



Gutachterliche Stellungnahme

für den 24. Deutschen Präventionstag am 20. und 21. Mai 2019 in Berlin

Demokratieentwicklung und Gefährdungen

Prof. em. Dr. Manfred Görtemaker

Potsdam

im Januar 2019

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

I. Die Herausbildung von Demokratie und Menschenrechten

1. Zur Problematik des Universalitätsanspruchs
2. Der Wertekanon – eine „westliche“ Idee?
3. Der Rechtsstaat und das Gewaltmonopol des Staates

II. Die Entwicklung der Demokratie in Deutschland

1. Ein deutscher Sonderweg?
2. Revolution, Republik und NS-Diktatur
3. Consensus Liberalism und Westernisierung
4. Wiedervereinigung und Europäisierung

III. Risiken und Bedrohungen

1. Krieg und Gewalt
2. Flucht und Migration: Chance oder Fluch?
3. Der internationale Terrorismus: eine überschätzte Gefahr?
4. Kontrollverlust durch Globalisierung
5. Die Europäische Union – eine Gefahr für die demokratische Legitimität?

Schlussfolgerungen

Einleitung

Ein friedliches Zusammenleben in einer freiheitlichen Gesellschaft ist die Voraussetzung jeder demokratischen Ordnung. Wo diese Voraussetzung fehlt, kann eine Demokratie nicht entstehen; wo sie bedroht ist, gerät die Demokratie in Gefahr, ihre Legitimität zu verlieren. In demokratisch verfassten Ordnungen ist Gewaltprävention – neben Gewaltbekämpfung und Strafverfolgung – daher eine unabdingbare Voraussetzung für ein langfristig tragfähiges Fundament gesellschaftlichen und staatlichen Handelns. Zugleich stellt sich die Frage, inwieweit die Demokratie selbst geeignet ist, Rahmenbedingungen zu setzen, die „sowohl die Basis wie auch der Motor von Prävention“ sein können, wie es in der Begründung des Themas für den 24. Deutschen Präventionstag heißt, so dass die Förderung von Demokratie wiederum „ein zentrales Mittel der Prävention“ wäre.

Diese Verschränkung von Demokratie und Gewaltprävention ist Gegenstand der folgenden Ausführungen. Den Ausgangspunkt bildet dabei ein Rückblick auf die historische Entwicklung der Demokratien seit dem 18. Jahrhundert und deren Dilemma, einerseits einen Universalitätsanspruch zu erheben, andererseits aber nur in einem kleinen Teil der Welt verwirklicht worden zu sein. Entsprechendes gilt auch für die westlichen Wertvorstellungen, die ebenfalls nur von einer Minderheit in der Welt geteilt werden. Und was bedeutet dies für den Rechtsstaat und das Gewaltmonopol des Staates? Gelten demokratische Prinzipien nur für einen bestimmten Kulturkreis? Könnte ihnen überhaupt zu weitergehender Relevanz verholfen werden? Oder ist „Demokratieförderung“ in einer globalisierten Welt unmöglich, wenn Demokratie und die damit verbundenen Werte unterschiedlich verstanden und gelebt werden?

Der zweite Teil der Untersuchung gilt sodann der Entwicklung der Demokratie in Deutschland, die seit dem späten 18. Jahrhundert hergeleitet wird. Dabei werden zunächst die Probleme aufgezeigt, die eine Demokratisierung der Gesellschaft und des Staates im 19. Jahrhundert verhindert und zu einem obrigkeitsstaatlichen „Sonderweg“ geführt haben, der erst nach dem Zweiten Weltkrieg – wenn auch nur unter alliierterem Druck – verlassen wurde. Hierbei stellt sich vor allem die Frage, wie sich die Traditionen der Monarchie, des Nationalsozialismus und der zweiten deutschen Diktatur in der DDR auf die demokratische Entwicklung in

Deutschland ausgewirkt haben – das heißt, wie stabil oder fragil die Demokratie in der Bundesrepublik heute ist, ob sie nur unter „Schönwetterbedingungen“ existieren konnte oder auch – anders als die Weimarer Republik nach 1929 – eine Krise aushalten würde, die ihren Bestand bedroht.

Mit möglichen Risiken und Bedrohungen befasst sich schließlich der dritte Teil der folgenden Ausführungen, in dem es um Gewalt und Krieg, um Flucht und Migration, um Globalisierung und Kontrollverlust und um den internationalen Terrorismus geht, aber auch um die Europäische Union als *politische* Gefahr für die demokratische Legitimität. In den Schlussfolgerungen werden dann noch einmal wesentliche Argumente zusammengefasst, um aus ihnen gegebenenfalls auch konkrete Handlungsempfehlungen abzuleiten.

I. Die Herausbildung von Demokratie und Menschenrechten

Der Siegeszug der modernen Demokratie als Herrschaftsform und politische Ordnung gilt weithin als selbstverständlich und unumkehrbar. Zwar hat in jüngerer Zeit eine Diskussion begonnen, ob nicht bereits eine Ära der „Postdemokratie“ angebrochen sei, in der die politische Demokratie formal weiterbesteht, in der aber durch die Dominanz der ökonomischen Eliten in global agierenden Unternehmen, die Bildung internationaler Zusammenschlüsse, wie der Europäischen Union, und die Beherrschung der öffentlichen Debatte durch professionelle PR-Experten faktisch ein Demokratiedefizit entstanden sei, so dass nur noch „eine Scheindemokratie im institutionellen Gehäuse einer vollwertigen Demokratie“ bestehe.¹ Aber diese Debatte wird bisher nahezu ausschließlich im akademischen Raum geführt, während in der praktischen Politik die Prinzipien der Demokratie weiterhin ebenso unangefochten erscheinen wie die Wertvorstellungen, die sich seit der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung von 1776 und der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte durch die französische Nationalversammlung am 26. August 1789 immer mehr durchgesetzt haben und mit der Gründung der

¹ Claudia Ritzi und Gary S. Schaal, Politische Führung in der „Postdemokratie“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 2-3, 2010, S. 10. Siehe grundlegend hierzu vor allem Colin Crouch, Post-Democracy, Oxford 2004 (dt.: Postdemokratie, Frankfurt am Main 2008).

Vereinten Nationen 1945 ihren Höhepunkt erreichten. Denn Freiheit und Demokratie gelten seither als Werte, die universell gültig sein sollten bzw. anzustreben sind und daher – auch wenn sie noch nicht überall durchgesetzt werden konnten – eine zentrale Zielvorgabe für das politische Handeln darstellen.²

Die Wirklichkeit sieht indessen anders aus. So zeigt der sogenannte „Demokratie-Index“, der seit 2006 von der britischen Zeitschrift *The Economist* jährlich berechnet wird, dass von den 167 untersuchten Ländern, in denen der Grad der Verwirklichung von Demokratie gemessen wurde, 2017 lediglich 19 – also 11,4 Prozent – als „vollständige Demokratien“ gelten konnten, in denen nicht mehr als 4,4 Prozent der Weltbevölkerung lebten. Als „unvollständige Demokratien“ wurden 57 Länder (34,1 Prozent) mit 44,3 Prozent der Weltbevölkerung eingestuft. In 39 Ländern herrschten dagegen sogenannte „Hybridregime“ und in 52 Staaten sogar „autoritäre Regime“.³ Dies bedeutet, dass in mehr als der Hälfte der untersuchten Länder demokratische Ordnungen nicht existierten, dass weniger als die Hälfte der Weltbevölkerung in den Genuss demokratischer Freiheitsrechte kamen und dass sogar nur 4,4 Prozent der Menschen in „vollständigen Demokratien“ leben, die den in Westeuropa oder Nordamerika gestellten Ansprüchen an demokratische Ordnungen genügen.

Wenig überraschend ist auch die geographische Verteilung. So finden sich vollständige Demokratien nur in Nordamerika, Westeuropa, Australien und Neuseeland. Der gesamte Nahe und Mittlere Osten (mit Ausnahme Israels) sowie fast ganz Lateinamerika, Afrika und Asien (außer Indien und Japan) verfügen entweder über autoritäre Regime oder bestenfalls über Hybridregime.⁴

² Zur Entstehungsgeschichte vgl. Marcel Gauchet, *Die Erklärung der Menschenrechte. Die Debatte um die bürgerlichen Freiheiten 1789*, Reinbek bei Hamburg 1991. Eine generelle Einordnung bietet Ludger Kühnhardt, *Die Universalität der Menschenrechte. Studie zur ideengeschichtlichen Bestimmung eines politischen Schlüsselbegriffs*, München 1987. Die Problematik der Universalität am Beispiel der Kultur thematisiert Janne Mende, *Kultur als Menschenrecht? Ambivalenzen kollektiver Rechtsforderungen*, Frankfurt am Main und New York 2015.

³ Democracy Index 2017 – Economist Intelligence Unit, in: http://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2017.pdf. Berechnungsgrundlagen sind der Wahlprozess und das Maß des Pluralismus in den jeweiligen Ländern, die Funktionsweise der Regierungen, die politische Teilhabe der Bürger, die politische Kultur sowie der Schutz oder die Verletzung der Bürgerrechte.

⁴ Ebd.

1. Zur Problematik des Universalitätsanspruchs

Dieser Befund bedeutet, dass die westlich dominierte Auffassung „universeller“ Freiheitsrechte mit der geforderten Rahmenbedingung demokratischer Ordnungen, wie sie aus der Philosophie der Renaissance des 15. und 16. Jahrhunderts mit der Wiederentdeckung und Aufbereitung antiker Texte, vor allem jedoch aus der Tradition der europäischen Aufklärung des 17. und 18. Jahrhunderts erwachsen ist, bisher keineswegs allgemeine Gültigkeit beanspruchen kann. Mit dem Universalitätsanspruch einer europäisch-amerikanischen Werteordnung – am deutlichsten formuliert vom amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson, der am 2. April 1917 vor beiden Häusern des amerikanischen Kongresses erklärte, das Ziel seiner Politik bestehe darin, „to make the world safe for democracy“⁵ – wurde daher ein „kultureller Imperialismus“ begründet, wonach überall dort, wo die Demokratie noch nicht verwirklicht war, ein „regime change“ stattfinden sollte, zu dem die USA ihren Beitrag leisten wollten. Instrumente dazu waren nach 1919 zunächst der von Wilson vorgeschlagene und geforderte Völkerbund („League of Nations“) und nach 1945 die Organisation der Vereinten Nationen, die nicht nur der friedlichen Konfliktbeilegung dienen, sondern auch der westlichen Werteordnung global zum Durchbruch verhelfen sollten.⁶ Die Tatsache, dass dieser Ansatz bis heute nur in einem kleinen Teil der Welt Zustimmung findet bzw. durchgesetzt werden konnte, in vielen anderen Teilen aber radikal in Frage gestellt wird, hat den Harvard-Professor Samuel P. Huntington 1996 zu der Hypothese veranlasst, es gebe einen „clash of civilizations“, bei dem es im 21. Jahrhundert zu Konflikten zwischen verschiedenen Kulturräumen, insbesondere zwischen der westlichen Zivilisation und dem chinesischen sowie dem islamischen Kulturraum, kommen könnte.⁷

Der Politikwissenschaftler Jan Helmig bemerkte dazu: „Der Kampf der Kulturen stellt ein prominentes Beispiel dar, angesichts wachsender Unübersichtlichkeit und Unsicherheit im Zeitalter der Postmoderne vertraute Denkmuster zu retten

⁵ Sixty-Fifth Congress, 1 Session, Senate Document No. 5.

⁶ Zur Person und Politik Wilsons siehe ausführlich Manfred Berg, Woodrow Wilson. Amerika und die Neuordnung der Welt. Eine Biographie, München 2017.

⁷ Samuel P. Huntington, The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order, New York 1996 (deutsch: Kampf der Kulturen. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert, München und Wien 1996). Vgl. auch Samuel P. Huntington, The Clash of Civilizations?, in: Foreign Affairs, Sommer 1993.

und auf ein territoriales Raster zu projizieren.“⁸ Ob Huntington diese Absicht verfolgte, die Helmig ihm unterstellte, oder lediglich eine begründete Beobachtung mitteilte, braucht hier nicht thematisiert zu werden. Tatsache ist jedenfalls, dass der westliche Versuch, die Welt nach eigenen Maßstäben und Werten zu formen, einen gravierenden Mangel an Respekt vor nicht-westlichen Kulturen und Traditionen erkennen ließ und damit auf Ablehnung, ja Hass und gewaltbereiten Widerstand stoßen musste, der heute vielfach erkennbar ist.

Inzwischen wird der ethische Universalismus, der dem Anspruch der westlichen Demokratien nach weltweiter Gültigkeit zugrunde liegt, allerdings zunehmend hinterfragt. So zollt der kongolesische Philosoph und Theologe Jean-Chrysostome Kapumba Akenda, der unter anderem an der Gregoriana in Rom sowie in Marburg und Düsseldorf studierte, wo er 1990 mit einer These über die Vielfalt und Objektivität der Kulturformen bei Ernst Cassirer promovierte, zwar immer noch dem Bemühen, weltweit für Vernunft und Gerechtigkeit zu sorgen, seinen Tribut. Aber er sieht zugleich das „Dilemma“ des Konflikts zwischen dem Wunsch nach universell verbindlichen Werten einerseits und der Verteidigung endogener Traditionen andererseits und plädiert dafür, die „Souveränität lokaler Gemeinschaften“ stärker zu achten. Akenda fordert daher „Solidarität ohne Paternalismus“ und „Kommunikation ohne Konsenszwang“.⁹ Ob eine Koexistenz unterschiedlicher Wertvorstellungen und konkurrierender Ordnungen mit dem westlichen Universalitätsanspruch vereinbar wäre und was dies für das bisherige Verständnis von Demokratie und Menschenrechten bedeuten würde, wird von Akenda allerdings nicht näher beleuchtet.

2. *Der Wertekanon – eine „westliche“ Idee?*

Der Wertekanon westlicher Demokratien findet sich in klassischer Zusammenfassung in der Charta der Menschenrechte der Vereinten Nationen, die am 10. De-

⁸ Jan Helmig, Metaphern in geopolitischen Diskursen. Metaphorische Raumrepräsentationen in der Debatte um die amerikanische Raketenabwehr, Wiesbaden 2008, S. 62. Zur Kritik an Huntington vgl. ansonsten vor allem Martin Riesebrodt, Die Rückkehr der Religionen. Fundamentalismus und der „Kampf der Kulturen“, München 2001.

⁹ Jean-Chrysostome Kapumba Akenda, Kulturelle Identität und interkulturelle Kommunikation, Frankfurt am Main 2004, S. 268 ff. u. 285.

zember 1948 im Palais de Chaillot in Paris verkündet wurde und auch die Europäische Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 maßgeblich beeinflusste – nicht aber zum Beispiel die Kairoer Erklärung der Menschenrechte, die 1990 von der Organisation der Islamischen Konferenz beschlossen wurde und in der zentrale Rechte wie die Gleichberechtigung von Mann und Frau, die Freiheit der Religionswahl und das Recht auf freie Wahl des Ehepartners fehlen. Erarbeitet wurde die UN-Menschenrechtscharta in den 1940er Jahren von einer Kommission unter der Leitung von Eleanor Roosevelt, der Frau des amerikanischen Präsidenten Franklin Delano Roosevelt. Mitglieder der Kommission waren vor allem französische, englische, amerikanische und kanadische Philosophen und Juristen. Nur zwei Kommissionsmitglieder entstammten nicht-westlichen Kulturkreisen: der libanesische Politiker und Philosoph Charles Habib Malik und der chinesische Philosoph Peng-chun Chang. Der Libanese Malik hatte allerdings nicht nur die American Mission School for Boys in Tripoli, sondern auch die American University in Beirut besucht, von 1930 bis 1932 für die amerikanische Rockefeller-Stiftung gearbeitet und 1934 an der Harvard University promoviert; von 1945 bis 1953 war Malik dann außerordentlicher Gesandter und Generalbevollmächtigter Minister für den Libanon in den Vereinigten Staaten. Der Chinese Chang hatte an der Columbia University in New York studiert und promoviert, wo er eng mit dem amerikanischen Philosophen und Pädagogen John Dewey zusammenarbeitete.¹⁰

Die einseitige Prägung der UN-Charta durch westliche Wertvorstellungen ist daher kein Zufall. Die Charta atmet den Geist, der schon in der von George Mason formulierten „Virginia Bill of Rights“ von 1776 enthalten war, in der es – noch vor der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung – in Artikel 1 hieß: „Alle Menschen sind von Natur aus in gleicher Weise frei und unabhängig und besitzen bestimmte angeborene Rechte, welche sie ihrer Nachkommenschaft durch keinen Vertrag rauben oder entziehen können, wenn sie eine staatliche Verbindung eingehen, und zwar den Genuss des Lebens und der Freiheit, die Mittel zum Erwerb und Besitz von Eigentum und das Erstreben und Erlangen von Glück und Sicherheit.“¹¹ In der Präambel der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung lautete

¹⁰ Siehe Hans Ingvar Roth, P. C. Chang and the Universal Declaration of Human Rights (= Pennsylvania Studies in Human Rights), Philadelphia 2018.

