



Zoltán Tibor Pállinger

Herausgeforderte Demokratie:
Zukunfts- oder Auslaufmodell?



Beiträge 27/2005

Beiträge Liechtenstein-Institut Nr. 27/2005

Die Verantwortung für die „Beiträge Liechtenstein-Institut“
liegt bei den jeweiligen Autoren.

Kontakt: Dr. Zoltán Tibor Pállinger (zp@liechtenstein-institut.li)

Zoltán Tibor Pállinger

**Herausgeforderte Demokratie:
Zukunfts- oder Auslaufmodell**

Erweitertes Manuskript eines Vortrages im
Liechtenstein-Institut vom 16. November 2004

Beiträge Nr. 27/2005 - ISBN 3-9522986-5-4

Fachbereich Politikwissenschaft

Liechtenstein-Institut, Auf dem Kirchhügel, St. Luziweg 2, FL-9487 Barendorn
Telefon (00423) 373 30 22 - Fax (00423) 373 54 22
<http://www.liechtenstein-institut.li> - admin@liechtenstein-institut.li

Inhaltsverzeichnis

1	AUSGANGSLAGE	1
2	DEMOKRATIEIMMANENTE HERAUSFORDERUNGEN	2
2.1	MEHRHEITSREGEL.....	2
2.2	POLITIKVERDROSSENHEIT.....	4
2.3	DOMINANZ DER MEDIEN?.....	5
2.4	ANTISYSTEMKRÄFTE.....	7
2.5	MANGELNDE ZUKUNFTSFÄHIGKEIT.....	9
2.6	REFORMBLOCKADEN.....	12
3	GLOBALE HERAUSFORDERUNGEN	14
3.1	TERRORISMUS ALS NEUE BEDROHUNG?.....	15
3.2	GLOBALISIERUNG.....	19
4	HERAUSFORDERUNGEN DER WESTLICHEN DEMOKRATIEN	24
4.1	DIE HERAUSFORDERUNGEN IM EINZELNEN.....	24
4.2	BEFUNDE.....	28
5	GEGENENTWÜRFE ZUR DEMOKRATIE	29
6	FAZIT	32
7	LITERATUR	35

1 Ausgangslage

Das renommierte Forschungsinstitut Freedom House hat das 20. Jahrhundert als das „Jahrhundert der Demokratie“ bezeichnet.¹ Tatsächlich hat die Anzahl von Staaten mit demokratischer Regierungsform im Verlaufe jenes Jahrhunderts beträchtlich zugenommen: Während es um 1900 keinen einzigen Staat gab, der die heutigen Minimalanforderungen an die Demokratie² erfüllte, waren es Mitte des Jahrhunderts 22, und im Jahr 2000 schliesslich konnten 119 Staaten als demokratisch gelten. Auch wenn dieser Anstieg nicht nur auf die Fortschritte bei der Demokratisierung, sondern auch auf die Entstehung von neuen Staaten zurückzuführen ist, hat doch der Anteil der Weltbevölkerung, der unter demokratischer Herrschaft lebt, in bedeutendem Ausmass von 0.0 % (1900) über 14,3 % (1950) auf 62,0 % (2000) zugenommen.³

Die Ausbreitung der Demokratie ist nicht auf die Ebene der realen Regierungssysteme beschränkt, sondern tritt auf der Ebene der politischen Ordnungsvorstellungen noch akzentuierter zutage. Kaum ein Regime kann es sich heute leisten, den Prinzipien der Demokratie nicht – zumindest verbal – die Reverenz zu erweisen, und praktisch alle Staaten verfügen – wenigstens auf dem Papier – über die für die Demokratie typischen Repräsentationsorgane. „Heute ist die politische Landkarte der Erde stärker denn je demokratisch eingefärbt. Alternative Ordnungsvorstellungen haben nicht nur ideologisch an Anziehungskraft verloren, auch faktisch scheint ihre Bedeutung zu schwinden.“⁴ Im westlichen Kulturkreis nimmt die Demokratie sogar eine Monopolstellung ein. Neben ihr werden keine anderen Regierungsformen geduldet, oder wie es in der „Charta von Paris“ heisst: „Wir verpflichten uns, die Demokratie als *einzig*e Regierungsform unserer Nationen aufzubauen, zu festigen und zu stärken.“⁵ Der Wegfall der Gegenentwürfe führt zu einer gewissen „Alternativlosigkeit der Demokratie“; sie wird auf sich selber zurückgeworfen, dabei treten ihre spezifischen Stärken und Schwächen klarer hervor. Damit rückt die Frage nach den Grenzen der Problemlösungskapazität und der Zukunftsfähigkeit demokratischer Verfahren verstärkt in den Vordergrund.

Ein Blick in die Geschichte lehrt uns, dass die Ausbreitung der Demokratie keineswegs linear erfolgte. Phasen verstärkter Demokratisierung wurden von Phasen des Rück-

¹ Freedom House (1999), S. 1.

² Das demokratische Minimum erfordert, dass in einem Staat freie, allgemeine und gleiche Wahlen verwirklicht sind. Staaten, die diese Minimalkriterien erfüllen, werden als „elektorale Demokratien“ bezeichnet. Vgl. Freedom House (2004).

³ Freedom House (1999), S. 2.

⁴ Merkel et al. (2004), S. 11.

⁵ Charta von Paris über ein neues Europa. Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs vom 21. November 1990 (Charta von Paris), abgedruckt in Bundeszentrale für politische Bildung (1999), S. 456 [Hervorhebung durch den Verfasser].

schritts abgelöst, in denen autoritäre Regierungsformen wieder an Terrain gewannen.⁶ Obwohl sich die Demokratien im Wettbewerb der Systeme bislang erfolgreich behauptet und bewiesen haben, dass sie in der Lage sind, auch neue Herausforderungen zu meistern, bleibt ungewiss, ob sich diese Tendenz auch in die Zukunft fortschreiben lässt.⁷ Die Demokratien sind heute mit neuartigen Herausforderungen konfrontiert, von denen wir noch nicht wissen, ob sie diese bewältigen werden.

Diese Arbeit will einerseits die wichtigsten Herausforderungen darstellen und andererseits die Stärken und Schwächen demokratischer Systeme im Umgang mit den angesprochenen Problemen erörtern. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei den westlichen Demokratien. Die Arbeit ist wie folgt aufgebaut: Zunächst werden die Herausforderungen dargestellt, die sich aus dem demokratischen Prozess selbst ergeben. In einem zweiten Schritt untersuchen wir globale Phänomene, wie den Terrorismus und die Globalisierung, die alle Staaten gleichermaßen betreffen. Anschliessend sollen Herausforderungen, die speziell für die westlichen Demokratien von Bedeutung sind, und Gegenentwürfe zur Demokratie erörtert werden. Abschliessend wird der Versuch gewagt, die Frage zu beantworten, wie die Chancen der Demokratie bei der Bewältigung der untersuchten Herausforderungen stehen.

2 Demokratieimmanente Herausforderungen

Wenn man Politik als einen Prozess zur Herstellung und Durchsetzung kollektiv verbindlicher Entscheide begreift, bezieht sich Demokratie in erster Linie auf das dazugehörige Verfahren und weniger auf den inhaltlichen Aspekt. In diesem Sinne stellt Demokratie einen Mechanismus zur Regulierung und Bearbeitung von gesellschaftlichen Konflikten dar. Dabei besteht jedoch die Möglichkeit, dass das demokratische Verfahren seinerseits Probleme generiert, welche die Demokratie in Frage stellen könnten. Im Folgenden sollen die wichtigsten diesbezüglichen Problemfelder aufgezeigt und auf ihr Gefährdungspotential hin untersucht werden.

2.1 Mehrheitsregel

In ihrem Kern besagt die Demokratie, dass Konflikte nicht durch Gewalt, Diktat von oben, Palaver oder andere Verfahren gelöst werden sollen, sondern durch abzählen oder genauer: die Anwendung des Mehrheitsprinzips.⁸ Dieser Grundsatz kann sowohl bei

⁶ Huntington (1991), S. 14.

⁷ Schmidt (2000), S. 534.

⁸ Jede Gesellschaft braucht Verfahren zur Konfliktlösung. Das Mehrheitsprinzip ist – obwohl alles andere als ideal – dasjenige Verfahren, das am besten den Anforderungen der Demokratie entspricht und sich historisch bewährt hat.

Wahlen als auch bei Sachabstimmungen angewendet werden. In den meisten Staaten beschränkt sich die Teilhabe des „Volkes“ auf nationaler Ebene auf die Wahl des Parlaments und allenfalls der Staatsoberhäupter, Sachentscheide sind seltener.⁹ In diesem Zusammenhang werden Wahlen und Repräsentation als *die* notwendigen Instrumente moderner (Massen-)Demokratien angesehen.¹⁰

Das Mehrheitsprinzip dient der Ermittlung eines – wie auch immer gearteten – Volkswillens. Dieses Konzept ist nicht unproblematisch und wurde im Laufe der Geschichte öfters kritisiert. Zuerst stellt die Mehrheitsregel kein qualitatives, sondern „bloss“ ein quantitatives Kriterium dar. Giovanni Sartori bringt diesen Befund lakonisch auf den Punkt: „Das Recht der Mehrheit bedeutet nicht, dass die Mehrheit auch Recht hätte.“¹¹ Die Anwendung des Mehrheitsprinzips birgt die Gefahr der Mehrheitstyrannie, d.h. die Ausbeutung der Minderheit durch die Mehrheit in sich. Aus diesem Grunde müssen Gesellschaften, die diesen Entscheidemechanismus anwenden wollen, Vorkehrungen zum Schutze der Minderheit treffen (verfassungsmässig garantierte Grundrechte, rechtsstaatliche Verfahren etc.). Auch garantiert die Mehrheitsregel nicht für die Rationalität und Qualität der Entscheide. Kenneth Arrow hat gezeigt, dass kein Abstimmungsverfahren, das mit den Grundprinzipien der Demokratie vereinbar ist, zu jedem Zeitpunkt die korrekte Abbildung des Mehrheitswillens garantieren kann.¹² Vielmehr sind die Resultate abhängig von der Reihenfolge, in der unterschiedliche Alternativen zur Abstimmung gelangen. Diese Tatsache unterstreicht die Bedeutung des Agenda Settings und zeigt auch die Manipulierbarkeit demokratischer Entscheide auf. Ausserdem können die Differenzierung der Gesellschaft und die damit verbundene Auflösung der Parteibindungen dazu führen, dass zufällige Mehrheiten entstehen, die sich fallweise neu zusammensetzen. Schliesslich bleibt auch festzuhalten, dass politische Entscheidungen in hohem Masse von früheren Entscheidungen mitbestimmt werden, was schnelle und bedeutende Änderungen verunmöglicht (Pfadabhängigkeit).

Wie sind nun diese Probleme einzuschätzen? Obwohl die Wahrscheinlichkeit unbeständiger, zufälliger Mehrheiten zunimmt, erscheint dieses Problem den Bestand der Demokratie nicht zu gefährden, so lange das Vertrauen der Bevölkerung in die Fairness des Verfahrens gewährleistet ist und Minderheiten nicht dauerhaft majorisiert werden. In den etablierten Demokratien mit gefestigtem Rechtsstaat erscheint daher die Diskussion um das Mehrheitsprinzip eher akademisch. In „defekten Demokratien“¹³ hingegen, in denen rechtsstaatliche Garantien für den Schutz von Minderheiten fehlen, können sich

⁹ Im Rahmen dieser Veranstaltungsreihe hat Dr. Wilfried Marxer das Thema der direkten Demokratie vertieft. Zur Verbreitung direktdemokratischer Verfahren vgl. Marxer (2004), S. 25f.

¹⁰ Sartori (1992), S. 40.

¹¹ Ibid., S. 140.

¹² Vgl. dazu Dahl (1989), S. 146.

¹³ Merkel et al. (2004), S. 65f.

diese Probleme als bestandesgefährdend erweisen.¹⁴ Das Aufkommen zahlreicher Secessionsbewegungen in den letzten Jahren ist beredtes Beispiel für diese Gefahr.

2.2 Politikverdrossenheit

Das Phänomen der Politikverdrossenheit ist nicht neu. Doch es scheint so, dass sich die Symptome in den letzten Jahren akzentuiert haben.¹⁵ In den westlichen Staaten lässt sich beobachten, dass die Parteien an Bedeutung verlieren. Während ihre Stammwählerschaft und die Zahl ihrer Mitglieder stetig sinken, nimmt das Vertrauen der Bevölkerung in die Parteien und in die Politiker ab. Verschärfend kommt hinzu, dass das Vertrauen auch in die politischen Institutionen und andere gesellschaftliche Grossorganisationen wie Kirchen oder Gewerkschaften ebenfalls nachlässt. Gleichzeitig mehren sich die Berichte über politische Skandale. Den Parteien traut man die Lösung der Probleme immer weniger zu, was dazu führt, dass nicht die grossen Oppositionsparteien, sondern eher Protest- und teilweise auch Antisystemparteien von der Malaise profitieren. Zahlreiche Personen, insbesondere auch Jugendliche, fühlen sich der Politik entfremdet. Diese Tendenzen werfen die Frage auf, ob ein grosser Teil der Gesellschaft sich von der Politik abwende.

Apathie und Indifferenz sind in den älteren Demokratien tatsächlich seit längerem verbreitet, aber die demokratische Ordnung ist sehr flexibel und hat bislang diese Herausforderungen verkraftet.¹⁶ Demokratie als Regierungsform geniesst weiterhin in allen Staaten eine hohe Wertschätzung.¹⁷ Die Bürgerinnen und Bürger wissen sehr wohl zu differenzieren, weshalb Unzufriedenheit mit der Leistung der Regierung die Demokratie selbst nicht in Frage stellt.¹⁸ Es ist zu vermuten, dass die Politikverdrossenheit mit zunehmender Individualisierung und Säkularisierung noch zunehmen wird, aber wahrscheinlich keine bestandesbedrohende Werte annehmen wird.¹⁹ Demgegenüber lassen sich in den westlichen Ländern auch gegenläufige Tendenzen beobachten: Die Menschen ziehen sich nicht generell von der Politik zurück, sondern engagieren sich eher auf einer selektiven Basis fallweise, sei es aus persönlicher Betroffenheit oder aus Interesse. Wichtig in diesem Zusammenhang ist, dass die besser ausgebildeten Bevölkerungsschichten hohes Interesse zeigen und bereit sind, sich für die Politik zu engagieren. Dies wiederum zeigt, dass sich – zumindest – die Eliten in den westlichen Ländern keineswegs von der Demokratie abwenden.

¹⁴ Schmidt (2000), S. 537f.

¹⁵ Im Folgenden stützte ich mich auf von Alleman (1995).

¹⁶ Schmidt (2000), S. 537.

¹⁷ Es bleibt noch darauf hinzuweisen, dass sich global betrachtet der Trend zur Demokratie fortsetzt [Karatnycky (2004), S. 3].

¹⁸ Klingemann (2000), S. 282.

¹⁹ Schmidt (2000), S. 537.

