungen der Diktatur alles andere als glänzend sind, und auch der vergleichende Blick auf die Diktaturen an der Peripherie der Wohlstandszonen lädt nicht dazu ein, sich diese Herrschaftsform zu wünschen. Es ist mehr ein sich ausbreitendes Unbehagen an der Demokratie, das dem Spiel mit der Diktatur eine gewisse Attraktivität verleiht, als eine im Vergleich mit westlichen Demokratien überzeugende Leistungsbilanz.

Der Anspruch, die Demokratie zu verbessern, macht die Diktatur heute so gefährlich

Diktaturen sind ein Notbehelf für Situationen, in denen alle anderen Wege versperrt zu sein scheinen, und so sind sie in der Geschichte des politischen Denkens auch begriffen worden. Sie mögen zwar ein gewisses Gepränge entfalten, zumal, wenn sie das Militär paradiere lassen, was sie gerne tun, doch ist dieser Glanz von kurzer Dauer. Der demokratische Verfassungsstaat hingegen zeigt zwar wenig Glanz, ist dafür aber von großer Nachhaltigkeit in der Art der Problembearbeitung. So jedenfalls stellen sich die Dinge in der vergleichenden Retrospektive dar. Doch genügt der Blick in die Vergangenheit, um Vertrauen in die Demokratie bezüglich zukünftiger Herausforderungen zu gewinnen?

Bedürfnis nach bonapartistischen Lösungen

Das Unbehagen an der Demokratie erwächst aus der Langsamkeit der Verfahren, der Schwerfälligkeit der Entscheidungsprozesse, der Mängel in der Auswahl des politischen Personals, der verbreiteten Neigung von Politikern, um die Dinge herumzureden, weil sie fürchten, für das Aussprechen von Wahrheiten politisch abgestraft zu werden, schließlich dem Einfluss von Parteien und Interessengruppen. Kommt es schlimm, schlägt dieses Unbehagen in die Hoffnung auf einen überragenden Einzelnen um, der schnelle und klare Entscheidungen treffen und anschließend das Beschlossene zügig durchsetzen soll.

Der Wunsch nach „ein klein wenig Diktatur“ kommt auf demokratischen Füßen daher und verzichtet auf lautstarke antidemokratische Deklamationen. Die Ära der Militärdiktaturen ist, von abgelegenen Winkeln abgesehen, vorbei. Das klägliche Scheitern des Militärputschs, mit dem im Sommer 1991 einige Generäle und Funktionäre die Sowjetunion retten wollen, ist eine Wasserscheide. Die politische und ökonomische Welt ist zu komplex, als dass sie sich nach dem System von Befehl und Gehorsam regulieren ließe. Die Zeit des Militärs als Träger diktatorischer Vollmachten ist zu Ende. Die Diktatur muss demokratisch drapiert werden. Das Unbehagen *an* der Demokratie bleibt ein Unbehagen *in* der Demokratie. Gibt es einen Glanz der Diktatur, dann erwächst er aus dem Anspruch, die bessere, konsequentere, gerechtere und volksnähere Demokratie zu sein. Nicht ein antidemokratischer Gestus, sondern der Anspruch, die Demokratie zu verbessern, macht die Diktatur heute gefährlich.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Naherwartung göttlichen Eingreifens und Marginalisierung der politischen Ordnung: Michelangelos Fresko des Propheten Ezeziel in der Sixtinischen Kapelle

Neben dem populistischen Wunsch nach „ein klein wenig Diktatur“ gibt es das administrative Bedürfnis nach „bonapartistischen Lösungen“, das aus den immer wieder zu beobachtenden Selbstblockaden des demokratischen Rechtsstaats erwächst, wenn entweder der Vollzug von Entscheidungen mit immer neuen Rechtsmitteln verhindert wird oder aber die opponierenden Interessengruppen gleich stark sind und deswegen die Probleme unerledigt liegen bleiben. Man erinnert sich sehnsüchtig jener Zeiten, als die Verwaltungen noch aus eigener Vollkommenheit entschieden haben, weil sie bestimmte Probleme als „Sachfragen“ behandelten, die sie ohne Einsprüche von Bürgern und Parteien allein nach administrativen Vorgaben bearbeiteten.

