

Überspringt die Demokratie!

Warum vormals autokratisch regierte Staaten sich nicht auf die herkömmliche Demokratie einlassen sollten

Zusammenfassung:

Dem Sturz eines autokratischen Regimes soll eine stabile, befriedete und wirtschaftlich erfolgreiche Demokratie folgen. Dies ist aber eher der Ausnahme- als der Regelfall. Die Gründe hierfür in moralischem oder fachlichem Politikversagen zu suchen hilft wenig. Die eigentlichen Gründe sind Konstruktionsmängel der herkömmlichen Demokratie.

Die Hauptursachen postautokratischen Demokratieversagens sind demzufolge diese:

- 1. In vormals autokratischen Staaten wird mit demokratischen Mitteln um eine ähnliche Machtfülle gerungen, wie Autokraten sie besaßen. Um demokratisch begründete Macht wird dort daher ähnlich erbittert gekämpft wie vormals um autokratische.*
- 2. Demokratische Machthaber, die über solche Machtfülle verfügen, sind vergleichbar überfordert und daher vergleichbar inkompetent wie vormalige Autokraten. Die Bürger postautokratischer Staaten werden dementsprechend schlecht regiert.*
- 3. Die Staatsgrenzen vieler vormals autokratisch regierter Staaten sind willkürlich gezogen. Den Bürgern solcher Staaten fehlt es am Willen zur gemeinsamen Staatszugehörigkeit. Dies behindert eine stabile, friedvolle und wirtschaftlich erfolgreiche Entwicklung.*

Die Regeln der herkömmlichen Demokratie begünstigen solche Fehlentwicklungen. Autokratische Regime sollten daher nicht von Demokratien im herkömmlichen Sinn abgelöst werden. Den Bürgern bliebe vieles erspart, wenn der direkte Übergang von der Autokratie zu neokratischen Staatsformen gelänge.

Übergänge zur Demokratie sind historische Dramen. Wirtschaftliche Rückschläge, Unterdrückung von Minderheiten, Rückfälle in die Diktatur, Korruption, Machtmissbrauch, Krieg und Bürgerkrieg sind häufige Begleitumstände. Dies war bei vielen lange etablierten Demokratien so, und es wiederholt sich immer wieder.

Hierfür gibt es naheliegende und einfache Erklärungen. Am einfachsten ist es, die Ursache im unterentwickelten Bewusstsein der Bürger zu sehen, in deren ungenügender Demokratiereife also, oder in der ungenügenden Demokratiereife politischer Eliten. Das Leid der Demokratisierung hat aber tieferliegende Ursachen. Es

hat auch mit konzeptionellen Mängeln der herkömmlichen Demokratie zu tun. Gerade in postautokratischen Übergangsphasen erweist sich die herkömmliche Demokratie als eine gefahren-, wenn nicht katastrophenträchtige Staatsform.

Zu den Herrschaftsformen, aus denen Staat und Gesellschaft mit der Demokratisierung heraustreten, gehören so vielfältige wie Diktatur, Monarchie, Einparteiensysteme, Oligarchie, Theokratie und andere. Allen diesen Staatsformen ist gemeinsam, dass sie die gesamte staatliche Macht in einer oder wenigen Händen bündeln, bei einer Person, einer Personengruppe oder einer Organisation. In jeder solchen Staatsform hat politisches Machstreben daher das Ziel, die Macht über den Staat als ganzen zu erringen, über Gesetzgebung und Regierung, über Verwaltung und Justiz, über Armee, Geheimdienste und Polizei, über das Bildungs- und Kulturwesen, über die Medien und auch über Teile der Wirtschaft.

Dieses Ziel verfolgen Machtaspiranten und Machthaber aus zweierlei Motiven. Das offensichtlichste Motiv ist, mit der politischen Macht auch die damit erreichbaren materiellen und immateriellen Vorteile für sich selbst und Verbündete, für ideologisch, ethnisch, kulturell, konfessionell, familiär und sonstwie Nahestehende zu erlangen. Nicht weniger wichtig ist das Motiv, die einmal erlangte Macht möglichst dauerhaft zu sichern. Auch dies gelingt natürlich um so eher, je umfassender die erlangte Macht und damit die Kontrolle über Staat und Gesellschaft ist. Machthaber wirken daher in jeglichen, besonders aber natürlich in autokratischen Staatsformen auf zentralistische Machtstrukturen hin.

