

Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld

Globale und demografische Herausforderungen – Gefährdungen oder neue Chancen der Demokratie?



„Die Verfassung, die wir haben [...], heißt Demokratie, weil der Staat nicht auf wenige Bürger, sondern auf die Mehrheit ausgerichtet ist.“ So definierte der griechische Staatsmann Perikles (ca. 490–429 v. Chr.) die Demokratie. Heute hat sich die Demokratie spätestens seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes als erfolgreichste Staatsform etabliert. Dennoch ist sie derzeit mit globalen und demografischen Herausforderungen konfrontiert, die sich sowohl als Gefährdungen wie auch als Chancen auswirken können. Die Prozesse der Globalisierung, neue globale Herausforderungen und die europäische Einigung führen zu einer Verlagerung der politischen Entscheidungskraft auf höhere Ebenen, was wiederum zu Bürgerferne und Legitimitätsverlust führen kann.

Deutschland wie auch andere Industrieländer stehen vor immensen strukturellen Herausforderungen aufgrund der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung. Der demografische Wandel ist ein scheinbar unaufhaltbares Phänomen in Deutschland. Aufgrund der geringen Fertilität und der gleichzeitig steigenden Lebenserwartung ist von einem doppelten Alterungsprozess der Gesellschaft die Rede. Es besteht die Gefahr, dass die Bürger aufgrund neuer Abhängigkeiten immer weniger in die politischen Entscheidungsprozesse eingebunden werden. Um die Demokratie im Hinblick auf diese Herausforderungen als politische Ordnung und Lebensform auf allen Ebenen zu erhalten und zu stärken, ist die Anpassung demokratischer Verfahrensweisen an die jeweils aktuellen politischen, kulturellen, sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen erforderlich. Dies kann nur durch die Einbeziehung des Bürgers in den politischen Prozess geschehen.

Legitimitätsverlust, Intransparenz und das steigende Sicherheitsbedürfnis

Derzeit besteht weltweit dringender Handlungsbedarf zur Lösung globaler Probleme, beispielsweise im Bereich ökologischer Nachhaltigkeit oder in der Entwicklungspolitik. Insbesondere die Klimaerwärmung, die Reduktion der Biodiversität oder die zunehmende Erschöpfung nicht erneuerbarer Ressourcen betrifft Menschen auf der ganzen Welt und wirkt sich dauerhaft negativ auf unser Leben aus. Diesen Herausforderungen ist auf globaler Ebene nur schwer zu begegnen, da auch der Aufbau einer handlungsfähigen Weltregierung in absehbarer Zeit nicht zu erwarten ist. Auch das Ordnungssystem „Staat“ erweist sich als nicht geeignet zur Lösung

globaler Probleme. Die derzeitigen Herausforderungen überschreiten meist die Grenzen des Nationalstaates, und durch die Internationalisierung der sozialen, ökonomischen und kulturellen Entwicklungen vollzieht sich ein Souveränitätsverlust der Politik im eigenen Lande. Die Handlungsfähigkeit politischer und staatlicher Institutionen wird durch externe Einflüsse eingeschränkt, die zugleich die demokratische Legitimität der politischen Entscheidungsträger in Mitleidenschaft ziehen. Ein weiteres Problem hierbei ist die Bürgerferne und die damit verbundene schwere Abschätzbarkeit der Ergebnisse.

Ebenso können sich die europäische Einigung und der damit einhergehende Wandel der politisch-institutionellen Architektur auf die Demokratie auswirken. Die europäische Politik bestimmt maßgeblich die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen politischen Handelns in Deutschland. Die supranationale Verflechtung von Wirtschaft und Politik verringert die politische Steuerungsfähigkeit der Nationalstaaten, und die Identifikation demokratischer Verantwortung mit dem Gegenstand der Handlungszuständigkeit fällt immer schwerer. Im Inneren wird dieser Legitimitätsverlust durch den Eindruck verstärkt, dass sich die Entscheidungsebenen von Bund und Ländern gegenseitig blockieren. Schwierige Verhandlungsprozesse, die eine langwierige Konsenssuche einschließen, prägen den politischen Alltag. Die wechselseitige Abhängigkeit der Instanzen bei der Lösung immer komplexer werdender Probleme führt dazu, dass die einzelnen Standpunkte verschwimmen und die Zuordnung politischer Verantwortung äußerst schwierig wird. Im Ergebnis fehlt es sowohl an substantieller Politik als auch an demokratischer Rückkopplung. Infolge der wechselseitigen Abhängigkeiten werden politische



Entscheidungsprozesse immer undurchsichtiger, und die mangelnde Übereinstimmung zwischen Entscheidungskompetenz und Verantwortungsübernahme nährt Forderungen nach Entflechtung, Klärung der Entscheidungskompetenzen und stärkerer Eigenverantwortung.