¹¹ The Proceedings of the Convention of Delegates, Held at the Capitol, in the City of Williamsburg, in the Colony of Virginia, on Monday the 6th of May, 1776, Williamsburg 1776,

die entsprechende Passage wenig später: „Wir halten diese Wahrheiten für ausgemacht, dass alle Menschen gleich erschaffen wurden, dass sie von ihrem Schöpfer mit gewissen unveräußerlichen Rechten begabt wurden, worunter Leben, Freiheit und das Streben nach Glück sind.“¹²

Diese Überzeugungen traten danach ihren Siegeszug durch Europa und die von den europäischen Kolonialmächten beherrschten Teile der Welt an und fanden schließlich Eingang in die UN-Menschenrechtscharta. Dort sind jetzt alle wesentlichen Rechte verbrieft, die seit der europäischen Aufklärung diskutiert wurden: das Recht auf Leben und Freiheit; Gleichheit vor dem Gesetz; das Verbot von Diskriminierung, Sklaverei und Folter; der Anspruch auf Rechtsschutz und ein faires Gerichtsverfahren; Schutz vor Verhaftung und Ausweisung; Schutz des Privatlebens, der Familie und der Wohnung; Freizügigkeit und Auswanderungsfreiheit; das Recht auf Asyl; das Recht auf Freiheit der Eheschließung und Gründung einer Familie; Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit; Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit; Meinungs- und Informationsfreiheit; allgemeines und gleiches Wahlrecht; Recht auf Arbeit, gleichen Lohn und soziale Sicherheit; sowie das Recht auf Bildung, Erholung, Freizeit und Wohlfahrt und die Freiheit des Kulturlebens.

Bisher basieren allerdings nur die westlichen Demokratien uneingeschränkt auf diesen Werten, die zu schützen und zu verteidigen ein Grundanliegen aller ist, die diese Staatsform erhalten und in ihr leben wollen. In der Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen ist in Artikel 2 zudem die Erwartung formuliert, dass diese Rechte jedem Menschen „ohne irgendeinen Unterschied, etwa nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt oder sonstigem Stand“ zustehen sollten. Sie sollten mithin universell gültig sein. Zwar sind die in der UN-Menschenrechtscharta formulierten Werte völkerrechtlich nicht bindend und daher nicht justiziabel. Aber sie erfüllen politisch doch ihren Zweck, indem sie die öffentliche Debatte bestimmen, so dass die Mitglieder der Vereinten

S. 100. Abgedr. in: William Waller Hening (Hrsg.), *The Statutes at Large*, Bd. IX (1775-1778), Richmond 1809, S. 109-112.

¹² Die Amerikanische Revolution 1754-1791, hrsg. von Angela und Willi Paul Adams, München 1987.

Nationen unter erheblichen Rechtfertigungsdruck geraten würden, wenn sie sich davon distanzieren.

3. *Der Rechtsstaat und das Gewaltmonopol des Staates*

Zu den Grundsätzen der repräsentativen westlichen Demokratie und den Wertvorstellungen, die ihr zugrunde liegen, zählt auch das Gewaltmonopol des Staates.¹³ Der Begriff wurde 1919 von dem Soziologen Max Weber geprägt.¹⁴ Sein Inhalt ist jedoch wesentlich älter und war zunächst keineswegs mit der Demokratie verbunden. So forderten Jean Bodin 1576 in seiner Schrift *Les six livres de la République*¹⁵ und Thomas Hobbes 1651 in seinem *Leviathan or the Matter, Forme and Power of A Commonwealth Ecclesiasticall and Civil*¹⁶, dass die Mitglieder eines Gemeinwesens darauf verzichten sollten, Selbstjustiz zu üben. Die Durchsetzung tatsächlicher oder vermeintlicher Rechte und Ansprüche sollte – im Sinne eines absolutistischen Staatsverständnisses – allein dem Staat und seinen Organen, das heißt der Justiz und den Gerichten bzw. der Polizei und der Verwaltung, überlassen werden. Um staatlicher Willkür vorzubeugen, sollten die staatlichen Organe allerdings an bestimmte Regeln und Gesetze gebunden sein. So vertrat Bodin die Idee eines Königtums, in dem der Monarch „souverän“, das heißt keiner höheren Instanz unterworfen und „nur Gott verantwortlich“ war, aber durch Institutionen wie die Obersten Gerichtshöfe (*Parlements*) und die Ständeversammlungen (*États*) doch einer gewissen Kontrolle unterlag. Hobbes hingegen plädierte für einen Gesellschaftsvertrag, in dem alle Menschen unwiderruflich und freiwillig ihr Selbstbestimmungs- und Selbstverteidigungsrecht auf den Souverän übertrugen, der sie im Gegenzug voreinander schützte. Dieser „aufgeklärte Absolutismus“ fand seinen Ausdruck etwa in der Habeas-Corpus-Akte, die das englische Parlament 1679 – im Todesjahr von Hobbes – gegen König Charles II.

¹³ Vgl. Dieter Grimm, Das staatliche Gewaltmonopol, in: Wilhelm Heitmeyer und John Hagan (Hrsg.), Internationales Handbuch der Gewaltforschung, Wiesbaden 2002, S. 1297-1313.

¹⁴ Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen 1921/22, Kap. 1, § 17: Das legitime Gewaltmonopol als konstitutives Element des Staates. Darin heißt es wörtlich: „Staat soll ein politischer Anstaltsbetrieb heißen, wenn und insoweit sein Verwaltungsstab erfolgreich das Monopol legitimen physischen Zwangs für die Durchführung der Ordnung in Anspruch nimmt.“ (Ebd., S. 29.)

¹⁵ Dt.: Jean Bodin, *Sechs Bücher über den Staat*, München 1983 u. 1986.

¹⁶ Dt.: Thomas Hobbes, *Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates*, hrsg. von Lothar R. Waas, Berlin 2011.

durchsetzte und mit der Verhaftete das Recht auf unverzügliche Haftprüfung vor einem Gericht erhielten.¹⁷

Damit wurde die Entwicklung zum modernen Rechtsstaat eingeleitet, wobei das Gewaltmonopol aber zunächst ein Aspekt der Allgemeinen Staatslehre blieb. Mit Demokratie hatte dies noch nichts zu tun. Der Weg dorthin – genauer: zum modernen Parlamentarismus – wurde in England erst mit der Glorious Revolution von 1688/89 beschritten, in der am 16. Dezember 1689 die *Bill of Rights* durchgesetzt wurde, die den königlichen Absolutismus beseitigte und die Grundlage für das heutige parlamentarische Regierungssystem im Vereinigten Königreich schuf, indem sie die Rechte des Parlaments gegenüber dem Monarchen stärkte, so dass der König dort seither nicht mehr allein, sondern nur in Verbindung mit dem Parlament – als „King-in-Parliament“ – Träger der Staatssouveränität ist. In der Bundesrepublik Deutschland sind beide Aspekte im Grundgesetz miteinander verbunden: Die Habeas-Corpus-Garantien finden sich in Artikel 104 GG, während Artikel 20 GG bestimmt, dass „alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht“ und dass die Akteure des Staates – die Exekutive mit Polizei und Verwaltung sowie die Judikative mit den Gerichten – sämtlich auf der Grundlage von Gesetzen agieren, die von der Legislative verabschiedet werden.

Die Legitimation, physische Gewalt auszuüben, die allein dem Staat obliegt, bildet somit einerseits die Grundlage für das Funktionieren des modernen Rechtsstaates. Sie ist andererseits jedoch auch ein Eckpfeiler der demokratischen Entwicklung. Demokratie und Rechtsstaat sind heute untrennbar miteinander verbunden. Denn der Gedanke, den Bürger vor Angriffen durch andere, aber auch vor Übergriffen durch den Staat zu schützen, trägt dazu bei, ein geordnetes Zusammenleben – möglichst frei von staatlicher Willkür und der Anwendung von Gewalt durch einzelne Personen oder Gruppen – zu gewährleisten. Als Voraussetzung und Garantie für Frieden und Ordnung gilt das Gewaltmonopol des Staates deshalb als zivilisatorischer Fortschritt und als Errungenschaft im Sinne eines modernen Staats- und Gesellschaftsverständnisses. Ausnahmen gelten nur für Notwehrsituationen als Selbsthilferecht gemäß § 229 BGB oder wenn staatliche Hilfe zur Abwendung von Gefahr für Leib, Seele, Freiheit, Ehre, Eigentum oder

¹⁷ Vgl. grundsätzlich Wolfgang Reinhard, *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München 1999.

ein anderes Rechtsgut nicht zur Verfügung steht (§ 32 StGB). Weitgehend anerkannt ist auch ein privates Widerstandsrecht für den Fall, dass die staatliche Rechtsordnung versagt oder der Staat selbst zur Bedrohung für die Rechte der Bürger wird. Im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland ist dieses Widerstandsrecht im Artikel 20 GG festgehalten.¹⁸

Im demokratischen Staat ist das Gewaltmonopol zudem eine Konsequenz des Demokratieprinzips, da nur die demokratisch legitimierte Staatsgewalt, nicht die Gewalt gesellschaftlicher Mächte als gerechtfertigt gilt und das freiheitsbedrohende Übergewicht des Staates gegenüber dem Bürger, das mit der Monopolisierung der Herrschafts- und Gewaltbefugnis entsteht, durch die Gewaltenteilung und die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung ausgeglichen wird. Das Gewaltmonopol ist insofern Bestandteil einer Politik der Gewaltprävention, da es dazu verhilft, unkontrollierte Gewaltausübung, die nicht demokratisch legitimiert ist, zu vermeiden – ganz zu schweigen von Selbstjustiz und hybrider Gewaltanwendung durch politisch oder anderweitig motivierte Gruppen, die vor allem bei innerstaatlichen Konflikten, in heterogen zusammengesetzten Gesellschaften oder bei mangelnder politischer Partizipation zu beobachten ist und eine Gefahr für die demokratischen Ordnungen darstellen könnte.¹⁹

Das Gewaltmonopol des Staates hängt schließlich eng mit der Akzeptanz durch die betroffenen Personen zusammen, die überzeugt sein müssen, dass der Staat in einer Weise organisiert ist, dass er ihren Wertvorstellungen entspricht. Werte sind allerdings nicht beständig, sondern einem ständigen Wandel unterworfen. Der Schweizer Philosoph und Publizist Andreas Urs Sommer, der an der Universität Freiburg lehrt, behauptet sogar, dass Werte nur „regulative Fiktionen“ seien, die immer wieder umgestaltet und den jeweiligen individuellen und sozialen Bedürfnissen angepasst würden. Sie seien also „plural und relativ“ – und dies sei zu

¹⁸ Vgl. Stefan Klingbeil, Die Not- und Selbsthilferechte. Eine dogmatische Rekonstruktion, Tübingen 2017, S. 8 ff.

¹⁹ Siehe hierzu etwa Thomas Gutmann und Bodo Pieroth (Hrsg.), Die Zukunft des staatlichen Gewaltmonopols (= Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft – Neue Folge, Bd. 9), Baden-Baden 2011. Siehe auch Jan Philipp Reemtsma, Gewalt. Monopol, Delegation, Partizipation. In: Wilhelm Heitmeyer und Hans-Georg Soeffner (Hrsg.), Gewalt. Entwicklungen, Strukturen, Analyseprobleme, Frankfurt am Main 2004.

begrüßen. „Ewige, für sich bestehende Werte“ würden nicht existieren.²⁰ In modernen Gesellschaften, die einem schnellen Wandel unterworfen sind, könnte dies jedoch zu einem Problem werden, weil damit auch die persönlichen Einstellungen rasch wechseln. Denn grundsätzlich gilt: Je geringer der gesellschaftliche Konsens einer Norm ist, je mehr der Einzelne das Gefühl hat, sie sei willkürlich festgesetzt worden – und sei damit „ungerecht“ –, und je uneinheitlicher eine Gesellschaft ist (zum Beispiel durch ihre ethnische Zusammensetzung, verschiedene Religionszugehörigkeiten, differierende Interessengemeinschaften und bestehende Subkulturen innerhalb einer Gesellschaft), desto größer ist die Zahl der Personen, die es aus egoistischer Perspektive für vorteilhaft halten, sich nicht an diese Norm zu halten.²¹ Dies könnte dann bedeuten, dass die Bereitschaft wächst, gegen bestehende Werte zu verstoßen und im Extremfall sogar Gewalt anzuwenden.

II. Die Entwicklung der Demokratie in Deutschland

Demokratie und Parlamentarismus zählen auch in Deutschland zu den herausragenden Errungenschaften der Moderne. Ausgangspunkt waren hier ebenfalls die europäische Aufklärung des 18. Jahrhunderts und die mit der Industrialisierung verbundene Entstehung der bürgerlichen Gesellschaft, die dem demokratisch-parlamentarischen Gedanken zum Durchbruch verhalfen. Allerdings tat man sich damit lange schwer. Die territoriale Zersplitterung des Landes sowie das Fehlen einer einheitlichen Staatsgewalt und eines zentralen Ortes zur Bündelung politischer Strömungen, aber auch der bis Mitte des 19. Jahrhunderts geringe Industrialisierungsgrad und die damit einhergehende Verzögerung bei der Entstehung eines starken Bürgertums, das zum sozialen Träger und Motor liberaler Gedanken hätte werden können, führten dazu, dass die Demokratie sich in Deutschland erst relativ spät herausbilden konnte. Ob sich daraus im Vergleich mit Frankreich und den angelsächsischen Ländern ein deutscher „Sonderweg“ ergab, der erst

²⁰ Andreas Urs Sommer, Werte. Warum man sie braucht, obwohl es sie nicht gibt, Stuttgart 2016. Vgl. auch ders., Werte sind verhandelbar. Ihre grosse Leerheit ist ihre grösste Stärke. Plädoyer für einen selbstbewussten Werterelativismus, in: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 61, 14. März 2016, S. 29.

²¹ Peter Eisenmann, Werte und Normen in der Sozialen Arbeit, Stuttgart 2006, S. 128 ff.

mit der Niederlage im Zweiten Weltkrieg endete, wie manche Historiker behaupten, oder nur ein deutscher „Eigenweg“, wie andere meinen, ist zwar im Detail umstritten. Aber die Tatsache, dass Deutschland nicht nur eine „verspätete Nation“ (Helmuth Plessner), sondern auch eine „verspätete Demokratie“ (Winfried Röhrich) war, ist kaum zu bestreiten.²²

1. Ein deutscher Sonderweg?

So beschreibt Hans-Ulrich Wehler in seiner umfassenden *Deutschen Gesellschaftsgeschichte* die Entwicklung des preußisch-dominierten Deutschen Reiches bis zum Ende der Weimarer Republik als „eigentümliches Spannungsverhältnis zwischen Tradition und Moderne“. Die im Kaiserreich vorherrschende Auffassung, dass Deutschland aufgrund eines spezifischen Sonderwegs den westlichen Gesellschaften überlegen sei, kehrt er dabei ins Gegenteil um und erklärt, der deutsche Sonderweg sei in Wahrheit „Ausdruck eines strukturellen Modernisierungsdefizits“ und habe letztlich in den Nationalsozialismus geführt.²³ Heinrich August Winkler argumentiert ähnlich und spricht deshalb im Hinblick auf die Entwicklung Deutschlands zu einer westlichen Demokratie von einem „langen Weg nach Westen“.²⁴ In einer Rezension der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* hieß es dazu, im Begriff „westliche Demokratie“ erblicke Winkler „ein gemeinsames Merkmal der Staaten, von deren politischer Entwicklung sich die deutsche bis 1945

²² Die Diskussion darüber wurde vor allem in den 1980er Jahren geführt. Vgl. Bernd Faulenbach, *Die Ideologie des deutschen Weges. Die deutsche Geschichte in der Historiographie zwischen Kaiserreich und Nationalsozialismus*, München 1980; Karl Dietrich Bracher (Hrsg.), *Deutscher Sonderweg – Mythos oder Realität?* (= Kolloquien des Instituts für Zeitgeschichte), München 1982; Helga Grebing, *Der „deutsche Sonderweg“ in Europa 1806-1945. Eine Kritik*, Stuttgart u. a. 1986. – Zum Begriff der „verspäteten Nation“ vgl. Helmuth Plessner, *Die verspätete Nation. Über die politische Verführbarkeit bürgerlichen Geistes*, Stuttgart 1959 (Erstausgabe: *Das Schicksal deutschen Geistes im Ausgang seiner bürgerlichen Epoche*, Zürich 1935). – Zur „verspäteten Demokratie“ siehe Winfried Röhrich, *Die verspätete Demokratie. Zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland*, Köln 1983.

²³ Vgl. Hans-Ulrich Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*. Bd. 3: *Von der „Deutschen Doppelrevolution“ bis zum Beginn des Ersten Weltkrieges 1849–1914*, München 1995. Siehe hierzu auch Margaret Lavinia Anderson, *Ein Demokratiedefizit? Das Deutsche Kaiserreich in vergleichender Perspektive*. In: Tim B. Müller u. Hedwig Richter (Hrsg.), *Geschichte und Gesellschaft. Zeitschrift für historische Sozialwissenschaft*, Nr. 3/2018, S. 367–398.