Demokratien wachsen auf solchem autokratischen Erbe. Auch in herkömmlichen Demokratien herrscht noch zentralistischer Machtwille, ringen also Machtaspiranten, Personen wie Parteien, um eine möglichst umfassende Macht. Dies geschieht nicht etwa nur, um in demokratischen Strukturen de facto autoritäre Regime zu errichten. Auch zweifelsfrei rechtsstaatlich gesinnte demokratische Machtaspiranten streben eine möglichst umfassende Macht im Staat an, im Parteienstaat als möglichst umfassende Macht der eigenen Partei. Wer in der Demokratie Wahlen gewinnt, übt Macht insofern immer noch im Geist der autokratischen Vorgeschichte aus. Zwar wird im demokratischen Rechtsstaat die Machtfülle durch das Prinzip der Gewaltenteilung begrenzt, durch die formelle Trennung also von Gesetzgebungs-, Regierungs- und richterlicher Macht, aber diese formelle Gewaltenteilung lässt sich, wie die demokratische Staatspraxis immer wieder zeigt, leicht unterlaufen. In ihrer herkömmlichen Form setzt die Gewaltenteilung zentralistischer Machtausübung nach gewonnener Wahl weniger faktische als moralische Grenzen.

Dieses Problem ist auch in dauerhaft etablierten Demokratien nicht gelöst, es ist dort nur gemildert. Auch in etablierten Demokratien wird von regelkonform errungener Macht maßlos Gebrauch gemacht. Am größten ist diese Gefahr aber natürlich in werdenden und in jungen Demokratien. Deswegen kommt es immer wieder vor, dass in jungen Demokratien die Bürgern zwar mehr Freiheit gewinnen, dass aber Wohlstand, Frieden und Gerechtigkeit brüchiger werden. In solchen

entgleisenden Demokratien kann selbst ein Militärputsch als willkommene Besserung empfunden werden. Auch dafür liefert die jüngere Geschichte manche Beispiele.

Zur Reaktion von Demokratien auf scheiternde Demokratisierungen

Junge Demokratien entgleisen, wenn gewählte Machthaber den Staat als ganzen kontrollieren wollen, im eigenen Interesse und im Interesse Nahestehender, Verbündeter und Gleichgesinnter. Auch wenn solches Machtgebaren demokratisch legitimiert ist, lässt es keine stabile Demokratie entstehen. Es kann Demokratien innere Unruhen und wirtschaftlichen Niedergang bringen und es kann sie in autokratische Verhältnisse zurückwerfen. Beispiele aus der jüngeren Geschichte sind hierfür u.a. die noch immer unvollendeten Demokratisierungen auf den Territorien Jugoslawiens und der Sowjetunion, ein jüngstes Beispiel ist die Episode der sogenannten Arabellion, des Arabischen Frühlings. Auch hier zeigte sich, wie leichtfertig immer noch voreilige Hoffnungen an die Demokratisierung geknüpft werden. Aus solchen Beispielen wäre daher längst die Lehre zu ziehen gewesen, dass einer funktionsfähigen Demokratie nur unter sehr speziellen Bedingungen eine tragische Entstehungsgeschichte erspart bleibt, dass insofern also ein Systemversagen vorliegt.

