

Julian Nida-Rümelin, Timo Greger und Andreas Oldenbourg

Einleitung

Während die liberale Demokratie lange als das unbestrittene Erfolgsmodell angesehen wurde, gerät sie in den letzten Jahren zunehmend unter Druck: Postimperiale Gesellschaften wie die Russlands oder der Türkei sehnen sich nach alter Stärke bzw. starker Führung; osteuropäische Staaten wie Ungarn und Polen stellen liberal-demokratische Institutionen, wie Pressefreiheit oder eine unabhängige Justiz, zur Disposition und gehen auf der Grundlage eines neuen Nationalismus offene Konflikte mit intergouvernementalen und supranationalen Institutionen ein. Aber nicht nur in diesen vergleichsweise jungen Demokratien werden institutionelle Errungenschaften in Frage gestellt, etablierte Formen der Demokratie sowie deren multilateralen Einbettung werden auch in älteren demokratischen Staaten herausgefordert. Der überraschende Erfolg der Brexit-Befürworter im Vereinigten Königreich im Jahr 2016, die Wahl Donald Trumps, dessen Missachtung demokratischer Prozesse bei seiner Abwahl allzu deutlich wurde, aber auch der seit 2015 anhaltende und jüngst bedrohlicher werdende Erfolg der rechtspopulistischen AfD sind dafür naheliegende Beispiele.

Angesichts dieser Entwicklungen scheint die Demokratie nach Ansicht vieler Beobachterinnen und Beobachter in der Krise zu sein. Dabei gilt der Populismus, zumal der Rechtspopulismus, als das wichtigste Indiz einer solchen Krise der Demokratie. Während die einen jede Form von Populismus als Gefährdung der institutionellen Verfasstheit der Demokratien ansehen, sehen andere den Populismus als Reaktion auf die Verlagerung politischer Entscheidungen in nicht-majoritäre Institutionen jenseits des Staates und den mangelhaften inklusiven Charakter vieler Parteiensysteme. Daher sprechen manche davon, dass nicht die Demokratie als Ganze, sondern lediglich die liberalistische Überdehnung in der Krise sei. Rechts im politischen Spektrum wird die Volksidentität beschworen, eine Eliten-Herrschaft kritisiert und der direkte Durchgriff des Volkswillens auf staatliches Handeln eingefordert. Links im politischen Spektrum werden die Interessen von diskriminierten Minderheiten betont und Formen direkter Demokratie eingefordert sowie, insbesondere in Südamerika, die Rolle des globalen Kapitalismus kritisiert.

Ein weiterer Faktor, an dem grundlegende Herausforderungen demokratischer Strukturen festgemacht werden, ist die zunehmende Bedeutung der Internet-Kommunikation, insbesondere in den sozialen Medien. Auch dabei lassen sich allerdings gegenläufige Tendenzen beobachten: Zum einen zeigt sich eine *Repolitisierung* durch erleichterte Informationsgewinnung und eine Intensivierung medialer Debatten. Die öffentliche Meinungsbildung ist differenzierter geworden und die Partizipationschancen haben zugenommen. Andere warnen jedoch vor einer

Fragmentierung der politischen Öffentlichkeit, beklagen die Zunahme von Fake-News, Hassrede und Wissenschaftsleugnung sowie den abnehmenden Einfluss seriöser Berichterstattung. Insbesondere auf kommerziell betriebenen Plattformen wie *Twitter* oder *Facebook* zeigt sich eine Polarisierung des politischen Diskurses. Diese Phänomene von Fake-News und Wissenschaftsleugnung stehen in einem scharfen Kontrast zur zunehmenden Bedeutung, die wissenschaftlich gesichertes Wissen angesichts weiterer Krisenphänomene wie der Corona-Pandemie und dem fortschreitenden Klimawandel gewinnt. Dass diese Erkenntnisse nicht hinreichend berücksichtigt werden, verleitet manche Intellektuelle sogar dazu, sich von der Demokratie abzuwenden und für eine Epistokratie als einer Art platonischer Philosophenherrschaft zu plädieren.