²⁴ Heinrich August Winkler, *Der lange Weg nach Westen*, Bd. 1: *Deutsche Geschichte vom Ende des Alten Reiches bis zum Untergang der Weimarer Republik*; Bd. 2: *Deutsche Geschichte vom „Dritten Reich“ bis zur Wiedervereinigung*, München 2000.

scharf abhob“. Während in den westlichen Demokratien Verstöße gegen die Menschen- und Bürgerrechte in der Tradition der englischen Habeas-Corpus-Akte von 1679, der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung von 1776 und der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte durch die französische Nationalversammlung von 1789 einen öffentlichen Skandal ausgelöst und den Kampf um ihre Verwirklichung vorangetrieben hätten, habe diese Tradition in Deutschland zwar nicht gänzlich gefehlt, sie sei aber schwächer gewesen als die des langlebigen Obrigkeitsstaates. Anders ausgedrückt: Die Verschleppung der Freiheitsfrage im 19. Jahrhundert bilde eines der wichtigsten Kapitel in der Vorgeschichte der „deutschen Katastrophe“ der Jahre 1933 bis 1945.²⁵

Diese Verschleppung war indessen kein Zufall, sondern tief im deutschen Denken verwurzelt. So hatte bereits Immanuel Kant den Begriff der „Kultur“ als Zeichen einer moralischen Lebenshaltung gegen den Begriff der „Zivilisation“ abgegrenzt, die lediglich an materiellem Wohlbefinden orientiert sei. Kultur wurde somit als die geistigere, seelisch tiefergehende Form des Zusammenlebens angesehen und der als oberflächlich abgewerteten Zivilisation gegenübergestellt. Thomas Mann fasste diese Haltung 1914 in seinen *Gedanken im Kriege* mit den Worten zusammen, die Deutschen hätten „'Kultur' als Wert und Begriff immer vorgezogen“, weil „dieses innerlichste Volk, dies Volk der Metaphysik, der Pädagogik und der Musik ein nicht politisch, sondern moralisch orientiertes Volk“ sei.²⁶ In seinen *Betrachtungen eines Unpolitischen*, die im Oktober 1918, kurz vor Ende des Ersten Weltkrieges, erschienen, erhob er den Krieg sogar zu einem weltanschaulichen Konflikt zwischen deutscher Kultur und westlicher Zivilisation: „Ich bekenne mich tief überzeugt“, schrieb er, „daß das deutsche Volk die politische Demokratie niemals wird lieben können, aus dem einfachen Grunde, weil es die Politik selbst nicht lieben kann, und daß der vielverschrieene ‚Obrigkeitsstaat‘ die dem deutschen Volke angemessene, zukömmliche und von ihm im Grunde ge-

²⁵ Vom deutschen Irrweg auf die Straße nach Westen. Große Geschichtsschreibung: Heinrich August Winkler über das Verhältnis von Demokratie und Nation, in: faz.net, 11. Oktober 2000.

²⁶ Thomas Mann, *Gedanken im Kriege* [1914], in: *Gesammelte Werke*, Frankfurt am Main 1974, Bd. XIII, S. 537. Erstdruck in: *Die neue Rundschau*, 25. Jg. (1914), S. 1471-1481.

wollte Staatsform ist und bleibt.“ Deutschland sei unpolitisch, ja „grundunpolitisch“, und unterscheide sich deshalb prinzipiell von „politischen Völkern“, wie den Franzosen.²⁷

Tatsächlich hatte der Zusammenbruch des „Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation“ im Kampf gegen Napoleon 1806 auch in Deutschland den Ruf nach Freiheit, verfassungsmäßigen Ordnungen und nationaler Einheit laut werden lassen. Doch der auf dem Wiener Kongress 1815 geschaffene Deutsche Bund war nicht der von vielen erhoffte Bundesstaat, der Deutschland einte, sondern nur ein lockerer Staatenbund unter österreichischer Führung mit 35 souveränen Fürsten und vier Freien Städten – einzig bestimmt zu dem Zweck, die „äußere und innere Sicherheit Deutschlands, die Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen deutschen Staaten“ zu erhalten. Das zentrale Organ des Bundes mit Sitz in Frankfurt am Main, die Bundesversammlung (auch „Bundestag“ genannt), war keine parlamentarische Körperschaft, sondern nur ein Gesandtenkongress, in dem die 39 Mitgliedstaaten des Bundes durch weisungsgebundene Bevollmächtigte vertreten waren, die Beschlüsse in allen wichtigen Angelegenheiten nur fassen konnten, wenn Einstimmigkeit herrschte.²⁸

Vor allem Österreich und Preußen blieben innerhalb des Deutschen Bundes bis 1848 Zentren der Restauration. Unter dem maßgeblichen Einfluss des österreichischen Staatskanzlers Metternich wurden dabei sogar die Organe des Bundes eingesetzt, um auf der Grundlage der „Karlsbader Beschlüsse“ vom 20. September 1819 freiheitliche, nationale und demokratische Bestrebungen mit polizeistaatlichen Mitteln zu bekämpfen. Und in Preußen ging die Hoffnung auf eine allmähliche Umwandlung des Obrigkeitsstaates in einen Bürgerstaat auch deshalb nicht in Erfüllung, weil König Friedrich Wilhelm III. sein wiederholt gegebenes Verfassungsversprechen nicht einhielt, sondern auf der absoluten Macht des Monarchen beharrte. Die Mehrheit der deutschen Bevölkerung wandte sich daher resigniert von der Politik ab. Im Biedermeier äußerte sich der Rückzug ins Private

²⁷ Thomas Mann, Betrachtungen eines Unpolitischen [1918], in: Gesammelte Werke, Frankfurt am Main 1974, Bd. XII, S. 30.

²⁸ Siehe hierzu umfassend Wolf D. Gruner, Der Deutsche Bund 1815–1866, München 2010. Zu den verfassungsgeschichtlichen Aspekten siehe insbes. Werner Frotscher und Bodo Pieroth, Verfassungsgeschichte, 12., überarb. Aufl., München 2013.

vor allem in einem apolitischen, auf Behaglichkeit und Beschaulichkeit ausgerichteten bürgerlichen Wohn- und Lebensstil mit Geselligkeit, künstlerischen und literarischen Interessen und starken Anleihen bei der Romantik. Politisch war es, in den Worten Theodor Fontanes, eine „Stillstands- und Polizeiperiode“, die praktisch die gesamten zwanziger und dreißiger Jahre des 19. Jahrhunderts andauerte.²⁹ Allerdings gewann die politische Opposition, die sich zwischen 1815 und 1848 im sogenannten „Vormärz“ (der Zeit, die der Revolution vom März 1848 vorausging) formierte, vornehmlich im Bürgertum und an den Universitäten sowie unter Kaufleuten, Gewerbetreibenden und Handwerkern allmählich an Boden – eine Entwicklung, die unter anderem im Wartburgfest 1817 und im Hambacher Fest 1832 ihren Ausdruck fand.³⁰

In einzelnen Staaten des Deutschen Bundes, besonders in den ehemaligen Staaten des Rheinbundes in Süd- und Südwestdeutschland, kam es auch zur Einrichtung gewählter Versammlungen nach dem Vorbild der konstitutionellen Monarchie Frankreichs. Die Parlamentarisierung weiterer Einzelstaaten, besonders in Nord- und Mitteldeutschland, folgte nach der Juli-Revolution von 1830, so dass am Vorabend der Revolution von 1848 bereits mehr als die Hälfte der 39 Einzelstaaten des Deutschen Bundes parlamentarische Vertretungen im Rahmen einer konstitutionellen Monarchie besaßen. Das Wahlrecht war jedoch in der Regel nur Steuerpflichtigen und Besitzenden vorbehalten. Lediglich im Großherzogtum Baden durften alle Personen, die das Bürgerrecht besaßen, wählen.

Die Situation Deutschlands im Vormärz war also durch gegenläufige Tendenzen gekennzeichnet: Enttäuschten Hoffnungen im Bereich der Verfassungsentwicklung und der Forderung nach politischer Freiheit und nationaler Einheit standen positive Beispiele einer politischen Erneuerung gegenüber, die – ausgehend vom südwestdeutschen Raum – schon bald Perspektiven für ganz Deutschland erkennen ließen. Dennoch blieb auch die Revolution von 1848/49 erfolglos. Die von der Nationalversammlung in der Frankfurter Paulskirche verabschiedete „Verfassung des deutschen Reiches“ vom 28. März 1849 wurde zwar von 28 deutschen

²⁹ Theodor Fontane an Georg Friedlaender, 3. April 1887, in: Theodor Fontane, Briefe an Georg Friedlaender, hrsg. u. erläutert von Kurt Schreinert, Heidelberg 1954, S. 70.

³⁰ Vgl. Wolfgang Hardtwig, Vormärz. Der monarchische Staat und das Bürgertum, München 1985, sowie Thomas Nipperdey, Deutsche Geschichte 1800-1866. Bürgerwelt und starker Staat, München 1983.

Staaten anerkannt. Fast alle größeren Länder – darunter Preußen, Sachsen und Bayern – lehnten den Entwurf jedoch ab. Damit war der Anlauf, einen parlamentarischen Verfassungsstaat im Rahmen einer konstitutionellen Monarchie in Deutschland zu schaffen, gescheitert. Die Paulskirchen-Versammlung hatte das kurze Zeitfenster, das ihr nach der März-Revolution 1848 zur Verfügung gestanden hatte, um die geschwächten Fürsten zu einer politischen Neuordnung zu zwingen, nicht genutzt und eine entscheidende Chance zu einer demokratischen Entwicklung vertan.³¹

Spätestens mit der Ernennung Otto von Bismarcks zum preußischen Ministerpräsidenten am 23. September 1862 betrat dann ein ebenso energischer wie entschiedener Gegenspieler der liberalen Bewegung die Bühne der preußischen und deutschen Politik. „Nicht auf Preußens Liberalismus sieht Deutschland, sondern auf seine Macht“, erklärte er wenige Tage nach seiner Ernennung, am 30. September 1862, vor der Budgetkommission des Abgeordnetenhauses. Nicht durch „Reden und Majoritätsbeschlüsse“ würden die großen Fragen der Zeit entschieden, sondern „durch Eisen und Blut.“³² Bismarck brüskierte damit das Parlament, regierte in der Folge auch ohne Budget und stellte sich damit praktisch außerhalb der Verfassung. Aber die Rechnung ging auf. Nach der Schlacht bei Königgrätz im Juli 1866, in der Preußen den Kampf gegen Österreich um die Vormachtstellung in Deutschland zu seinen Gunsten entschied, war der Verfassungsbruch verblasst, das Preußische Abgeordnetenhaus billigte nachträglich die Haushalte der Jahre 1862 bis 1865 und gewährte Bismarck großzügig „Indemnität“, also Straffreiheit.³³

An die Stelle des Deutschen Bundes trat nun – als erster Schritt zu einem geeinten Reich – der Norddeutsche Bund, dem alle deutschen Einzelstaaten nördlich der Mainlinie einschließlich der Freien und Hansestädte Hamburg, Bremen und Lübeck angehörten. Die süddeutschen Staaten waren durch Schutz- und Trutz-

³¹ Vgl. Günter Mick, Die Paulskirche. Streiten für Recht und Gerechtigkeit, Darmstadt 1997; sowie Wilhelm Ribhegge, Das Parlament als Nation. Die Frankfurter Nationalversammlung 1848/49, Düsseldorf 1998.

³² Otto von Bismarck, Die gesammelten Werke, Friedrichruher Ausgabe, Berlin 1924 ff., Bd. 10, S. 140.

³³ Die Literatur zu Bismarck ist äußerst umfangreich. Vgl. beispielhaft Lothar Gall, Bismarck. Der weiße Revolutionär, 2. Aufl., Berlin 2002.

bündnisse mit dem Norddeutschen Bund verbunden. Die am 17. April 1867 verkündete und am 1. Juli 1867 in Kraft getretene Verfassung des Norddeutschen Bundes, die auf einem Entwurf des Historikers und Politikers Maximilian Duncker basierte und durch Gesandte und Ministerialbeamte sowie durch Bismarck selbst mehrfach überarbeitet wurde, sah neben dem preußischen König als erblichem Bundesoberhaupt als zentrales Verfassungsorgan den Reichstag vor. Seine Abgeordneten wurden zwar nach dem allgemeinen, geheimen, gleichen und direkten Wahlrecht gewählt. Doch die politischen Rechte des Parlaments blieben begrenzt. Der Bundeskanzler, also Bismarck, war allein vom König von Preußen als dem „Inhaber“ des Bundespräsidiums, nicht aber vom Parlament abhängig, so dass dem Kanzler ein überragender Einfluss auf die Führung der Politik eingeräumt wurde, solange er das Vertrauen des Monarchen genoss, während das Parlament am Rande blieb.

Nach dem Deutsch-Französischen Krieg 1870/71 und der damit vollzogenen Einigung des Reiches wurde die Verfassung des Norddeutschen Bundes mit nur wenigen Änderungen als Reichsverfassung übernommen. In der Frage, wie in dieser politischen Ordnung die Rolle des Reichstags als parlamentarische Instanz im Kaiserreich zu bewerten ist, sind sich die Historiker allerdings bis heute nicht einig: ob als eine quasi „tote“ Institution, die keinen großen Einfluss auf den Kaiser und die deutsche Politik ausübte, oder als Wegbereiter einer „stillen Parlamentarisierung“, welche die Macht des Kaisers auf verfassungsmäßigen Bahnen allmählich einschränkte und in Deutschland eine parlamentarische Monarchie nach englischem Vorbild etablierte. Kritiker der Reichsverfahren sprechen zumindest von einem „unvollendeten Verfassungsstaat“, in dem die wichtigste Aufgabe des Reichstages darin bestand, überhaupt erst einmal eine Parlamentarisierung zu erkämpfen, um eine Mitwirkung an der Politik zu ermöglichen.³⁴

³⁴ Vgl. hierzu Thomas Kühne, Demokratisierung und Parlamentarisierung. Neue Forschungen zur politischen Entwicklungsfähigkeit Deutschlands vor dem Ersten Weltkrieg, in: Geschichte und Gesellschaft, 31. Jg. (2005), H. 2, S. 293-316.

2. *Revolution, Republik und NS-Diktatur*

Mit der Niederlage im Ersten Weltkrieg, dem Zusammenbruch der Monarchie und der Revolution von 1918/19 bot sich dann eine neue Chance, Deutschland den Weg zur Demokratie zu ebnen. Aber auch diese Gelegenheit wurde vertan. Ein Grund dafür mag gewesen sein, dass die Deutschen diesen Weg nicht freiwillig beschritten. Denn sie wurden dazu gedrängt: zunächst von der 3. Obersten Heeresleitung unter Generalfeldmarschall Paul von Hindenburg und seinem Generalquartiermeister Erich Ludendorff, die dies später nicht mehr wahrhaben wollten, und dann von der amerikanischen Regierung unter Präsident Woodrow Wilson. So verlangte die 3. OHL am 29. September 1918 angesichts der zu erwartenden militärischen Katastrophe einen sofortigen Waffenstillstand und forderte Kaiser Wilhelm II. auf, per Dekret die Einführung der Demokratie und den Übergang zu einem parlamentarischen Regierungssystem in Deutschland – im Rahmen einer konstitutionellen Monarchie – anzuordnen. Offenbar hofften Hindenburg und Ludendorff, dass die USA die deutsche Position gegen England und Frankreich unterstützen werde, wenn eine parlamentarisch gebildete Regierung um die Aufnahme von Friedensverhandlungen ersuchte. Doch Wilson knüpfte an einen Waffenstillstand die Bedingung, dass zuvor die Monarchie beseitigt werden müsse.³⁵ Am 9. November setzte der neue Reichskanzler Prinz Max von Baden daher die Abdankung Kaiser Wilhelms II. durch und übergab sein eigenes Amt an den Sozialdemokraten Friedrich Ebert.

Noch am selben Tag, während der Kaiser bereits auf dem Weg ins Exil nach Holland war, rief Eberts Parteifreund Philipp Scheidemann vor dem Reichstag in Berlin die „deutsche Republik“ aus, während Karl Liebknecht – neben Rosa Luxemburg einer der beiden Führer des marxistischen „Spartakusbundes“ – nahezu zeitgleich im Lustgarten am Berliner Schloss die „freie sozialistische Republik“ proklamierte, um in Deutschland nach sowjetrussischem Vorbild eine „neue staatliche Ordnung des Proletariats“ zu errichten, die zur „Vollendung der Weltrevolution“ beitragen sollte. Die folgenden Kämpfe zwischen den unterschiedlichen Gruppierungen ließen allerdings bereits erkennen, vor welchen Problemen die

³⁵ Vgl. Manfred Berg, Woodrow Wilson. Amerika und die Neuordnung der Welt. Eine Biographie, München 2017.

„Weimarer Republik“ stehen würde. Aufstände und Streiks, politische Morde und eine durch den Versailler Vertrag gelähmte Wirtschaft mit galoppierender Inflation kennzeichneten ihren Beginn. Eine kurze Phase der Konsolidierung zwischen 1924 und 1929 – die „Goldenen Zwanziger Jahre“ – reichte nicht aus, um Vertrauen in die Demokratie zu schaffen. Mit der Weltwirtschaftskrise, die im Oktober 1929 begann, gewannen extremistische und gewaltbereite Parteien, vor allem NSDAP und KPD, an Boden, während die demokratische Mitte schrumpfte. Zudem verlagerte sich die Austragung der politischen und sozialen Konflikte, die mit der wirtschaftlichen Krise und wachsender Massenarbeitslosigkeit einhergingen, zunehmend aus dem Parlament auf die Straße. Die Reichstagswahlen vom 31. Juli 1932, aus der die NSDAP mit 230 Mandaten als stärkste Fraktion hervorging, bewiesen dann unmissverständlich, dass die Bürger kein Vertrauen in die demokratischen Parteien und die Institutionen der Republik mehr besaßen, sondern radikalen Lösungen den Vorzug gaben.

Nach der Ernennung Hitlers zum Reichskanzler am 30. Januar 1933 und dem Brand des Reichstagsgebäudes in der Nacht vom 27. zum 28. Februar 1933 folgte noch am 28. Februar eine Notverordnung „zum Schutz von Volk und Staat“, mit der die Grundrechte außer Kraft gesetzt und die Presse- und Versammlungsfreiheit abgeschafft wurden. Das sogenannte „Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich“ (Ermächtigungsgesetz) vom 23. März 1933 ging noch darüber hinaus und setzte auch die Rechte des Parlaments außer Kraft, schaltete den Reichstag praktisch aus dem Gesetzgebungsprozess aus und übertrug Hitler alle Vollmachten, das Land nach seinem Willen zu regieren. Bemerkenswert daran war, dass nicht nur die Nationalsozialisten, sondern auch die Abgeordneten der bürgerlichen Parteien in ihrer großen Mehrheit dem Gesetz zustimmten; lediglich die sozialdemokratische Fraktion unter Otto Wels votierte geschlossen dagegen.