Demokratische Staaten zogen natürlich ganz andere Schlussfolgerungen. Der Sturz autokratischer Regime und der Aufbau postautokratischer Staatsstrukturen wurden euphorisch begrüßt, begleitet und unterstützt, mit Rat, mit Geld und teilweise militärisch. Regierungen, Medien, politische Parteien und Expertenorganisationen waren sich darin einig, dass der Auflehnung gegen die Autokratien sehr bald eine Anlehnung an die Staatspraxis etablierter Demokratien folgen sollte und würde, auch in den Staaten des Arabischen Frühlings. Gerade diese Staaten aber waren von den sehr speziellen Erfolgsbedingungen, die für einen erträglichen Übergang zu einer stabilen Demokratie erfüllt sein müssen, meilenweit entfernt. Schon die misslingende Demokratie im Irak hatte hierfür ein warnendes Beispiel gegeben. Und wie im Irak, ließen dann auch die Demokratisierungsversuche des Arabischen Frühlings mehrheitlich überforderte, schwache, innerlich umkämpfte und zerrissene Staaten entstehen, die für die Bürger in vielen Belangen noch unzumutbarer waren als die vormaligen Autokratien.

Noch immer bemerkenswert ist, wie in etablierten Demokratien hierauf reagiert wurde. Der voreiligen Euphorie folgte die Anmahnung von Geduld. Man besann sich schließlich darauf, dass die Demokratisierung auch in vielen westlichen Staaten ein jahrzehnte- oder generationenlanger leidvoller Prozess gewesen war. Was in reifen Demokratien so lange umkämpft war, hieß es nun, sei womöglich auch in noch autokratisch geprägten Gesellschaften unserer Zeit nicht unkompliziert und schmerzlos zu erreichen. Anders gesagt: Wirtschaftlicher Niedergang, gesellschaftliche Spaltung, Terror, Korruption, Bürgerkrieg, Krieg und womöglich antidemokratische Militärputsche seien in manchen Ländern eben der Preis, den die Bürger

auf dem Weg der Demokratisierung erst einmal zu zahlen hätten. Tragödien also, wie sie sich u.a. auf dem Territorium Jugoslawiens und der Sowjetunion ereignet haben, seien ähnlich oder schlimmer eben auch in Ländern wie Syrien, dem Irak und vielen anderen unausweichlich.

Sich mit solcher historisierenden Deutung zu begnügen, ist natürlich verantwortungslos. Etablierte Demokratien tragen zumindest eine moralische Mitverantwortung dafür, dass noch nicht oder noch unvollständig demokratisierten Ländern eine vergleichbar schmerzliche Demokratisierungsgeschichte erspart bleibt. Sie sollten daher postautokratischen Übergangsgesellschaften mehr zu bieten haben als den Rückgriff auf historische Erfahrung, mehr als den bequemen Verweis auf die tragische Geburtsgeschichte auch westlicher Demokratien, mehr als ein: Warum soll euer Land, euer Volk es leichter haben, als unseres es einstmals hatte.

Um ein solches Mehr bieten zu können, muss man sich in etablierten Demokratien erst einmal fragen, was die Demokratisierung im eigenen Land so schwer gemacht hat, wie eine weniger entbehrungsreiche Demokratisierung im eigenen Land hätte gelingen können und schließlich, wie bzw. ob die Antworten hierauf auf neue werdende Demokratien übertragbar sind. Nur eine gründliche Auseinandersetzung mit diesen Fragen kann verhindern, dass gutgemeinte Demokratisierungshilfe auch in Zukunft neue Demokratisierungskrisen nährt.

Befriedung durch Dezentralisierung der Macht

Wie lässt sich in werdenden und neuen Demokratien verhindern, dass Gruppen und Organisationen sich den Staat als ganzen zur Beute machen wollen, dass sie sich dementsprechend erbitterte Machtkämpfe liefern, dass Wahlgewinner die Rolle gewählter Autokraten spielen und dass sie Staatsämter systematisch mit Gefolgsleuten und Sympathisanten besetzen?

