

In Zeiten des Populismus

Anmerkungen zur Lage Europas und der Demokratie

NORBERT LAMMERT

Geboren 1948 in Bochum, Sozialwissenschaftler, 1998 bis 2002 kultur- und medienpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, 2005 bis 2017 Präsident des Deutschen Bundestages, seit 2018 Vorsitzender der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Politiker, Parteien und Bewegungen, die sich der Vereinfachung, Emotionalisierung und nicht selten dreister Lüge bedienen, gewinnen weltweit an Zustimmung – auch in Europa, von Italien bis Schweden. Kommentatoren sprechen von der „Stunde der Populisten“. Die etablierten Parteien in den Parlamenten und zuweilen auch die repräsentative Demokratie

als solche geraten unter Druck. Der Siegeszug populistischer Parteien, die fast alle eine Renationalisierung fordern, trägt zumindest zur Verunsicherung über die weitere Entwicklung bei und wirkt zersetzend auf die Integration Europas.

Populismus ist ein Phänomen, das eine allgemeingültige Definition ebenso scheut wie der Populist das sachliche Argument. Das Thema verlangt jedoch nach Differenzierung. In demokratischen Systemen, in denen der Wähler entscheidet, von wem er regiert werden will, gehört es zur Grundorientierung

jedes Politikers, sich darum zu kümmern, was das Volk denkt. Verantwortliche Politik darf sich jedoch nicht auf Popularität als maßgebliches Kriterium reduzieren lassen. Sie muss im Interesse der Sache und der üblichen Interessen des eigenen Landes zuweilen auch unpopuläre Entscheidungen treffen.

Besonders populär sind Populisten, wenn sie „das Volk“ gegen „die Regierenden“ ausspielen: „Wir“ gegen „die da oben“. Das Unverständnis darüber, dass die vermutete „wahre“ Meinung des Volkes nicht einfach umgesetzt würde, basiert auf einem prekären Missverständnis über die Grundprinzipien der Demokratie, die den „Volkswillen“ nur im Plural kennt. Denn hier geht es nicht um vermeintliche Wahrheiten, sondern um konkurrierende Interessen und Ideen, die in einem Wettstreit nach Mehrheiten streben. Demokratische Lösungen sind weder durch autoritäre Kommandos noch im Hau-ruckverfahren zu haben, wie politische „Führer“ suggerieren. Die einfachen Patentlösungen, mit denen sie auf Stimmenfang gehen, gibt es angesichts der komplexen Herausforderungen der heutigen Zeit nicht; jedenfalls sind sie nicht sachgerecht.

Durch die Stimmabgabe für populistische Parteien bringt ein größer werdender Teil der Öffentlichkeit in ganz Europa zum Ausdruck, sich in den Parlamenten nicht mehr repräsentiert zu fühlen, ohne deshalb das politische System insgesamt infrage stellen zu wollen. Das darin zum Ausdruck kommende Empfinden in Teilen der europäischen Gesellschaft, von der parlamentarischen Willensbildung ausgeschlossen zu sein, muss man ernst nehmen. Auch und insbesondere dann, wenn Kritik übertrieben erscheint oder unberechtigt, müssen die politisch Verantwortlichen die Zusammenhänge verständlicher erläutern. Zu den vielen aktuellen Streitfragen möchte ich einige grundsätzliche Anmerkungen zur gegenwärtigen Lage Europas und der repräsentativen Demokratie beisteuern.

Erstens: Ein Blick zurück hilft oftmals, bestehende Verhältnisse ins rechte Licht zu rücken. Unser heutiges Europa ist entstanden unter dem traumatischen Eindruck von zwei Weltkriegen mit Millionen Toten. Sie waren das Ergebnis einer jahrhundertelangen Rivalität von Nationalstaaten, die – nicht ausschließlich, aber überwiegend – in unterschiedlichen Konstellationen mit der Frage beschäftigt waren, wie man die eigene Hegemonie in Europa erreichen und behaupten könne. Heute dagegen leben wir in demokratischen Staaten in Frieden und Freiheit. Und wir haben uns längst daran gewöhnt, diesen historisch außergewöhnlichen Zustand für eine schiere Selbstverständlichkeit zu halten. Daher ist es für eine realistische Lagebeurteilung dienlich, sich hin und wieder in Erinnerung zu rufen, dass wir in einem absoluten Ausnahmezustand der europäischen Geschichte leben. Die Probleme, vor denen unsere Zeit steht, sind beachtlich. Doch sie erscheinen luxuriös im Vergleich zu den nicht gelegentlichen, sondern dauernden Herausforderungen, Verirrungen und Verwüstungen, die diesen Kontinent jahrhundertelang gekennzeichnet haben.