Damit begann die Diktatur des Nationalsozialismus. Die NSDAP stieg zur alleinigen „Staatspartei“ auf. Die anderen Parteien lösten sich auf oder wurden, ebenso wie die Gewerkschaften und andere gesellschaftliche Organisationen, verboten bzw. „gleichgeschaltet“. Viele Parlamentarier wurden vertrieben oder verhaftet, nicht wenige von ihnen in Gefängnissen und Lagern ermordet. Nach dem Tod

von Reichspräsident Otto von Hindenburg am 2. August 1934 vereinte Hitler zudem die Funktionen des Reichspräsidenten und Reichskanzlers in seiner Person. Die Angehörigen der Wehrmacht hatten künftig einen persönlichen Eid auf den „Führer“ zu leisten. Die Mehrheit der Bevölkerung – sofern sie nicht selbst von Verfolgungsmaßnahmen betroffen war – zeigte sich dieser Entwicklung gegenüber teils apathisch oder resigniert, weit überwiegend jedoch dienstwillig und zustimmend. Daran änderte auch der mutige Widerstand nichts, den Gewerkschaftler, Sozialdemokraten, Kommunisten, Angehörige der Kirchen und des Militärs sowie viele Einzelpersonen leisteten. Das „Dritte Reich“ war deshalb eine „Zustimmungsdiktatur“ – und blieb es bis zu ihrem bitteren Ende.³⁶

Dennoch war nach 1945 ein Bewusstsein für Schuld oder Verantwortung bei den meisten Deutschen nicht zu erkennen. Die Nachkriegszeit begann vielmehr mit gezielter Verdrängung und der Forderung, einen „Schlussstrich“ unter die Vergangenheit zu ziehen. Die von einigen westlichen Politikern und Autoren vertretene These einer „Kollektivschuld“ der Deutschen ließ diese schon früh zu einer Solidargemeinschaft zusammenrücken, und das alliierte Bemühen nach demokratischer „Umerziehung“ (*re-education*) wurde als „schwarze Pädagogik“ verstanden, die den nationalen Selbstbehauptungswillen der Deutschen zu unterminieren drohte, bis der Beginn des Kalten Krieges einen bequemen Ausweg wies.³⁷ Reue gegenüber den Millionen Opfern, die unter dem NS-Regime diskriminiert, ausgegrenzt und ermordet worden waren, zeigten auch danach nur wenige. Es überwog das Gefühl, selber Opfer zu sein: zunächst als „Verführte“ Hit-

³⁶ Pointiert wurde die These, das NS-Regime hätte seine Verbrechen nicht ohne die aktive Mitwirkung von zahllosen Deutschen verüben können, von Daniel Goldhagen vertreten. Siehe Daniel Goldhagen, *Hitler's Willing Executioners. Ordinary Germans and the Holocaust*, New York 1996. Eine zumindest passive Unterstützung wird auch von anderen Autoren unterstellt. Vgl. etwa Robert Gellately, *Hingeschaut und weggesehen. Hitler und sein Volk*, München 2004; Götz Aly (Hrsg.), *Volkes Stimme. Skepsis und Führervertrauen im Nationalsozialismus*, Frankfurt am Main 2006; sowie Peter Longerich, *Davon haben wir nichts gewusst. Die Deutschen und die Judenverfolgung 1933-1945*, 2. Aufl., München 2006.

³⁷ Vgl. Cornelia Rauh-Kühne, *Wer spät kam, den belohnte das Leben. Entnazifizierung im Kalten Krieg*, in: *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990. Ein Handbuch*, hrsg. von Detlef Junker u.a., Bd. I: 1945-1968, Stuttgart und München 2001, S. 112 ff.

lers und dann der Entnazifizierungspolitik der Alliierten – denkbar schlechte Voraussetzungen also für einen demokratischen Neubeginn, zu dem die Deutschen aus eigener Kraft kaum fähig schienen.³⁸

3. *Consensus Liberalism und Westernisierung*

Die Frage stellt sich somit, wie unter diesen Voraussetzung die Bundesrepublik Deutschland eine funktionierende Demokratie werden konnte. Tatsache ist, dass die Deutschen bei ihrer Suche nach einem Neuanfang zunächst ganz auf die Siegermächte angewiesen waren, die ihnen die Richtung vorgaben. Indem die Alliierten ihre eigenen Werte zum Maßstab ihrer Deutschlandpolitik erhoben, füllten sie ein geistiges Vakuum, das der Nationalsozialismus hinterlassen hatte. Sie bildeten so ein Korrektiv zur Orientierungslosigkeit, die viele Deutsche nach zwölf Jahren nationalsozialistischer Diktatur und sechs Jahren Krieg verspürten. Bei der „Umerziehung“ der Deutschen, also deren geistiger Beeinflussung und kultureller Neuorientierung, konnten sich die Besatzungsmächte vor allem auf jene Schriftsteller, Künstler und Intellektuellen stützen, die unter dem Nationalsozialismus am meisten gelitten hatten und sich nun aufgerufen fühlten, die alte deutsche Kulturtradition wiederzubeleben, auch wenn ihnen gegenüber in der Bevölkerung vor allem in Westdeutschland bis weit in die fünfziger Jahre hinein deutliche Reserven bestanden – insbesondere wenn die Rückkehrer den Daheimgebliebenen ihre Kollaboration mit dem NS-Regime vorwarfen oder wenn sie, wie Hans Habe, Alfred Döblin oder Klaus Mann, in der Uniform einer der Besatzungsmächte nach Deutschland zurückkehrten.³⁹

Mit Beginn des Kalten Krieges zwischen Ost und West veränderten sich dann die Rahmenbedingungen: Das Nazi-Erbe schien weniger wichtig. Deutschland war jetzt nicht nur Teil einer global geführten ideologischen Auseinandersetzung, sondern aufgrund seiner geostrategischen Lage auch Frontstaat an der Trennlinie zwischen Ost und West. Eine der nachhaltigsten Konsequenzen des Ost-

³⁸ Vgl. Norbert Frei, 1945 und wir. Das Dritte Reich im Bewusstsein der Deutschen, München 2005.

³⁹ Vgl. Michael Grisko und Henrike Walter (Hrsg.), Verfolgt und umstritten. Remigrierte Künstler im Nachkriegsdeutschland, Frankfurt am Main u.a. 2011. Siehe auch Claus-Dieter Krohn und Axel Schildt, Zwischen den Stühlen? Remigranten und Remigration in der deutschen Medienöffentlichkeit der Nachkriegszeit, Hamburg 2002.

West-Gegensatzes war deshalb die Amerikanisierung bzw. „Westernisierung“ der Bundesrepublik, die ohne die im Kalten Krieg bestehende ideologische Rivalität zwischen östlichem Kommunismus und westlicher Demokratie wohl nur mit Verzögerung – wenn überhaupt – erfolgt wäre.⁴⁰ Den wohl wichtigsten Einfluss auf die politische Kultur der Bundesrepublik übte in diesem Zusammenhang das Konzept des amerikanischen *consensus liberalism* aus, das seit den 1930er Jahren als ideologische Alternative zu den totalitären Ideologien des 20. Jahrhunderts entwickelt worden war. Ausgehend von den Ordnungsvorstellungen des New Deal, verband der Konsensliberalismus die Idee eines mit natürlichen, unveräußerlichen Rechten der persönlichen Freiheit und des Eigentums ausgestatteten, fortschrittsoptimistischen Individuums mit der Philosophie des Pragmatismus und der Forderung nach einer Welt ohne Zugangsbeschränkungen – also einem *open door*-Internationalismus, der auf die tendenziell weltweite Ausbreitung des eigenen Systems größtmöglicher wirtschaftlicher, politischer und gesellschaftlicher Verwirklichungschancen gerichtet war.

Freiheit, Recht und Eigentum sowie das Streben nach individuellem Glück (*pursuit of happiness*) bildeten überdies das Fundament für eine antitotalitäre Ideologie, die sich während des Kalten Krieges nahezu ausschließlich in der Spielart des Antikommunismus äußerte. Die Tatsache, dass der Konsensliberalismus im Gegensatz zum früheren amerikanischen Liberalismus nicht mehr völlige Staatsferne und einen ökonomischen *laissez faire* propagierte, sondern die Tradition des New Deal mit staatsinterventionistischer Wirtschaftspolitik, Sozialreform und dem keynesianischen Instrumentarium der fiskalpolitischen Globalsteuerung aufgriff, machte ihn auch für Gewerkschaften und Sozialdemokraten interessant. Vermittelt wurde er vor allem über den Elitenaustausch und das Medium verschiedener Zeitungen und Zeitschriften. Eine bedeutende Rolle spielte der Congress for Cultural Freedom (CCF), der Ende der 1940er Jahre als zunächst locker geknüpftes Netzwerk antikommunistischer Persönlichkeiten aus dem europäisch-atlantischen Raum entstand und sich mit dem gleichnamigen „Kongress für kulturelle Freiheit“ im Juni 1950 in Berlin institutionell zu verfestigen begann.⁴¹

⁴⁰ Siehe hierzu vor allem Anselm Doering-Manteuffel, *Wie westlich sind die Deutschen? Amerikanisierung und Westernisierung im 20. Jahrhundert*, Göttingen 1999. Vgl. auch Ulrich Herbert (Hrsg.), *Wandlungsprozesse in Westdeutschland. Belastung, Integration, Liberalisierung 1945 bis 1980*, Göttingen 2002.

⁴¹ In diesem Zusammenhang ist auch die Zeitschrift „Der Monat“ zu nennen, die unter ihrem Herausgeber Melvin J. Lasky zum Motor antikommunistischer Agitation wurde. Die

Das so geschaffene Netzwerk meinungsbildender Eliten wirkte in den folgenden Jahren durch Tagungen, Arbeitssitzungen und Seminare in aller Welt. Inhaltlich wurde ein angelsächsisch-liberales Politikverständnis vermittelt, das auch dem „Konsenskapitalismus“ zur Durchsetzung verhalf. Damit entstand die ideologische Grundlage für eine pragmatische Politik gesellschaftlicher Reformen, die in den angelsächsischen Ländern seit mehr als zwei Jahrhunderten als bestimmende Norm sozialen Zusammenlebens galt. Die pragmatisch-positive Bewertung der Gegenwart und die optimistische Erwartung künftiger Entwicklungen, die in den 1950er und 1960er Jahren die geistige Basis für die Stabilität der Demokratie in der Bundesrepublik bildeten, waren demzufolge zu einem großen Teil das Ergebnis der „westernisierenden Einflüsse“ (Anselm Doering-Manteuffel) durch das konsensliberale Intellektuellenmilieu. In einer strukturellen „Großen Koalition“ teilten auch weite Teile der Sozialdemokratie die Ideen und Überzeugungen der Westernisierung. Zu den Exponenten dieser Richtung gehörten nicht zuletzt Willy Brandt, der 1969 Bundeskanzler wurde, und der Atlantiker Helmut Schmidt, der 1974 Brandts Nachfolge im Kanzleramt antrat.

An dieser Grundkonstellation änderte sich bis zur Wiedervereinigung 1989/90 wenig oder nichts. Nach grundsätzlicher Kapitalismus-Kritik der Studentenbewegung und heftigen Protesten gegen die Politik der USA in Vietnam und gegen den NATO-Doppelbeschluss und die Stationierung amerikanischer Mittelstreckenraketen in Europa von 1979 bis 1982 kehrte die Bundesrepublik unter Bundeskanzler Helmut Kohl in den 1980er Jahren zu einem positiven Grundverständnis mit den USA zurück. Die Prinzipien von Rechtsstaat und repräsentativer Demokratie und auch die Wertvorstellungen, die der westlichen Auffassung von einer freiheitlichen, liberalen politischen Ordnung zugrunde lagen, wurden nicht mehr in Frage gestellt, sondern schienen sich seit ihrer Implementierung in den

frühesten Freunde und Weggefährten stammten hauptsächlich aus der Berliner SPD, wie die Regierenden Bürgermeister Ernst Reuter und Otto Suhr. Dazu zählten aber auch Richard Löwenthal und Franz Borkenau von der Gruppe „Neu Beginnen“, die in den 1930er Jahren durch ihren Widerstand gegen das NS-Regime hervorgetreten war. In Hamburg bestand Verbindung zu Bürgermeister Max Brauer. Vgl. hierzu Marko Martin, „Eine Zeitschrift gegen das Vergessen“. Bundesrepublikanische Traditionen und Umbrüche im Spiegel der Kulturzeitschrift ‚Der Monat‘, Frankfurt am Main u. a. 2003. Siehe auch Frances Stonor Saunders, Wer die Zeche zahlt. Der CIA und die Kultur im Kalten Krieg, Berlin 2001.

ersten Nachkriegsjahrzehnten zu einem festen Bestandteil des politischen Denkens in der Bundesrepublik entwickelt zu haben, die nun einen gefestigteren Eindruck als je zuvor machte.

4. *Wiedervereinigung und Europäisierung*

Dann stellte die Wiedervereinigung 1989/90 die Demokratie in Deutschland vor eine neue Bewährungsprobe – ungeachtet aller Euphorie, die mit der Rückgewinnung der staatlichen Einheit zunächst verbunden war. Nach anfänglich großen Hoffnungen und Erwartungen kam es Mitte der 1990er Jahre zu einer „Vereinigungskrise“.⁴² Die Kritik an der Privatisierungspolitik der Treuhand, der Umgang mit dem Stasi-Problem und der Zusammenbruch der ostdeutschen Wirtschaft führten dazu, dass die Verwestlichung der DDR – zumindest vorübergehend – an ihre Grenzen stieß, finanziell wie psychologisch. Das „Wirtschaftswunder“, das in den 1950er und 1960er Jahren in der alten Bundesrepublik maßgeblich zur Akzeptanz der parlamentarischen Demokratie, der sozialen Marktwirtschaft und der Westintegration beigetragen hatte, blieb in den neuen Bundesländern zunächst aus. Damit verbunden war eine wachsende Skepsis der Ostdeutschen gegenüber der westlichen Demokratie und Marktwirtschaft, die auch die Einstellung zur politischen Klasse der Bundesrepublik prägte.⁴³

Meinungsumfragen belegen diese Tendenz in vielen Punkten.⁴⁴ So schätzten die Ostdeutschen ihre Lebenssituation in den 1990er Jahren durchweg schlechter ein als die Westdeutschen. 1996 meinten 62 Prozent der Ostdeutschen – gegenüber 33 Prozent der Westdeutschen –, dass sie im Vergleich zu „anderen“ nicht ihren gerechten Anteil erhielten.⁴⁵ Zudem zeigte sich bei den Ostdeutschen eine geringere Demokratiezufriedenheit und auch ein geringeres Vertrauen in die

⁴² Jürgen Kocka, Vereinigungskrise. Zur Geschichte der Gegenwart, Göttingen 1995.

⁴³ Amélie Mummendey und Thomas Kessler, Deutsch-deutsche Fusion und soziale Identität. Sozialpsychologische Perspektiven auf das Verhältnis von Ost- zu Westdeutschen, in: Hartmut Esser (Hrsg.), Der Wandel nach der Wende. Gesellschaft, Wirtschaft, Politik in Ostdeutschland, Wiesbaden 2000, S. 277 ff.

⁴⁴ Max Kaase, Zur politischen Kultur und zur Lebenssituation der Bürger in West- und Ostdeutschland, in: Wolfgang Schluchter und Peter E. Quint (Hrsg.), Der Vereinigungsschock. Vergleichende Betrachtungen zehn Jahre danach, Weilerswist 2001, S. 127.

⁴⁵ Heinz-Herbert Noll, Wahrnehmung und Rechtfertigung sozialer Ungleichheit 1991-1996, in: Heiner Meulemann (Hrsg.), Werte und nationale Identität im vereinten Deutschland. Erklärungsansätze der Umfrageforschung, Opladen 1998, S. 70.

staatlichen Institutionen als bei den Westdeutschen. Stattdessen billigten sie dem Staat in wesentlich höherem Maße eine gestaltende Rolle zu, waren aber zugleich überzeugt, dass die politische Klasse den an sie gestellten Anforderungen nicht gewachsen sei. Sogar ein Rückgang in der Unterstützung für die Idee der Demokratie ließ sich beobachten. Dasselbe galt für die Bewertung der Meinungsfreiheit, des Rechts auf Opposition und des Alternierens von Parteienregierungen. Auch wenn sich 1998 in den neuen Bundesländern noch eine Mehrheit von 61 Prozent als „kritische“ oder „zufriedene“ Demokraten bezeichnete, standen ihr immerhin 38 Prozent gegenüber, die sich in die Kategorien „Opportunistische Demokraten“ und „Nichtdemokraten“ einreihen.⁴⁶ Die vom Institut für Demoskopie in Allensbach gestellte Frage „Glauben Sie, die Demokratie, die wir in der Bundesrepublik haben, ist die beste Staatsform, oder gibt es eine andere Staatsform, die besser ist?“ beantworteten 1998 nur noch 30 Prozent der Ostdeutschen positiv; 1990 hatte der Anteil noch 40 Prozent betragen. In den alten Bundesländern dagegen lagen die Vergleichszahlen kontinuierlich zwischen 70 und 80 Prozent.⁴⁷

Von einem erfolgreichen Zusammenwachsen der beiden deutschen Teilgesellschaften konnte somit – vor allem im Bereich der politischen Kultur – bis Ende der 1990er Jahre noch nicht die Rede sein. Auch wenn es übertrieben scheint, die „Mauer in den Köpfen“ zu sehr zu betonen, waren die Unterschiede zwischen Ost und West nicht zu übersehen. Beunruhigend war insbesondere das mangelnde Vertrauen der Ostdeutschen in die Regierungsform der repräsentativen Demokratie und deren Institutionen. Die dahinterstehende Psychologie ist von Hans-Joachim Maaz überzeugend erläutert worden.⁴⁸ Dazu zählt auch die 40jährige Diktaturerfahrung der Ostdeutschen, die mentalitätsgeschichtlich lange nachwirkt und von der man deshalb nicht weiß, ob sie nicht doch noch zu einer Belastung für die Demokratie in der Bundesrepublik wird.