Die Antwort ist: Die herkömmliche Demokratie verhindert dies nicht. Sie verschafft Wahlgewinnern Einfluss auf und Macht über den Staat als ganzen. Wahlgewinner haben eine Mehrheit in der Gesetzgebung, sie besetzen Regierungsämter, sie bestimmen das Personal in Behörden, in der Justiz, in Zentralbanken, in Kultureinrichtungen, in staatlichen Medienanstalten und anderen Staatsinstitutionen. In einer einzigen Wahl kann also entschieden werden, wer inhaltlich und personell über die Politik als ganze und den Staat als ganzen bestimmen darf. Es verwundert nicht, wenn in vielen werdenden und jungen Demokratien über diese beherrschende Rolle noch in autokratischem Geist und dementsprechend erbittert gestritten wird, oft mit der Folge, dass eine vergleichsweise stabile autoritäre Scheindemokratie vorerst als die glimpflichste der möglichen Herrschaftsformen erscheint.

Was sind die Alternativen? So unausweichlich das Elend vieler Demokratisierungen erscheint, so einfach ist im Grunde die Lösung. Wenn das Problem darin liegt, dass um die umfassende staatliche Macht zu erbittert gekämpft und dass diese zu hemmungslos genutzt wird, dann darf solche umfassende Macht gar nicht erst

verfügbar gemacht werden. Dann darf die Machtfülle von Autokraten nicht abgelöst werden von einer vergleichbaren Machtfülle demokratisch Gewählter. Dann sollten postautokratische Staaten sich von vornherein für eine Staatsordnung entscheiden, in der zentralistische Macht nicht vergeben wird und nicht errungen werden kann. In einer solchen Staatsordnung würden demokratische Wahlen Macht nur in verträglichen Portionen übertragen: nicht als Macht über den Staat als ganzen, sondern nur als Macht über einzelne staatliche Funktionsbereiche. Bei Wahlen würde beispielsweise die Macht über Polizei und Geheimdienste nicht an dieselben Instanzen und Personen vergeben wie die Zuständigkeit für die staatliche Infrastruktur, für die Justiz, für das Bildungs- und Kulturwesen und anderes. Der Staat würde also von vornherein in eigenständige Funktionsbereiche aufgeteilt, die nicht zentralistisch und hierarchisch, sondern kooperativ koordiniert werden.

Staatsordnungen, in denen genau dies der Fall wäre, sind die so genannten neokratischen.¹ In neokratischen Staatsordnungen wird von den Wählern Macht nicht über den Staat als ganzen erteilt, sondern getrennt über einzelne Machtbereiche, über so genannte Staatssparten. Nur eine solche neokratische Aufgliederung des Staates kann politische Katastrophen vermeiden, wie sie sich in werdenden und jungen Demokratien immer wieder ereignet haben und weiter ereignen.

Im neokratischen Spartenstaat würden nicht nur postautokratische Politiker, sondern auch postautokratische Wähler ihre Entscheidungen an grundlegend veränderten Motiven ausrichten. Da die Machtzuweisung durch Wahlen gezielt für einzelne Politikbereiche erfolgte, würden die Bürger Wahlentscheidungen u.a. weniger an ethnischen, konfessionellen und anderen Kriterien ausrichten, die mit den Aufgaben und der Qualifikation der Gewählten nichts zu tun haben. Keiner der Gewählten würde dann über die Macht verfügen, einer Bevölkerungsgruppe, welcher Art sie auch sei, eine privilegierte Stellung im gesamten Staat zu verschaffen. Dies würde sachfremde Wahlkriterien ganz allgemein hinter fachliche Eignungskriterien zurücktreten lassen.

Einen wichtigen Beitrag zur Befriedung postautoritärer Staaten könnten darüber hinaus alternative, in der herkömmlichen Demokratie bisher kaum eingesetzte Wahlverfahren leisten. Insbesondere das Losverfahren könnte - mit einem Wahlverfahren herkömmlicher Art kombiniert² - hierbei eine wichtige Rolle spielen. Auf die Zusammensetzung von Parlamentskammern, deren Mitglieder in kombinierten Los- und Wahlverfahren ermittelt werden, könnten Interessengruppen, seien es wirtschaftliche, ethnische, konfessionelle oder sonstige, keinen organisierten

¹ Zur Einführung in das Neokratiekonzept s. z.B. <http://www.neopolis.info/neopolis/neokratie-fibel.html> .