Die neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa waren nach dem Zusammenbruch des Staatssozialismus sowohl mit wirtschaftlichen als auch politischen Problemen konfrontiert. Der Übergang zur Demokratie brachte nicht überall den erhofften Wohlstand. Vielmehr ging die Wirtschaftsleistung in der ganzen Region temporär zurück, und breite Teile der Bevölkerung mussten – zumindest vorübergehend – wirtschaftliche Einbussen in Kauf nehmen. Aber auch in diesen Ländern reagierte die Bevölkerung in Einklang mit den demokratischen Prinzipien, indem sie die Regierungen abwählte, aber die Demokratie nicht in Frage stellte. Mittlerweile lässt sich festhalten, dass mitteleuropäischen und baltischen Staaten²⁰ als konsolidierte Demokratien angesehen werden können. Für sie gelten sinngemäss die Ausführungen zu den westlichen Staaten. Hingegen sind die Perspektiven der Demokratie in den nicht-konsolidierten restlichen postsowjetischen Republiken und auf dem Balkan ungewiss.²¹

2.3 Dominanz der Medien?

In Demokratien sind die Bürgerinnen und Bürger am Entscheidungsprozess mitbeteiligt. Dabei kommt den Medien die Aufgabe zu, Öffentlichkeit herzustellen.²² Sie müssen einerseits die für die Meinungsbildung relevanten Informationen verfügbar machen (Informationsfunktion) und andererseits ein Forum für die Klärung und die Diskussion von Meinungen zur Verfügung stellen (Artikulationsfunktion). Schliesslich tragen die Medien durch ihre Berichterstattung zur Kontrolle der Machthaber bei und ermöglichen es, Kritik an diesen zu formulieren (Kritik- und Kontrollfunktion). Mit dem gesellschaftlichen Wandel veränderte sich auch die Medienlandschaft. Die Berichterstattung über die Politik wurde zunächst vom politischen System aus gesteuert, dabei identifizierten sich die Medien mit den politischen Parteien und nahmen die Funktion eines Sprachrohrs für die politischen Eliten ein. Ab den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts begann sich das Mediensystem von der Politik zu emanzipieren. Zwar erfolgte das Agenda Setting immer noch vorwiegend durch die politische Elite, aber die Journalistinnen und Journalisten nahmen eine kritischere Position ein, die sich nicht mehr an den Parteieninteressen, sondern eher am öffentlichen Interesse orientierte. Seit Mitte der 90er Jahre können wir schliesslich eine neue Phase beobachten. Einerseits hat die Zahl und Verfügbarkeit der Medien enorm zugenommen (Stichwort: Informationsgesellschaft), andererseits sind die – nunmehr – privaten Medien den Zwängen des Marktes unterworfen. Die Konkurrenz um die Gunst der Zuschauer führt dazu, dass sich das Medienangebot drastisch Rich-

²⁰ Die meisten dieser Staaten sind mittlerweile Mitglieder der EU oder stehen kurz davor.

²¹ Schnetzer (2004), S. 1.

²² Im Rahmen dieser Veranstaltungsreihe hat sich Prof. Dr. Frank Marcinkowski eingehend mit dem Spannungsverhältnis zwischen dem politischen System und dem Mediensystem vor dem Hintergrund der Liechtensteinischen Abstimmungsdemokratie auseinandergesetzt. Im Folgenden stütze ich mich auf Marcinkowski (2004).

tung Unterhaltung verschoben hat und Konzentrationsprozesse in der Branche eingesetzt haben. Einerseits wird die Berichterstattung an den Wünschen des Publikums ausgerichtet. Dabei muss Politik verstärkt mit andern Angeboten um die Aufmerksamkeit der Zuschauer buhlen. In diesem Kontext nimmt die Medienlogik gegenüber der politischen Logik überhand: Politik muss mediengerecht aufgearbeitet und zum richtigen Zeitpunkt zur Verfügung gestellt werden. Andererseits können die Konzentrationsprozesse im Medienbereich zu einer Einschränkung der Meinungsvielfalt und zu einer ideologisch verzerrten Berichterstattung führen, weshalb sie potentiell demokratiegefährdend sind.²³

Obwohl die Massenmedien einen starken Einfluss auf die Politik haben, verstehen auch viele politische Akteure, die Medien für ihre Zwecke einzusetzen und zu instrumentalisieren. Politik und Medien sind zunehmend und eng verschränkt (Interdependenz).²⁴ Dabei macht das politische Handeln einen schleichenden Gestaltwandel vom „Selling“ zum „Marketing“ durch.²⁵ Während die Gestaltungsspielräume faktisch abnehmen und Politik vermehrt zu einem Interdependenzmanagement wird, nehmen die kommunikativen Anforderungen an die Politikerinnen und Politiker zu.²⁶ Gleichwohl ist die Politik diesen Tendenzen nicht hilflos ausgeliefert: Zum einen setzt sie die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Medien. Zum anderen ist in einem funktional differenzierten System die Eigengesetzlichkeit der Politik bis zu einem gewissen Grad resistent gegenüber der Medienlogik (hingegen wird ihre Vermittelbarkeit zunehmend erschwert).²⁷ Deshalb ist es übertrieben, von der „Kolonialisierung der Politik durch die Medien“²⁸ zu sprechen. Die Frage nach den Auswirkungen auf die Demokratie lässt sich somit nicht einfach beantworten. Es muss nach unterschiedlichen Typen²⁹ und Phasen der Politik³⁰ differenziert werden.³¹ Während die „Regelfallpolitik“ im Allgemeinen nicht von Interesse ist, erfährt die Politik bei „Innovationen“ eine stärkere Beeinflussung durch die Medien. Die Akteure sind sich dieser Tatsache bewusst und richten ihre Kommunikation danach aus. Dabei müssen sie versuchen, die Handlungsrationitäten der Politik und des Öffentlichkeitssystems gleichermaßen zu berücksichtigen und in ein temporäres Gleichgewicht zu bringen. „Wird dieser Zwang nicht beachtet, wird also die Politikdarstellung nicht mit der Herstellung von Entscheidungen verschränkt, so kann

²³ Schatz (1997), S. 13.

²⁴ Schulz (1997), S. 235.

²⁵ Sarcinelli (1997), S. 40.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid., S. 42.

²⁸ Vgl. Meyer (2001).

²⁹ Es lassen sich folgende Typen der Politik unterscheiden: Regelfallpolitik“ und „Innovationen.

³⁰ Der Politikzyklus umfasst die Phasen Problemartikulation, Problemdefinition, Politikdefinition, Programmentwicklung, Implementation und Evaluation.

³¹ Jarren/Donges/Weßler (1996), S. 12f.

dies zu Durchsetzungsschwierigkeiten und Legitimationsverlusten der Akteure führen.³² Die Einflussmöglichkeiten der Medien hängen auch von den unterschiedlichen Phasen des politischen Prozesses sowie vom Status des einzelnen Akteurs und der Akteurskonstellation ab. Grundsätzlich dürfte der Einfluss der Medien in den Phasen der „Problemartikulation“ und „Problemdefinition“ am grössten sein (Neuigkeitseffekt).³³

Abschliessend lässt sich festhalten, dass sich die Medien in den westlichen Demokratien von der Politik emanzipiert haben,³⁴ aber deswegen ist eine massive Verlagerung der Machtpotentiale von den politischen Akteuren zu den Medien nicht zu befürchten. Hingegen gerät das politische System unter einen wachsenden „Kommunikationsstress“.³⁵

2.4 Antisystemkräfte

Antisystemparteien haben in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in den etablierten Demokratien keine nennenswerte Rolle mehr gespielt.³⁶ Zum einen zeigt jedoch die historische Erfahrung, dass die Demokratie sehr wohl auch von extremistischen Kräften in ihrem Inneren bedroht werden kann.³⁷ Zum anderen sind nach dem Zusammenbruch des Staatssozialismus in den Staaten des ehemaligen Ostblocks vermehrt extremistische Gruppierungen in Erscheinung getreten, welche teilweise auch den Sprung in die Parlamente schafften. Vor diesem Hintergrund erfährt das „demokratische Dilemma“, ob Demokratien zur Aufrechterhaltung ihrer staatlichen Ordnung von ihren eigenen Grundsätzen abweichen dürfen, eine Zuspitzung.³⁸ Anders formuliert: „Soll die Demokratie die Freiheit ihrer Gegner und Feinde einschränken und damit ihre eigenen Prinzipien für eine bestimmte gesellschaftliche Gruppe aufheben?“³⁹ Im Folgenden sollen die wichtigsten Arten von Antisystemkräften und entsprechende Abwehrstrategien erläutert sowie die Chancen der Demokratien im Umgang mit ihnen abgewogen werden.

Der niederländische Extremismusforscher Cas Mudde unterscheidet vier Kategorien extremistischer Herausforderungen der Demokratie und empfiehlt nach Typen abgestufte Strategien im Umgang mit diesen:⁴⁰

³² Ibid.

³³ Ibid., S. 14.

³⁴ Schulz (1997), S. 241.

³⁵ Schatz (1997), S. 14.

³⁶ Schmidt (2000), S. 537.

³⁷ Das bekannteste Beispiel für diese Art der Bedrohung ist die Aushöhlung und Liquidierung der Weimarer Republik durch die NSDAP.

³⁸ Boventer (1985), S. 75.

³⁹ Klump (2001), S. 1.

⁴⁰ Vgl. Mudde (2003), S. 2.

Demokratische Ideen – demokratische Mittel

Zum Beispiel: Gewerkschaften, Think Tanks etc., die Alternativen zum Status Quo entwickeln. Diese Art der Herausforderung ist in unserem Kontext unerheblich, bildet sie doch einen unverzichtbaren Teil des demokratischen Diskurses.

1. *Undemokratische Ideen – demokratische Mittel*

Zu dieser Kategorie zählen Parteien der extremen Rechten oder Linken.

2. *Demokratische Ideen – undemokratische Mittel*

Zu dieser Kategorie lassen sich Teile der Anti-Globalisierungsbewegung, radikale Tierschützer und radikale Umweltgruppen zählen.

3. *Undemokratische Ideen – undemokratische Mittel*

Diese Gruppen bilden die radikalsten Gegner der Demokratie. Zu ihnen zählen gewalttätige Neonazi-Gruppen, links-extreme Terrorgruppen, fundamentalistische islamische Terrorzellen, der anarchistische „Schwarze Block“, der häufig bei Anti-Globalisierungsdemonstrationen in Erscheinung tritt.

Im Umgang mit extremistischen Herausforderungen lassen sich zwei idealtypische Modelle unterscheiden: das amerikanische und das deutsche.⁴¹ Während im ersten Modell der Staat die Grenzen der Meinungsäußerungsfreiheit sehr weit zieht und praktisch alle Ideen, seien sie demokratisch oder nicht, akzeptiert und nur bei gewalttätigen Aktionen einschreitet, werden im zweiten Modell, das häufig als streitbare oder wehrhafte Demokratie bezeichnet wird, nicht nur undemokratische Handlungen, sondern auch die Verbreitung undemokratischer Ideen verfolgt. In Tat und Wahrheit sind in der Praxis die Trennlinien zwischen den beiden Modellen nicht sehr trennscharf: So lässt sich in der Bundesrepublik eine zunehmende Zurückhaltung bei der Beschneidung der Meinungsäußerungsfreiheit extremistischer Gruppen beobachten, und auch in den USA werden extremistisch eingestufte Gruppen staatlich überwacht. Mudde empfiehlt im Umgang mit den Gruppierungen der 2. Kategorie eine Strategie, die weder die Organisationen noch ihre Anhänger aus dem demokratischen Prozess ausschliesst. Dabei sollen die demokratischen Parteien erstens eigene Lösungen für die von den Extremisten aufgeworfenen Probleme erarbeiten. Zweitens sollten sie diese Gruppierungen so normal wie möglich behandeln und in den politischen Prozess einbinden.⁴² Den Gruppierungen aus der 3. Kategorie muss unmissverständlich klar gemacht werden, dass die Anwendung von Gewalt nicht tolerierbar ist. Hingegen sollten ihre demokratischen Anliegen ernstgenommen werden, indem ihnen Gesprächsbereitschaft signalisiert und entsprechende Plattformen zur Verfügung gestellt werden. Die Gruppierungen der 4. Kategorie stellen die grösste Bedrohung für die Demokratien dar. Wir werden uns im Rah-

⁴¹ Ibid.

⁴² Als – erfolgreiche – Beispiele für diese Strategie lassen sich die Regierungsbeteiligung der FPÖ in Österreich oder etwa der Alleanza Nazionale in Italien aufführen.

men des Kapitels 3.1 detaillierter mit den Abwehrstrategien auseinandersetzen. An dieser Stelle soll nur festgehalten werden, dass es wichtig ist, dass sich die Demokratien bei der Abwehr extremistischer Herausforderungen an das Prinzip der Verhältnismäßigkeit halten, um nicht ihre grundlegenden Werte zu gefährden.

Demokratien verkörpern die „offene Gesellschaft“ par excellence und sind auf den Widerstreit konkurrierender Meinungen angewiesen. Sie stellen kein fest gefügtes Herrschaftskonstrukt dar, sondern ein „den politischen Interessen vorgelagertes Gefüge demokratischer Werte und, darauf aufbauend, bestimmter Prinzipien staatlicher Ordnung, um erstere zu gewährleisten“.⁴³ Als freiheitliche Ordnungen scheinen sie auf den ersten Blick in höherem Masse gefährdet als autoritäre Regimeformen, die die politischen Aspirationen ihrer Bürgerinnen und Bürger zu kontrollieren versuchen. Entgegen dem ersten Augenschein sind Demokratien jedoch viel besser gerüstet für den Umgang mit abweichenden Ideen als autokratische Regime. Einerseits stellt der demokratische Prozess sicher, dass auch Minderheiten ihre Ideen artikulieren können und diese öffentlich diskutiert werden. Dies führt dazu, dass Minderheiten nicht ausgeschlossen, sondern integriert werden. Andererseits verfügen Demokratien als Rechtsstaaten mit ausgebautem Grundrechtsschutz über eine hohe Legitimität bei der Abwehr extremistischer Gefahren. Daraus lässt sich ableiten, dass – zur Zeit zumindest – Antisystemkräfte keine akute Bedrohung für die demokratisch regierten Staaten darstellen.

2.5 Mangelnde Zukunftsfähigkeit

Seit Beginn der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Demokratie wurde die Zukunftsfähigkeit dieser Regierungsform in Frage gestellt.⁴⁴ Während in der Antike – etwa bei Platon – der unbeständige Charakter des „demokratischen Menschen“ für die mangelnde Stabilität der Demokratie verantwortlich gemacht wurde, sehen moderne Theorien die Vernachlässigung langfristiger Problemlösungen eher im demokratischen Prozess angelegt: Die relativ kurzfristige Abfolge von Wahlen führt dazu, dass Probleme so ausgewählt und geregelt werden, dass sie die erwarteten Chancen des Machterhalts bzw. des Machterwerbs verbessern. Probleme, die sich nicht in dieses Muster fügen, werden vernachlässigt. Der kurzfristige Zeithorizont der Politikerinnen und Politikern sowie der Wählenden verschärft diese Tendenz: Es zählt der unmittelbare Nutzen, Erträge, die erst in der in der Zukunft anfallen, müssen diskontiert werden. Diese Orientierung am kurzfristigen Erfolg führt zu einer Vernachlässigung langfristiger Problemlagen. Überdies fördert der soziale Wandel die Gegenwartsfixierung in den westlichen Gesellschaften. Die zunehmende Alterung wertet alterssicherungspolitische Fragen auf und bevorzugt die Älteren gegenüber den Jüngeren.