Abgesehen von derartigen Extremen bleibt jedoch bemerkenswert, dass die Bedrängnis der Demokratie weiterhin kaum auf einen alternativen Systementwurf, eine konkurrierende Doktrin oder ein real existierendes politisches Systems zurückgeführt wird. Vielmehr gerät sie von innen heraus durch gegenläufige Interpretationen ihrer normativen Fundamente unter Druck. Entsprechend wird die Kritik an der Demokratie bzw. den einzelnen demokratischen Systemen oft sogar explizit mit dem Verweis auf eine „reine“ oder „echte“, wiederherzustellende Demokratie gerechtfertigt. Das, was dezidiert in der Kritik steht, zumindest seitens gemäßigter Kräfte, ist also nicht die Demokratie an sich, sondern eine vermeintlich inadäquate Realisierung ihres eigenen normativen Anspruchs. Vor diesem Hintergrund hat unsere interdisziplinäre Arbeitsgruppe *Normative Konstituenzien der Demokratie* sich in den vergangenen drei Jahren auf eine Untersuchung der normativen Grundlagen von Demokratie konzentriert. Mit dem Begriff der Konstituenzien meinen wir jene wesentlichen Bedingungen, die Demokratie ausmachen. Die meisten dieser Bedingungen sind normativ. Was Demokratie ist, wird auch und gerade dadurch bestimmt, was Demokratie sein sollte. Damit geht es uns um jene Normen, deren Verwirklichung politische Praktiken zu demokratischen Praktiken macht. Auf dieser Grundlage lassen sich der Gehalt, der gegenwärtige Zustand und die mögliche Zukunft von Demokratie umfassend diskutieren: Welche Normen sind für Demokratien konstitutiv? Ab welchem Punkt ihrer mangelnden Verwirklichung gerät die Demokratie in eine Krise? Inwiefern sind diese Normen in als konsolidiert geltenden Demokratien nur unzureichend verwirklicht? Und durch welche Maßnahmen lassen sich normative Konstituenzien der Demokratie besser realisieren? Um diesen Fragen nachzugehen, haben Mitglieder und Gäste der Arbeitsgruppe in den vergangenen drei Jahren umfangreiche Debatten anhand von fünf Leitunterscheidungen geführt: *Deliberation vs. Dezision, Konsens vs. Dissens, Partizipation vs. Repräsentation, Individualismus vs. Gemeinschaft sowie Souveränität vs. transnationale Kooperation*. Der vorliegende Band dokumentiert diese Debatten. Damit bietet der Band einen Einstieg zu Diskussionen in der gegenwärtigen Demokratie.

theorie. Den Streit über die normativen Konstituenzen der Demokratie können und wollen wir damit nicht beenden, sondern einen Anstoß für seine weitere Vertiefung geben.

Innerhalb der ersten Leitunterscheidung *Deliberation vs. Dezision* diskutieren zunächst *Regina Kreide* und *Julian Nida-Rümelin* zentrale Thesen seines 2020 erschienen Buches *Die gefährdete Rationalität der Demokratie*. Dabei halten sowohl Kreide als auch Nida-Rümelin die Deliberation für einen unabdingbaren Bestandteil demokratischer Legitimität. Allerdings weisen sie der Deliberation sowohl auf der Ebene der Zustimmungswürdigkeit einer politischen Ordnung als auch im Hinblick auf die Stiftung eines gesellschaftlichen Grundkonsenses unterschiedliche Funktionen zu. Darüber hinaus ergab sich eine spannende Debatte darüber, ob Nida-Rümelin, da er Demokratie nicht nur als Regierungs-, sondern als Lebensform versteht, nicht auch für eine Demokratisierung der ökonomischen Sphäre plädieren müsste. Im darauffolgenden Beitrag wirft *Eva Odzuck* die Frage auf, welches diagnostische Potenzial verschiedene demokratische Theorien im digitalen Zeitalter haben. Hierbei unterzieht sie die aus der Perspektive der *Radikalen Demokratietheorie* erhobene Kritik an der *Deliberativen Demokratietheorie* einer fundamentalen Gegenkritik und argumentiert, dass die eigentliche Trennlinie nicht zwischen Konflikt und Konsens verläuft, sondern bei der Frage, ob man politische Konflikte mittels der Vernunft oder des Kampfes austragen sollte.

Sodann wendet sich *Elif Özmen* dem Spannungsfeld von Wissen und Meinungen innerhalb der Demokratie zu. Dabei grenzt sie zunächst das allgegenwärtige Narrativ einer demokratischen Krise auf die Frage ein, ob sich die Demokratie in einer epistemischen Krise befindet. Um diese Frage zu beantworten, untersucht Özmen zunächst das Konzept der Wissensgesellschaft im Hinblick auf sein Potenzial für Theorien der epistemischen Demokratie. Sodann diskutiert sie das Verhältnis von Meinungsfreiheit und Meinungspluralismus und betont, dass falsche Meinungen zwar von der Meinungsfreiheit geschützt sind, Demokratie aber eine deliberativen Kern hat, der für ihre Legitimität unabdingbar bleibt. Daran anschließend zeigen *Fruzsina Molnár-Gábor*, *Adam Dampc* und *Lisa Kaldowski*, welche Rolle und Funktion Wissensverarbeitung, -generierung und -austausch rechtlich im europäischen Verwaltungsverbund haben. Hierbei erläutern die Autorinnen und Autoren, wie ein erfolgreiches Wissenschafts- und Wissensmanagement die Chance bieten kann, innerhalb der rechtsstaatlichen Verwaltungspraxis die Objektivierbarkeit zu verbessern oder normative Wertungswidersprüche aufzulösen.