Man hat diese Selbstherrlichkeit von Verwaltungen selten als Diktatur bezeichnet, weil sich mit Diktatur die Vorstellung von Entscheidungswillkür verbindet. Solche Willkür ist bei einem aus Sachkompetenz und Regelmäßigkeit legitimierten Verwaltungshandeln nicht erkennbar. Aber der Vorstellung, dass in Ostasien, zumal in China, vieles besser laufe als bei uns, weil alles schneller gehe, liegt die Idee eines Verfahrens zugrunde, bei dem politische Fragen als Verwaltungsfragen behandelt werden und so der Arena öffentlicher Diskurse und rechtlicher Einsprüche entzogen sind. Die Diktatur kommt hier nicht auf demokratischen, sondern auf verfahrenstechnischen Füßen daher, und ihr Motto lautet, dass entschieden ist, was die Verwaltung entschieden hat.

Diese Vorstellung sachorientierten, entpolitisierten Verwaltungshandelns ist der Wunschtraum derer, die davon ausgehen, dass sie selbst Einfluss auf die Verwaltung haben oder deren Entscheidungen sich mit ihren Interessen decken. Auch hier bestätigt sich, was im Allgemeinen gilt: Die Anhängerschaft diktatorischer Vollmachten rekrutiert sich aus denen, die sich davon Vorteile versprechen. Wenn Manager und Industrielle mit leuchtenden Augen von China sprechen, tun sie dies nicht, weil sie Kommunisten geworden wären oder

die Klugheit einer Monopolpartei bei der Führung des Staates bewundern, sondern weil sie meinen, so schneller zum Zuge zu kommen. Dass diktatorische beziehungsweise tyrannische Regime einem Prozess moralischer Korruption unterliegen, wird dann selten erwähnt. Natürlich lässt sich Korruption auch in Demokratien beobachten, nur dass diese im Unterschied zu Diktaturen systemeigene Korrekturmechanismen haben.

Für die emphatische Erwartung einer grundlegend anderen Ordnung als der demokratischen reichen weder die rechtspopulistische Sehnsucht nach „ein klein wenig Diktatur“ noch der bonapartistische Wunsch nach Beschleunigung oder Abkürzung von Verwaltungsabläufen aus. Ein „Zeitalter der Cäsaren“, wie es einst Oswald Spengler verkündete, sieht heute keiner der intellektuellen Beobachter und Prognostiker heraufziehen; es ist nur von der „Postdemokratie“ die Rede. Die Demokratie, so die Diagnose, weist Ermüdungserscheinungen und Überforderungssymptome auf, sie bedarf einer Revitalisierungskur, aber eine alternative Regierungsform, die an ihre Stelle treten könnte, ist nicht in Sicht. Die Demokratie wirkt wie eine betuliche alte Tante, die zwar alles weiß, aber vieles nicht mehr hinkommt. Es gibt jedoch einen jungen und kraftvollen Neffen, der zur Hilfe bereit ist, aber mitunter diktatorische Neigungen hat. Soll man ihn der Tante zur Seite stellen? Ist es besser, ihn fernzuhalten und dieser stattdessen ein umfassendes Revitalisierungsprogramm zu verschreiben, das ihre Entschlusskraft und Handlungsfähigkeit stärkt? Oder ist ihre Zeit abgelaufen, und es will bloß keiner wahr haben, weil sie so nett und freundlich gewesen ist?

Ein „Zeitalter der Cäsaren“ sieht keiner heraufziehen, es ist nur von der „Postdemokratie“ die Rede

Über diese Frage ist in der Geschichte des politischen Denkens seit Entstehung der Demokratie im antiken Griechenland immer wieder nachgedacht worden. Verfassungsordnungen altern, so die Ausgangsüberlegung. Altern heißt, dass sie sich mit Wissen und Routinen anreichern, also lernen, dabei aber immer komplexer und störanfälliger werden. Es kommt hinzu, dass auch die Ansprüche und Erwartungen an die Problembearbeitungsfähigkeit einer Verfassung steigen. Altern resultiert somit auch aus wachsendem Erwartungsdruck. Politische Ordnungen leiden dann unter Überforderung. Sie versprechen mehr, als sie leisten können. Sie bedürfen infolgedessen regelmäßiger Entschlackungs- und Verjüngungskuren – aber wer soll die verschreiben und überwachen, wenn es keine legalen Kompetenzen außerhalb des politischen Systems gibt? In der Regel haben schwere politische Krisen diese Aufgabe erfüllt, die zumeist mit Kriegen verbunden waren. Einige politische Theoretiker haben deswegen gelegentliche Kriege zur Revitalisierung der politischen Ordnung vorgeschlagen. Solche Vorschläge haben heute keine Überzeugungskraft mehr. Bleibt deswegen nur noch die Diktatur?