⁴³ Lang (2004), S. 1.

⁴⁴ Im Folgenden stütze ich mich auf Schmidt (2004).

Dieser pessimistischen Sichtweise wird die These entgegengehalten, dass Demokratie durchaus zukunftsfähig sein kann. Der deutsche Politikwissenschaftler Manfred G. Schmidt entwickelt ein Konzept, das die Zukunftsfähigkeit von Politik anhand folgender Dimensionen misst.⁴⁵

1. (Hohe) Langfristige Rate des Wirtschaftswachstums;
2. (Tiefe) Langfristige Inflationsrate;
3. (Tiefe) Arbeitslosigkeit;
4. (Tiefe) Staatsverschuldung;
5. (Hohe) Bildungsausgaben;
6. (Hohe) Ausgaben für Forschung und Entwicklung;
7. Familienfreundliche Politik;
8. (Hohe) Umweltschutzstandards.

Untersucht man die westlichen Demokratien anhand dieser Kriterien, zeigt sich, dass die Zukunftsfähigkeit innerhalb dieser Ländergruppe in den einzelnen Politikbereichen stark variiert. Dabei bilden diejenigen Staaten, die über alles gesehen am zukunftsfähigsten sind, eine heterogene Gruppe, die von Norwegen angeführt wird. Auf den nächsten Plätzen folgen Schweden, Österreich, USA, Japan, Finnland und die Schweiz. Demgegenüber sind die Länder der europäischen Peripherie, Griechenland, Spanien, Italien und Portugal am wenigsten zukunftsorientiert (vgl. Tabelle 1).

Die vorgestellten Daten werfen die Frage nach den Ursachen der unterschiedlichen Zukunftsfähigkeit der untersuchten Staaten auf. Dabei fällt auf, dass die Befunde sehr komplex sind und sich auf den ersten Blick keine einfachen Kausalitäten ergeben. Dennoch lassen sich einige trendartige Zusammenhänge zwischen Zukunftsfähigkeit und sozio-ökonomischen und politischen Faktoren aufzeigen. So hängen erstens Zukunftsfähigkeit und wirtschaftliche Entwicklung eng zusammen: Je wohlhabender ein Staat, desto höher ist die Chance, dass er seinen Wohlstand zukunftsorientiert nutzt (vgl. Abbildung 1). Zweitens weisen Länder, in denen Wirtschaft und Politik in korporatistischen Arrangements koordiniert werden („koordinierte Marktökonomien“), eine hohe Zukunftsfähigkeit auf. Drittens lässt sich eine zukunftsorientierte Politik aber auch durch marktwirtschaftliche Mechanismen erzielen, in denen die Beziehungen zwischen Interessengruppen und Staat bilateral geregelt werden (Beispiel: USA). Viertens schliesslich lässt sich ein Nord-Süd-Gefälle konstatieren. Während sich die nordeuropäischen Staaten über eine überdurchschnittliche Zukunftsfähigkeit ausweisen, erzielen

⁴⁵ Vgl. dazu Schmidt (2004), S. 381.

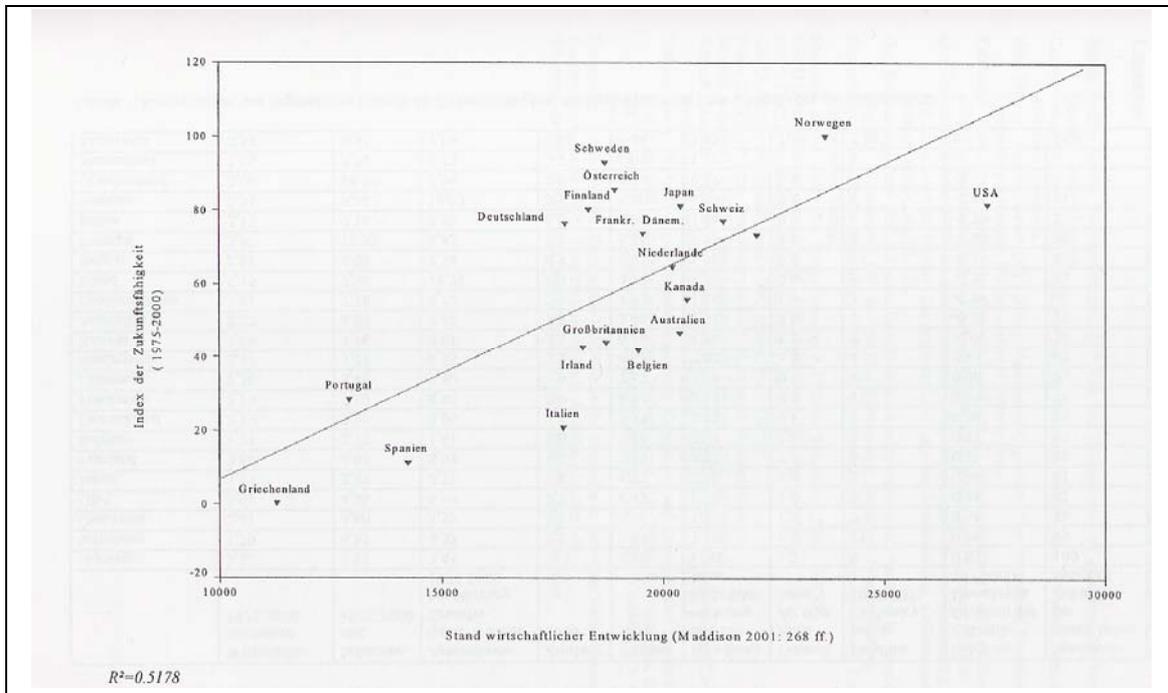
Tabelle 1: Komponenten und Ergebnis des Indexes der Zukunftsfähigkeit der Demokratien im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts

	Wirtschaftswachstum 1975-2000	Inflationsrate 1975-2000	Arbeitslosenquote 1975-2000	Zinslast 2000	Bildung 1998	Umwelt Ende 90er Jahre	F&E Ende 90er Jahre	Familienpolitik (Wilensky 2000:238)	Index der Zukunftsfähigkeit 1975-2000	Standardisierter Index der Zukunftsfähigkeit
Norwegen	3,32	5,91	3,45	-1,1	6,90	1,2	1,70	9	0,83	100
Schweden	1,79	6,35	4,37	2,2	6,77	1,2	3,78	11	0,69	93
Österreich	2,41	3,60	3,59	3,1	6,36	1,7	1,80	7	0,54	86
USA	3,01	4,96	6,50	2,7	6,43	1,6	2,70	3	0,46	82
Japan	3,13	2,85	2,71	1,4	4,72	1,4	2,98	2	0,46	81
Finnland	2,66	6,04	8,03	1,0	5,72	1,1	3,37	9	0,43	80
Schweiz	1,21	2,77	1,61	2,0	5,86	1,6	2,64	2	0,37	77
Deutschland	2,19	2,95	6,06	2,8	5,55	1,5	2,48	7	0,36	76
Frankreich	2,19	5,60	8,95	2,9	6,24	1,4	2,15	11	0,30	74
Dänemark	2,26	5,48	7,40	1,9	7,17	0,9	2,09	8	0,30	73
Niederlande	2,47	3,45	6,35	3,2	4,61	1,8	2,02	4	0,13	65
Kanada	3,09	5,16	9,01	3,3	6,16	1,1	1,84	2	-0,06	56
Australien	3,27	6,60	7,62	1,8	5,46	0,8	1,51	1	-0,23	47
Grossbritannien	2,21	7,38	8,12	2,1	4,92	1,0	1,86	5	-0,29	44
Irland	5,15	7,50	11,71	0,9	4,71	0,6	1,21	1	-0,32	43
Belgien	2,01	4,08	8,74	6,5	4,97	0,9	1,96	10	-0,33	42
Portugal	2,97	13,52	6,43	3,1	5,65	0,9	0,75	2	-0,60	28
Italien	2,15	9,14	8,82	6,0	5,01	0,9	1,04	6	-0,75	21
Spanien	2,51	9,24	16,02	3,1	5,30	0,8	0,94	2	-0,94	11
Griechenland	2,60	14,59	7,06	7,0	4,76	0,8	0,67	2	-1,17	0
Neuseeland	1,61	8,24	5,23	0,3	6,05		1,11	2		
Mittelwert	2,58	6,45	7,04	2,68	5,68	1,16	1,93	5,05	0	58,9

Quelle: Schmidt (2004), S. 388.

die südeuropäischen Staaten tendenziell niedrige Werte. Die überwiegend deutschsprachigen Länder platzieren sich dazwischen.

Abbildung 1: Zukunftsfähigkeit und Stand der wirtschaftlichen Entwicklung (1998)



Quelle: Schmidt (2004), S. 387.

Abschliessend lässt sich festhalten, dass Demokratie nicht per se zukunftsuntauglich sein muss. Vielmehr geht ein hoher sozio-ökonomischer Entwicklungsstand mit hoher Zukunftsorientierung einher. In diesem Zusammenhang zeigt sich auch, dass über alles gesehen insbesondere das skandinavisch-korporatistische und das amerikanisch-marktwirtschaftliche Modell geeignet sind, zukünftige Herausforderungen zu bewältigen.

2.6 Reformblockaden

Die Legitimität eines Regimes hängt nicht zuletzt davon ab, ob es die Leistungen, die seine Bürgerinnen und Bürger von ihm erwarten, erbringen kann (Leistungslegitimation): „Der Staat muss in der Lage sein, die Aufgaben, die ihm aufgrund von politischen Entscheidungen gestellt werden, auch zu erledigen. Vor allem muss er die Funktionen, die seine Existenz rechtfertigen, erfüllen.“⁴⁶ Mittlerweile gehört es jedoch zu den Gemeinplätzen, die abnehmende Steuerungsfähigkeit der westlichen Demokratien zu beklagen, welche zu Reformblockaden führe. Die Stichworte Arbeitslosigkeit, Reform der Sozialwerke, Deregulierung und Abbau des Staatsdefizits dürfen in keiner Politikerrede

⁴⁶ Benz (2001), S. 213.

fehlen. Auch ein Teil der Politikwissenschaftler schätzt die Möglichkeiten tiefgreifender und umfassender Reformen skeptisch ein.⁴⁷

Eine erste Denkrichtung stellt zwar nicht die Steuerungsfähigkeit des Staates per se in Frage, sondern weist darauf hin, dass er durch technische Zwänge und Abhängigkeit von Interessengruppen an seiner Arbeit behindert werde.⁴⁸ Überdies führe die durch die Parteienkonkurrenz erzeugte „Anspruchsinflation“ zu einer Überforderung staatlicher Problemlösungskapazitäten. Durch die Stärkung bzw. durch eine eigentliche „Renaissance“ des Staates liessen sich diese Schwierigkeiten überwinden. Demgegenüber stellt die von Luhmann begründete Variante der Systemtheorie die Steuerungsfähigkeit des Staates generell in Frage, weil moderne Gesellschaften sich gerade durch eine funktionale Differenzierung ihrer Teilsysteme auszeichneten. Diese Spezialisierung der Teilsysteme führe dazu, dass diese für die Erfüllung ihrer Funktionen jeweils eigene „Operationsweisen“ ausbildeten, wodurch sie sich von den anderen Teilsystemen abschotteten. Von aussen vorgegebene Zielvorgaben erscheinen in dieser Theorie als wenig aussichtsreich, da die einzelnen Teilsysteme nur ihren eigenen funktionalen Codierungen gehorchten. Staatliche Steuerung könne – wenn überhaupt – nur durch „Kontextsteuerung“ erfolgen, die nicht in die Operationsweise des Systems eingreife, sondern nur die „Systemumwelt“ beeinflusse. Ähnliche Zweifel bezüglich des staatlichen Steuerungsvermögens hegen auch marxistisch beeinflusste Theoretiker. Nach ihnen schränkt die Abhängigkeit von der Privatwirtschaft die Handlungsfähigkeit des Staates massiv ein.

Im Gegensatz zu den oben vorgestellten Ansätzen schätzt der „akteurszentrierte Institutionalismus“ die Chancen staatlicher Steuerung optimistischer ein. Gemäss dieser Theorie findet Steuerung durch das Zusammenwirken der Akteure statt. Ihre Handlungsalternativen werden allerdings durch Institutionen begrenzt, und diese wirken ihrerseits auf die Entscheidungsprämissen der Steuerungs- und Kontrollprozesse zurück. Konkrete Akteurs- und Institutionskonstellationen bestimmen die einzelnen Politiken. Steuerungsprobleme resultieren dabei aus den Restriktionen der jeweiligen institutionellen Kontexte und durch divergierende Interessen der Akteure. Sie können sowohl auf der Seite des Staates als auch auf der Seite der zu steuernden Gesellschaftsbereiche entstehen. Grundsätzlich aber ist der moderne Staat als steuerungsfähig anzusehen.

Empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass über die Steuerungsfähigkeit keine verallgemeinerbaren Aussagen gemacht werden können. Diese ist abhängig vom Politikfeld, den institutionellen Rahmenbedingungen sowie der sich in diesem Rahmen entwickelnden Interaktionskonstellationen. Ferner spielen die Strategiefähigkeit der Verbände und die eingesetzten Instrumente eine Rolle. Generell sind Politikbereiche schwerer zu steuern, in denen Verteilungskonflikte vorherrschen. Überdies ist der Modus der

⁴⁷ Wiesenthal (1993), S 31.

⁴⁸ Im Folgenden stütze ich mich auf Benz (2001), S. 215f.

Konfliktbearbeitung und die territoriale Gliederung des Staates von Bedeutung für die Steuerungsfähigkeit: Während Faktoren wie Mehrheitsdemokratie und Einheitsstaatlichkeit tendenziell zu einer schnelleren Reaktionsfähigkeit führen und eher Politikwechsel begünstigen (aber dafür Schwächen im Bereich der Umsetzung aufweisen), bringen Faktoren wie Konsensusdemokratie und Bundesstaatlichkeit zwar eher eine langsame Entscheidungsfindung, aber eine effektivere und schnellere Umsetzung der einmal gefällten Entscheidungen mit sich. Die Steuerungsfähigkeit des Staates hängt aber auch von der Akteurskonstellation ab. So können gut organisierte Interessengruppen die staatliche Handlungsfähigkeit einschränken. Schliesslich ist auch die Wahl der Mittel entscheidend für den Erfolg: Der Staat sollte sachlich adäquate Steuerungsinstrumente einsetzen. Dies bedeutet, dass die Regulierungsformen den konkreten Umständen und Sachbereichen anzupassen sind. Dabei kann durchaus eine partnerschaftliche Form der Zusammenarbeit mit den gesellschaftlichen Organisationen an die Stelle der hoheitlichen Regelungen treten.