² So im Entwurf der Systemoffenen Verfassung u.a. für die Verfassungsbürgerschaft vorgesehen. S. <http://www.neokratieverfassung.de/> .

Einfluss ausüben. Solchen gelosten Parlamentskammern könnte dann auch die alleinige Zuständigkeit für die Auswahl des Führungspersonals oberster Verwaltungs- und Fachbehörden übertragen werden.³ Auch dies würde zur Entschärfung von Machtkämpfen und zur Befriedung von Staat und Gesellschaft beitragen.

Die Überwindung postautokratischer Kompetenzschwäche

Autokratische Staaten scheitern, wenn und weil Autokraten die Interessen der Bürger bzw. der Mehrheit der Bürger missachten. Für ihr Scheitern gibt es aber einen zweiten, zunehmend wichtigeren Grund: Autokraten und autokratische Systeme sind inkompetent. Sie setzen die Bürger nicht nur ihrer Willkür aus und enthalten nicht nur Freiheitsrechte vor. Sie sind zudem - was kaum weniger schlimme Folgen hat - mit dem Ausmaß ihrer Verantwortung überfordert. Je komplexer die Aufgaben der Staatsführung werden, desto irrealer wird der Anspruch von Autokraten, diesen Aufgaben in Gänze gerecht zu werden.

Dieses Problem wird aber nicht dadurch gelöst, dass Herrschaft durch demokratische Wahlen zugewiesen wird. In werdenden und jungen Demokratien besteht sogar die Gefahr, dass gewählte Machthaber noch stärker überfordert und daher noch inkompetenter sind als vormalige Autokraten und ihre Gefolgsleute. Hierin liegt eine weitere systemische Ursache für Schwäche und Scheitern postautokratischer Demokratien. Gerade in jungen postautokratischen Staaten sollte daher alles darangesetzt werden, dass nur politische Mandate und Staatsämter geschaffen werden, die mit den verfügbaren menschlichen Fähigkeiten kompetent ausgefüllt werden können. Und auch hierfür gibt es kein besseres und kein anderes Mittel als die Spezialisierung der Machthabenden durch politische Aufgabenteilung, mithin durch neokratische Aufgliederung des Staates in eigenständige Staatssparten. Von der Einlassung auf den neokratischen Spartenstaat würden daher werdende und junge Demokratien noch stärker profitieren als etablierte.

Das Scheitern werdender Demokratien an falschen Staatsgrenzen

Viele postautokratische Demokratien ließen sich aber auch hiermit, auch mit der Aufgliederung des Staates in eigenständige Sparten, nicht vor dem Scheitern bewahren. Werdende Demokratien scheitern auch immer wieder daran, dass es ihren Staatsbürgern am Willen zur Zusammengehörigkeit fehlt. Viele, wenn nicht die meisten autokratischen Staaten sind bzw. waren territorial willkürlich abgegrenzt. Ihre Staatsgrenzen sind nicht aus dem Zusammengehörigkeitswillen von Bürgern entstanden, sondern aus den Wirren und Zufällen einer bewegten Vorgeschichte, durch militärische Eroberungen und Niederlagen, durch Eigenmäch-

³ So ein Vorschlag von Jörn Kruse. Näheres hierzu in: *Die Demokratische Reformkonzeption nach Kruse und das Neokratiekonzept - eine Zusammenführung*, S. 5

(http://www.neopolis.info/files/demokratische_reformkonzeption_nach_kruse_und_das_neokratiekonzept_-_eine_zusammenfuehrung.pdf).

tigkeiten von Kolonisatoren oder als unter Siegermächten leichthändig ausgehandelte Kompromisslinien. Autokratische Regime können solche Verletzungen staatsbürgerlicher Zusammengehörigkeits- und Abgrenzungsbedürfnisse über lange Zeiträume mit eiserner Faust unterdrücken, aber nach dem Sturz der Autokratie flammen diese Bedürfnisse zumeist doch wieder auf. Wo diese Bedürfnisse danach weiter missachtet werden, kann eine stabile Demokratie nur schwer gelingen. Selbst nach Jahrhunderten können einstmals falsch gezogene Staatsgrenzen dem Gelingen befriedeter Demokratie noch im Weg stehen.