Belastungen für die demokratische Ordnung könnten im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung ebenfalls aus der Außenpolitik erwachsen, in der sich nach

⁴⁶ Werner J. Patzelt, Politische Kultur und innere Einheit. Eine Bilanz der Wiedervereinigung, in: Eckhard Jesse und Eberhard Sandschneider (Hrsg.), Neues Deutschland. Eine Bilanz der deutschen Wiedervereinigung, Baden-Baden 2008, S. 44.

⁴⁷ Klaus Schroeder, Der Preis der Einheit. Eine Bilanz, München und Wien 2000, S. 202.

⁴⁸ Hans-Joachim Maaz, Der Gefühlsstau. Ein Psychogramm der DDR, Berlin 1991.

dem Ende des Kalten Krieges radikale Änderungen vollzogen. Der Zusammenbruch des Kommunismus, die Desintegration der Sowjetunion und die daraus erwachsende Unabhängigkeit zahlreicher Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas waren neben der Wiedervereinigung Deutschlands Prozesse von historischer Bedeutung, die eine weitgehende Neuordnung Europas erforderten. Diese Entwicklungen waren bereits seit den 1970er Jahren im Gange und wurden durch das „neue Denken“, das der sowjetische Partei- und Staatschef Michail Gorbatschow ab 1985 in der Innen- und Außenpolitik der UdSSR eingeführt hatte, nochmals beschleunigt. Das ganze Ausmaß des Wandels ließ sich jedoch erst nach 1990/91 absehen und bezog nun auch das wiedervereinigte Deutschland ein, das angesichts der offenen Grenzen in der Mitte Europas nicht abseits bleiben konnte, als die Revision der politischen, wirtschaftlichen und militärischen Architektur Europas eine aktive Mitwirkung verlangte.

Bundeskanzler Kohl hatte dazu bereits im Frühjahr 1989 erklärt, Deutschlands Zukunft liege „in der Europäischen Union als Modell einer europäischen Friedensordnung“; die europäische Einigungspolitik bleibe „die einzig sinnvolle Antwort auf die ungelöste deutsche Frage“.⁴⁹ An dieser Position hielt Kohl während des gesamten Einigungsprozesses fest. Am 2. Oktober 1990, einen Tag vor der Wiedervereinigung, bemerkte er in einem Artikel für die *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, die Verwirklichung der Europäischen Union werde „Herzstück der Außenpolitik auch eines vereinten Deutschland sein“⁵⁰ – eine Aussage, die er in seiner Regierungserklärung zur Politik der ersten gesamtdeutschen Bundesregierung noch einmal wiederholte, in der er sich erneut zu einer Europäischen Union bekannte, die „ein festes Fundament für das Zusammenwachsen ganz Europas sein und dessen Kern bilden“ solle.⁵¹

Die Bundesrepublik unterstützte deshalb auch die Durchsetzung des europäischen Binnenmarktes bis 1992 und die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion und ließ zudem keinen Zweifel daran, dass sie darüber hinaus an eine Politische Union Europas dachte, die eine Ausweitung der Aufgaben- und

⁴⁹ Vgl. Rudolf Hrbek, Deutschland und der Fortgang des europäischen Integrationsprozesses, in: Werner Süß (Hrsg.), Deutschland in den neunziger Jahren. Politik und Gesellschaft zwischen Wiedervereinigung und Globalisierung, Opladen 2002, S. 301 f.

⁵⁰ Die Erfüllung eines geschichtlichen Auftrags, in: Helmut Kohl, Bilanzen und Perspektiven. Regierungspolitik 1989-1991, Bonn 2002, Bd. 2, S. 657.

⁵¹ Ebd., S. 684.

Verantwortungsbereiche der Europäischen Gemeinschaft, institutionelle Reformen sowie Bestimmungen über eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik umfassen sollte.⁵² Außerdem setzte die Bundesregierung sich für die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft ein, wobei sie zunächst den Beitritt Finnlands, Schwedens und Norwegens sowie Österreichs favorisierte, die aufgrund ihrer EG-adäquaten Wirtschaftsstruktur eine unkomplizierte Integration erwarten ließen.⁵³ Aber auch eine Osterweiterung der Europäischen Gemeinschaft wurde bereits 1989/90 erwogen, um den Transformationsprozess in den mittel- und osteuropäischen Staaten zu unterstützen, die ökonomische Angleichung zu beschleunigen und Grundlagen für eine neue gesamteuropäische Architektur zu schaffen. Selbstverständlich werde sich das vereinte Deutschland an diesen Bemühungen „maßgeblich beteiligen“, erklärte dazu Kohl, denn als ein Land im Herzen Europas habe Deutschland „alles Interesse daran, dass das wirtschaftliche West-Ost-Gefälle in Europa überwunden wird“.⁵⁴

Die feierliche Eröffnungssitzung der Regierungskonferenzen zur Wirtschafts- und Währungsunion sowie zur Politischen Union fand schließlich am 15. Dezember 1990 auf einer Tagung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft in Rom statt. Dort wurde erstmals auch ein Vertragsentwurf zur Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion vorgestellt.⁵⁵ Am Ende dieses Weges stand der Vertrag von Maastricht, der am 7. Februar 1992 unterzeichnet wurde, aber nach Problemen im Ratifizierungsverfahren erst am 1. November 1993 in Kraft treten konnte. Der Vertrag, in dem es heißt, er bilde „eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“,⁵⁶ gilt als größter Schritt der europäischen Integration seit dem Abschluss der Römischen Verträge und der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957/58. Denn damit wurde nicht nur stufenweise die seit langem angestrebte Wirtschafts- und Währungsunion verwirklicht, zu der ein gemeinsamer europäischer Binnenmarkt, der „Euro“ als gemeinsame Währung sowie die nach dem

⁵² Vgl. hierzu umfassend Curt Gasteyger, Europa von der Spaltung zur Einigung. Darstellung und Dokumentation 1945-2000, vollst. überarb. Neuaufl., Bonn 2001.

⁵³ Hrbek, Deutschland und der Fortgang des europäischen Integrationsprozesses, S. 304.

⁵⁴ Die Erfüllung eines geschichtlichen Auftrags, in: Kohl, Bilanzen und Perspektiven, Bd. 2, S. 657 f.

⁵⁵ Europa-Archiv, 1991, S. D 27-38.

⁵⁶ Vertrag über die Europäische Union, Maastricht, 7. Februar 1992, in: Gasteyger, Europa von der Spaltung zur Einigung, Dokument D 103, S. 428.

Modell der Deutschen Bundesbank konzipierte Europäische Zentralbank in Frankfurt am Main gehören, sondern auch die politische Union mit dem Namen „Europäische Union“ (EU). In einer gemeinsamen Entschließung erklärten dazu die Bundestagsfraktionen von CDU/CSU, SPD und FDP: „Deutschland darf kein weiteres Mal der Gefahr des Nationalismus erliegen. Wie kein anderer europäischer Staat ist Deutschland als Land in der Mitte Europas auf die europäische Integration angewiesen.“⁵⁷

III. Risiken und Bedrohungen

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Demokratie in Deutschland – im Gegensatz zu Ländern wie Großbritannien oder den USA – keine lange Tradition besitzt. Zwar gab es in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts Ansätze zu einer Liberalisierung. Diese scheiterten jedoch an einem schwachen Bürgertum und starken Großmächten wie Preußen und dem Habsburger Reich. Nach dem Fehlschlag der Revolution von 1848 setzte sich mit dem Norddeutschen Bund und dann mit dem Deutschen Reich eine obrigkeitstaatliche Herrschaftsform durch, die letztlich in Westdeutschland bis 1945, in Ostdeutschland sogar bis 1989/90 andauerte. Das kurze Zwischenspiel der Weimarer Republik, in dem die Mehrheit der Bevölkerung der Demokratie mit Skepsis und Ablehnung begegnete und die „Vernunftrepublikaner“ eine Minderheit bildeten, wurde im Kern bereits durch die Reichstagswahlen von 1932 beendet, in denen sich die republikfeindlichen Kräfte von links und rechts durchsetzen konnten.

Die Demokratie in der Bundesrepublik, die auf die NS-Diktatur Hitlers folgte, war danach wesentlich von westlichen, hauptsächlich amerikanischen, Ideen beeinflusst, ohne die originären deutschen Wurzeln seit der gescheiterten Revolution von 1848/49 ganz zu vergessen. Ihr Erfolg basierte nicht nur auf dem „Wirtschaftswunder“ der 1950er und 1960er Jahre, sondern auch auf der Stabilität der internationalen Nachkriegsordnung, die 1989/90 zu Ende ging. Nach 1990 wurde

⁵⁷ Entschließung der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP vom 2. Dezember 1992, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages. 12. Wahlperiode. Drucksachen. Bd. 460, Bonn 1992, Drucksache 12/3905, S. 1.

die erste erfolgreiche deutsche Demokratie dann nicht nur durch die Notwendigkeit belastet, in großem Umfang Menschen in Staat und Gesellschaft zu integrieren, die in nichtdemokratischen Regimen sozialisiert worden waren, sondern auch durch die zunächst als positiv empfundene Europäisierung, bei der übersehen wurde, welche Probleme sich aus der unbeschränkten Öffnung der Grenzen, der gemeinsamen Währung und der Übertragung nationaler Souveränitätsrechte auf demokratisch nicht oder nur unvollkommen legitimierte Institutionen ergeben konnten. Die Frage stellt sich daher: Welche Risiken und Bedrohungen bestehen heute? Wie lässt sich die komplizierter gewordene Welt nach dem Ende des Kalten Krieges und dem Zusammenbruch der Sowjetunion und ihres osteuropäischen Imperiums vernünftig neu ordnen? Und welchen Weg sollten die westlichen Demokratien einschlagen, um ihre freiheitliche Substanz nicht zu verlieren?

1. Krieg und Gewalt

Die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts und das erste Jahrzehnt des neuen Jahrtausends waren eine bemerkenswert friedliche Zeit. Diese Behauptung mag auf den ersten Blick erstaunen, da es doch, wie die Hamburger Arbeitsgemeinschaft für Kriegsursachenforschung (AKUF) festgestellt hat, von 1945 bis 2007 insgesamt 238 lokale und regionale Kriege gab, die 6,7 Millionen Todesopfer forderten und dazu führten, dass sich weltweit über 18 Millionen Menschen zur Flucht aus ihrem Land entschlossen und 24 Millionen sich veranlasst sahen, im eigenen Land als Vertriebene zu leben.⁵⁸ Über 90 Prozent dieser Kriege nach 1945 fanden in Regionen der „Dritten Welt“ statt; kriegerische Auseinandersetzungen verlagerten sich also fast vollständig in die sogenannte Peripherie. Zwei Drittel aller Kriege waren innerstaatliche Kriege. Allerdings waren häufig Industriestaaten an Kriegen in der Dritten Welt beteiligt: allein Großbritannien 22mal, die USA 16mal und Frankreich 14mal. 1992 war mit 55 Kriegen der höchste Stand seit Ende des Zweiten Weltkrieges erreicht. Seither ist ein starkes Absinken der Kriegshäufigkeit festzustellen. Die Zahl der jährlich geführten Kriege bewegt sich seither um

⁵⁸ Wolfgang Schreiber, Entwicklungstrends seit 1945, in: Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF), Universität Hamburg, Kriegearchiv.

etwa 30.⁵⁹ So wurden zum Beispiel 2014 von der AKUF 31 Kriege und bewaffnete Konflikte registriert, wobei der Vordere und Mittlere Orient mit 12 Kriegen, Afrika und Asien mit 9 bzw. 8 sowie Lateinamerika und Europa mit jeweils einem Krieg bzw. Konflikt zu Buche schlugen.⁶⁰

Diese Tendenz wird bestätigt, wenn man nicht nur die Zahl, sondern auch die Qualität der gewaltsamen Konflikte nach 1945 betrachtet. Einer Untersuchung des Marburger Soziologen Martin Schröder zufolge kamen 2017 weltweit zwar 92 000 Menschen durch Kriege ums Leben. Dies waren weltweit jedoch „nur“ 1,2 Opfer pro 100 000 Menschen. 1950 waren es 23,6 gewesen, 1971 noch 10,1. Die Wahrscheinlichkeit, in einem Krieg umzukommen, ist damit seit 1950 weltweit um etwa 90 Prozent zurückgegangen.⁶¹

Im chronologischen Verlauf lassen sich seit 1945 vor allem drei Phasen ausmachen, in denen die Opferzahlen besonders hoch waren: während des Korea-Krieges 1950 bis 1953, im Vietnamkrieg von 1961 bis 1975 und im Iran-Irak-Krieg – dem sogenannten „Ersten Golfkrieg“ – von 1980 bis 1988. Alle anderen Kriege, selbst der Afghanistan-Konflikt und der Krieg in Syrien, waren „low intensity“-Ausinandersetzungen, zumeist lokal oder regional begrenzt, die nur zu relativ geringen Opferzahlen führten. Die Tatsache, dass trotzdem in der Öffentlichkeit der Eindruck besteht, in einer zunehmend unsicheren Welt zu leben, führt Schröder auf die krisen- und konfliktzentrierte Berichterstattung der Medien zurück. Es sei somit „die zunehmende Informiertheit über Ausnahmen, die beim Publikum oft ein falsches Bild erzeugt“. Es möge paradox erscheinen, aber die Welt sei „wahrscheinlich noch nie so friedlich“ gewesen wie heute.⁶²

Bemerkenswert ist zudem, dass beide Supermächte seit 1945 alles unterließen, was zu einer nuklearen Eskalation und damit zu einem globalen Atomkrieg hätte führen können. Darüber hinaus ist festzustellen, dass Europa, Nord- und Südamerika sowie der nördliche Teil Asiens, in denen der amerikanisch-sowjetische Dualismus seine größte Wirksamkeit entfaltete, in der Zeit des Ost-West-Konflikts

⁵⁹ Schreiber, Entwicklungstrends seit 1945, a.a.O.

⁶⁰ AKUF, Pressemitteilung vom 29. Dezember 2014.

⁶¹ Vgl. Martin Schröder, Warum es uns noch nie so gut ging – und wir trotzdem von Kriegen reden“, Elisabethen 2018.

⁶² Ders., Limonade ist tödlicher als Krieg, in: Der Spiegel, Nr. 6, 2. Februar 1979, S. 50.

die von Kriegen am wenigsten betroffenen Regionen darstellten. Besonders gilt dies für Nordamerika, Europa und den sowjetisch beherrschten Raum, in dem praktisch überhaupt keine Kriege stattfanden. Allerdings hinterließen die Erosion des sowjetischen Imperiums in Osteuropa und der Zerfall der Sowjetunion 1991 ein politisches Vakuum, das einer grundsätzlichen Neustrukturierung bedurfte. Kriege wurden nun wieder leichter führbar. Die Hoffnung, mit dem Ende des Ost-West-Konflikts sei zugleich das „Ende der Geschichte“ erreicht, wie Francis Fukuyama meinte, erwies sich damit als Illusion.⁶³

Eine vorerst letzte Zäsur in der Kriegsgeschichte nach 1945 bedeutete der 11. September 2001. Der Angriff des islamistischen Terrornetzwerks Al Qaida auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington leitete einen „Kulturkampf“ zwischen dem islamischen Fundamentalismus und dem aufgeklärten Westen ein, bei dem die erstarkten islamistischen Bewegungen davon ausgehen, dass ein grundlegender Konflikt zwischen der traditionellen Lebenswelt des Islam und der auf Demokratie und individueller Freiheit basierenden westlichen Wertegemeinschaft besteht. Landflucht, Urbanisierung und die Zerstörung traditioneller kultureller Werte in den islamischen Ländern im Zuge einer regionalen Modernisierung und allgemeinen Globalisierung mögen diese Vorstellung einer unüberbrückbaren Dichotomie zwischen islamischer und westlicher Lebensweise ebenso mit verursacht haben wie eine tiefe soziale und politische Krise in großen Teilen der arabischen Welt. Letztlich sind Kulturkriege aber keine Erscheinung des 21. Jahrhunderts. So begann die Re-Islamisierung in der Türkei spätestens in den 1960er Jahren mit einer Gegenbewegung gegen die Reformbestrebungen Atatürks. Im Iran war die Rückkehr von Ayatollah Khomeini aus dem französischen Exil 1979 Auftakt einer Erneuerung des schiitischen Islam. Und in Afghanistan kämpften die Taliban seit 1978/79 für die Verwirklichung eines fundamentalistischen sunnitischen Gottesstaates. Inzwischen hat sich der Islamismus als antimodernistische Bewegung etabliert und versucht mit unterschiedlichen Mitteln – einschließlich denjenigen des Terrorismus – der Herausforderung des Westens zu begegnen. Mit seiner Konzeption einer Theokratie, in der es weder eine Trennung von Staat und Religion noch von weltlichem Recht und

⁶³ Francis Fukuyama, Das Ende der Geschichte, München 1992 (engl.: The End of History and the Last Man).

religiösen Vorschriften gibt, da die sozialen Normen göttlichen und nicht menschlichen Ursprungs sein sollen, widerspricht der Islamismus nicht nur dem Ideal eines freiheitlich-demokratischen Rechtsstaats, sondern sieht sich auch gezwungen, ihn zu bekämpfen. Das Ziel im Umgang mit dem Islam – auch in seiner radikalen Variante – kann daher nicht Missionierung und Bekehrung lauten, sondern muss von Respekt und gegenseitiger Toleranz geprägt sein, um wieder eine Koexistenz zu ermöglichen, die es in der Vergangenheit jahrhundertlang gab.