Ein Blick in die Geschichte zeigt, dass Demokratien immer wieder in der Lage waren, im Bedarfsfalle grosse Ressourcen zu mobilisieren.⁴⁹ Häufig gehört die Krisenrhetorik zur Dramaturgie bei der Umsetzung von Reformen. Dabei darf nicht vergessen werden, dass auch die Prozesse der Globalisierung und Internationalisierung dazu beitragen können, innenpolitische Reformen in Gang zu setzen. So haben – zum Beispiel – die Liberalisierungen im Rahmen der WTO und der EU in manchen Ländern zum Abbau innenpolitischer Blockaden beigetragen. Dies erlaubt den Schluss, dass Demokratien nicht prinzipiell reformunfähig sind, sondern bis anhin in den meisten Fällen über eine ausreichende Steuerungsfähigkeit verfügen. In diesem Zusammenhang erweist sich die Variabilität von Aufgaben und Mitteln als eine wichtige Bedingung für die Leistungsfähigkeit des demokratischen Staates:

„Seine Fähigkeit zur Selbstbeschränkung ermöglicht es ihm, die Überforderung und Überlastung zu vermeiden, an welcher schon der Staat des Absolutismus und später die Diktaturen des 20. Jahrhunderts scheiterten ... Die Stärke des demokratischen Staates liegt darin, dass er auf Defizite in der Aufgabenerfüllung und Leistungsgrenzen reagieren kann, indem er seine Steuerungsmittel variiert oder indem er seine Aufgaben umdefiniert.“⁵⁰

3 Globale Herausforderungen

Im folgenden Kapitel sollen zwei Phänomene, der Terrorismus und die Globalisierung, untersucht werden, die nicht nur die Demokratien, sondern alle Staaten gleichermassen

⁴⁹ Zum Beispiel Grossbritannien im Zweiten Weltkrieg, die westlichen Staaten während des Kalten Krieges etc.

⁵⁰ Benz (2001), S. 222.

betreffen. Im Zentrum des Erkenntnisinteresses steht dabei die Frage, wie demokratisch verfasste Länder mit diesen Herausforderungen umgehen und, ob sich diese Probleme bewältigen lassen, ohne die Kernbestandteile der Demokratie zu gefährden.

3.1 Terrorismus als neue Bedrohung?

Die Ereignisse des 11. September 2001 haben die Weltöffentlichkeit erschüttert. Spätestens ab diesem Zeitpunkt ist der Terrorismus in das Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit gerückt und nimmt seither einen Spitzenplatz unter den politischen Themen ein. Trotz der Präsenz dieses Begriffs in den Medien und im wissenschaftlichen Diskurs, gibt es keine allgemein anerkannte Definition.⁵¹ Auch in der politischen Praxis ist das Phänomen umstritten. So sehen sich gewisse Akteure selbst als „Freiheitskämpfer“, während sie von anderen als Terroristen gebrandmarkt werden. Trotz der begrifflichen Unschärfe lassen sich gewisse Kernbestandteile des Terrorismus identifizieren. So bezeichnet eine gängige Definition Terrorismus als „*gesetzeswidriger Gebrauch von Zwang oder Gewalt gegen Personen oder Eigentum zur Einschüchterung oder zur Nötigung einer Regierung, der Zivilbevölkerung oder irgendeines Teiles davon zur Förderung bestimmter politischer oder gesellschaftlicher Ziele.*“⁵² Anhand dieser knappen Umschreibung lassen sich die wichtigsten Dimensionen des Terrorismus herausarbeiten:

- Terrorismus umfasst die ***Androhung oder Anwendung von Gewalt***.
- Mit der Gewalttat ist ein ***politisches*** (z.B. ETA), ***moralisches*** (z.B. ALF) oder ***religiöses*** (z.B. GIA) ***Ziel*** verbunden.
- Die Gewalttat ist ***an eine Personengruppe/Institution gerichtet***, die über das ***eigentliche Anschlagziel/Opfer hinausgeht***.

Demzufolge kann Terrorismus als eine Kampfart für die Verwirklichung politischer, moralischer oder religiöser Ziele angesehen werden, deren symbolische Seite im Vordergrund steht. Mittels der Gewalttat oder deren Androhung sollen entweder Gegner eingeschüchtert oder der Lauf des politischen Prozesses beeinflusst werden. Dabei geht der Terrorismus meist aus erfolglosen, legalen Protesten hervor und wandelt sich mit der Zeit hin zu gewalttätigen Aktionsformen, die in letzter Konsequenz auch die Tötung unbeteiligter Zivilisten in Kauf nehmen.

Historisch betrachtet stellt der Terrorismus kein neues Phänomen dar. „Terror“⁵³ im Sinne der systematischen „Ausrottung“ der Gegner lässt sich in allen Epochen und in den meisten Kulturkreisen beobachten. Das Wort „Terrorismus“ selbst geht auf das

⁵¹ Helmerich (2003), S. 13.

⁵² Diese Definition wird von den US-Behörden verwendet, vgl. dazu FBI (2002), S. iii.

⁵³ „Terror“ im eigentlichen Sinne des Wortes bedeutet „Schrecken“ oder „Schrecken bereitendes Geschehen“. [Vgl. dazu Schmidt (1995), S. 955.]

„régime de la terreur“ während der Französischen Revolution zurück.⁵⁴ Dabei verstand man unter „Terrorismus“ die Ausübung der Herrschaft durch den revolutionären Staat, der Andersdenkende einzuschüchtern, verurteilen oder zu vernichten suchte, um Ordnung und Stabilität herzustellen.⁵⁵

Im Lauf des 19. Jahrhunderts entwickelte sich allmählich die moderne Spielart des Terrorismus. Obwohl zwischen den einzelnen Strömungen des Terrorismus grosse Unterschiede bestanden, so wurden etwa terroristische Praktiken von nationalistischen Bewegungen, aber auch von der Arbeiterbewegung angewandt, lässt sich vereinfachend festhalten, dass der Terrorismus der neueren Zeit bei aller Verschiedenartigkeit der Ziele und Zusammenhänge eine Gemeinsamkeit aufweist: er verbreitete sich mit dem Aufstieg von Demokratie und Nationalismus.⁵⁶ Bei dieser Art von Terrorismus ist die Anwendung von Gewalt ein Mittel, um einen Zweck zu erreichen (Zweckrationalität). Aus diesem Grunde ist die Gewaltanwendung bis zu einem gewissen Grade beschränkt. „Terroristen wollen, dass möglichst viele Menschen zusehen und zuhören, nicht dass möglichst viele Menschen sterben.“⁵⁷ Hinter dieser Aussage steht die – durch die Erfahrungen mit dem europäischen Terrorismus der ETA, IRA oder RAF geprägte – Annahme, dass Terroristen kein Interesse daran hätten, durch den Tod von unbeteiligten Zivilisten ihre eigene Machtbasis zu gefährden und die Unterstützung für ihre Ziele zu verlieren.⁵⁸

Mit der Entführung von Passagierflugzeugen und Geiselnahme der Passagiere durch palästinensische Terroristen nahm der Terrorismus ab den 60er Jahren des letzten Jahrhunderts eine neue, internationale Dimension an: Die Terroristen wurden länderübergreifend aktiv und wählten ihre Opfer vermehrt aus unbeteiligten Ländern, die nichts mit ihren politischen Bestrebungen zu tun hatten. Dieser ursprünglich antikolonialistisch motivierte Terrorismus zog – verstärkt durch den Vietnamkrieg – die Entstehung linksradikaler, „antiimperialistischer“ Terrorgruppen in den westlichen Ländern nach sich.⁵⁹ Neben diesem internationalen oder transnationalen Terrorismus blieben auch nationale Terrorgruppen bestehen, die ihre jeweiligen innenpolitischen Ziele verfolg(t)en. Zwar sind keine genauen Statistiken verfügbar, dennoch lässt sich festhalten, dass der grösste Teil der terroristischen Vorfälle innenpolitisch motiviert ist. Obwohl der Terrorismus als eine der zentralen Herausforderungen für die westlichen Demokratien angesehen

⁵⁴ Zum Folgenden vgl. Strippoli (2001).

⁵⁵ Diese Art des staatlichen Handelns lässt sich bis heute in totalitären und autoritären Systemen beobachten und wird zuweilen als „Staatsterrorismus“ bezeichnet.

⁵⁶ Dürr (2001), S. 6.

⁵⁷ Jenkins (1975), S. 15.

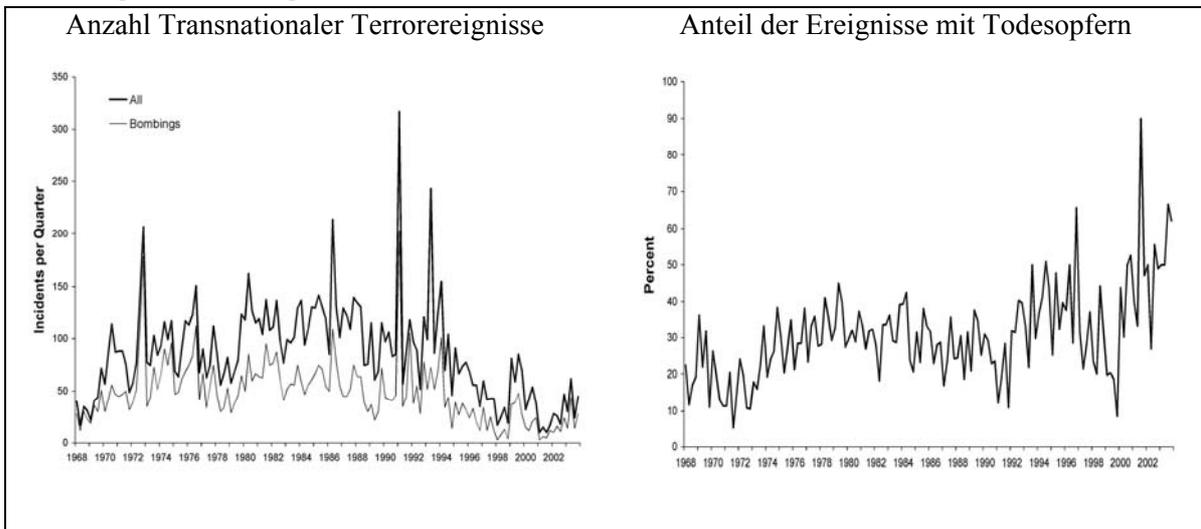
⁵⁸ Jasper (2004), S. 1.

⁵⁹ Im Gegensatz zur PLO endete aufgrund unpassender Rahmenbedingungen und dem Fall des Eisernen Vorhangs der Euroterrorismus (Ausnahme: nationale „Befreiungsbewegungen“ wie ETA oder IRA).

wird, darf nicht in Vergessenheit geraten, dass der Grossteil der Terroropfer aus den wenig konsolidierten Demokratien des Südens und aus Asien stammt.

Nach dem Ende des Kalten Krieges trat insbesondere im Bereich des transnationalen Terrorismus eine „Art von Paradigmenwechsel“⁶⁰ ein: Während der ältere Terrorismus zivile Todesopfer als notwendiges Übel in Kauf nahm, wurde die Tötung möglichst vieler Zivilisten zum eigentlichen Ziel des neuen „Megaterrorismus“⁶¹. Obwohl seit den 1980er Jahren die Zahl terroristischer Vorfälle abnimmt, steigt gleichzeitig die durchschnittliche Zahl der Opfer (vgl. Abbildung 2).⁶² Dabei lässt sich auch beobachten, dass seit den 1980er Jahren fundamentalistisch-religiös motivierte Anschläge zunehmen.⁶³

Abbildung 2: Entwicklung des transnationalen Terrorismus 1968-2003



Quelle: Enders/Sandler (2004), Anhang, Abbildung 1 und 3.

Der Anstieg der Opferzahlen lässt sich weitgehend mit der Zunahme des religiös motivierten Terrorismus erklären.⁶⁴ Diese Art des Terrorismus bezweckt neben der Verbreitung seiner Botschaft auch die Vernichtung des „Bösen“:

Für den religiösen Terroristen stellt Gewalt zuerst und vor allem einen sakramentalen Akt oder eine von Gott gebotene Pflicht dar, die in direkter Reaktion auf irgendeine theologische Anforderung oder ein Gebot erfüllt wird. Der Terrorismus erhält auf diese Weise eine transzendente Dimension, und seine Vollstrecker lassen sich infolgedessen keine Schranken

⁶⁰ Jasper (2004), S. 1.

⁶¹ Die bekanntesten Beispiele für diese neue Art von Terrorismus sind der Giftgasanschlag auf die Tokioter U-Bahn (1995), der Anschlag auf die US-Bundesbehörden in Oklahoma (1995), das Attentat von Luxor (1997), die Anschläge vom 11. September 2001, das Bombenattentat von Bali im Oktober 2002 und die Attentate in Madrid (2003) [vgl. dazu Jasper (2004), S. 1].

⁶² Hoffmann (2001), S. 260.

⁶³ Jasper (2004), S. 1.

⁶⁴ Dabei gilt es zu beachten, dass der religiöse Fundamentalismus kein allein islamisches Problem darstellt, sondern in allen Weltreligionen und auf allen Kontinenten vorkommt [Müller (2003), S. 64ff.].

durch die politischen, moralischen oder praktischen Zwänge auferlegen, die andere Terroristen beeinflussen mögen.⁶⁵

Vor dem Hintergrund dieser Strategie erscheint es als nicht unwahrscheinlich, dass religiös-motivierte Terrorgruppen den Besitz von Massenvernichtungswaffen (darunter versteht man nukleare, chemische und biologische Waffen) anstreben und auch vor deren Einsatz nicht zurückschrecken würden, wie das Beispiel der japanischen Aum-Sekte zeigt.

Neben der zunehmenden Gewaltbereitschaft hat sich der transnationale Terrorismus auch in organisatorischer Hinsicht verändert. Die ehemals zentralistisch geführten Terrorgruppen haben sich in locker verbundene Netzwerke gewandelt, in denen die einzelnen Terrorzellen über ein hohes Mass an Autonomie verfügen. Sie sind schwer zu fassen und zu bekämpfen und können überall unerwartet zuschlagen.

Diese neue Art des Terrorismus stellt eine akute Bedrohung für die westlichen Demokratien dar. Er verfügt über ein hohes Gefährdungspotential, ist aber gleichzeitig nur sehr schwer zu bekämpfen. Demokratien als offene, hoch entwickelte Gesellschaften stellen eine leichte Beute dar; einerseits gewähren sie ihren Bürgerinnen und Bürgern (und somit auch den Terroristen) grosse Freiräume, andererseits sind ihre urbanen Ballungszentren mit den komplexen, hochgradig vernetzten Infrastrukturen leicht zu attackieren. Daneben erhöht sich mit der Zunahme des – insbesondere islamisch-motivierten – religiösen Terrorismus (und der virulenten sozialen und wirtschaftlichen Probleme) die Gefahr ethnisch-religiöser Konflikte zwischen der heimischen Bevölkerung und Immigrantinnen und Immigranten aus muslimischen Ländern. Schliesslich stellt sich auch das Problem, die Anforderungen einer effizienten Terrorbekämpfung mit den Geboten der Rechtsstaatlichkeit in Einklang zu bringen. Dabei muss sichergestellt werden, dass der Ausbau der staatlichen Kontrollen und die Einschränkungen der individuellen Freiheitsrechte das Prinzip der Verhältnismässigkeit nicht verletzen.