Eine wirklich nachhaltige inner- und zwischenstaatliche Befriedung kann daher letztlich nur gelingen, wenn das Prinzip der so genannten politischen Assoziationsfreiheit⁴ anerkannt wird, das Prinzip also, dass Staatsbürger möglichst frei darüber entscheiden, wer mit wem die Staatszugehörigkeit teilt. Diesem Prinzip können Staaten in vielen Fällen durch Korrekturen von Staatsgrenzen hinreichend gerecht werden. In manchen Fällen müssen hierfür aber auch innerhalb bestehender Staatsgrenzen neue Formen staatsbürgerlicher Zusammengehörigkeit und Abgrenzung praktiziert werden, wie sie im Rahmen des Neokratiekonzepts möglich werden. Demokratisierung allein bietet dagegen, wie viele Beispiele aus jüngerer Zeit zeigen, auch nach einer Korrektur von Staatsgrenzen keine Gewähr für innerstaatlichen Frieden. Sie kann nicht einmal ethnische Säuberungen und ähnliche politische Tragödien verhindern, sie kann sie sogar begünstigen.

Postautokratische Demokratien und Systemoffene Verfassung

Der Weg aus der Autokratie kann in eine herkömmliche Demokratie führen oder in eine kompetenter regierte und absehbar befriedete Neokratie. Was er aber in keinem Fall sein sollte, ist der Weg in eine starre, unflexible Staatsform. Niemand kann vorhersagen, welche Staatsform für welche postautokratische Entwicklungsphase die bestmögliche ist. Daher sollten postautokratische Staaten sich von vornherein alle Optionen zwischen herkömmlicher Demokratie, Übergangsformen zur Neokratie und den vielen möglichen Varianten von Neokratie dauerhaft offen halten. Sie sollten sich jederzeit zu einer fortgeschritteneren Staatsform weiterentwickeln, ggf. aber vorübergehend auch zu einer konventionelleren, weniger ambitionierten Staatsform zurückkehren können. Um solche Anpassungsfähigkeit und -bereitschaft dauerhaft zu gewährleisten, müssten diese Staaten sich eine so genannte systemoffene Verfassung geben. Dies ist eine Verfassung, durch die Verfassungsentwicklung dauerhaft einer hierauf spezialisierten unabhängigen Institution, einem permanenten Verfassungsrat bzw. Verfassungskongress, aufgetragen wird. Allein damit, mit der Einrichtung eines permanenten Verfassungskongresses, wäre schon eine viel höhere Stufe der Staatsformenentwicklung erreicht als in herkömmlichen Demokratien.

⁴ Zu einer Definition s. z.B. <http://www.neopolis.info/neopolis/glossar.html> .

Von herkömmlichen Demokratien ist kaum zu erwarten, dass sie postautokratischen Staaten mit solcher Entwicklung vorangehen, und nicht einmal, dass sie für solche Entwicklung, für ein Überspringen der Demokratie also, die Hand reichen. Postautoritäre Staaten könnten solchen Weg daher auf absehbare Zeit nur ganz eigenständig, ohne den Zuspruch und die Unterstützung demokratieerfahrener Staaten gehen.

Dies ist zwar ein hohes Ziel, aber utopisch ist es nicht. Die Aufgeschlossenheit für Neues ist immer dann und dort besonders groß sein, wo alte Strukturen zusammenbrechen und das Gewohnte keinen Halt mehr bietet. Dies dürfte auch in Sachen Staatsform gelten. Demnach ist nicht auszuschließen, dass irgendwann ein postautoritärer Staat doch den Mut fasst, die Entwicklungsphase der herkömmlichen Demokratie zu überspringen. Er könnte damit zum Vorbild nicht nur für andere postautoritäre Staaten werden, sondern auch für veränderungsunwillige etablierte Demokratien, auch die europäischen.

02- 2014

www.neopolis.info
www.reformforum-neopolis.de