2. Flucht und Migration: Chance oder Fluch?

Eine Folge vieler kriegerischer Auseinandersetzungen sind Flüchtlingsströme – genauer: Flucht und Vertreibung –, von denen 2017 mehr als 71 Millionen Menschen betroffen waren. 39,1 Millionen davon wurden innerhalb ihres Landes vertrieben, 19,6 Millionen flohen aus ihrem von Krieg überzogenen Land, und 3,1 Millionen bewarben sich in einem anderen Land um Asyl. Die Hälfte der Binnenvertriebenen entfiel auf nur drei Länder: Kolumbien, Syrien und die Demokratische Republik Kongo. Mehr als die Hälfte aller Flüchtlinge, die ihr Land verließen, stammten wiederum aus nur drei Staaten: Syrien, Afghanistan und dem Südsudan – die meisten aus Syrien mit 6,3 Millionen, gefolgt von Afghanistan mit 2,6 Millionen und dem Südsudan mit 2,4 Millionen. Weltweit größtes Aufnahmeland war die Türkei mit 3,5 Millionen Flüchtlingen, gefolgt von Deutschland mit 1,4 Millionen, wobei hier Flüchtlinge und Asylbewerber, die oft ohnehin nicht zu trennen sind, zusammen betrachtet werden.⁶⁴

Bemerkenswert ist ebenfalls die regionale Verteilung. So entfielen die meisten der 39,1 Millionen Binnenvertriebenen auf Afrika (37,6 Prozent) und Asien (36,8 Prozent). Sehr hoch war die Zahl auch in Lateinamerika und der Karibik mit 20,3 Prozent, eher gering dagegen in Europa mit 5,4 Prozent. Anders formuliert: 82,9 Prozent der Binnenvertriebenen entfielen auf nur zehn Staaten – in der Reihenfolge der Vertreibungszahlen: Kolumbien, Syrien, die Demokratische Republik Kongo, Irak, Somalia, Jemen, Sudan, Südsudan, Afghanistan und Ukraine. Nimmt man die nächsten zehn Staaten hinzu, die hohe Binnenflüchtlingszahlen

⁶⁴ Zahlenangaben nach: United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Global Trends 2017.

aufweisen, entfielen 2017 97,6 Prozent aller Binnenflüchtlinge auf diese zwanzig Staaten.⁶⁵

Von Flucht und Vertreibung zu unterscheiden ist die Migration – sei es als Binnenmigration oder als Emigration bzw. Immigration –, die sowohl für den Migranten als auch für das Aufnahmeland durchaus sinnvoll sein kann, wenn sie einigermaßen geregelt verläuft. Denn hierbei handelt es sich um eine dauerhafte räumliche Veränderung des Lebensmittelpunkts, die zumeist aus eigener Entscheidung erfolgt und unterschiedliche Motive haben kann: Aussicht auf bessere Wohn- und Erwerbsmöglichkeiten, Schutz vor Diskriminierung und persönlicher Verfolgung aus rassistischen, religiösen oder weltanschaulichen Gründen, Alters-, Bildungs- und Heiratsmigration sowie Remigration, aber auch Suche nach Sicherheit für Leib und Leben, etwa als Folge von Kriegen. Da Migranten die Absicht haben, ihr Leben im Zielland von Grund auf neu zu organisieren, und Migration daher ihrer Natur nach auf Dauer angelegt ist, spielt die Integration in die Gesellschaft des Aufnahmelandes eine zentrale Rolle. In der internationalen Flüchtlingsforschung sowie dem internationalen Flüchtlingsrecht wird deshalb ebenfalls zwischen Migranten und Flüchtlingen unterschieden, wobei die Annahme leitend ist, dass Flüchtlinge gezwungen seien, ihren Wohnort zu verlassen, während Migranten dies freiwillig täten (eine Annahme, die keineswegs zwingend ist). So enthalten die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und das New Yorker Zusatzprotokoll von 1967 die Verpflichtung, Flüchtlinge nach internationalen Standards aufzunehmen, während die Steuerung von (freiwilliger) Migration bzw. Einwanderung weitgehend der Souveränität der Nationalstaaten überlassen wird.⁶⁶

Ein Recht auf Asyl ist aus der Genfer Flüchtlingskonvention allerdings nicht abzuleiten, da diese keine Einreiserechte für Individuen begründet, sondern ein Abkommen zwischen Staaten ist, welches das Recht im Asyl, nicht auf Asyl regelt.⁶⁷ Flüchtlinge im Sinne der Konvention werden als Personen definiert, die sich aufgrund einer begründeten Furcht vor Verfolgung außerhalb des Staates aufhalten,

⁶⁵ Ebd.

⁶⁶ Vgl. hierzu Jochen Oltmer, Migration. Geschichte und Zukunft der Gegenwart, Darmstadt 2017.

⁶⁷ Franck Düvell, Europäische und internationale Migration. Einführung in historische, soziologische und politische Analysen, Hamburg u.a. 2006, S. 33.

dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, sowie Staatenlose, die sich deshalb außerhalb ihres gewöhnlichen Aufenthaltsstaates befinden. Anerkannte Flüchtlinge im Sinne der Konvention sind solche, die wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe und/oder ihrer politischen Überzeugung verfolgt werden. Entgegen weit verbreiteter Annahme ist die Genfer Flüchtlingskonvention daher nicht pauschal auf Kriegsflüchtlinge anwendbar. Auch Fluchtbewegungen durch Naturkatastrophen und Umweltveränderungen stehen außerhalb des Schutzes durch die Konvention, ebenso Flüchtlinge, die aus ökonomischen Gründen ihr Land verlassen haben, um ihre Lebenssituation zu verbessern.⁶⁸

Grundsätzlich betrachtet, sind Bevölkerungswanderungen nicht nur ein uraltes, sondern auch ein erdumspannendes Phänomen. Aber sie haben in den vergangenen Jahrzehnten aufgrund von regionaler Instabilität, Kriegen, der Globalisierung und der digitalen Revolution deutlich zugenommen. Zwar ist der Anteil der Migranten an der Weltbevölkerung nach dem Zweiten Weltkrieg insgesamt (einschließlich der Binnenmigration) weitgehend konstant und lag kontinuierlich bei etwa drei Prozent: 1960 zum Beispiel bei 3,06 Prozent, 2000 bei 2,8 Prozent und 2017 bei 3,4 Prozent. Bei einer rasch wachsenden Weltbevölkerung bedeutete dies in absoluten Zahlen dennoch einen erheblichen Zuwachs: von 152,5 Millionen 1990 über 172,6 Millionen im Jahr 2000 auf 257,7 Millionen 2017; dies bedeutete allein in den Jahren 2000 bis 2017 einen Anstieg von 49 Prozent.⁶⁹ Der Anteil derjenigen, die staatliche Grenzen überschritten, betrug zwischen 1960 und 2010 – in Zeitabschnitten von fünf Jahren gerechnet – aber nur jeweils ca. 0,6 Prozent der Weltbevölkerung. In absoluten Zahlen hieß dies zum Beispiel für 2005 bis 2010: 41,5 Millionen grenzüberschreitende Migrationen weltweit.⁷⁰ Von einem „lang anhaltenden Massenzustrom“ nach Europa aus dem „globalen Süden“, wie es in der öffentlichen Debatte oft erscheint, kann also nicht die Rede

⁶⁸ Ebd., S. 124.

⁶⁹ Zahlenangaben nach: United Nations Department of Economic and Social Affairs / Population Division, The International Migration Report 2017, Dezember 2017, S. 1; Matthias Czaika und Hein de Haas, The Globalization of Migration. Has the World Become More Migratory?, in: International Migration Review, 20. Mai 2014; Globale Migration: Die Welt bleibt zu Hause, in: Spiegel Online, 30. April 2016 (abgerufen am 3. Februar 2019).

⁷⁰ Zahlenangaben nach: Guy J. Abel und Nikola Sander, Quantifying Global International Migration Flows, in: Science, Nr. 343 (2014), S. 1520-1522.

sein. Das Niveau der grenzüberschreitenden Migration ist vielmehr, wie der Migrationsforscher Jochen Oltmer betont, in den vergangenen Jahrzehnten nicht angewachsen, sondern auf einem eher niedrigen Niveau stabil geblieben.⁷¹

Von den 257,7 Millionen Menschen, die 2017 in Staaten lebten, in denen sie nicht geboren wurden, befanden sich 49,8 Millionen allein in den USA; die Vereinigten Staaten waren damit das Land mit der höchsten Zahl von Zuwanderern, gefolgt von Deutschland und Saudi-Arabien mit jeweils 12,2 Millionen und Russland mit 11,7 Millionen. Der Staat mit der größten Zahl an Auswanderern war 2017 Indien (mit 16,6 Millionen), gefolgt von Mexiko (13 Millionen), Russland (10,6 Millionen), China (10,0 Millionen) und Bangladesh (7,5 Millionen).⁷² Auf Deutschland bezogen war Rumänien sowohl 2016 als auch 2017 mit großem Abstand das Hauptherkunftsland, gefolgt von Polen. Weitere wichtige Herkunftsländer waren 2016 Syrien, Bulgarien, Afghanistan und der Irak sowie Italien (in dieser Reihenfolge). 2017 wurden Rumänien und Polen von Bulgarien, Italien und Kroatien gefolgt. Das heißt: Zwei Drittel aller Zuzüge nach Deutschland (67,0 Prozent) stammten 2017 aus einem anderen europäischen Staat; 2016 waren es nur 56,3 Prozent gewesen.⁷³

Bei den Asylbewerberzahlen in Deutschland ergibt sich ein etwas anderes Bild: 2016 stammten hier 36,9 Prozent aus Syrien, 17,6 Prozent aus Afghanistan, 13,3 Prozent aus dem Irak und 3,7 Prozent aus dem Iran. 2017 wurden die Anträge zu 24,7 Prozent von Syrern gestellt, 11,1 Prozent von Irakern, 8,3 Prozent von Afghanen, 5,2 Prozent von Eritreern und 4,3 Prozent von Iranern. Zugleich ging die Gesamtzahl der Anträge von 722 370 im Jahr 2016 auf 198 317 im Jahr 2017 zurück.⁷⁴ Für 2018 gelten bei einer Gesamtzahl von 161 931 Anträgen ähnliche Relationen: Aus Syrien kamen 27,3 Prozent der Asylbewerber, aus dem Irak 10,1 Prozent, aus dem Iran 6,7 Prozent und aus Afghanistan 6,1 Prozent. Neu war

⁷¹ Jochen Oltmer, Globale Migration. Geschichte, Gegenwart, Zukunft, in: bpb 14.5.2018 (abgerufen am 2. Februar 2019).

⁷² Migration. Ein- und Auswanderungsländer, Migrationskorridore mit mehr als 1 Million Migranten, Stand: 2017, in: Bundeszentrale für politische Bildung, 1. Juli 2017 (abgerufen am 3. Februar 2019).

⁷³ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Migrationsbericht 2016/2017: Zentrale Ergebnisse (abgerufen am 3. Februar 2019).

⁷⁴ Ebd.

jetzt, dass mit Nigeria, Eritrea und Somalia gleich drei afrikanische Länder vorere Plätze in der Statistik belegten und dass hier zum ersten Mal auch die Türkei mit 6,3 Prozent an 5. Stelle erschien.⁷⁵

Die Kosten, die allein der Bund für flüchtlingsbezogene Maßnahmen aufbringen musste, waren beträchtlich. Sie beliefen sich 2016 und 2017 auf jeweils rund 20 Milliarden Euro; hinzu kamen rund 23 Milliarden Euro pro Jahr aus Landesmitteln. Der Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes lag damit 2016 bei 6,3 Prozent und 2017 bei 6,7 Prozent.⁷⁶ Für die Zeit bis 2022 rechnet Bundesfinanzminister Olaf Scholz mit Gesamtkosten in Höhe von rund 78 Milliarden Euro lediglich für den Bundeshaushalt; dazu kommen dann noch die Ausgaben von Ländern und Kommunen.⁷⁷

Die Probleme, die sich aus diesen Zahlen auch im Hinblick auf die Demokratieentwicklung in Deutschland ergeben, betreffen allerdings weniger die hohen Kosten, die immer wieder gegen eine liberale Flüchtlings- und Migrationspolitik ins Feld geführt werden. Denn selbst auf dem Höhepunkt der sogenannten Flüchtlingskrise 2015/16 betragen die „Flüchtlingskosten“ pro Bürger und Jahr nicht mehr als 163,48 Euro. Dies entsprach einem Anteil am Bruttoinlandsprodukt von 0,44 Prozent.⁷⁸ Zwar lag Deutschland damit anteilig am BIP hinter Schweden und Österreich auf Platz 3 aller europäischen Länder. Aber eine Erklärung für die öffentliche Kontroverse, die sich an der Flüchtlingsfrage entzündete, ist darin kaum zu finden.

Tatsächlich sind es vor allem die politischen Belastungen, die Sorgen bereiten. In erster Linie ist dabei die Tatsache zu nennen, dass die Zahl der Flüchtlinge und Asylsuchenden 2015/16 förmlich explodierte: von 627 000 im Jahr 2014 auf 1,3 Millionen 2015. Im Jahr 2016 lag sie dann nochmals bei 1,26 Millionen und ging

⁷⁵ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl. Ausgabe: Dezember 2018. Tabellen, Diagramme, Erläuterungen (abgerufen am 3. Februar 2019).

⁷⁶ Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen des Bundes zur Unterstützung von Ländern und Kommunen im Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten und die Mittelverwendung durch die Länder im Jahr 2017, Berlin, 30. Mai 2018, S. 1.

⁷⁷ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19. Mai 2018, in: faz.net (abgerufen am 2. Februar 2019).

⁷⁸ Zahlenangaben nach: John Cosgrave u.a., Europe's refugees and migrants. Hidden flows, tightened borders and spiralling costs, in: Overseas Development Institute, Nr. 9/2016, S. 43-46.

europaweit erst 2017 – hauptsächlich aufgrund des EU-Türkei-Abkommens – auf 650 000 zurück. Die damit verbundene Berichterstattung in den Medien tat ein Übriges, um zwar einerseits Mitgefühl zu wecken und eine „Willkommenskultur“ hervorzurufen, aber andererseits die Angst vor „Überfremdung“ zu schüren. So hielten einer Umfrage in Sachsen zufolge 2017 und 2018 jeweils 56 Prozent der Befragten Deutschland für „gefährlich überfremdet“. 41 Prozent waren der Ansicht, dass Muslimen die Zuwanderung verboten werden sollte.⁷⁹

Zweitens bereitete Sorge, dass die überwiegende Zahl der Asylbewerber aus muslimischen Ländern kam. Tatsächlich stammten seit 2014 53 Prozent der vom UNHCR registrierten Flüchtlinge aus Syrien, Afghanistan und Somalia, dichtauf gefolgt vom Irak und dem Iran. Die schon genannten, vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge veröffentlichten Zahlen ergeben für Deutschland ein ähnliches Bild: Stets waren Syrien, der Irak und Afghanistan die häufigsten Herkunftsländer; danach folgten Eritrea und der Iran.⁸⁰ Zusammen mit den etwa 4,7 Millionen Muslimen, die vor der Fluchtbewegung 2015/16 bereits in Deutschland lebten (dies entsprach 5,7 Prozent der Gesamtbevölkerung) und von denen rund 63 Prozent einen türkischen Migrationshintergrund besaßen, folgte daraus die Befürchtung, dass die politische Kultur in Deutschland sich mittelfristig ändern und die freiheitlich-demokratische Grundordnung Schaden erleiden könnte.

Die genannten Befürchtungen führten – drittens – auch zu einem Wiedererstarren der rechtspopulistischen „Alternative für Deutschland“ (AfD). Am 14. April 2013 als Euro- und EU-kritische Partei gegründet und mit der Euro-Krise in den Umfragewerten bis auf 10 Prozent im September 2014 rasch gewachsen, versank sie vor der Flüchtlingskrise 2015 mit nur noch 3 Prozent beinahe wieder in Bedeutungslosigkeit. Mit dem Anwachsen des Flüchtlingsstroms, als sich die AfD verstärkt dem Thema Flüchtlinge zuwandte und – ebenso wie die Pegida-Bewegung – auf die Angst vor drohender Überfremdung abzielte, stiegen die Werte erneut rasant an und erreichten im Januar 2016 schon wieder die 10-Prozent-

⁷⁹ „Umfrage: Jeder zweite Sachse hält Deutschland für ‚überfremdet‘“, in: Die Welt, 13. November 2018.

⁸⁰ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Migrationsbericht 2016/2017: Zentrale Ergebnisse (abgerufen am 3. Februar 2019).

Marke.⁸¹ Die Auswirkungen, die das Erstarken der AfD – bei gleichzeitigem Zerfall der SPD und dem Abstieg der CDU/CSU – auf das deutsche Parteiensystem haben könnte, sind noch nicht abzusehen. Die mögliche Bedrohung der Stabilität der deutschen Demokratie, die, anders als die demokratischen Ordnungen in Großbritannien und den USA, keine lange Tradition besitzt und daher über ein geringeren Vertrauensvorschuss bei der Bevölkerung verfügen dürfte, ist jedoch offenkundig.