Auf welche Art sind die westlichen Demokratien bis heute mit der terroristischen Bedrohung umgegangen? Die meisten Staaten verfolgen mehrdimensionale Strategien, welche in der Regel folgende Elemente umfassen:⁶⁶

1. Zerstörung terroristischer Strukturen durch hohen Fahndungs- und Ermittlungsdruck;
2. Abwehr des Terrorismus im Vorfeld (Nachrichtendienste, Unterbindung der Finanzierung);
3. Ausbau der internationalen Zusammenarbeit;

⁶⁵ Hoffmann, S. 122.

⁶⁶ Anstelle Vieler: Deutscher Bundestag (2004), Drucksache 15/3142.

4. Schutz der Bevölkerung, Vorsorge und Reduktion der Verwundbarkeit;
5. Beseitigung der Ursachen des Terrorismus.

Die Erfahrungen von Ländern wie Frankreich, Spanien, Grossbritannien oder Deutschland haben gezeigt, dass etablierte Demokratien durch Terrorismus in ihrem Bestand nicht gefährdet werden. Demokratien verfügen über eine sehr starke Legitimationsbasis, weshalb sie den Terrorismus entschieden bekämpfen können. Dabei stellt der demokratische Mechanismus selbst sicher, dass bei ausreichendem Druck die Probleme tatsächlich angegangen und bearbeitet werden. Die rechtsstaatlichen Institutionen und der öffentliche Diskurs helfen wiederum, Missbräuche staatlicher Macht effektiv einzudämmen. Schliesslich verfolgen die meisten Staaten im Umgang mit ethnischen und religiösen Minderheiten einen Kurs, der auf der einen Seite auf die verstärkte Durchsetzung der Gesetze und auf der anderen Seite auf eine Verbesserung der sozialen Integration abzielt. Die Kombination dieser Elemente führt dazu, dass die Demokratien insgesamt über ein brauchbares Instrumentarium für die Bewältigung des Terrorismusproblems verfügen.

3.2 Globalisierung

Der Begriff „Globalisierung“ hat eine erstaunliche Entwicklung hinter sich. Ursprünglich aus der Ökonomie und Soziologie stammend, wurde er ab Mitte der 1980er Jahre auf das Management internationaler Konzerne übertragen, fand schliesslich in den 1990er Jahren Eingang in die öffentliche Debatte und bezeichnet einen mehrdimensionalen Prozess der Zunahme der nationenübergreifenden, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Beziehungen.⁶⁷ Trotz seiner häufigen Verwendung bleibt der Begriff in der öffentlichen Diskussion unscharf: Was bedeutet „Globalisierung“ eigentlich? Mit den Worten des deutschen Politikwissenschaftlers Christopher Stehr lässt sich „*Globalisierung [als] der kontinuierliche Vernetzungsprozess von verschiedenen, weltweit stattfindenden Ereignissen in den Bereichen Wirtschaft, Technik, Politik und Umwelt mit gegenseitigen Abhängigkeiten und Auswirkungen*“⁶⁸ umschreiben. Dabei lassen sich folgende Hauptdimensionen ermitteln:

- ***Fortschreitende Vernetzung***
Verbesserte Transport- und Verkehrsmittel sowie neue Informations- und Kommunikationstechnologien überbrücken geographische Distanz und machen Informationen ohne zeitliche Verzögerung weltweit verfügbar.

⁶⁷ Walter (1998), S. 7.

⁶⁸ Stehr (2003), Kapitel 3.3.

- **Weltbinnenmarkt**
Die Liberalisierung des Handels und der Finanzmärkte führt zu einem starken Anstieg der Handels- und Finanzströme. Die mobilen Produktionsfaktoren Kapital und Wissen suchen nach den besten Rahmenbedingungen. Dies führt zu einem Standortwettbewerb zwischen den Staaten. Die weniger mobilen Produktionsfaktoren Arbeit und Boden geraten vermehrt unter Druck und müssen ihre Effizienz steigern.
- **Global Village**
Die wachsende Vernetzung führt zu einer Zunahme der gegenseitigen Abhängigkeiten (Interdependenz). Kulturelle und soziale Austausch- und Angleichungsprozesse führen zur Entstehung einer Weltgesellschaft.
- **Risikogemeinschaft**
Zahlreiche Gefährdungen wie Umweltverschmutzung, Klimaveränderungen, Terrorismus etc. nehmen globale Dimensionen an und lassen sich nicht mehr in einem nationalstaatlichen Rahmen bearbeiten.
- **Wissensgesellschaft**
Bedingt durch den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt ist in den modernen Gesellschaften Wissen zur wichtigsten Produktivkraft geworden. Die damit verbundene Verschiebung zwischen den Produktivkräften hat Rückwirkungen auf alle Teilbereiche der Gesellschaft und den Staat.

Diese Entwicklungen führen dazu, dass alle Staaten der Erde stärker miteinander verflochten sind und immer aussenabhängiger werden (Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Größenordnung der Globalisierungsprozesse). Die älteren Theorien des Freihandels und die Interdependenztheorien gingen davon aus, dass Freihandel resp. Interdependenz zu Frieden und Wohlfahrt führe. Somit stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, was am Prozess der Globalisierung überhaupt problematisch sei.

Tabelle 2: Wichtigste Kennzahlen der Globalisierung (1975-2000)

Welt-Bruttoinlandprodukt	+ 14 %
Welthandelsvolumen	+ 320 %
Transnational tätige Konzerne	+ 920 % (1980-1999)
Transnationale Direktinvestitionen	+ 1'700 % (1980-1999)
Transnationale Kapitalströme	+ 3'000 %

Quelle: DB (2001).

Ein möglicher Fingerzeig lässt sich gewinnen, wenn man anstelle der wissenschaftlichen Definition von Globalisierung, jene zugrunde legt, die der ehemalige Chef des ABB-Konzerns Percy Barnevik in einem Vortrag gegeben hat:

Ich definiere Globalisierung als die Freiheit unserer Firmengruppe zu investieren, wo und wann sie will, zu produzieren, was sie will, zu kaufen und zu verkaufen, wo sie will und alle Einschränkungen durch Arbeitsgesetze oder andere gesellschaftliche Regulierungen so gering wie möglich zu halten.⁶⁹

Diese Aussage bedeutet im Klartext, dass transnationale Unternehmungen wie der schwedisch-schweizerische ABB-Konzern ständig auf der Suche nach einem optimalen Regulierungsumfeld und den günstigsten Rahmenbedingungen sind. Sie lassen sich dabei (fast) ausschliesslich von Kosten-Nutzen-Überlegungen leiten. Auf diese Weise geht ihre Bindung an den Heimatstaat verloren. Dies wiederum erhöht den Druck auf die Staaten, ihre Regulierungen den Anforderungen der transnationalen Konzerne anzupassen, um diese wichtigen Arbeitgeber und Steuerzahler nicht zu verlieren (Standortwettbewerb).

Die Handlungsautonomie der Staaten wird aber nicht nur durch transnationale Unternehmungen, sondern insbesondere auch durch das internationale System, oder genauer durch das Verhalten anderer Staaten, Staatengruppen und Internationaler Organisationen beeinflusst. Häufig können die einzelnen Länder auf das Zustandekommen wichtiger Entscheide keinen Einfluss nehmen.⁷⁰ Somit können die einzelnen Staaten auch in ihren inneren Angelegenheiten nicht mehr autonom entscheiden. Sie sind für die Erreichung ihrer Ziele verstärkt vom internationalen Umfeld abhängig, was zu einer Beeinträchtigung der staatlichen Steuerungsfähigkeit und letzten Endes auch zur Aushöhlung der Souveränität führt.

Die geschilderten Entwicklungen betreffen mehr oder weniger alle Staaten, sind aber für die Demokratien besonders problematisch: Politische Gestaltungs- und Verantwortungsräume auf der einen Seite, wirtschaftliche und ökologische Wirkungsräume auf der anderen Seite fallen mehr und mehr auseinander, so dass die demokratische Legitimation der Politik ins Leere läuft.⁷¹ Die bis anhin bestehende – paradigmatische – Kongruenz von Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsmacht erodiert.⁷² Da es in der internationalen Politik weder eine verantwortliche Regierung noch ein Parlament, geschweige denn Wahlen gibt, besteht für die internationalen Akteure keine Rechenschaftspflicht, wodurch es unmöglich wird, diese auf eine demokratische Art und Weise zu kontrollieren.

⁶⁹ Tagesanzeiger vom 15.1.2001.

⁷⁰ Wenn die USA beschliessen, im Irak Krieg zu führen, steigen weltweit die Ölpreise. Davon sind zwar alle Staaten betroffen, aber die meisten von ihnen haben keinen oder nur geringen Einfluss auf den amerikanischen Entscheidprozess.

⁷¹ Brock (1998), S. 42.

⁷² Mahnkopf (1998), S. 56.

Ralf Dahrendorf bringt diese Entwicklung auf einen knappen Nenner: „Globalisierung heisst also immer zugleich Entdemokratisierung.“⁷³

Die Überwindung dieser Gefährdung würde eine transstaatliche Demokratie erforderlich machen.⁷⁴ In der Literatur werden vier möglich Grundlinien der Demokratisierung transstaatlicher politischer Räume genannt:⁷⁵

1. **Enthierarchisierung oder Entoligarchisierung** der UNO, so dass alle Staaten am Entscheidungsprozess gleichberechtigt mitwirken können;
2. **Parlamentarisierung** der internationalen Politik durch Ausbau von Regionalparlamenten wie dem Europaparlament und eine demokratische Transformation der UNO-Vollversammlung;
3. Schaffung einer transstaatlichen demokratischen **Öffentlichkeit** und Stärkung der transstaatlichen **Zivilgesellschaft**;
4. Erweiterung des individuellen **Zugangs** zu internationalen Einrichtungen sowie Ausbau der internationalen **Gerichtbarkeit**.

Obwohl die Chancen für die Demokratisierung transstaatlicher Räume⁷⁶ häufig eher skeptisch eingeschätzt werden, sind gewisse Fortschritte in diesem Bereich erkennbar. So sind bei der UNO seit 1946 mehr als 50'000 multilaterale Verträge hinterlegt worden,⁷⁷ und die Anzahl sowohl der gouvernementalen als auch der nicht-gouvernementalen Internationalen Organisationen hat in den letzten 20 Jahre enorm zugenommen (vgl. Abbildung 3). Diese Indikatoren deuten darauf hin, dass sich die internationale Zusammenarbeit zur Lösung transnationaler Probleme in den letzten Jahren intensiviert hat. Auch wenn es verfrüht wäre von einer transstaatlichen Demokratie zu sprechen, lassen sich immerhin Hinweise auf eine gewisse Verrechtlichung der Internationalen Beziehungen erkennen.

Generell lässt sich festhalten, dass die Befunde bezüglich der Globalisierung uneinheitlich ausfallen. Die Staaten bleiben zwar wichtige internationale Akteure, doch hat sich der Charakter der Souveränität verändert: Die einzelnen Länder können ihre Anliegen immer weniger hoheitlich durchsetzen, sondern müssen häufiger in Verhandlungsprozesse mit anderen Staaten und nicht-staatlichen Akteuren treten. Dabei wird Souveränität vermehrt als Verhandlungsressource eingesetzt, die gegen Gegenleistungen eingetauscht oder zum Schaden der anderen Akteure eingesetzt werden kann.⁷⁸ So vermuten

⁷³ Dahrendorf (2003), S. 123.

⁷⁴ Brock (1998), S. 45.

⁷⁵ Ibid., S. 45f.

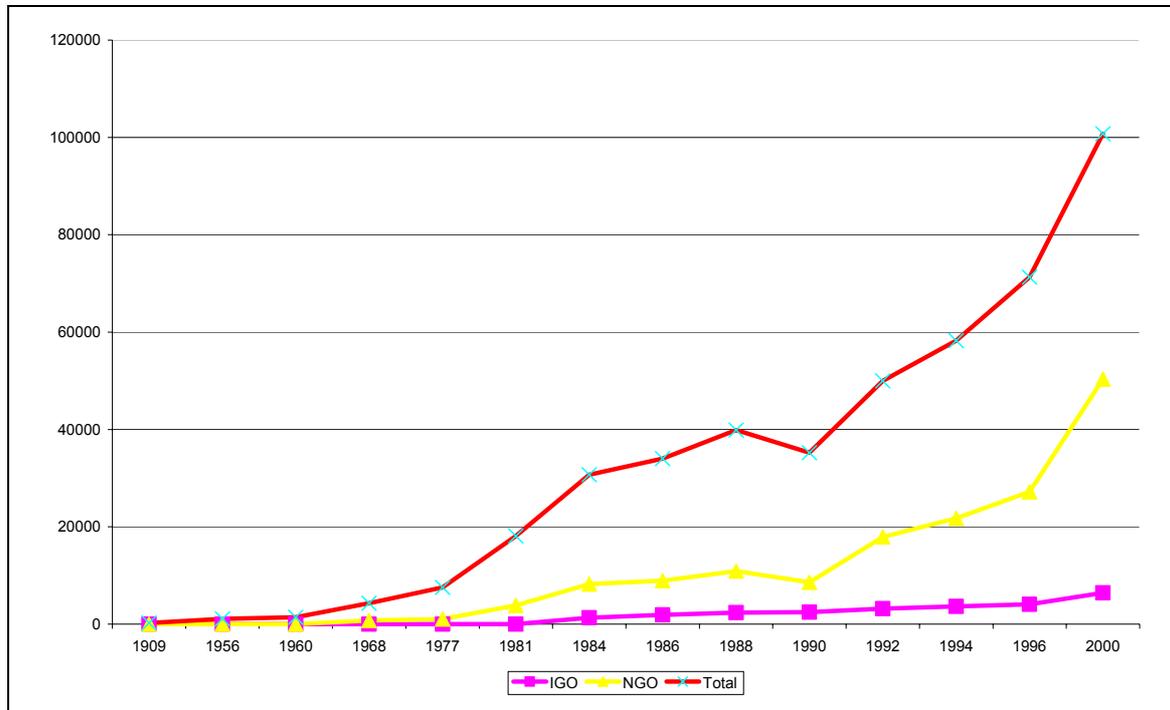
⁷⁶ Kielmannsegg (1996), S. 54ff.

⁷⁷ UNO (2005).

⁷⁸ Walter (1998), S. 7ff.

einige Autoren, dass in Zukunft multiple, netzwerkartige Hierarchien vorherrschen werden, in denen neben die Nationalstaaten andere, zusätzliche Souveräne treten werden.⁷⁹

Abbildung 3: Zahl der Internationalen Organisationen 1909-2000



Quelle: UIA (2000).

Unbestritten ist auch die Tatsache, dass sich der Standortwettbewerb aufgrund der Globalisierung verschärft hat. Dennoch lassen sich keine uniformen Reaktionsmuster seitens der Staaten erkennen. Insbesondere findet kein – von den Gegnern der Globalisierung häufig beschworener – „race to the bottom“ statt. Hingegen hat es sich gezeigt, dass die Chancen und Vorteile der Globalisierung nicht allen Staaten in gleichem Masse zugute kommen. Während westliche Demokratien und die asiatischen Staaten eher profitieren, verschlechtert sich die Lage für die Länder des Südens.