Eine weitere Herausforderung für die Demokratie ist die Tatsache, dass Deutschland in vergleichsweise hohem Maße von einem Wandel der Altersstruktur betroffen ist. Laut Statistischem Bundesamt leben im Jahr 2050 voraussichtlich doppelt so viele 60-Jährige, wie Kinder geboren werden. Der Seniorenanteil heute beträgt 19%, im Jahre 2030 wird er 27 bis 30% betragen und im Jahre 2050 bei 33 bis 36% liegen. Die Geburtenhäufigkeit wird bei 1,2 bis 1,6 Kindern je Frau bleiben, d.h., jede folgende Frauengeneration wird zahlenmäßig kleiner sein als die ihrer Mütter (Statistisches Bundesamt 2009). Durch die steigende Anzahl älterer Menschen und damit der Zahl Pflegebedürftiger und Kranker nimmt auch die Bedeutung sozialer Sicherheit in Deutschland zu. Laut Bundesregierung wurden im Jahre 2008 bereits 281,6 Mrd. Euro (40,5% aller Sozialleistungen) für die Altersversorgung und 251,3 Mrd. (36,1% aller Sozialleistungen) für Gesundheitsleistungen ausgegeben (Bundesregierung 2009). Bei einer alternden Bevölkerung ist ein weiterer Anstieg dieser Summen unausweichlich. Behält man die aktuellen Sozialstrukturen bei, verschiebt sich somit durch die erhöhte Abgabenlast das Verhältnis zwischen Staat und Bürger. Der Bürger gerät zunehmend in Abhängigkeit des Staates, und seine demokratischen Gestaltungsmöglichkeiten verringern sich. Dieser Zustand wiederum hat Auswirkungen auf die gelebte Demokratie, da die demokratische Kontrolle staatlichen Handelns erschwert werden könnte. Das zunehmende Sicherheitsbedürfnis einer älteren Gesellschaft verstärkt diesen Trend und führt unter Umständen zu einer Verwerfung des vorrangigen politischen Ziels besserer Lebens- und Umweltbedingungen (Econsense 2006).

Im Besonderen sind auch lokale Gesellschaften, d.h. Städte und Kommunen, von globalen und demografischen Herausforderungen betroffen. Die Stadtstruktur ist gemeinhin als Ausdruck gesellschaftlicher Zustände und Entwicklungen zu betrachten und sowohl von globalen Rahmenbedingungen als auch von lokalen Besonderheiten geprägt. Durch veränderte wirtschaftliche und demografische Faktoren, wie dem Bedeutungsverlust traditioneller Standorte, der hohen Arbeitslosigkeit, der alternden Bevölkerung, der Zunahme von Zuwanderern oder der Pluralisierung der Lebensstile verändern sich auch die Handlungsspielräume lokaler Politik.

Die Einbeziehung der Bürgergesellschaft als Chance für die neue Demokratie

Die genannten Herausforderungen müssen jedoch nicht zwangsläufig Gefährdungen für die Demokratie als politisches System und Lebensstil darstellen, sondern sie können auch eine Chance für ein neues Verständnis von Demokratie bedeu-

ten. Durch eine Stärkung der lokalen Gesellschaft, also einer Verlagerung der Entscheidungsprozesse nach unten, lässt sich das demokratische System erneuern. Eine in allen Bereichen funktionierende Demokratie könnte die Legitimationsbasis der politischen Akteure wiederherstellen und das Vertrauen der Bürger in die Verfahren der Demokratie stärken. Ziel muss es also sein, den Bürger mit in die Verantwortung einzubeziehen und die Belange des Gemeinwesens entlang geteilter politisch-kultureller Werte zu gestalten. Ein Weg, auf dem dieses Ziel erreicht werden kann, ist die Stärkung der Bürgergesellschaft durch ein dialogorientiertes und partnerschaftliches Zusammenwirken aller Beteiligten aus Bürgerschaft, Politik und Wirtschaft auf der lokalen Ebene.

Die globalen und demografischen Herausforderungen müssen auf lokaler Ebene als Chance begriffen werden, was wiederum ein gewisses Maß an Modernisierungsbereitschaft, demokratischer Kultur und Willen, die ökonomischen und ökologischen Grundlagen zu erhalten und zu verbessern, voraussetzt. Dennoch sind Kommunen in ihrer politischen Reichweite sowie in ihren Gestaltungsmöglichkeiten im Gegensatz zu globalen Regimen oder Nationalstaaten eher beschränkt. Zunächst erscheint die Übertragung globaler und nationaler Verantwortung auf die Kommunen also problematisch, da sie stärker als alle anderen politischen Ebenen an die Entscheidungen höherer Ebenen gebunden sind und damit ihr Handlungsspielraum begrenzt ist. Auch die kommunale Selbstverwaltung in Deutsch-



Abb. 1: „In den Kommunen spielt die Musik!“ Brandwandgestaltung in Riesa (Foto: Jost)



land ist an entsprechende Rahmengesetze gebunden. Die politischen Prozesse sind komplex, da das Ineinandergreifen von Finanzierungen und Regelungen von EU, Bund, Ländern und Kommunen zu Intransparenz für den Bürger geführt hat.