Viertens schließlich hat die Flüchtlingskrise auch Europa und die Europäische Union tief gespalten. Nachdem die Dublin-Regeln auf dem Höhepunkt der Krise 2015 zeitweise außer Kraft gesetzt worden waren – nicht zuletzt durch Deutschland – und damit EU-Recht gebrochen wurde, gilt das Dublin-System praktisch als gescheitert. Eine Quotenregelung zur Verteilung der Flüchtlinge wurde schon im Juni 2015 von den Visegrád-Staaten und Großbritannien strikt abgelehnt und in Referenden im August 2015 in den jeweiligen Ländern bestätigt. Dies könnte künftig die Tragfähigkeit aller EU-Verträge und damit die Integrationskraft der EU beeinträchtigen. Auch die Volksabstimmung über den Austritt Großbritanniens aus der EU, bei der am 23. Juni 2016 51,89 Prozent der Briten für den Austritt votierten, wurde maßgeblich von der Migrationsfrage beeinflusst. Zudem ist ein Erstarken rechts- und linkspopulistischer Bewegungen in ganz Europa zu beobachten, das Folgen für die demokratische Grundstruktur haben könnte. So stellen rechtspopulistische Parteien inzwischen den Regierungschef in Polen und Ungarn. In Norwegen, Österreich, Italien, Griechenland, Lettland und Bulgarien sowie der Schweiz und der Slowakei sind rechtspopulistische Parteien an der Regierung beteiligt. In Dänemark wird eine Minderheitsregierung durch eine rechte Gruppierung toleriert. Der Linkspopulismus spielt demgegenüber eine geringere Rolle. In Italien besteht seit dem 1. Juni 2018 jedoch eine Koalitionsregierung der 2009 von dem Kabarettisten Beppe Grillo gegründeten europaskeptischen und populistischen Cinque-Stelle-Bewegung (MoVimento 5 Stelle, M5S) mit der rechtspopulistischen Lega Nord unter Regierungschef Luigi Di Maio von der Fünf-Sterne-Bewegung. Auch in diesem Fall sind die politischen Konsequenzen für Europa – und damit nicht zuletzt für Deutschland, das nahezu unauflöslich mit Europa verbunden ist – noch unabsehbar.

⁸¹ Umfragewerke im Langzeitvergleich: Die Fieberkurve der AfD, in: Der Stern, 20. Januar 2016.

3. Terrorismus: eine überschätzte Gefahr?

Demgegenüber wird niemand behaupten, dass der internationale Terrorismus eine ernsthafte Gefahr für die europäischen Demokratien darstellt. Dies gilt für die Auswirkungen möglicher terroristischer Aktivitäten von Attentätern, die aus ihren jeweiligen Herkunftsländern direkt nach Europa eingeschleust werden, ebenso wie für terroristische Anschläge, die von Flüchtlingen verübt werden könnten. So kamen nach einer Berechnung des National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism an der University of Maryland von 2000 bis 2015 in Europa insgesamt 675 Menschen durch den Terrorismus ums Leben.⁸² Verheerende Anschläge mit vielen Toten gab es zum Beispiel 2004 bei der Explosion von zehn Bomben im Metrosystem von Madrid, 2005 bei vier Anschlägen auf das öffentliche Transportsystem in London und 2015 bei Terroranschlägen in Paris auf die Redaktion des Satire-Magazins „Charlie Hebdo“ und einen jüdischen Supermarkt sowie wenig später bei Attacken auf Restaurants, Bars und den Klub „Bataclan“. Weitere Gewaltakte mit vielen Toten und Verletzten wurden 2016 bei einem Doppelanschlag auf den Flughafen und eine Metrostation in Brüssel sowie bei zwei Terrorfahrten mit Lkws in Nizza und Berlin verübt. In Nizza starben dabei am 4. Juli, dem französischen Nationalfeiertag, 84 Menschen; in Berlin, wo ein 24jähriger Tunesier einen Lastwagen auf den Weihnachtsmarkt am Breitscheidplatz an der Gedächtniskirche lenkte, waren es 12; weitere 55 wurden verletzt. Eine große Zahl von Toten gab es schließlich auch bei einem Selbstmordattentat in Manchester 2017 und, ebenfalls 2017, bei einem weiteren Terroranschlag mit einem Lkw in der Innenstadt von Barcelona.⁸³

Alle diese Anschläge wurden von islamistisch motivierten Tätern verübt. Dies galt auch für eine Reihe kleinerer Fälle in Deutschland, etwa die Beil- und Messerattacke am 18. Juli 2016 in einer Regionalbahn bei Würzburg und, wenige Tage später, für den Sprengstoffanschlag in der Innenstadt von Ansbach am 24. Juli 2016. Ihnen gegenüber stand nur ein – allerdings äußerst brutaler und folgenschwerer – Terroranschlag von rechts, als der norwegische Nationalist Anders Breivik 2011 zunächst in Oslo eine Bombe detonieren ließ, bei deren Explosion

⁸² National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START), Global Terrorism Database 2016, University of Maryland (abgerufen 2. Februar 2019).

⁸³ Die verheerendsten Terroranschläge in Westeuropa seit 9/11, in: Neue Zürcher Zeitung, 18. Oktober 2018.

acht Personen starben, und anschließend ein Sommerlager der Jugendorganisation der sozialdemokratischen Arbeiterpartiet in Utøya überfiel, wo er 69 Personen tötete, vor allem Jugendliche. Als Motiv für seine Tat gab Breivik an, Norwegen gegen den Islam und den „Kulturmarxismus“ verteidigen zu wollen. Er habe die regierenden Sozialdemokraten „so hart wie möglich“ treffen wollen, da sie stark zum „Massenimport von Moslems“ nach Norwegen beigetragen hätten.⁸⁴

In Deutschland gab es seit 1990 nach Angaben der Bundesregierung zwar auch 76 Tötungsdelikte von Rechtsextremisten mit 83 Todesopfern und allein in den ersten vier Monaten des Jahres 2018 bereits 3714 Straftaten von Neonazis und anderen Rechten, darunter 174 Gewaltdelikte, bei denen 132 Menschen verletzt wurden.⁸⁵ Aber insgesamt ging die rechtsextreme Gewalt in Deutschland, bei denen Todesopfer zu beklagen waren, seit 2003 kontinuierlich zurück. Während 1992 noch 25 Menschen auf diese Weise ums Leben kamen, waren es von 1993 bis 2003 durchschnittlich noch zehn pro Jahr und seit 2009 nur noch einer, maximal zwei pro Jahr. Allerdings registrierte das Bundeskriminalamt seit 2015 eine drastische Zunahme von Angriffen auf Flüchtlingsunterkünfte und flüchtlingsfeindliche tätliche Attacken auf Einzelpersonen, bei denen allein 2016 mindestens 560 Menschen verletzt wurden. Die Zahl der Angriffe auf Unterkünfte nahm von 177 im Jahr 2014 auf 1031 im Jahr 2015 zu. 2016 betrug sie 988, 2017 „nur“ noch 264. Tätliche Angriffe auf Einzelpersonen wurden 2014 insgesamt 81 registriert, 2015 aber schon 190, 2016 385 und 2017 immer noch 326.⁸⁶

Das waren bedauerliche Zahlen. Sie zeigen aber auch, dass weder vom Terrorismus noch von rechtsextremistischen Gewalttätern eine ernsthafte Gefahr für den demokratischen Rechtsstaat ausging. Der frühere Innenminister Gerhart Baum

⁸⁴ Ville strupe videre rekruttering til Arbeiderpartiet, in: Dagbladet, 25. Juli 2011 (abgerufen am 4. Februar 2019). Siehe auch Åsne Seierstad, *Einer von uns. Die Geschichte eines Massenmörders*. Aus dem Norwegischen und Englischen von Frank Zuber und Nora Pröfrock, Zürich 2016.

⁸⁵ Frank Jansen, „Mehr Tote durch rechte Gewalt seit 1990 als bekannt“, in: Der Tagesspiegel, 18. Juni 2018 (abgerufen am 4. Februar 2019).

⁸⁶ Jörg Diehl, BKA-Warnung vor Gewalt. Mehr als 500 Angriffe auf Flüchtlingsheime, in: Spiegel Online, 22. Oktober 2015 (abgerufen am 3. Februar 2019); Jörg Diehl, Gewaltwelle. BKA zählt mehr als tausend Attacken auf Flüchtlingsheime, in: Spiegel Online, 28. Januar 2016 (abgerufen am 3. Februar 2019); „Kriminalität: BKA-Chef warnt vor Gefahr neuer rechter Terrorzellen“, in: Süddeutsche Zeitung, 25. Juni 2016; „Rechte Angriffe auf Flüchtlingsheime: 251 Fälle bis Mitte Dezember“, in: taz.de, 22. Dezember 2017 (abgerufen am 3. Februar 2019).

(FDP) bemerkte dazu am 18. April 2018 im *Handelsblatt*, selten habe das Thema innere Sicherheit eine so hohe Reizbarkeit ausgelöst wie heute. Doch nicht der Terrorismus sei „der größte Feind unserer Demokratie“, sondern „wie die Politik auf ihn reagiert“. Statt die Angst zu moderieren, werde sie „politisch instrumentalisiert“. ⁸⁷ Baum widersprach damit dem bayerischen Innenminister Joachim Herrmann, der kurz zuvor bei der Präsentation des bayerischen Verfassungsschutzberichts 2017 am 4. April 2018 erklärt hatte: „Die größte Bedrohung geht für unsere Demokratie vom islamistischen Terrorismus aus.“ ⁸⁸ Es gebe, so Herrmann, „rund 18.410 Extremisten in Bayern“, unter denen Islamisten mit 4070 den größten Anteil einnehmen. Von den 70 aus Bayern nach Syrien und Irak ausgereisten Islamisten (deutschlandweit waren es rund 1000) seien inzwischen 26 nach Bayern zurückgekehrt. Doch zugleich beruhigte Herrmann: „Wir haben Gott sei Dank und wegen des Vorgehens der Sicherheitsbehörden keinen Anschlag gehabt, aber wir sehen an den Anschlägen in anderen Ländern, dass die Gefahr weiter besteht.“ ⁸⁹

4. Globalisierung und Kontrollverlust

Weniger greifbar und dennoch möglicherweise bedrohlicher für die demokratische Entwicklung in Deutschland (und Europa) als der Terrorismus ist die Globalisierung. Darüber, was genau unter dem Begriff „Globalisierung“, der offenbar 1983 von Theodore Levitt an der Harvard Business School mit seinem Essay „The Globalization of Markets“ geprägt wurde, zu verstehen ist, gehen die Meinungen auseinander. ⁹⁰ Unstrittig ist, dass die ökonomische Komponente dominiert: mit einer Steigerung der Warenexporte von 1960 bis 2017 um 1799 Prozent, einer Verhundertfachung der direkten Auslandsinvestitionen seit 1970 und einer Steigerung des Welthandelsvolums um das 63-Fache von 0,3 Billionen US-Dollar auf 18,9 Billionen. Einen ähnlich starken Zuwachs gab es beim Gütertrans-

⁸⁷ Gerhart Baum, Terrorismus ist nicht der größte Feind unserer Demokratie, in: *Handelsblatt*, 18. April 2018 (abgerufen am 4. Februar 2019).

⁸⁸ Heinrich Maetzke, Mehr als 18.400 Extremisten in Bayern, in: *Bayernkurier*, 6. April 2018 (abgerufen am 4. Februar 2019).

⁸⁹ Ebd.

⁹⁰ Theodore Levitt, The Globalization of Markets, in: *Harvard Business Review*, 61. Jg. (1983), Nr. 3, S. 92.

port und beim Personenverkehr. So stieg allein der Umfang der zur See transportierten Waren von 10 700 Milliarden Tonnen-Meilen 1970 auf 52 600 Milliarden 2017. Im Personenverkehr wurden weltweit auf Auslandsflügen 2014 mehr als 1,3 Milliarden Passagiere befördert. Die Zahl der Telefonanschlüsse verzehnfachte sich.⁹¹ Vor allem jedoch wirkte sich die Revolution im Internet aus, das 1990 im Bereich der privaten Nutzung praktisch noch keine Rolle spielte, während die Zahl der Nutzer 2001 bereits bei 495 Millionen lag, 2010 dann bei rund 2 Milliarden und 2015 bei mehr als 3 Milliarden. Seit Beginn des neuen Jahrtausends sind alle Staaten mit dem Internet verbunden.⁹²

Die Globalisierung von Wirtschaft und Kommunikation hatte zugleich gravierende Auswirkungen auf die Politik. Von einer „Globalisierung der Politik“ zu sprechen, scheint übertrieben, da die meisten politischen Akteure immer noch in nationalen oder bestenfalls regionalen Bezügen denken. Neben traditionellen internationalen Einrichtungen wie der OECD, dem IWF oder der Weltbank, die bereits nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffen wurden, hat jedoch die Zahl der internationalen Vereinbarungen und Verträge in den vergangenen Jahrzehnten stark zugenommen; sie dürfte heute bei rund 30 000 liegen. Die Zahl internationaler Organisationen beträgt rund 5 000, die teils staatlich, teils nichtstaatlich sind. Außerdem gibt es inzwischen so etwas wie eine internationale Öffentlichkeit, die auf einer global orientierten medialen Berichterstattung basiert.⁹³

Diese Entwicklung hat allerdings nicht zu der von Ulrich Beck 1997 prognostizierten „Weltgesellschaft“ geführt, in der nationale Grenzen im Sinne der „Globalität“ aufgehoben sind.⁹⁴ Vielmehr wird die Globalisierung, die vor allem aus ökonomischer Perspektive begrüßt wird, inzwischen auch stark kritisiert. Da sie sich in der Praxis in einem neoliberalen Sinne auf Märkte und Geschäftsbeziehungen konzentriert, wird befürchtet, dass Arbeitnehmerrechte und ökologische Standards,

⁹¹ Entwicklung des grenzüberschreitenden Warenhandels, aus: Zahlen und Fakten. Globalisierung, bpb (abgerufen am 4. Februar 2019); Ausländische Direktinvestitionen (ADI) pro Jahr, aus: Ebd.; Handel und Investitionen, aus: Ebd.

⁹² Informations- und Kommunikationstechnologie, aus: Zahlen und Fakten. Globalisierung, bpb (abgerufen am 4. Februar 2019).

⁹³ Vgl. allgemein Peter E. Fäßler, Globalisierung. Ein historisches Kompendium, Köln 2007; sowie Andreas Niederberger und Philipp Schink (Hrsg.), Globalisierung. Ein interdisziplinäres Handbuch, Stuttgart 2011. Zur geschichtlichen Entwicklung siehe Jürgen Osterhammel und Niels P. Petersson, Geschichte der Globalisierung. Dimensionen, Prozesse, Epochen, München 2003 (5. Aufl. 2012).

⁹⁴ Ulrich Beck, Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung, Frankfurt am Main 1997.

aber auch die Universalisierung von Menschenrechten und letztlich auch die Entwicklung der Demokratie dahinter zurückstehen werden. Während Lobbygruppen zentralen Einfluss gewinnen, blieben, so der Vorwurf, die Interessen der Bürger weitgehend unberücksichtigt. Möglich erscheint aber auch ein allgemeiner „Staatszerfall“, bei dem die bisherigen Staaten – und insbesondere die westlichen Demokratien – von mächtigen Konzernen und informellen Netzwerken überlagert und entmachtet werden könnten, so dass sie ihre politische Gestaltungsfähigkeit einbüßen würden. Die Diskussion um den eingangs bereits erwähnten Begriff der „Postdemokratie“ gehört in diesen Zusammenhang.

Eine frühe und berechtigte Warnung sprach deshalb Ralf Dahrendorf im November 2000 aus, als er in der Zeitschrift *Merkur* die Entstehung einer neuen „globalen Klasse“ und das Aufkommen eines neuen „Autoritarismus“ als Folge der Globalisierung beklagte und erklärte, dadurch werde die Freiheit des Menschen gefährdet, wenn es keine ausreichend starke politische Gegenkraft gebe.⁹⁵ Allein der demokratische Nationalstaat mit seinen Grenzen, so Dahrendorf, biete eine „funktionierende Form für demokratische Verhältnisse“. Kräfte, die darüber hinausgingen, würden sich der demokratischen Kontrolle entziehen.⁹⁶ Dahrendorf warnte also vor einem „Kontrollverlust“ durch Globalisierung, durch den die Funktionsfähigkeit der Demokratien beeinträchtigen werden könne. Ob und inwieweit es möglich wäre, die politischen Auswirkungen der Globalisierung im Interesse der Wahrung von Freiheit, Rechtsstaat und Demokratie zu begrenzen, ist eine Frage, die von der Politik selbst zu beantworten sein wird.

Entsprechende Fragen stellte 1999 – ein Jahr vor Dahrendorf – auch der Tübinger Philosoph Otfried Höffe: Übernehmen die Märkte künftig die Politik und sogar die Gesetzgebung? Werden die heute armen Länder in Zukunft weniger arm sein? Wie lässt sich die Globalisierung der Märkte von einer Globalisierung organisierter Kriminalität trennen? Aber Höffe fragte auch: Bietet die wirtschaftliche Globalisierung nicht erstmals Chancen für eine Preisgabe des Nationalstaates? Kann und sollte das Ziel nicht nur eine Transnationalisierung der Märkte, sondern auch der Politik sein? Und löst ein „Weltstaat“ schließlich die Staatenwelt ab, wie

⁹⁵ Ralf Dahrendorf, Die globale Klasse und die neue Ungleichheit, in: *Merkur*, 54. Jg. (2000), H. 619, S. 1057-1068.