Globalisierung ist ein vielschichtiges Phänomen, und ihre Auswirkungen auf die Demokratie lassen sich nicht mit letzter Präzision erfassen. So sind auch in der gegenwärtigen Situation unterschiedliche Länder dabei, je individuelle politische Antworten auf die Herausforderungen der Globalisierung zu entwickeln. Die mit der Globalisierung verbundenen Chancen und Risiken sind zunächst nur als Herausforderungen für die Politik und nicht als Krisen der Demokratie zu anzusehen.⁸⁰

⁷⁹ Held (1995), S. 233f.

⁸⁰ Scharpf (1998), S. 99.

4 Herausforderungen der westlichen Demokratien

Trotz des weltweiten Trends der Demokratisierung und der hohen Wertschätzung, die die Demokratie genießt, lassen sich gewisse Tendenzen ausmachen, welche längerfristig die Grundlagen dieser Regierungsform in Frage stellen könnten. Aufgrund ihres aktuellen Entwicklungsstandes sind die westlichen Demokratien besonders stark vom wirtschaftlichen Wandel, dem Wandel der gesellschaftlichen Werte, der demographischen Herausforderung sowie dem Postulat der nachhaltigen Entwicklung betroffen. Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, ob sich diese neuartigen Herausforderungen mit den Grundlagen der Demokratie und ihren Funktionsmechanismen vereinbaren lassen. Obwohl die Herausforderungen aus analytischen Gründen separat behandelt werden sollen, hängen sie auf vielfältige Weise zusammen und beeinflussen sich gegenseitig.

4.1 Die Herausforderungen im Einzelnen

Der ökonomische Wandel

Die zunehmende Globalisierung und die weltweiten Modernisierungsprozesse führen insbesondere in den OECD-Ländern zu einer Entwicklung hin zur Informations-, Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft. Dabei geraten die eher traditionellen, arbeitsintensiven Branchen unter einen verstärkten Wettbewerbsdruck.⁸¹ Obwohl die aufstrebenden Wirtschaftszweige, wie etwa Informations- und Kommunikationstechnologie, Biotechnologie, Dienstleistungen etc. neue Arbeitsplätze schaffen, können sie kurz- und mittelfristig nicht alle freigesetzten Arbeitskräfte aus den traditionelleren Branchen aufnehmen. Weil ausserdem in zahlreichen Staaten die Arbeitsmärkte relativ rigide sind, und aus politischen Gründen sogenannte „sunset industries“ mittels Subventionen unterstützt werden, kann sich die anpassungsbedingte Arbeitslosigkeit zu einer lange dauernden, strukturellen Arbeitslosigkeit verstetigen. Geht eine hohe strukturelle Arbeitslosigkeit mit niedrigen Wachstumsraten einher, droht längerfristig eine Verschlechterung der Standortattraktivität und der Wettbewerbsfähigkeit. Vor dem Hintergrund der Globalisierung könnten solche Tendenzen zu Wohlfahrtseinbussen führen. Dies wiederum führt zur Frage, ob die staatlichen Leistungen im bisherigen Ausmass aufrechterhalten werden können. Daneben gilt es auch zu beachten, dass die durch die Globalisierung induzierte Verschiebung zwischen den Produktivkräften Auswirkungen auf das soziale Gefüge haben und Kapital und Wissen zulasten von Boden und Arbeit bevorzugen. Gelingt es den Staaten nicht, diese Herausforderungen zu bewältigen, könnten Verteilungskonflikte auftreten und den sozialen Frieden gefährden.

⁸¹ Schweizerische Bundeskanzlei (2003), S. 31ff.

Wertewandel

Im Zuge der gesellschaftlichen Modernisierung verstärkten sich in den letzten Jahrzehnten in den westlichen Gesellschaften die Prozesse der Säkularisierung und Individualisierung. Im Zuge dieses Prozesses verloren traditionelle normative Orientierungen, Einstellungen und Verhaltensmuster an Bedeutung.⁸² Traditionelle Bindungen und Autoritäten wurden vermehrt in Frage gestellt. Dieser Vorgang wurde zuweilen als „stille Revolution“⁸³ bezeichnet. Der Wertewandel ist bedeutsam für die Demokratie, weil sich die innere Wertausstattung der Individuen, deren soziale und politische Einstellungen- und Verhaltensmuster verändert haben.⁸⁴ Die Bewertung der Veränderungen blieb sowohl in der öffentlichen Debatte als auch in der Wissenschaft umstritten.⁸⁵ Die Postmaterialismustheorie von Ronald Inglehart auf der einen Seite begreift den Wertewandel als Übergang von materialistischen zu postmaterialistischen Werten, als Fortschritt zu einem qualitativ höheren kulturellen und politischen Entwicklungsniveau. Dabei sorgt der Wertewandel durch hohe individuelle Mobilisierung für hohe Engagementsbereitschaft und verhilft auf diese Weise zu einem Durchbruch in Richtung umfassend partizipativer und freiheitlicher Ziele. Demgegenüber verstehen andere Autoren, wie etwa Elisabeth Noelle-Neumann, den Wertewandel als Wertezerfall, der den Gemeinsinn unterhöhlt, zu einer Anspruchsinflation führt sowie letzten Endes die Bereitschaft zum politischen Engagement untergräbt. Zwischen diesen beiden Extrempositionen steht ein Ansatz, der beispielsweise von Helmut Klages vertreten wird, der zwar Trend zur Verschiebung von Pflicht- und Akzeptanzwerten hin zu Selbstentfaltungswerten anerkennt, aber den Wandel als einen ambivalenten Prozess begreift, der sowohl Chancen und Risiken als auch Gewinne und Verluste beinhaltet. Politisches Engagement ist gemäss diesem Konzept von individuellen Voraussetzungen, persönlichen Motivationen und von selbst gewonnen Einsichten und Überzeugungen abhängig.

Gestützt auf die drei Erklärungsansätze kann festgehalten werden, dass in den Staaten des Westens zwar ein Wertewandel stattfindet, gleichzeitig – so zeigen zahlreiche empirische Studien – bleiben aber auch alte Werte weiterhin bestehen. Es existieren verschiedene Wertsysteme nebeneinander, was Möglichkeiten für Wertsynthesen und funktionale Adaptionen eröffnet, aber auch das Risiko von Inkompatibilitäten und Konflikten in sich birgt.

Demographischer Wandel

Aus globaler Perspektive betrachtet, lässt sich eine anhaltende asymmetrische demographische Entwicklung feststellen: Während insgesamt eine Zunahme der Weltbevölke-

⁸² Hepp (2001), S 31.

⁸³ Inglehart (1971), S. 991.

⁸⁴ Hepp (2001), S. 31.

⁸⁵ Zum Folgenden vgl. Hepp (2001), S. 31ff.

nung zu beobachten ist, stagniert in den Industrieländern (mit Ausnahme der USA) die Bevölkerung und der Anteil der Alten an der Gesamtbevölkerung nimmt zu. Demgegenüber weisen die Entwicklungsländer ein hohes Bevölkerungswachstum und einen hohen Anteil von Jungen auf.⁸⁶ Der demographische Wandel ist ein Prozess von besonderer historischer Tragweite. Er vollzieht sich über lange, generationenübergreifende Zeiträume. Dabei kommen auf die westlichen Gesellschaften dauerhafte Probleme zu, deren Intensität im Zeitablauf variieren wird. Die heute verfügbaren Modelle der Demographie ermöglichen uns, die Entwicklungen bis ungefähr 2050 abzuschätzen. In diesem Zusammenhang gilt es jedoch zu beachten, dass die für 2050 absehbaren Bestandesgrößen lediglich „Durchgangsgrößen“ darstellen, deren Niveaus erheblich von der Wirksamkeit allfälliger Gegensteuerungsmassnahmen abhängen. Massnahmen, die diese Entwicklungen beeinflussen wollen, benötigen eine beträchtliche Vorlaufzeit.⁸⁷ Demographische Entwicklungen wirken sich auf alle gesellschaftlichen Bereiche aus:

- **Wirtschaft**

In diesem Bereich stellt sich zunächst die Frage, ob gut ausgebildete Arbeitskräfte in ausreichender Zahl vorhanden sind, um die Nachfrage der Wirtschaft abzudecken und, ob die Wertschöpfung ausreicht um die Systeme der sozialen Sicherheit zu finanzieren. Aus diesem Grunde ist es unabdingbar, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu stärken und ihr Wertschöpfungspotential zu erhöhen. Diese Anforderungen begrenzen die Höhe allfälliger Transferleistungen von vorneherein. Auch liesse sich ein allfälliger Arbeitskräftemangel theoretisch durch eine gezielte Zuwanderung ausgleichen. Diese würde aber unweigerlich die Angst vor Überfremdung schüren.

- **Sozialsystem**

Die zunehmende Alterung ist einerseits auf die sinkende Geburtenrate und andererseits auf die steigende Lebenserwartung der Menschen zurückzuführen.⁸⁸ Diese Entwicklung hat gravierende Auswirkungen auf das Sozialsystem: Zum einen steigen die Kosten für Gesundheit und soziale Sicherheit. Zum anderen sinkt die Zahl der erwerbstätigen Personen. Dies führt tendenziell zu einer Erhöhung der intergenerationellen Transfers. Da sich die familiären Bindungen aufgrund des Wertewandels tendenziell lockern, muss vermehrt der Staat diesen Ausgleich sicherstellen. Damit die Belastung für die Wirtschaft und die Beitragszahlenden erträglich bleibt, gilt es gezielt die Kapitalbildung zu fördern und das Verhältnis von Arbeit und Rente zu überdenken. In diesem Zusammenhang sind sowohl die Umstellung umlagefinanzierter Versicherungen auf eine Bei-

⁸⁶ Schweizerische Bundeskanzlei (2003), S. 32.

⁸⁷ Stein (2002), S. 5.

⁸⁸ Je höher der Entwicklungsstand eines Landes, desto niedriger liegt einerseits die Kinderzahl pro Frau und desto höher ist andererseits die Lebenserwartung [vgl. Beckstein (2002), S. 10].

tragsfinanzierung als auch die Erhöhung der Lebensarbeitszeit zu prüfen. Daneben müssen die Rahmenbedingungen für potentielle Eltern verbessert und neue Anreize geschaffen werden, um die Geburtenrate wieder anzuheben.

- ***Migration***

Der Geburtenüberschuss der Entwicklungsländer und das enorme Wohlstandsgefälle zwischen den Staaten des Nordens und des Südens lassen für die Zukunft eine verstärkte Migration in die reichen Länder erwarten. Diese Entwicklung kann jederzeit durch krisenhafte politische Ereignisse, Hunger- und Naturkatastrophen akzentuiert werden. Dies stellt die Aufnahmeländer vor ein Dilemma: Einerseits erscheint die Zuwanderung gut ausgebildeter Spezialisten aus der Dritten Welt für die Wirtschaft als Vorteilhaft und könnte einem allfälligen Arbeitskräftemangel entgegenwirken. Andererseits aber sind die Migrantinnen und Migranten häufig schlecht ausgebildet und würden tendenziell jene Bevölkerungssegmente konkurrenzieren, die nicht von der Globalisierung profitieren können. Dies wiederum würde zu einem Verdrängungswettbewerb auf dem Markt für schlecht qualifizierte Arbeit führen und negative Auswirkungen auf die Arbeitslosenquote zeitigen. In einer solchen Situation würden sich Überfremdungsängste akzentuieren. Aus diesem Grunde verfolgen die westlichen Staaten im Allgemeinen eine Doppelstrategie, die zum einen auf die Steuerung der Einwanderung und zum anderen auf die Verbesserung der Integration der Ausländer abzielt.

Nachhaltige Entwicklung

Spätestens mit dem Erdgipfel von Rio de Janeiro (1992) hat sich die internationale Gemeinschaft das Prinzip der Nachhaltigkeit zu eigen gemacht. Als nachhaltig ist eine Entwicklung anzusehen, welche die heutigen Bedürfnisse zu decken vermag, ohne die Bedürfnisdeckung künftiger Generationen zu schmälern.⁸⁹ Zentrales Ziel ist dabei die Sicherstellung und Verbesserung ökologischer, wirtschaftlicher und sozialer Leistungsfähigkeit. Diese bedingen einander und können nicht isoliert angestrebt werden, ohne den Entwicklungsprozess als Ganzes in Frage zu stellen.⁹⁰ Obwohl in Rio die sogenannte „Agenda 21“ als Aktionsprogramm zur Realisierung verabschiedet wurde und einen breiten Prozess ausgelöst hatte, musste nach 10 Jahren am Weltgipfel von Johannesburg (2002) festgestellt werden, dass die meisten Staaten mit der Umsetzung der „Agenda 21“ in Verzug geraten sind. Trotz einiger Fortschritte auf dem Weg zur nachhaltigen Entwicklung lässt sich beobachten, dass in den meisten Industrieländern, das Bewusstsein für die Umweltproblematik abgenommen hat und wirtschaftliche Themen wieder in den Vordergrund gerückt sind. Diese Entwicklung wird durch die „Kurzatmigkeit“ der

⁸⁹ Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (1987), S. 1.

⁹⁰ Schweizerische Bundeskanzlei (2003), S. 65.

Politik verschärft, welche darauf zurückzuführen ist, dass Politiker in den Demokratien vor dem Hintergrund der Mediengesellschaft und den relativ kurzen Legislaturperioden unter einem kurzfristigen Erfolgszwang stehen. Dies wiederum hat – in fast allen Demokratien – zur Folge, dass die Kosten des politischen Betriebs mittels einer hohen Staatsverschuldung und einem übermässigen Umweltverbrauch auf die Zukunft abgewälzt und die Interessen künftiger Generationen vernachlässigt werden, was wiederum die Umsetzung des Postulats der Nachhaltigkeit erschwert.⁹¹

4.2 Befunde

Nach der Darstellung der neuartigen Herausforderungen soll in einem zweiten Schritt untersucht werden, ob die westlichen Demokratien über geeignete Lösungsstrategien verfügen oder in der Lage sind, solche zu entwickeln. In diesem Zusammenhang lässt sich festhalten, dass die generellen Vorteile der etablierten Demokratien,⁹² wie hohe Leistungsfähigkeit, hohe Problemlösungskapazität, hohe und ausgewogene Legitimation sowie zumeist auch eine ausreichende Zukunftsfähigkeit eine gute Ausgangslage zur Bewältigung dieser neuen Probleme darstellen.

Dieser guten Ausgangslage stehen gewichtige Nachteile gegenüber. Tendenziell führt der demokratische Prozess dazu, die gegenwärtigen Interessen höher als zukünftige zu werten, so dass eine Politik zu Lasten der Zukunft betrieben wird (Staatsverschuldung, mangelnde Nachhaltigkeit). Überdies stellt sich die Frage, ob die etablierten Demokratien überhaupt in der Lage sind, Fehlentwicklungen zu korrigieren. Angesichts verbreiteter Unfähigkeit, die Staatsfinanzen zu sanieren und der Schwierigkeit, die Sozialausgaben zu konsolidieren und die eingespielten Lastenverteilungen im Hinblick auf die neuen Herausforderungen auszurichten,⁹³ sind zumindest Fragezeichen angebracht.