Gibt es Legitimitätsreserven?

Die Schlüsselfrage lautet: Gibt es jenseits der Legalordnung Legitimitätsreserven, die angezapft und in Anspruch genommen werden können, um eine in die Jahre gekommene Ordnung zu verjüngen? Der Auftritt von Propheten

und die Ankündigung drohenden Unheils ist eine Möglichkeit. Solche Propheten müssen sich keineswegs immer auf Gott berufen; seit längerem schon ist in säkularen Gesellschaften der Verweis auf göttliches Geheiß durch den Hinweis auf die Natur abgelöst worden: Dabei kann es sich um krude Rassenideen, aber auch ökologische Einwände gegen Wachstumsökonomien handeln. Was aber passiert, wenn das Volk nicht hören will? Dann taucht die Idee einer Ökodiktatur auf. Auch sie ist eher eine Defizitanzeige der Demo-

Nur Platon hat geglaubt, die Tyrannis zur Verwirklichung der Philosophenherrschaft nutzen zu können

kratie als ein schlüssiges Gegenkonzept: Das unvernünftige Volk, das immer nach den Zuckerbäckern ruft, muss von klugen Ärzten auf Diät gesetzt werden – so Platons demokratiekritische Rechtfertigung der Philosophenherrschaft.

Die Diktatur der Philosophen erzwingt Einsicht, wo das Volk uneinsichtig ist. Das Problem ist jedoch, dass alle Propheten oder Philosophen sein wollen und keiner Volk. Die Intellektuellen, die mit der Idee einer Ökodiktatur spielen, sehen sich natürlich selbst in der Rolle der weisen Herrscher. Schon deswegen ist Misstrauen angezeigt.

Regeneration durch Propheten, Tyrannis, Diktatur?

Die drei Quellgründe der europäischen Kultur – die abrahamitischen Religionen, die griechische Philosophie und das römische Rechtsdenken – haben ihre je eigenen Vorstellungen entwickelt, wie mit dem Problem der Regeneration einer politischen Ordnung und der Bewältigung von Ausnahmesituationen und außerordentlichen Herausforderungen umzugehen ist. Jerusalem steht für den Auftritt der Propheten, die gegen die Regeln und Maximen der Politik predigen und die politische Ordnung durch die Naherwartung göttlichen Eingreifens marginalisieren. Derlei charismatische Interventionen lassen sich weder verregeln noch sind sie von Dauer. Der bestehenden Ordnung jedoch können sie einen gehörigen Schrecken einjagen und so eine sozialmoralische Erneuerung der Gesellschaft erzwingen: Die Menschen tun Buße und wollen ihr Leben ändern. Das kann, wenn es gut geht, der gesellschaftlichen und politischen Ordnung zugute kommen. Das Risiko dieses Modells besteht darin, dass die Propheten selber an die Macht kommen. Daraus erwachsen quasitotalitäre Ordnungen. Die jüngste Geschichte des Iran ist kein überzeugendes Beispiel für die prophetische Lösung.

In Griechenland bildete sich als Übergangsetappe zwischen der Herrschaft des Adels und der Machtübernahme des Volkes die Tyrannis heraus. In der politischen Philosophie haben sich jedoch keine namhaften Autoren gefunden, die ihr eine besondere Dignität beim Vergleich der Verfassungsformen zugesprochen hätten. Nur Platon hat geglaubt, die Tyrannis als Hebel bei der Verwirklichung der Philosophenherrschaft nutzen zu können – und ist dabei kläglich gescheitert. Infolgedessen ist die Tyrannis bloß als die Verfallsform der Monarchie in die Typologie der Verfassungen eingegangen: In der Monarchie sei der Alleinherrscher am Gemeinwohl orientiert, definiert Aristoteles, in der Tyrannis verfolge er bloß sein Eigeninteresse. In der Geschichte des politischen Denkens hat die Tyrannis keinen Glanz entfaltet, nicht einmal

