

Wie kann Demokratie demokratischer werden? Eine philosophische Spurensuche bei Montesquieu und John Locke.

# Getrennte Gewalten

Von Christine Abbt

Demokratien sind Ordnungen, in denen es elementar um die Beschränkung von Macht geht. Macht liegt darin nicht mehr in den Händen eines Einzelnen. Sie gehört weder nur einer sogenannten Elite noch allein dem sogenannten gemeinen Volk. Macht ist in Demokratien möglichst geteilt. Alle von ihr Betroffenen sind daran zu beteiligen, etwa durch die Möglichkeit, sich in ein Amt wählen zu lassen, durch die Teilnahme an Wahlen, durch Abstimmungen oder durch das Recht auf Versammlungsfreiheit. Die demokratische Beteiligung an der Macht über den einen Moment der Wahl hinaus benötigt allerdings einen starken Schutz. Schon früh in der Geschichte moderner Demokratien wurde klar, dass dazu wirksame Instrumente der Machtlimitierung einzuführen sind, allen voran die Teilung der staatlichen Gewalten. Absolute oder weit ausgreifende Macht zugunsten einer ausgewogenen Machtverteilung zwischen unterschiedlichen Einflussbereichen zu beschränken, ist bis heute ein demokratischer Imperativ.

## Institutionelle Gewaltenteilung

John Locke und Montesquieu sind die philosophischen Begründer institutioneller Gewaltenteilung. Diese stand und steht für die Einsicht, dass machtvolle Zuständigkeiten auf verschiedene Instanzen aufgeteilt werden müssen, damit sie sich gegenseitig kontrollieren und in Schranken halten können. Andernfalls droht Machtmissbrauch. Rechtsetzung, Rechtvollzug und Rechtsprechung dürfen nicht in denselben Händen liegen. Legislative, Exekutive und Judikative sind in Demokratien zu separieren und je als unabhängige zu schützen, weil ein enges Zusammenspiel dieser Instanzen bzw. der Personen darin zu gefährlichen Machtmonopolen führen würde. In Demokratien sind ununterbrochene Anstengungen gegen den Rückfall zur Willkür eines Einzelnen, einer einzigen Partei oder eines Clans nötig. Die bis heute schlagende Idee lautet: Dort, wo sich Macht sammelt und häuft, braucht es eine Gegenmacht, die ebenfalls Möglichkeiten hat, sich störend einzumischen und auf erstere angemessen wirkungsvoll zu reagieren. Damit

diese Machtkontrollen in Gang bleiben, muss auch eine zweite Macht wiederum von einer dritten Instanz überprüft und limitiert werden. Erst das konkurrierende Zusammenspiel von Institutionen, die sich als unterschiedliche, getrennte und unabhängige Pfeiler demokratischer Zusammenlebens begreifen, kann eine Machtbalance annähern, welche für eine fortgesetzte Partizipation möglichst aller an der Macht nötig ist.

Die jüngere europäische Geschichte weist bekanntlich Beispiele auf, in denen die institutionelle Gewaltenteilung von anti-demokratischen Parteien nach deren demokratischer Wahl außer Kraft gesetzt wurde. Die Demokratie wurde hier als Steigbügelhalterin von Parteien missbraucht, welche mit demokratischen Mitteln Demokratien zerstören wollten und – jedenfalls vorübergehend – brutal zerstörten. Heute ist die Gewaltenteilung autoritären Machthabenden, ihren Funktionären und Parteien, erneut ein Dorn im Fleisch. Sie

heben die Gewaltenteilung institutionell zwar nicht auf, aber sie schwächen sie bis zur Unkenntlichkeit. Legislative, Exekutive und Judikative bestehen dann beispielsweise zwar weiter, aber ihr Vermögen, sich gegenseitig zu kontrollieren, öffentlich zu kritisieren und tatsächlich zu begrenzen, wird torpediert. Dazu werden heute innerhalb und außerhalb Europas unterschiedliche Strategien angewendet. Die Schwächung kann auf Verfassungs- oder Gesetzesebene vorgenommen werden oder auf der personellen oder – wie häufig – auf verschiedenen Ebenen gleichzeitig. Wenn etwa in allen drei Funktionsbereichen der Macht Personen derselben Partei sitzen, dann kommt die Pointe der Gewaltenteilung nicht mehr zur Anwendung. Statt Machtbalance ist eine Machtballung die Folge.