Die oben geschilderten Herausforderungen sind neu. Wir wissen nicht, ob sie bewältigt werden können. Sicher ist jedoch, dass keine andere Regierungsform gleichermassen geeignet ist für den Umgang mit veränderten Werthaltungen und Präferenzen der Bevölkerung wie die Demokratie. Der demokratische Prozess ist ergebnisoffen und hat den Vorteil, dass einmal erkannte und für wichtig befundene Probleme auch wirklich bearbeitet werden. Jenseits aller strukturellen Zwänge eröffnet er Gestaltungsräume, die es den Politikerinnen und Politikern ermöglichen, für die einzelnen Staaten massgeschneiderte Lösungen zu entwickeln. Dabei stellt der Mechanismus der Demokratie sicher, dass die Machthabenden die Bedürfnisse und Befindlichkeiten der Bevölkerung auch im

⁹¹ Allerdings schneiden bei der Staatsverschuldung und dem Umweltverbrauch auch die anderen Regierungsformen nicht besser ab.

⁹² Im Rahmen dieser Vorlesungsreihe wurde die Leistungsfähigkeit der Demokratien an einer eigenen Veranstaltung vertieft erörtert. Aus diesem Grund wird an dieser Stelle auf die entsprechenden Ausführungen verwiesen [vgl. Pällinger (2005)].

⁹³ Schmidt (2000), S. 536.

Reformprozess gebührend berücksichtigen müssen (Responsivität). Zudem ermöglicht die Demokratie im Verbund mit der Marktwirtschaft eine dezentrale Steuerung, was dazu beiträgt, eine Überforderung des staatlichen Entscheidungssystems zu verhindern. Alles in allem lässt sich festhalten, dass die etablierten Demokratien trotz der skizzierten Schwierigkeiten über eine einigermaßen gute Ausgangslage verfügen, um die anstehenden Herausforderungen zu bewältigen.

5 Gegenentwürfe zur Demokratie

Die Zukunftsaussichten von Gesellschafts- und Regierungsformen sind immer auch von den zur Verfügung stehenden Alternativen abhängig. Die Euphorie nach dem Zusammenbruch des Sozialismus, als – etwas voreilig – das „Ende der Geschichte“⁹⁴ in Form eines weltweiten Siegs der liberalen Demokratie konstatiert wurde, ist verflogen, und heute herrscht die These von der „Wiederkehr der Politik“⁹⁵ in Form eines „Kampfes der Kulturen“⁹⁶ vor. Dabei besagt Huntingtons These, dass an den Bruchlinien zwischen den grossen Zivilisationen die neuen Konfliktfelder liegen werden. Diese neuen Konflikte werden nicht durch Ideologien, sondern durch Kulturen bestimmt.⁹⁷ Auch wenn man der These Huntingtons von der inhärenten Konfliktträchtigkeit des Zusammenstosses der Kulturen nicht unbedingt folgen will, ist es notwendig abzuschätzen, welche Gegenentwürfe zur Demokratie existieren und wie deren Chancen im Systemwettbewerb stehen.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, politische Systeme zu klassifizieren. Im Folgenden soll ein Ansatz aus der neueren vergleichenden Politikwissenschaft Anwendung finden: Andrew Heywood versucht politische Regime anhand ihrer wichtigsten Merkmale zu differenzieren.⁹⁸ Dabei geht er von der Annahme aus, dass einzelne Regime weniger durch spezifische politische, wirtschaftliche oder kulturelle Faktoren bestimmt werden, sondern durch das Zusammenspiel aller drei Bereiche. Der Hauptvorteil dieses Ansatzes ist, dass er aufzeigen kann, dass bestimmte formale politische und wirtschaftliche Institutionen in Abhängigkeit von ihrer kulturellen Einbettung unterschiedlich funktionieren können. Gestützt auf Heywood lassen sich in der heutigen Welt fünf Regimetypen unterscheiden:

1. Westliche Polyarchien;
2. Neue Demokratien;

⁹⁴ Fukuyama (1989).

⁹⁵ Vorländer (2001), S. 3.

⁹⁶ Huntington (1993).

⁹⁷ Ibid., S. 22.

⁹⁸ Zum Folgenden vgl. Heywood (2002), S. 32-39.

3. Ostasiatische Regime;
4. Islamische Regime;
5. Militärregime.

Für die folgende Diskussion sollen westliche Polyarchien und neue Demokratien zu einer neuen Kategorie „Demokratien“ zusammengefasst werden.⁹⁹ Auf eine Diskussion der Militärregime wird gänzlich verzichtet.¹⁰⁰ Somit bleiben als Alternative zur Demokratie die ostasiatischen und islamischen Regime bestehen. Die drei Regimetypen lassen sich – grob vereinfachend – wie folgt charakterisieren:

Tabelle 3: Hauptmerkmale der Regimetypen – Gegenüberstellung

	Demokratien	Ostasiatische Regime	Islamische Regime
Kultur	(Liberaler) Individualismus	Asiatische Werte <ul style="list-style-type: none"> • Familie • Wohlstand wichtiger als Freiheit 	Islam als Lebensweise
Wirtschaft	Marktwirtschaft Sozialstaat	Wohlstand <ul style="list-style-type: none"> • Kapitalismus • Tiefe Steuern • Tiefe Sozialausgaben 	Beschränkung der Marktwirtschaft
Politik	Demokratie <ul style="list-style-type: none"> • Opposition • Ausgebaute Partizipationsmöglichkeiten 	Starke Regierung Soziale Harmonie	Theokratie

Quelle: Heywood (2002).

Die Chancen der unterschiedlichen Regimetypen im Systemwettbewerb sind von der Leistungsfähigkeit der jeweiligen politischen Systeme abhängig. Um die Performanz der einzelnen Regimetypen beurteilen zu können, greifen wir auf die Ansätze der Per-

⁹⁹ Gemäss Heywood sind „neue Demokratien“ (sie werden häufig auch nicht konsolidierte Demokratien genannt) imperfekte Formen der „westlichen Polyarchien“ (entspricht ungefähr unseren westlichen oder konsolidierten Demokratien). Sie sind Übergangsformen auf dem Weg von einem autokratischen zu einem demokratischen System. Folglich stellen sie keinen Gegenentwurf zur Demokratie dar, sondern bewegen sich auf diese zu. Aus diesem Grund können wir im Rahmen dieser Diskussion neue Demokratien und westliche Polyarchien zusammenfassen.

¹⁰⁰ Militärregime sind Übergangsregime. Meist werden sie temporär installiert um einen – vermeintlichen – nationalen Notstand zu überbrücken. Dabei betonen die Machthaber immer wieder, dass sie so bald als möglich die Macht wieder in zivile Hände legen wollen. Ausserdem werden Militärregime von der Staatengemeinschaft als illegitim angesehen. Aus diesem Grunde stellen sie keine Alternative zu einer anderen Regimeform dar, weshalb auf ihre nähere Untersuchung verzichtet werden kann.

formanzforschung zurück.¹⁰¹ Aus ihnen lassen sich folgende relevante Leistungskriterien ableiten:

- Systemaufrechterhaltung;
- Anpassung an die Systemumwelt oder an die veränderten Präferenzen der Bewohnerinnen und Bewohner;
- Inputlegitimation (faire Verfahren, Partizipation, politische Unterstützung, prozedurale Gerechtigkeit);
- Outputlegitimation (Wohlfahrt, Sicherheit, Freiheit).

Nimmt man die heute bestehenden Länder als Massstab, fällt auf, dass die ältesten kontinuierlich bestehenden Länder entweder dem Typus des ostasiatischen Regimes oder der Demokratie angehören. Da Systemwechsel in allen Regimetypen sehr häufig vorkamen und auch die heutigen Demokratien das Produkt einer längeren Entwicklung sind, ist der Indikator „Lebensdauer des Staates“ nicht unbedingt valide für die Überlebensfähigkeit des Regimetypus, sondern sollte nur als erster Hinweis betrachtet werden.

Begreift man die Modernisierung als universellen Prozess, der alle Staaten betrifft, lässt sich aus dem Grad der Modernisierung ein Massstab für die Anpassungsfähigkeit des politischen Systems gewinnen.¹⁰² Auch in diesem Bereich sind die Demokratien führend, gefolgt von den ostasiatischen Regimen, während die islamischen Regime das Schlusslicht bilden. Ausserdem lässt sich beobachten, dass Humanentwicklung (\approx Modernisierung) als ein in sich geschlossener Prozess abläuft, der von der ökonomischen Modernisierung über den Wertewandel zur Demokratie und von dieser wieder zur ökonomischen Modernisierung führt. Konkret bedeutet dies, dass eine Zunahme des Wohlstandes einen individualistischen Wertewandel auslöst, der die Wertschätzung für demokratische Regierungsformen ansteigen lässt.¹⁰³ In diesem Zusammenhang verfügen die Demokratien über einen doppelten Vorteil gegenüber den anderen Regimeformen: Zum einen ist ihre Wertebasis kompatibel mit individualistischen Werthaltungen. Zum anderen kann der Wertewandel aufgrund des demokratischen Mechanismus der Wahlen, welche die Präferenzen der Bevölkerung abbilden, leichter von der Politik aufgegriffen werden und in konkrete Handlungsprogramme umsetzen lassen.

¹⁰¹ Im Rahmen dieser Veranstaltungsreihe wurde die Performanz von Demokratien ausführlich an anderer Stelle erörtert. Deshalb verzichten wir an dieser Stelle auf die Vertiefung des Performanzkonzepts und verweisen auf die einschlägigen Ausführungen. Vgl. dazu Pällinger (2005).

¹⁰² Mittels des „Human Development Index“ des United Nations Development Programme (UNDP) wird der generelle Modernisierungsgrad (=Entwicklungsstand) eines Staates anhand verschiedener Indikatoren gemessen [UNDP (2004)].

¹⁰³ Welzel (2000), S. 137ff.

Der Bereich der Input-Legitimation lässt sich am einfachsten mit der Kategorie „bürgerliche Freiheiten“ von Freedom House erfassen, welche Rede-, Meinungs- und Glaubensfreiheit sowie Versammlungs- und Koalitionsfreiheit, Rechtsstaatlichkeit und die persönliche Freiheit misst. Diese Messlatte bestätigt ebenfalls die bisher gewonnenen Einsichten. Obendrein stellen die beiden anderen Regimetypen auch ideologisch betrachtet keine Herausforderung dar, genießt doch die Demokratie in allen Ländern eine hohe Wertschätzung.¹⁰⁴

Schliesslich gilt es, noch einen Blick auf den Bereich der Output-Legitimierung zu werfen. Die einschlägigen Wohlstandsindikatoren wie der „Human Development Index“ (vgl. FN 100) attestieren den Demokratien ein hohes Wohlfahrtsniveau. Zieht man dynamischere Indikatoren wie die Wettbewerbsfähigkeit hinzu,¹⁰⁵ zeigt sich, dass die Demokratien zwar gut positioniert sind und einige von ihnen weiterhin die Spitzenpositionen einnehmen, aber in diesem Bereich holen die ostasiatischen Staaten auf. Sie verfügen über ein höheres Wirtschaftswachstum, und einige von ihnen können in die Spitzengruppe der Wettbewerbsfähigkeit aufschliessen. Im Bereich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bringt der Vergleich auf den ersten Blick kein eindeutiges Ergebnis. In manchen Politikbereichen (z.B. Wirtschaftswachstum, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Staatsverschuldung) erbringen Demokratien nur mässige Leistungen, und sie verfügen dabei über keinen nennenswerten Vorsprung gegenüber den ostasiatischen Regimen.¹⁰⁶ Im Bereich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit liefern sich Demokratien und ostasiatische Staaten einen Wettbewerb, der mit friedlichen Mitteln ausgetragen wird. Durch die Einbindung aller Staaten in die multilateralen Handelsarrangements der WTO ist es gelungen, allseits anerkannte Regeln für den Konkurrenzkampf zu etablieren. Auch in diesem Bereich ist die Gruppe der islamischen Staaten abgeschlagen.

Vor dem Hintergrund der hier untersuchten Leistungsbereiche lässt sich festhalten, dass die Demokratien gut positioniert sind, um im Systemwettbewerb zu bestehen.

6 Fazit

Ist die Demokratie ein Zukunfts- oder ein Auslaufmodell? – So lautet der Titel dieser Arbeit. Jeder Versuch, diese Ausgangsfrage zu beantworten, ist unweigerlich mit einem

¹⁰⁴ Klingemann (1999), S. 31ff.

¹⁰⁵ Vgl. WEF (2004).

¹⁰⁶ Allerdings gilt es in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass die Performanzunterschiede in den meisten Fällen auf die sozio-ökonomischen Niveauunterschiede zurückzuführen sind: Während das hohe Wirtschaftswachstum von nicht-demokratischen Staaten als Ausdruck eines nachholenden technologischen Aufholprozesses angesehen werden kann, sind die hohen Arbeitslosenquoten in den etablierten Demokratien die Folge des besser ausgebauten Sozialstaats. Vgl. dazu Schmidt (2000), S. 531.

spekulativen Element verbunden. Die Sozialwissenschaften verfügen nur über eine sehr eingeschränkte Prognosekapazität. So konnten sie – zum Beispiel – den Zusammenbruch des Sozialismus im Sowjet-Imperium nicht vorhersehen. Sie tendieren dazu, gegenwärtige Entwicklungen in die Zukunft zu extrapolieren, weswegen Trendbrüche nicht – oder nur sehr schwer – vorausgesagt werden können. Im Bewusstsein dieser Kautelen sollen im Folgenden die vorgestellten Teilergebnisse zu einer abschliessenden Gesamtschau zusammengeführt werden (vgl. Tabelle 4).

Bislang haben die Demokratien die Herausforderungen gemeistert. Auch verfügen die etablierten Demokratien über eine hohe politische Produktivität und ausgewogene Legitimationsgrundlagen. Die demokratieimmanenten Herausforderungen sind aller Wahrscheinlichkeit nach nicht bestandesgefährdend, allerdings sind die Leistungen der untersuchten Staaten im Hinblick auf die Zukunftsfähigkeit ambivalent. Die Globalisierung kann, indem sie zu einer Einschränkung der staatlichen Handlungskapazität führt und wichtige Entscheide dem demokratischen Prozess entzieht, zu einer Aushöhlung der Demokratie führen. Ob diese Gefährdung eintritt oder nicht, ist von der Politik in den einzelnen Staaten und den Bemühungen zur Stärkung der transnationalen Demokratie abhängig. Obwohl der neue Terrorismus über ein hohes Schadenpotential verfügt, ist kein Beispiel aus der Geschichte bekannt, wo eine funktionierende Demokratie durch Terrorismus zerstört wurde. Dieser Befund lässt sich wahrscheinlich auch in die Zukunft extrapolieren. Hingegen kann in labilen Demokratien der Terrorismus bestandesgefährdende Ausmasse annehmen. Für die Herausforderungen, die die westlichen Demokratien besonders betreffen, verfügen wir über keine Erfahrungswerte, weshalb offen ist, ob sie bewältigt werden können. Als besonders virulent könnte sich dabei der Bereich der Migration erweisen. Sollten in Zukunft grössere Migrationsbewegungen stattfinden, könnten sich die Integrationskapazitäten in den westlichen Staaten erschöpfen und ethnische und religiöse Spannungen aufbrechen. Allerdings sind auch im Bereich dieser neuartigen Herausforderungen die westlichen Staaten nicht schlecht positioniert, verfügen sie mit dem demokratischen Mechanismus über ein Verfahren, das sicherstellt, dass einmal erkannte und für tatsächlich wichtig befundene Probleme auch der Bearbeitung zugeführt werden. Schliesslich bleibt noch festzuhalten, dass die Demokratien im Systemwettbewerb gut positioniert sind: weder die ostasiatischen noch die islamischen Regime stellen im Ideologischen eine ernsthafte Herausforderung dar. Im Bereich der Wirtschaft zeichnet sich eine verschärfte Konkurrenz zwischen den Demokratien und den ostasiatischen Regimen ab. Die islamischen Regime stellen zur Zeit jedenfalls auch in dieser Hinsicht keine Herausforderung dar.