Bild nur in Printausgabe verfügbar

© AKG-Images

einen falschen, und dementsprechend ist sie stets als äußerster Tiefpunkt von Herrschaft begriffen worden. Sie ist ein Zustand willkürlicher Unordnung, von dem keinerlei positive Effekte zu erwarten sind. Deswegen sind zum Sturz des Tyrannen alle Mittel erlaubt: Nur als Tyrannenmord hat das politische Attentat breite Rechtfertigung erfahren. Dabei tauchte jedoch sofort die Frage auf: Wer entscheidet, was eine Tyrannis, wer ein Tyrann ist? Eine präzise Definition gibt es nicht; die Tyrannis ist ein Sammelbegriff für alles Willkürliche bis Grausame in der Politik. Sie ist der Inbegriff der Nichtverfassung, die Unordnung der Unordnung. Sie kann ausgeübt werden von einem, einigen oder vielen („Tyrannie der Mehrheit“); charakteristisch für sie ist allein die völlige Bedeutungslosigkeit aller Regeln. Sie ist das definitorische Gegenteil des Verfassungsstaats.

Inbegriff der Nichtverfassung, Unordnung der Unordnung – deshalb sind zum Sturz des Tyrannen alle Mittel erlaubt. Damon tötet Dionysios von Syrakus, Aquarell von Carl Offterdinger (Farblithographie)

Ein Amt mit außerordentlichen Befugnissen

Realhistorisch steht die Tyrannis im vorklassischen Griechenland für einen spezifischen Typ der Bürgerkriegsbeendigung: Wenn die Kämpfe zweier altadliger Familien um die Herrschaft in der Stadt kein Ende fanden, sondern die Faktionskämpfe noch von Klassenkonflikten überlagert wurden, schlug die Stunde eines Dritten, der mit dem Versprechen des Friedens die Kontrahenten entwaffnete und nur sich selbst eine bewaffnete Leibwache konzedierte, mit deren Hilfe er schließlich die Macht an sich riss. Die Tyrannis stellte insofern zunächst eine Phase des inneren Friedens dar, der um einen hohen Preis erkaufte wurde, und spätestens mit dem Übergang der Macht auf die Söhne und Enkel zeigten sich Symptome des moralischen Verfalls bei der Herrscherfamilie, wobei willkürliche Enteignungen und sexuelle Gewalt gegen Untertanen eine besondere Rolle spielten. Wenn derlei Überhand nahm, wurden die Tyrannen ermordet oder verjagt.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Obwohl als Ordnung der Unordnung konzipiert, geriet auch die Diktatur in den Sog der Machtkämpfe. Ermordung Julius Cäsars im römischen Senat (Farbholzschnitt aus dem 19. Jh.)

Mit der Tyrannis ließ sich auf Dauer kein Staat machen.

Nur die Römer haben es verstanden, dem mit extralegalen Befugnissen ausgestatteten Machthaber einen formalen Status zu verleihen und ihn so in die Verfassungsordnung zu integrieren: Die altrömische Diktatur war ein Verfassungsinstitut, das im Gegensatz zur griechischen Tyrannis zeitlich begrenzt, mit einem Auftrag versehen und anschließend rechenschaftspflichtig war. In Gestalt der Diktatur schufen die Römer ein Amt mit außerordentlichen Befugnissen, um außergewöhnlichen Herausforderungen begegnen zu können und dann nicht überstürzt die magistratische Ordnung in ihrer Gänze aufgeben zu müssen, um womöglich in einer Tyrannis zu enden. Die Diktatur wurde konzipiert als Ordnung der Unordnung. Im Unterschied zu allen anderen Ämtern der römischen Republik war sie vom Kollegialitätszwang befreit, d.h. der zum Diktator Ernannte musste sich mit niemandem beraten und auch nicht in Übereinstimmung mit einem Kollegen handeln.