⁹⁶ Ebd.

wir sie heute kennen? Im Gegensatz zu Dahrendorf, der eher pragmatisch argumentierte, entwarf Höffe in seiner Antwort auf diese Fragen jedoch lediglich die „Utopie“ – wie er sie selbst nannte – einer „föderalen Weltrepublik“, zu der wir verpflichtet und „schon ein wenig unterwegs“ seien.⁹⁷ Es war ein philosophisch interessanter Versuch, der aber wenig realitätsbezogen blieb.

In einer neueren Studie warnte auch der Ökonom Dani Rodrik, der an der John F. Kennedy School of Government der Harvard University lehrt, davor, bei der Debatte um den Freihandel vor allem die Frage der Verteilung seiner Früchte in den Vordergrund zu stellen und die Sorge um die demokratische Selbstbestimmung der involvierten Länder zu vernachlässigen. Denn bei einer sehr weitgehenden Öffnung, die Rodrik als „Hyperglobalisierung“ bezeichnet, könne eine demokratische Selbstbestimmung auf der Ebene des Nationalstaats nicht mehr aufrechterhalten werden. Dann stehe man vor der Wahl: Entweder gebe man die demokratische Selbstbestimmung auf – oder den Nationalstaat. Der Konflikt zwischen demokratischer Selbstbestimmung und Hyperglobalisierung ergebe sich daraus, dass die wirtschaftliche Integration auf weltweiter Basis den einzelnen Ländern nur noch wenig Freiraum lasse, wie sie ihre Wirtschaft regulieren und welche Grenzen sie den Unternehmen auf ihrem Territorium vorgeben wollten und welche Staatsausgaben- oder Sozialpolitik sie verfolgen könnten. Wenn der Volkswille dort nicht mit den Erfordernissen des Gesamtgebildes zusammengehe, werde er letztlich missachtet.⁹⁸ Umgekehrt, so Rodrik, bestehe die Gefahr, dass eine zu weit gehende Globalisierung zum Legitimationsverlust von wirtschaftlicher Öffnung und Freihandel führe und damit in einen gefährlichen und für alle schädlichen Protektionismus umschlagen könne.⁹⁹

⁹⁷ Otfried Höffe, *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, München 1999. Siehe hierzu auch Bernhard Taurek, *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, in: Deutschlandfunk, 28. Februar 2000 (abgerufen am 4. Februar 2019).

⁹⁸ Dani Rodrik, *Put Globalization to Work for Democracies*, in: *The New York Times*, 17. September 2016 (abgerufen am 4. Februar 2019). Siehe auch Markus Diem Meier, „Globalisierung bedroht die Demokratie“, in: *Tages-Anzeiger*, 26. September 2019.

⁹⁹ Ebd.

5. Die Europäische Union – eine Gefahr für die demokratische Legitimität?

Ähnlich wie die Globalisierung, allerdings institutionell bedingt, könnte auch von der Europäischen Union eine Gefahr für die demokratischen Ordnungen seiner Mitgliedstaaten ausgehen. Dass die EU für sich genommen ein Demokratiedefizit aufweist, ist alles andere als neu, denn ihre Entscheidungsprozesse, vor allem was die Politik der Kommission anbetrifft, sind vielfach nicht demokratisch legitimiert. Der Brüsseler Bürokratie mangelt es an Transparenz, ihre Regelungen und Vorschriften, insbesondere hinsichtlich des Binnenmarktes, sind häufig unübersichtlich und verwirrend. Selbst das Europäische Parlament, das inzwischen zu einem gleichberechtigten Gesetzgebungsorgan neben den nationalen Parlamenten geworden ist, steht in dem Ruf, eine Versammlung zweitrangiger Abgeordneter zu sein, die in den nationalen Einrichtungen keinen Platz mehr gefunden hätten. Viele Bürger der EU haben deshalb das Gefühl, in diesem Europa nicht mehr gut aufgehoben zu sein, zumal die Probleme mit dem Euro nicht ausgestanden sind, die Flüchtlingskrise zu einer tiefen Spaltung geführt hat und mit dem Referendum über ein Ausscheiden Großbritanniens aus der Gemeinschaft im Juli 2016 eine Entwicklung eingesetzt haben könnte, die auf Zerfall, nicht auf Konsolidierung hindeutet.¹⁰⁰

Freilich sind öffentlich geäußerte Untergangsszenarien, die auch den Zweck erfüllen, vor ihrem Eintreten zu warnen, immer stark von aktuellen Geschehnissen und Stimmungen abhängig. Aber ihnen liegen in der Regel doch strukturelle Probleme zugrunde, die sich im Einzelnen benennen lassen. In der Literatur jedenfalls ist zumindest eine beträchtliche Unsicherheit über die Situation in Europa festzustellen. So beklagte Robert Fischer bereits 2001 ein „Demokratiedefizit bei der Rechtsetzung durch die Europäische Gemeinschaft“.¹⁰¹ Hans Magnus

¹⁰⁰ Vgl. zum Beispiel „Minister Asselborn: ‚Der Zerfall Europas droht‘. Luxemburgs Außenminister Asselborn sieht EU in existenzieller Krise, in: dpa, 7. Juli 2018; ‚Wie jemand am Abgrund‘. Joschka Fischer warnt vor dem Ende der EU“, in: ntv, 30. Mai 2018; sowie der frühere Staatsminister im Auswärtigen Amt und europapolitischer Sprecher der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag Michael Georg Link, „Ein Zerfall der EU ist möglich, wenn nicht gegengesteuert wird“, in: Euractiv, 24. Juni 2018.

¹⁰¹ Robert Fischer, Das Demokratiedefizit bei der Rechtsetzung durch die Europäische Gemeinschaft, Dissertation, Universität Münster 2001. Ähnlich auch Gerd Strohmeier, Die EU zwischen Legitimität und Effektivität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 10/2007, S. 24-30, sowie Manfred G. Schmidt, Hat die Europäische Union ein Demokratiedefizit?, in: Ders., Demokratietheorien. Eine Einführung, 5. Aufl., Wiesbaden 2010, S. 399-411.

Enzensberger sprach 2011 vom „Monster Brüssel“.¹⁰² Jürgen Rüttgers und Frank Decker beschworen 2017 „Europas Ende“ und gleichzeitig einen Neuanfang sowie neue Perspektiven für die EU.¹⁰³ Ein „anderes Europa“, zumindest für die Eurozone, wollten auch Stéphanie Hennette, Thomas Piketty, Guillaume Sacriste und Antoine Vauchez.¹⁰⁴ Zumeist herrschte jedoch Ratlosigkeit, wie bei Dieter Grimm, der 2016 fragte: „Europa ja – aber welches?“¹⁰⁵ Nur Ulrike Guérot wusste in ihrem Entwurf einer „politischen Utopie“ schon 2016, „warum Europa eine Republik werden muss!“¹⁰⁶

Aber muss es das? Strukturell leidet die EU darunter, dass europäische Organe, insbesondere die Kommission, weitreichende Entscheidungen treffen und diese bürokratisch umsetzen, ohne über die eigentlich notwendige demokratische Legitimation zu verfügen. Institutionell wird bemängelt, dass vor allem im wichtigsten Gesetzgebungsorgan, dem Ministerrat, der aus Mitgliedern der jeweiligen nationalen Regierungen besteht, eine Trennung zwischen supranationaler Legislative und nationaler Exekutive fehlt. Ob dieser Mangel mit dem Vertrag von Maastricht, der eine Mitentscheidung durch das Europäische Parlament vorsieht, behoben wurde, ist fraglich, da der Rat gegenüber dem Parlament über die weitaus größere Macht verfügt und auch mehr Kompetenzen besitzt, zumal das Parlament ohnehin in der Kritik steht, zweitrangig besetzt zu sein. Der Streit zwischen Intergovernmentalisten und europäischen Föderalisten, die letztlich einen europäischen Bundesstaat – die „Vereinigten Staaten von Europa“ – anstreben, dürfte jedenfalls noch lange nicht beendet sein. Bis dahin bleibt die Europäische Union, entsprechend dem Vertrag von Lissabon, als „Verbund mit eigener Rechtspersönlichkeit“ das Werk souveräner Staaten. Gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Verträgen von Maastricht und Lissabon darf sich daran auch nichts ändern, solange das Grundgesetz gilt und solange das deut-

¹⁰² Hans Magnus Enzensberger, *Sanftes Monster Brüssel oder Die Entmündigung Europas*, Berlin 2011.

¹⁰³ Jürgen Rüttgers und Frank Decker (Hrsg.), *Europas Ende, Europas Anfang. Neue Perspektiven für die Europäische Union*, Frankfurt und New York 2017.

¹⁰⁴ Stéphanie Hennette, Thomas Piketty, Guillaume Sacriste und Antoine Vauchez, *Für ein anderes Europa. Vertrag zur Demokratisierung der Eurozone*, München 2017.

¹⁰⁵ Dieter Grimm, *Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie*, München 2016.

¹⁰⁶ Ulrike Guérot, *Warum Europa eine Republik werden muss! Eine politische Utopie*, Bonn 2016.

sche Volk in einer verfassunggebenden Volksabstimmung nichts anderes beschlossen hat.¹⁰⁷ Zudem lässt das Grundgesetz nach dem Urteil des Verfassungsgerichts eine Preisgabe der mit einer „Ewigkeitsgarantie“ versehenen Staatsprinzipien der Demokratie, des Rechtsstaates und der für die Achtung der Menschenwürde unentbehrlichen Substanz der Grundrechte ohnehin nicht zu.¹⁰⁸

Nach der Flüchtlingskrise und der damit einhergehenden Spaltung der EU, die durch die gemeinsame Haltung der kontinentaleuropäischen Mitgliedstaaten in den Verhandlungen über das britische Brexit-Referendum nur unwesentlich – und vermutlich auch nur zeitweilig – gemildert wurde, dürfte sich eine Mehrheit für eine Vertiefung der Integration in Europa allerdings ohnehin kaum noch finden lassen. Die Skepsis gegenüber der EU, die vor allem in einigen osteuropäischen Staaten, aber auch bei der gegenwärtigen Regierungskoalition in Italien besteht, könnte sogar dazu führen, dass die Erosion des „europäischen Projekts“ fortschreitet. Das allgemeine Anwachsen europakritischer populistischer Bewegungen in vielen Ländern – auch in Deutschland – ist jedenfalls ein untrügliches Zeichen, dass die Kritik, ja Ablehnung wächst. Vor diesem Hintergrund ist die Frage, ob „mehr Europa“ oder „weniger Europa“ einen Ausweg bieten würde, nahezu obsolet. Denn zunächst muss es darum gehen, das verlorengegangene Vertrauen der Bürger in die EU zurückzugewinnen und deutlich zu machen, welche historische Leistung mit der europäischen Integration nach dem Zweiten Weltkrieg erbracht wurde. Nur wenn dies gelingt, sind die Gefahren, die vom Demokratiedefizit in der EU ausgehen und die auf der nationalen Ebene immer wieder zu Vorbehalten gegenüber Entscheidungen aus Brüssel führen, zu vermeiden.

Dazu gehört allerdings auch die Rückbesinnung auf gemeinsame Werte, die in den Krisen und Diskussionen der vergangenen Jahre zunehmend in Vergessenheit geraten sind. Die Erneuerung der EU müsse deshalb, mahnt Heinrich August

¹⁰⁷ Vgl. hierzu BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30. Juni 2009, Rn. 179. Dort heißt es: „Die Wahlberechtigten besitzen nach dem Grundgesetz das Recht, über den Identitätswechsel der Bundesrepublik Deutschland, wie er durch Umbildung zu einem Gliedstaat eines europäischen Bundesstaates bewirkt werden würde, und die damit einhergehende Ablösung des Grundgesetzes ‚in freier Entscheidung‘ zu befinden. [...] Art. 146 GG bestätigt das vorverfassungsrechtliche Recht, sich eine Verfassung zu geben, aus der die verfasste Gewalt hervorgeht und an die sie gebunden ist. [...] Es ist allein die verfassungsgebende Gewalt, die berechtigt ist, den durch das Grundgesetz verfassten Staat freizugeben, nicht aber die verfasste Gewalt.“

¹⁰⁸ Siehe ebd., Rn 217.

Winkler, mit der Rettung ihrer normativen Grundlagen beginnen. Ohne Werte sei Europa nichts. Nur die liberalen Demokratien könnten das europäische Projekt retten.¹⁰⁹

Schlussfolgerungen

Wie die vorangegangenen Ausführungen gezeigt haben, ist die Demokratie nicht nur keine universell gültige Lebensweise bzw. Regierungsform, sondern kann vollständig bisher nur von etwa vier Prozent der Weltbevölkerung in Anspruch genommen werden. Selbst in ihrer abgeschwächten Variante – als „unvollständige Demokratie“ – ist sie weltweit nur in einem Drittel der Länder verwirklicht. Dies mag damit zusammenhängen, dass Demokratien grundsätzlich auf einem westlichen, vor allem angelsächsischen Wertegerüst beruhen, das von anderen Kulturen nicht geteilt wird. Im Umgang der verschiedenen Kulturen miteinander bedarf es deshalb eines sehr viel höheren Maßes an gegenseitiger Toleranz als bisher, um Konflikte und Gewalt zu vermeiden. Eine gewaltsame Durchsetzung demokratischer Prinzipien, wie sie mit dem Konzept des „regime change“ in der Tradition Woodrow Wilsons verfolgt wurde, hat sich im 20. Jahrhundert schon nach dem Ersten Weltkrieg als kontraproduktiv erwiesen und einen zweiten Weltkrieg zur Folge gehabt. Und auch nach 1945, besonders aber nach 1990, ist eine große Zahl von Konflikten und Kriegen wiederum aus Versuchen hervorgegangen, westliche Maßstäbe an das Verhalten anderer Kulturen und Religionen anzulegen.

Die Entwicklung in Deutschland, bei der es ein eigenständiges Bekenntnis zur Demokratie lange Zeit nicht gab, weil obrigkeitsstaatliche Modelle bevorzugt wurden, bietet dafür ein gutes Beispiel. Die Beseitigung der Monarchie 1918 führte nicht zu einer stabilen Demokratie, weil ihre Einführung auf amerikanischen bzw. westlichen Druck hin erfolgte und nicht aus eigenem Antrieb geschah, so dass es der Weimarer Republik an Befürwortern im Innern mangelte. Und als sich schließlich auch die äußeren Bedingungen – vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht

¹⁰⁹ Heinrich August Winkler, Ohne Werte ist Europa nichts. Abschied von einer Illusion: Nur die liberalen Demokratien können das europäische Projekt retten, in: Die Zeit, 30. November 2017, S. 9.

– ungünstig entwickelten, brach die Republik ohne viel Gegenwehr zusammen, wie die Zustimmung nahezu aller Parteien zum „Ermächtigungsgesetz“ 1933 zeigte.

Erst der zweite Anlauf 1945/49 gelang: diesmal allerdings auf der Grundlage des totalen Zusammenbruchs 1945, der – anders als nach 1918 – keine Flucht aus der Verantwortung mehr zuließ, und mit der dreifachen Absicherung durch den Kalten Krieg, die institutionelle Einbindung in die westliche Staatengemeinschaft und ein langanhaltendes „Wirtschaftswunder“, das mit dem „Korea-Boom“ 1950 begann und bis zur Ölkrise 1973 andauerte. Die daraus resultierende „Erfolgsgeschichte“ der Bundesrepublik wurde durch die Wiedervereinigung Deutschlands 1989/90 gekrönt, mit der sich jedoch die Rahmenbedingungen der deutschen Demokratie grundlegend änderten.

Zum einen wurde nun erkennbar, dass obrigkeitsstaatliche Grundhaltungen noch immer bestanden und mit der Eingliederung der ehemaligen DDR, wo es vierzig Jahre lang eine kommunistische Diktatur und auch davor keine nennenswerten Erfahrungen mit einer funktionierenden Demokratie gegeben hatte, neu belebt wurden. Dies könnte zum Problem werden, wenn sich die „Schönwetterlage“ der Weltpolitik und der Weltwirtschaft, die im Wesentlichen seit dem Zweiten Weltkrieg besteht, ändern sollte. Dann käme es zum Lackmustest, bei dem sich erweisen müsste, ob die Einwurzelung der Demokratie in der Bundesrepublik gelungen ist oder ob die Zeit seit 1949 noch zu kurz war, um – wie in Großbritannien oder den USA – eine wirklich gefestigte Demokratie mit eigener Tradition entstehen zu lassen.

Aktuelle Probleme und Risiken könnten dazu beitragen, diesen Test schon bald wahr werden zu lassen. Sie ergeben sich weniger aus einer unmittelbaren Bedrohung durch Krieg und Gewalt oder den internationalen Terrorismus, als vielmehr aus den innen- und parteipolitischen Verwerfungen in Europa nach der Flüchtlingskrise 2015, vor allem aber durch den Kontrollverlust nationaler Akteure, der einerseits auf die Globalisierung, andererseits auf die vielfach nicht demokratisch legitimierte supranationale Entscheidungsstruktur der Europäischen Union zurückzuführen ist. Wenn die Zustimmung der Menschen in Deutschland und Europa zur Demokratie, den jeweiligen Regierungen und der EU, die in jüngster Zeit

bereits stark gelitten hat, wie die Krise der europäischen Parteien und das Anwachsen populistischer Bewegungen verdeutlichen, nicht weiter verlorengelassen soll, bedarf es rasch politischer Antworten, die Lösungen für die drängendsten Probleme aufzeigen und damit neues Vertrauen erzeugen.