Der französische Philosoph Montesquieu unterstrich bereits Anfang des 18. Jahrhunderts, dass allein die Einrichtung dreier Institutionen nicht genüge. Weitere Kriterien müssten hinzu-

kommen, um deren Unabhängigkeit zu gewährleisten. Die Institutionen sollten etwa möglichst auseinanderliegen, bestenfalls in verschiedenen Ortschaften. Von Freundschaften zwischen Amtsträgern solle abgesehen werden. Sie erhöhen unweigerlich das Risiko für Seilschaften. Selbst ein intensiver persönlicher Austausch zwischen den unterschiedlichen Funktionsträgerinnen sei zu vermeiden. Was würde der Aufklärer Montesquieu wohl über heutige Kompetenzzentren zur Bekämpfung von Kriminalität denken, die Polizei, Staatsanwaltschaft, Forensik und Justizvollzug unter ein Dach bringen? Offensichtlich erschweren solche Einrichtungen die Trennung der Gewalten und sollten aus demokratischer Sicht vermieden werden. Montesquieu lieferte eine Reihe weiterer Instrumente, um dem Machtzuwachs entgegenzuwirken, etwa Amtszeitbeschränkungen. Unabhängig von Eignung, Einfluss oder Beliebtheit einer Person treten diese in Kraft. Die demokratisierende Wirkung solcher Regeln liegt allerdings in ihrer fortlaufenden nüchternen Anwendung. Einmal für eine „Rad-Lösung“ zu votieren, wonach alle zwei Jahre die Leitung etwa eines universitären Instituts wechseln soll und dann – erst einmal selbst im Amt – sich nicht mehr an die Regel zu erinnern, verkehrt das demokratisierende Moment in ein demokratischwächendes.

## Zivile Kontrolle

Der demokratische Imperativ hört allerdings nicht damit auf, Macht zu beschränken und eine Machtbalance anzustreben. Gefordert ist darüber hinaus ein zivilgesellschaftlicher Wille zur Machtbegrenzung, der über die Institutionen weit hinausweist. Eine fortlaufende Analyse der Verhältnis-

se ist nötig, um zu bestimmen, wo sich je Macht ansammelt und wie diese begrenzt und verteilt werden kann. Zu Recht wird seit längerem von den Medien als der vierten Macht gesprochen und dabei ist heute unbedingt auch der Einfluss von digitalen Plattformen einzubeziehen. Wie wird der Zugang zu gesicherten, sprich nicht manipulativen Informationen heute realisiert? Wer besitzt die Informationskanäle und nutzt sie für welche (Eigen-)Interessen? Neben Medien und Plattformen ist heute offensichtlich auch die Wirtschaft als Machtzentrum zu begreifen und zurückzubinden, wo ihr Einfluss zu gross wird. Welche Banken verfügen über wieviel Macht und stellen welches Risiko für die Gesellschaft dar? Wie lässt sich die Einflussnahme der Finanzinstitute pluralisieren und begrenzen? Die Zivilgesellschaft ist hier gefordert, machtsensibel zu bleiben und ihre Möglichkeiten als Kontrollinstanz wahrzunehmen. Ebenso sind die Wissenschaften, insbesondere die kritischen Geistes- und Kulturwissenschaften, unverzichtbar für diese für Demokratien notwendige fortgesetzte Machtanalyse. Die Wissenschaften haben den öffentlichen Auftrag, unnachgiebig und unbestechlich zu fragen: Wo häuft sich Macht? Wo droht daher welche Form von Machtmissbrauch, welcher nicht mehr kontrollierbar ist? Mit welchen Mitteln kann dieser Machtanhäufung entgegen und eine Machtbalance angenähert werden?