Zweitens: Wenn es für die großen Veränderungen unserer Zeit überhaupt so etwas wie eine gemeinsame Überschrift gibt, dann ist es die „Globalisierung“. Der folgenschwerste – und übrigens irreversible – politische Effekt der Globalisierung besteht darin, dass die Nationalstaaten zunehmend das verlieren, was sie jahrhundertelang für den Kern ihres Selbstverständnisses gehalten haben: Souveränität. Transnationaler Terrorismus, Migrationsbewegungen, Klimawandel und Digitalisierung – dabei handelt es sich um Probleme, die kein Staat allein wirkungsvoll zu lösen vermag. In diesem Zusammenhang lässt sich der europäische Integrationsprozess auch als eine ehrgeizige, aber hochintelligente Reaktion auf den Verlust von Souveränität in Zeiten der Globalisierung verstehen. Denn durch die geteilte und gemeinsame Wahrnehmung von Souveränität erhalten die Mitgliedstaaten letztlich ihre Fähigkeit, auf die eigenen Angelegenheiten Einfluss nehmen zu können. Daher sind die Tendenzen zur Renationalisierung, die von vielen populistischen Parteien in Europa vertreten werden, anachronistisch und kontraproduktiv.

Drittens: In der Geschichte der europäischen Integration existiert zweifellos eine Asymmetrie zwischen Exekutive und Legislative. Es waren Regierungen, die Europas Einigungsprozess im Wesentlichen vorantrieben, getragen von erstaunlich weitsichtigen, von den historischen Erfahrungen der beiden Weltkriege geprägten Regierungschefs, die die Autorität im eigenen Land innehatten, die Veränderungen herbeizuführen. Sie haben die Einheit Europas überhaupt erst ermöglicht.

Viertens: Im europäischen Integrationsprozess verbinden sich eine Errungenschaft und ein Problem fast unauflösbar miteinander. Mit jeder vertraglichen Vereinbarung über den Ausbau der Zusammenarbeit der Staaten in Europa, mit jedem Vertragstext von Rom über Maastricht und Amsterdam bis zum Lissabon-Vertrag, wurden Zuständigkeiten, die eigentlich den Mitgliedstaaten obliegen, auf eine Gemeinschaft übertragen, die selbst kein Staat war und ist. Dennoch konnte und kann sie diese Aufgaben nur dann erledigen, wenn sie sich wie ein Staat verhält, was den Mitgliedstaaten bisweilen jedoch nicht gefällt, sodass die getroffenen Vereinbarungen von denjenigen, die diese Vereinbarungen selbst getroffen haben, als Zumutung empfunden werden. Das hat sich jedoch nicht wie ein Naturereignis vollzogen, sondern ist Ergebnis selbstbestimmter Entscheidungen. Daher ist es unsinnig, eine aus guten Gründen wahrgenommene Kompetenzübertragung anschließend als Kompetenzverlust zu beklagen.

Fünftens: Über einen längeren Zeitraum der europäischen Integration bestand eines der großen Ärgernisse darin, dass die gesetzgeberischen Zuständigkeiten, die in den Nationalstaaten bei den Parlamenten lagen, in Europa nicht von einem mit entsprechenden Befugnissen ausgestatteten europäischen Parlament wahrgenommen wurden, sondern von den Ministerräten. Dies ist spätestens mit dem Lissabon-Vertrag in einer bemerkenswerten Weise korrigiert worden. Inzwischen haben wir in Europa einen Zustand, der sich in

vielen Politikbereichen von den Mechanismen der Willensbildung und der Gesetzgebung in den demokratischen Nationalstaaten nicht mehr substantiell unterscheidet. Dazu gibt es – in den Mitgliedsländern in unterschiedlicher Weise – eine weiterentwickelte und im Falle Deutschlands auch verfassungsrechtlich abgesicherte Beteiligung der nationalen Parlamente an europäischen Angelegenheiten.

Als mit der Wiedervereinigung der Artikel 23 Grundgesetz, der den Beitritt von „anderen Teilen Deutschlands“ zum Geltungsbereich des Grundgesetzes regelte, seinen Zweck erfüllt hatte, schloss Deutschland diese Lücke mit einem Europa-Artikel. Dieser neue Artikel 23 hat in Verbindung mit einem eigenen Parlamentsbeteiligungsgesetz zur Folge, dass nach geltender Rechtslage in Deutschland die Regierung verpflichtet ist, von jeder europäischen Regelungsabsicht den Bundestag *erstens* unverzüglich und *zweitens* vollständig zu unterrichten, um dem Parlament Gelegenheit zu geben, dazu Stellung zu nehmen. Und wann immer – das ist der entscheidende dritte Punkt – der Bundestag von seinem Recht auf Stellungnahme Gebrauch macht, gilt diese für die eigene Regierung als verbindliche Verhandlungsposition. Ähnliche Regelungen gibt es in den meisten Mitgliedstaaten. Jedenfalls fällt mir auf diesem Globus keine zweite internationale Institution ein, die es an demokratischer Legitimation mit der Europäischen Union (EU) und ihren Entscheidungsprozessen auch nur annähernd aufnehmen könnte.