Die Diktatur war eine Entscheidungs- und Reaktionsbeschleunigungsinstitution, die jedoch nur besetzt wurde, wenn der Senat zu dem Ergebnis kam, dass sich die Lage mit den gewöhnlichen Institutionen nicht mehr meistern lasse. Im Normalzustand nämlich kontrollierten sich Senat, Konsulat und Tribunat wechselseitig, und gleichzeitig sorgte die Mehrfachbesetzung eines jeden Amtes dafür, dass keinem Einzelnen große Macht zuwuchs. Aber es gab Situationen, in denen dieses System der Kontrolle und Machtbegrenzung den Herausforderungen nicht gewachsen war, und für diese Situationen hatte man das Amt des Diktators geschaffen. Diktatoren wurden bei Herausforderungen von außen eingesetzt, insbesondere nach militärischen Niederlagen, aber auch dann, wenn sich die Lage im Innern zuspitzte und man am Rande eines Bürgerkriegs stand.

Über mehrere Jahrhunderte ist Rom mit dieser extrakonstitutionellen Re-

serveinstitution gut gefahren: Die Diktatoren meldeten Vollzug, sobald sie ihre Aufgabe erledigt hatten, legten das Amt nieder und waren bereit, sich vor dem Senat für die von ihnen getroffenen Entscheidungen zu verantworten. Erst im Bürgerkrieg des ersten vorchristlichen Jahrhunderts geriet auch die Diktatur in den Sog der Machtkämpfe und wandelte sich von einem Instrument der Konfliktbewältigung in eines der Konfliktverschärfung. Die nun eingesetzten Diktatoren retteten die republikanische Ordnung nicht, sondern rissen sie in den Abgrund. Seitdem ist der Ruf der Diktatur als Mittel zur Wiederherstellung der Ordnung beschädigt. Die Verfassungsstaaten, die seit dem späten 18. Jahrhundert entstanden, haben darauf verzichtet, die Diktatur in die Reihe der Verfassungsinstitutionen aufzunehmen.

Kommissarische und souveräne Diktatur

So war der Begriff frei, um als Bezeichnung für eine gegen die Verfassungsordnung gerichtete Machtzusammenballung zu dienen. Der spanische Antiliberaler Juan Donoso Cortés forderte 1848 die Errichtung einer Diktatur, um der revolutionären Dynamik in Europa entgegenzutreten, und der deutsche Emigrant Karl Marx setzte in exaktem Gegensatz dazu auf die Diktatur des Proletariats, um den Fortschritt der Geschichte zu beschleunigen, wenn die Reaktion ihn zu blockieren suchte. Die Legitimität der Diktatur entsprang dabei nicht der verfassungsmäßigen Ordnung, sondern im Falle Donosos dem Ordnungsversprechen des Katholizismus und bei Marx der Geschichtsphilosophie des Fortschritts.

Karl Marx setzte auf die Diktatur des Proletariats, um den Fortschritt der Geschichte zu beschleunigen

Unter dem Eindruck der Wirren am Ende des Ersten Weltkriegs hat Carl Schmitt dann in der Manier eines Juristen Ordnung in die verworrene Lage der Begriffe und Kompetenzen zu bringen versucht und zwischen der kommissarischen und der souveränen Diktatur unterschieden. Erstere definiert er als den Versuch zur Verteidigung der Verfassung mit extrakonstitutionellen Mitteln, letztere als Instrument zur Neuschaffung einer Ordnung, die zunächst nur in der Vorstellungswelt des Diktators und seiner Anhängerschaft besteht. Wenn heute verschiedentlich von diktatorischen Befugnissen und Maßnahmen die Rede ist, dann zumeist im Sinne dessen, was Schmitt als kommissarische Diktatur bezeichnet hat. Es gibt bloß kein Verfassungsorgan, das sich auf das Risiko der Einsetzung eines kommissarischen Diktators einlassen will. Bei allem Unbehagen an der Demokratie: Die mit der Diktatur in all ihren Varianten verbundenen Risiken sind zu groß. Damit bleiben natürlich das Problem der Revitalisierungserfordernis von Demokratien und der Umgang mit außergewöhnlichen Herausforderungen.

Die Diktatur freilich hat sich als Irrweg erwiesen.



Prof. Dr. HERFRIED MÜNKLER hat den Lehrstuhl für Theorie der Politik am Institut für Sozialwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin inne.