Machtbalance bedeutet nicht, dass Demokratien Konsens dem Konflikt vorziehen. Im Gegenteil, Machtbalance ermöglicht erst tatsächliche Auseinandersetzung. Erst wenn es ähnlich starke Funktionsträger, Parteien und Bewegungen gibt, kann der Dissens demokratisch ausgetragen werden. Auch noch die mächtigste Person ist in der Demokratie auf begrenzte Zeit gewählt, sie kann kritisiert und abgesetzt werden und ihr Urteil ist durch Verfahren der Kontrolle limitiert. Jede ausufernde Machtfülle ist unter demokratischer Sicht abzulehnen – weder eine Präsidentin noch ein Kanzler, weder eine Partei noch eine Bewegung, weder Eliten noch Anti-Eliten regieren allein. Die gegenseitige Beschränkung von jeder Macht und Gewalt markiert die demokratische Pointe, welche Mitbestimmung und Beteiligung aller möglichst sichert, noch über den einen aktuellen Moment der Wahl hinaus.

Die Autorin ist Professorin für Philosophie an der Universität St. Gallen.

für viele Menschen zu schaffen. Der Liberalismus muss sich (wie in seinem Ursprung) als breites, menschenrechtliches Projekt verstehen, nicht bloß als Begründung der Marktwirtschaft. Liberale Parteien müssen die Sorgen, Ängste und Anliegen der Bürgerinnen und Bürger ernst nehmen und zum Ausgangspunkt ihrer Politik machen. Niemand muss sich vom Kampf für Minderheitenrechte verabschieden – doch wenn der Eindruck entsteht, alle Parteien links der Rechtsradikalen und rechts der Linksradikalen kümmern sich mehr um Gendern und Wokeness als um Gehalt und Wohnkosten, verwundern aktuelle Wahlergebnisse nicht mehr.

## Repolitisierung

Mit all dem ist aber noch nicht Viktor Orbáns Vorwurf entkräftet, der Westen würde einen „undemokratischen Liberalismus“ an die Stelle der Demokratie setzen. Der niederländische Politikwissenschaftler Cas Mudde gibt ohne Überheblichkeit zu, dass ein Quäntchen Wahrheit in Orbáns Kritik steckt: Demokratisch gewählte Volksvertreter haben national und finanzielle Macht an unabhängige, großteils technologische Institutionen wie Zentralbanken abgetreten. Zudem wurden einige wichtige gesellschaftspolitische Entscheidungen in den letzten Jahren nicht von Parlamenten, sondern von Gerichten getroffen. Das Delegieren der Macht an neue Institutionen geschah natürlich demokratisch legitimiert durch Parlamente. Mudde argumentiert, es entspräche dennoch nicht höchsten demokratischen Idealen, politische Entscheidungen an externe Agenturen und Institutionen abzutreten und somit aus dem politischen Diskurs herauszunehmen. Sein Schluss: Wir müssen alle relevanten Themen wieder „repolitisieren“, also in den politischen Diskurs zurückholen und entscheidende Entscheidungen im Parlament treffen. Zugeben: Die Mehrheit der Bevölkerung würde bei Zinspolitik und Co wohl oft fachlich „schlechtere“ Maßnahmen beschließen, als es aktuell etwa die EZB tut. Trotzdem gilt: Lieber schlechtere, aber demokratische Entscheidungen in Kauf nehmen, als „bessere“ Entscheidungen um den Preis der Legitimation zu erkaufen. Ein langfristiger Imageschaden der Demokratie kann im schlimmsten Fall zu deren Abschwächung im Orbán'schen Stil oder zu deren völliger Abschaffung führen könnte – und damit zu erheblich schlechteren Entscheidungen. Glücklicherweise lassen sich die Illiberalen mit ihren eigenen Waffen schlagen: Wie die Demokratie mittels Demokratie abgeschafft werden kann, so lässt sie sich auch mittels Demokratie stärken.