Als Abschluss dieser Überlegungen möchte ich folgendes Fazit ziehen: Die Demokratien werden auch in Zukunft Probleme haben. Damit gebe ich mich als Optimist zu erkennen. Ich gehe davon aus, dass die angesprochenen Probleme grundsätzlich bearbeitbar sind und die Demokratien die Herausforderungen auch meistern werden. Demokratie ist in ihrem Kern ein – effizienter – Entscheidmechanismus, der aufgrund seiner Er-

gebnisoffenheit auch in Zukunft dazu beitragen kann, gesellschaftliche Konflikte friedlich zu regulieren.

Tabelle 4: Synthese

Herausforderung	Befunde
Demokratieimmanente Herausforderungen <ul style="list-style-type: none"> • Mehrheitsregel • Politikverdrossenheit • Mediendominanz • Mangelnde Zukunftsfähigkeit • Reformblockaden 	Nicht bestandesgefährdend <ul style="list-style-type: none"> ➔ Eher theoretisches Problem ➔ Nicht systemgefährdend ➔ Keine Kolonialisierung der Politik durch die Medien ➔ Ist zu relativieren ➔ Überwindbar
Globale Herausforderungen <ul style="list-style-type: none"> • Terrorismus • Globalisierung 	Bearbeitbar <ul style="list-style-type: none"> ➔ Nicht bestandesgefährdend ➔ Chancen und Risiken
Herausforderungen der westlichen Demokratien <ul style="list-style-type: none"> • Ökonomischer Wandel • Wertewandel • Demographischer Wandel • Nachhaltige Entwicklung 	Offen, aber im Prinzip bearbeitbar <ul style="list-style-type: none"> ➔ Bearbeitbar ➔ Gut positioniert ➔ Offen, der Bereich Migration könnte sich als kritisch herausstellen ➔ Offen, im Prinzip bearbeitbar
Gegenentwürfe <ul style="list-style-type: none"> • Ostasiatische Regime • Islamische Regime 	Gut positioniert <ul style="list-style-type: none"> ➔ Wirtschaftliche Konkurrenten, aber ideologisch keine Herausforderung ➔ Weder wirtschaftlich noch ideologisch eine Alternative

7 Literatur

- Alemann, Ulrich von* (1995): Probleme der Demokratie und der demokratischen Legitimation. Gibt es Alternativen zum demokratischen Parteienstaat? Vortrag für die internationale Konferenz „Krise der politischen Parteien“ veranstaltet vom Colegio de Mexico in Zusammenarbeit mit dem Goethe-Institut Mexiko vom 17. - 19.10.1995. Internet: http://www.phil-fak.uni-duesseldorf.de/politik/Mitarbeiter/Alemann/vortrag/text_prob-demokratie.html (besucht im Dezember 2004).
- Beckstein, Günther* (2002): Demografische Herausforderung – Irrwege und Auswege, in: Politische Studien, Sonderheft, Jg. 53, Nr. 2, S. 10-18.
- Benz, Arthur* (2001): Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse. München/Wien, Oldenbourg Verlag.
- Boventer, Gregor Paul* (1984): Grenzen politischer Freiheit im demokratischen Staat. Das Konzept der streitbaren Demokratie in einem internationalen Vergleich. Duncker & Humblot, Berlin.
- Brock, Lothar* (1998): Verweltlichung der Demokratie. Aus der Verflechtungs- in die Entgrenzungsfalle? in: Greven, Michael (Hrsg.): Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Opladen, Leske + Budrich, S. 39-54.
- Bundeszentrale für politische Bildung* (1999): Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen. Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.
- Dahl, Robert A.* (1989): Democracy and its Critics. New Haven and London, Yale University Press.
- Dahrendorf, Ralf* (2003): Auf der Suche nach einer neuen Ordnung. Vorlesungen zur Politik der Freiheit im 21. Jahrhundert. München, C.H.Beck.
- Deutscher Bundestag* (2004): Fortführung der Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dietrich Austermann, Steffen Kampeter, Peter Weiß (Emmendingen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU, in: Drucksache 15/2868. Internet: <http://dip.bundestag.de/btd/15/031/1503142.pdf> (besucht im Dezember 2004)
- Dürr, Karlheinz* (2001): Terror und Rechtsstaat. Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.
- Federal Bureau of Investigation* (2002): Terrorism 2000/2001. Internet: http://www.fbi.gov/publications/terror/terror2000_2001.pdf (besucht im Dezember 2004).
- Freedom House* (1999): Democracy's Century. Internet: <http://freedomhouse.org/century.pdf> (besucht im Dezember 2004).

- Freedom House* (2004): Freedom in the World 2004. The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties. Internet: <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2004/essay2004.pdf> (besucht im Dezember 2004).
- Fukuyama Francis* (1989): Das Ende der Geschichte, in: Europäische Rundschau, Jg. 17, Nr. 4, S. 3–26.
- Held, David* (1995): Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance. Cambridge, Polity Press.
- Helmerich, Antje* (2003): Wider den Etikettenschwindel – Ein politikwissenschaftlicher Erklärungsversuch des Begriffs “Terrorismus”, in: *Bos, Ellen/Helmerich, Antje (Hrsg.): Neue Bedrohung Terrorismus*. Münster, LIT Verlag, S. 13-31.
- Hepp, Gerd F.* (2001): Wertewandel und bürgerschaftliches Engagement – Perspektiven für die politische Bildung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 2001, Bd. 29, S. 31-38.
- Hoffmann, Bruce* (2001): Terrorismus. Der unerklärte Krieg. Frankfurt a.M., Fischer.
- Samuel P. Huntington* (1993): The Clash of Civilizations, in: *Foreign Affairs*, vol. 72, no. 3, S. 22-28.
- Heywood, Andrew* (2002): Politics. Houndmills/Basingstoke, Palgrave [2nd Edition].
- Huntington, Samuel P.* (1991): The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century. Norman and London, University of Oklahoma Press.
- Inglehart, Ronald* (1971): The Silent Revolution in Europe, in: *American Political Science Review*, vol. 65, no. 4, S. 991-1017.
- Jasper, Ulla* (2004): Terrorismus und Massenvernichtungswaffen. Internet: <http://www.weltpolitik.net/Sachgebiete/Internationale%20Sicherheitspolitik/Problembereiche%20und%20L%F6sungsans%E4tze/Terrorismus/Grundlagen/Terrorismus%20und%20Massenvernichtungswaffen.html> (besucht im Dezember 2004).
- Jenkins, Brian M.* (1975): International Terrorism: A New Mode of Conflict, in: *Carlton, David/Schaerf, Carlo (eds.): International Terrorism and World Security*. New York, Wiley, S. 13-49
- Karatnycky, Adrian* (2004): Gains for Freedom Amid Terror and Uncertainty in: *Freedom House (ed): Freedom in the World 2004: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*. Lanham, Rowman & Littlefield Publishers.
- Kielmannsegg, Peter Graf* (1996): Integration und Demokratie, in *Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration*. Opladen, Leske + Budrich, S. 47-72.
- Klingemann, Hans-Dieter* (1999): Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis, in: *Norris, Pippa (ed.): Critical Citizens. Global Support for Democratic Government*. Oxford, Oxford University Press, S. 31-56.
- Klump, Andreas* (2001): Freiheit den Feinden der Freiheit? Die Konzeption der Streitbaren Demokratie als demokratietheoretisches Fundament zur Auseinandersetzung mit politischem

- Extremismus. Internet (<http://www.extremismus.com/texte/streitbar.htm>) (besucht im Dezember 2004)
- Lang, Jürgen P.* (2004): Extremismus und demokratischer Verfassungsstaat. Internet (<http://www.extremismus.com/texte/extrem.htm>) (besucht im Dezember 2004)
- Mahnkopf, Brigitte* (1998): Probleme der Demokratie unter den Bedingungen ökonomischer Globalisierung und ökologischer Restriktionen, in: *Greven, Michael (Hrsg.): Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft.* Opladen, Leske + Budrich, S. 55-79.
- Marcinkowski, Frank* (2004): Deliberation, Medienöffentlichkeit und direktdemokratischer Verfassungsentscheid – Der Fall Liechtenstein, in: *Beiträge, Liechtenstein-Institut Nr. 21.*
- Marxer, Wilfried* (2004): „Wir sind das Volk“ – Direkte Demokratie: Verfahren, Verbreitung, Wirkung, in: *Beiträge, Liechtenstein-Institut Nr. 24.*
- Meyer, Thomas* (2001): Mediokratie. Die Kolonialisierung der Politik durch die Medien. Frankfurt/a.M., Suhrkamp.
- Merkel, Wolfgang/Puhle Hans-Jürgen/Croissant, Aurel/Eicher, Claudia/Thiery, Peter* (2003): Defekte Demokratie. Band 1: Theorie. Opladen, Leske + Budrich.
- Mudde, Cas* (2003): Liberal Democracies and the Extremist Challenge of the Early 21st Century. Internet (<http://www.extremismus.com/texte/demo2.htm>) (besucht im Dezember 2004)
- Müller, Harald* (2003): Supermacht in der Sackgasse? Die Weltordnung nach dem 11. September 2001. Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.
- Ohmae, Kenichi* (1985): Triad Power. The Coming Shape of Global Competition. New York, MacMillan Free Press.
- Pállinger, Zoltán Tibor* (2005): Problemlöser oder Problemerzeuger – Über die Leistungsfähigkeit politischer Systeme, in: *Beiträge, Liechtenstein-Institut Nr. 26.*
- Sandler, Todd/Enders, Walter* (2004): Transnational Terrorism: An Economic Analysis. Internet (http://www-rcf.usc.edu/~tsandler/Create_ms_Sandler_aug.pdf) (besucht im Dezember 2004)
- Sarcinelli, Ulrich* (1997): Von der Parteien- zur Mediendemokratie? Das Beispiel Deutschland, in: *Schatz, Heribert/Jarren, Ottfried/Knaup, Bettina (Hrsg.): Machtkonzentration in der Multimediagesellschaft? Beiträge zu einer Neubestimmung des Verhältnisses von politischer und medialer Macht.* Opladen, Westdeutscher Verlag, S. 34-45.
- Sartori, Giovanni* (1992): Demokratietheorie. Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Scharpf, Fritz W.* (1998): Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie, in: *Greven, Michael (Hrsg.): Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft.* Opladen, Leske + Budrich, S. 81-103.
- Schatz, Heribert* (1997): Einführung in die Thematik und Überblick über die Beiträge, in: *Schatz, Heribert/Jarren, Ottfried/Knaup, Bettina (Hrsg.): Machtkonzentration in der*

- Multimediasgesellschaft? Beiträge zu einer Neubestimmung des Verhältnisses von politischer und medialer Macht. Opladen, Westdeutscher Verlag, S. 11-21.
- Schmidt, Manfred G.* (2000): *Demokratietheorien. Eine Einführung.* Opladen, Leske + Budrich [3., überarbeitete und erweiterte Auflage].
- Schmidt, Manfred G.* (2004): Sind Demokratien zukunftsfähig? Befunde des internationalen Vergleichs, in: *Kaiser, André/Zittel, Thomas (Hrsg.): Demokratie und Demokratieentwicklung.* Festschrift für Peter Graf Kielmansegg. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 377-389.
- Schmidt, Manfred G.* (1995): *Wörterbuch zur Politik.* Stuttgart, Alfred Kröner Verlag.
- Schnitzer, Amanda* (2004): Introduction, in *Freedom House (ed.): Nations in Transit 2004: Democratization in East Central Europe and Eurasia.* Lanham, Rowman & Littlefield Publishers.
- Schulz, Winfried* (1997): *Politische Kommunikation. Theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung.* Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Schweizerische Bundeskanzlei* (2003): *Herausforderungen 2003–2007. Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik.* Bericht des Perspektivstabs der Bundesverwaltung. Bern.
- Stehr, Christopher* (2003): *Globalisierung und Destabilisierungstendenzen innerhalb des internationalen Systems: Eine Indikatorenanalyse für ausgewählte Nationalstaaten zur Feststellung des Globalisierungsgrades.* Dissertation Freie Universität Berlin, Berlin.
- Stein, Peter* (2002): Kurze Einführung in die Herausforderung der langen Sicht, in: *Politische Studien, Sonderheft, Jg. 53, Nr. 2, S. 5-9.*
- Strippoli, Silvia* (2001): *Terrorismus/Terrorismen.* Internet: (<http://geostasto.eco.uniroma1.it/tesesco/index.htm>) (besucht im Dezember 2004)
- Union of International Associations* (2000): *Yearbook of International Organizations.* München, K.G. Saur Verlag.
- United Nations Development Programme* (2004): *Human Development Report. Cultural liberty in today's diverse world.* Internet: <http://hdr.undp.org/reports/global/2004/> (besucht im Dezember 2004).
- UNO* (2005): *United Nations Treaty Collection. Overview:* Internet (<http://untreaty.un.org/english/overview.asp>) (besucht im März 2005)
- Vorländer, Hans* (2001): Die Wiederkehr der Politik und der Kampf der Kulturen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 2001, Bd. 52-53, S. 3-6.*
- Walter, Gregor* (1998): *Globalisierung. Begriffe, Prozesse, Konsequenzen,* in: *Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.): Globalisierung als Chance I. 7. Forum Haus auf der Alb (20.-22.11.97). Dokumentation.* Internet (<http://www.lpb.bwue.de/publikat/global/global.htm>) (besucht im Dezember 2004)

- Welzel, Christian* (2000): Humanentwicklung und Demokratie: Welcher Index erfasst die „humane“ Dimension der Demokratie am besten? in: *Laut, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Welzel, Christian. (Hrsg.):* Demokratiemessung. Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, S. 132-162.
- WEF* (2004): Global Competitiveness Report 2004-2005. Internet: <http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Global+Competitiveness+Programme%5CGlobal+Competitiveness+Report> (besucht im Dezember 2004).
- Weltkommission für Umwelt und Entwicklung* (1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Greven, Eggenkamp.
- Wiesenthal, Helmut* 2003): Beyond Incrementalism – Sozialpolitische Basisinnovationen im Lichte der Politiktheoretischen Skepsis, in: *Mayntz, Renate/Streeck, Wolfgang (Hrsg.):* Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden. Festschrift für Fritz W. Scharpf. Frankfurt/New York, Campus Verlag, S. 31-70.