Lokale Gemeinschaften sind jedoch der Ort, an dem sich der Bürger politisch engagieren kann, wo klare Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt werden und Erfolge gemessen werden können. Zudem ist zur Lösung globaler Herausforderungen, insbesondere im Bereich der ökologischen Nachhaltigkeit, wie dem sparsamen Umgang mit Wasser oder dem Schutz der Biodiversität auch die Verantwortung jedes einzelnen Bürgers gefragt. Weiterhin kann sich die Demokratie vor den demografischen Herausforderungen schützen, indem die Lebensinteressen aller beteiligten Bürger berücksichtigt werden. Das Engagement der Bürger auf lokaler Ebene ist also unverzichtbare Voraussetzung, um die derzeitigen globalen und demografischen Herausforderungen als Chance zu begreifen.

Partizipative Demokratie

Eine Möglichkeit zur Umsetzung von mehr Bürgerbeteiligung ist die Methode der Partizipativen Demokratie als Unterstützung der Repräsentativen Demokratie. Partizipative Demokratie meint eine engere Verzahnung von Bürger, Staat und Verwaltung im Sinne der Gemeinwohlorientierung. Dabei ist die Beteiligung verschiedener lokaler Akteure am demokratischen Prozess nicht statisch oder fest definiert, sondern zeichnet sich durch Selbstorganisation aus, die mit je adäquaten unterschiedlichen Motivationsstrukturen für die Beteiligung gekoppelt ist. Die Partizipative Demokratie greift die Grundwerte der Repräsentativen Demokratie wie Freiheit, Gleichheit und ein optimistisches Menschenbild auf und setzt diese praktisch im demokratischen Prozess ein. In diesem Sinne wird – ausgehend von dem Konzept der Verantwortungsgesellschaft – durch das ernste Angebot politischer Teilhabe jedem Akteur eine starke Eigenverantwortung zugesprochen.

Im Ergebnis wird damit die Identifikation eines jeden Einzelnen mit dem politischen Prozess und den demokratischen Verfahrensregeln gestärkt. Das System Partizipativer Demokratie ist heute so erfolgversprechend wie nie zuvor, da es postmaterialistische Werte, wie Emanzipation, Selbstbestimmung, Spontaneität und den Wunsch nach räumlich erweiterten sozialen Netzwerken aufgreifen kann. Da es netzwerkorientiert ist, werden die vorhandenen Strukturen und Ressourcen immer wieder neu gekoppelt. Die langfristige Orientierung in ergänzenden Strukturen über Wahlperioden hinaus, sichert zudem das Vertrauen in die Strukturen der politischen Teilhabe aller Bürger und damit das Vertrauen in das demokratische System.

Schlussbetrachtung

Ohne Frage können sich globale und demografische Herausforderungen also als Gefährdungen für die Demokratie aus-



Abb. 2: Kommunikation als Grundvoraussetzung für demokratische Prozesse (Brandenburg an der Havel, Foto: Jost)

wirken. Insbesondere besteht die Gefahr, dass Legitimitätsverlust, Intransparenz und der Vorrang von Sicherheit vor Freiheit zu Unverständnis sowie Gleichgültigkeit bei den Bürgern führen. Dies wiederum birgt das Risiko, dass der Staat nicht mehr auf die Mehrheit der Bürger, sondern nur noch auf wenige ausgerichtet ist. Perikles würde einen solchen Staat schon nicht mehr als Demokratie bezeichnen. Um diesen Risiken entgegenzukommen, muss der Bürger verstärkt in den demokratischen Prozess eingebunden werden. Dies geschieht am einfachsten auf lokaler Ebene. Die Herausforderungen betreffen jeden Einzelnen und selbst bei unaufhaltsamen Phänomenen muss es Aufgabe des Staates, der Wirtschaft und der Bürger sein, sich an der Gestaltung der Welt zu beteiligen und auf demokratische Weise an der Verbesserung der Lebensbedingungen für sich und andere mitzuwirken. Kommunen bilden hierbei die den Bürgern nächste politische Einheit und fördern bürgerschaftliches Engagement, demokratische Willensbildung und sozialen Zusammenhalt. Nur gemeinschaftlich können globale und demografische Herausforderungen als neue Chance für die Demokratie als Staatsform begriffen werden.

Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld

Lehrstuhl für politische Systeme und Europäische Einigung an der Ludwig-Maximilians-Universität München, Direktor des Centrums für angewandte Politikforschung (C-A-P) in München

Quellen:

Statistisches Bundesamt (2009): 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung 2009 – Annahmen und Ergebnisse. <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Bevoelkerung/Vorausberechnung-Bevoelkerung/InteraktiveDarstellung/InteraktiveDarstellung,templateId=renderPrint.psm1> (13.07.2010).

Bundesregierung (2009): Sozialbericht 2009. http://www.bmas.de/coremedia/generator/33916/property=pdf/a10109_sozialbericht_2009.pdf (13.07.2010)

Econsense, Forum für nachhaltige Entwicklung der deutschen Wirtschaft (2006): Die demografische Herausforderung bewältigen. http://www.econsense.de/_PUBLIKATIONEN/_ECONSENSE_PUBLIK/images/Arbeitsdokument_Demographie.pdf (13.07.2010).