Sechstens: In der öffentlichen Meinung wird umfassendere direkte Beteiligung der Bürger immer öfter als probates Mittel gegen die attestierte Verdrossenheit an der Politik angesehen. Dass jedoch die gern und oft geforderten Volksentscheide die unzulässige Vereinfachung komplizierter Zusammenhänge tendenziell begünstigen, manchmal sogar erzwingen und damit die ideale Plattform für populistische Stimmenfänger bilden, sollte insbesondere derjenige bedenken, der ausgerechnet im Aufweichen des repräsentativen Gedankens den Königsweg aus der Vertrauenskrise in die Politik sucht.

Das Brexit-Referendum ist ein für Europa folgenreiches Beispiel. Die plebiszitäre Urteilsbildung bringt eine Reihe von Fragen und Problemen mit sich: Direkte Demokratie setzt in der Regel überschaubare, wenig komplexe Entscheidungsgegenstände voraus, wie sie eher auf kommunaler Ebene und gelegentlich auf Landesebene vorkommen. Eine direkte Entscheidung durch Bürger erscheint in solchen Fällen sinnvoll, wenn es sich um lokal oder regional begrenzte Themen handelt, die noch dazu mit einem klaren Ja oder Nein zu beantworten sind. Auf nationaler, geschweige denn auf europäischer Ebene sind die zu regelnden Sachverhalte hingegen meist so komplex, dass man ihnen durch Volksabstimmungen kaum gerecht werden könnte. Hier verfügt der Parlamentarismus über den strukturellen Vorteil, in festen Verfahrensabläufen viele Auffassungen und Lösungsmöglichkeiten diskutieren zu können, bevor entschieden wird. Für die getroffenen Entscheidungen haben sich im Übrigen dann Regierungen und Abgeordnete zu verantworten,

die Bürger können sie bei der nächsten Wahl sanktionieren. Für Volksentscheide hingegen kann niemand verantwortlich gemacht werden.

Siebtens: Europa ist nicht nur eine „Kopfsache“, sondern vor allem auch eine Herzenssache. Ein Verweis auf wirtschaftliche und politische Notwendigkeiten reicht nicht aus; Europa muss emotional begründet werden. Auf diesen Sachverhalt wies 2006 schon der frühere österreichische Bundeskanzler Wolfgang Schüssel in einem Interview mit der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* hin: „Europa darf sich nicht nur wirtschaftlich begründen. Europa war früher ein Herzthema: ‚Nie wieder Krieg‘. Heute ist es ein Kopfthema, oder es ist heruntergerutscht zum Portemonnaie: Was nützt mir das? Was habe ich davon? Das ist tödlich.“ (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9. Juni 2006, S. 4)

Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2019 werden nicht wenige der Populisten antreten, die die europäische Integration grundsätzlich infrage stellen. Die Folgen für die EU könnten verheerend sein. Dabei ist der Zeitpunkt für ein schwaches Europa denkbar ungünstig, denn die gerade im Entstehen begriffene multipolare Weltordnung verlangt nach einer handlungsfähigen EU, die ihre Position im internationalen System selbstbewusst einfordert. Angesichts dessen und in Zusammenhang mit dem Schwinden nationalstaatlicher Souveränität durch die Globalisierung sowie durch transnationale Herausforderungen, vom Klimawandel bis zum internationalen Terrorismus, ist „mehr Europa“ – auch und gerade im Bereich einer gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik – im vitalen nationalen Interesse jedes EU-Mitgliedstaates.

Wie kann dem europäischen Vertrauensverlust begegnet werden? Durch das Ernstnehmen von Kritik; durch das verständliche Erklären von Zusammenhängen; durch gute Argumente, pointiert und beherzt vorgetragen; durch Widersprechen bei unzulässigen Vereinfachungen; und durch Kompromissfähigkeit – in der Einsicht, dass es die eine Wahrheit, wenn überhaupt, nur ganz selten gibt.

Möglicherweise ist die Trendwende in Europas Bevölkerungen bereits eingeleitet. Eine regelmäßige repräsentative Umfrage des amerikanischen *Pew Research Center* zeigt, wie die Zustimmung der Europäer zur EU 2010 bis 2016 deutlich gesunken, dann aber bis zum Frühjahr 2017 wieder erheblich gestiegen ist. „Wenn wichtige Nachbarländer sich in Diktaturen verwandeln und außenpolitisch immer aggressiver auftreten und gleichzeitig der Eindruck entsteht, man könne sich auf den wichtigsten Bündnispartner nicht mehr verlassen, wird der Ärger über kleinliche Vorschriften für den Lebensmittelhandel nachrangig“, kommentiert Thomas Petersen diese Entwicklung im *Jahrbuch der Europäischen Integration 2017*. Es bleibt zu hoffen, dass sich der gestärkte Zuspruch der Bevölkerungen in den anstehenden Europawahlen niederschlägt: Sie entscheiden – mindestens für die nächsten fünf Jahre – über die Fortsetzung der Erfolgsgeschichte des europäischen Einigungsprozesses.