Die darauffolgenden Beiträge untersuchen, das im ersten Teil mehrfach angeklungene Verhältnis von *Konsens vs. Dissens* näher. In diesem Rahmen thematisieren *Rainer Forst* und *Jakob Huber* in ihren Beiträgen die Rolle von Vertrauen in der Demokratie. *Rainer Forst* beginnt seine Argumentation mit einer Infragestellung der weitverbreiteten Annahme, dass Vertrauen und Konflikt zwei gegensätz-

liche Begriffe seien. Stattdessen argumentiert Forst, dass Vertrauen gerade dann wertvoll ist, wenn es explizit begründet werden kann. Solche Begründungszusammenhänge entsprängen aber gerade sozialen Konflikten. Grundlegend dafür ist Forsts vierstellige Definition eines relationalen und dynamisch-prozessualen Verständnisses von Vertrauen. Sodann unterzieht *Jakob Huber* die Diagnose, dass die Demokratie in einer Vertrauenskrise steckt, einer systematischen Analyse. Anders als Forst plädiert Huber dafür, Vertrauen als Sich-Verlassen und Vertrauen als Relation als zwei unterschiedliche Konzeptionen von Vertrauen zu verstehen, die in unterschiedlichen Kontexten Anwendung finden. Während Vertrauen als Sich-Verlassen vor allem für Institutionen geeignet ist, bleibt Vertrauen als Relation auf Beziehungen zwischen intentionalen Akteuren beschränkt, die vertikal zwischen Bürgern und ihren Repräsentanten oder horizontal zwischen Bürgerinnen und Bürgern verlaufen. Insgesamt beobachtet Huber auf allen drei Ebenen Entwicklungen, durch die jener gesellschaftliche Grundkonsens erodiert, der eine unabdingbare Grundlage für den demokratischen Umgang mit Dissens ist. Daher lässt sich seiner Ansicht nach durchaus von einer Vertrauenskrise sprechen.

Im darauffolgenden Beitrag untersucht *Eva Buddeberg* die Verschärfung von gesellschaftlichem Dissens anhand einer weithin beobachteten Zunahme der Moralisierung politischer Auseinandersetzungen. Hierbei beginnt sie zunächst mit der Diskussion, was unter Moralismus eigentlich zu verstehen ist. Als Nächstes hinterfragt sie die Kritik des Moralismus, indem sie argumentiert, dass der Vorwurf des Moralismus mitunter selbst durch eine Pauschalisierung gekennzeichnet ist, die den vermeintlichen Proponenten des Moralismus vorgeworfen wird. Darauf aufbauend geht Buddeberg der Spur nach, was zu fruchtbaren Lernprozessen in Demokratien beitragen kann. Schließlich untersucht *Véronique Zanetti* die Rolle des Kompromisses in der Politik am Beispiel der Schweiz. Während die Schweiz gemeinhin als Paradebeispiel einer Konsensdemokratie angeführt führt, argumentiert Zanetti, dass die Schweiz stattdessen als eine Kompromissdemokratie verstanden werden sollte. Zanetti begründet dies damit, dass Kompromisse strukturell in jede Phase des politischen Entscheidungsprozesses der Schweiz eingebaut sind und hebt dabei insbesondere die permanente und vielgestaltige Einbindung vieler politischer Akteure in den Willensbildungsprozess hervor. Ferner geht sie der Frage nach, ob dieser kontinuierliche Einfluss vielfältiger politischer Akteure als willkommener Ausdruck direkter Demokratie oder eher als regelmäßiger Kurzschluss in den ausgewogenen Entscheidungen des Parlaments interpretiert werden sollte.

Im ersten Beitrag der Leitunterscheidung *Partizipation vs. Repräsentation* wendet sich *Dietmar von der Pfördten* einer begrifflichen Analyse des Regierens zu und untersucht dessen Zusammenhang zum Begriff der Repräsentation. Zunächst macht von der Pfördten deutlich, dass für Demokratie der Gedanke einer gleichberechtigten Teilnahme aller Staatsbürgerinnen und Staatsbürger an der Herr-

schaft konstitutiv ist. Darauf aufbauend ist die Idee der Repräsentation lediglich notwendig, um demokratische Regierungsführung zu konkretisieren. Konkretisierungen des Repräsentationsgedankens unterscheidet von der Pfordten anhand von vier Merkmalen: Erfahrung/Leistung/Einsicht, Ermächtigung, Vertretung der individuellen Interessen des Vertretenen und Gleichheit der Eigenschaften von Repräsentant und Vertretenen. Da nicht alle vier Konkretisierungen gleichzeitig vollständig erfüllt sein können, entwickelt von der Pfordten eine Art *Magisches Viereck*, um so die unweigerlichen Spannungsverhältnisse zwischen den unterschiedlichen Konkretisierungen von Repräsentationen zu erfassen.

Kolja Möller identifiziert in seinem Beitrag einen Trend zu einer vermehrten Verfassungspolitik in drei besonderen Ausprägungen, erstens einer populistischen Verfassungspolitik, zweitens einer liberalen Politik der Rechte und drittens einer reflexiven Verfassungspolitik der Ökologisierung. In seiner verfassungsgeschichtlich und -theoretisch angebundenen Kritik argumentiert er dafür, dass es erfolgversprechender sein könnte, sich auf die Suche nach Äquivalenten dieser drei vorherrschenden Formen von Verfassungspolitik zu begeben. Auf diese Weise würde Verfassungspolitik breiter anschlussfähig, da sie das Problem eines „*Prädgens an die Bekehrten*“ umgeht, die das Ansinnen populistischer, liberaler oder ökologischer Perspektiven ohnehin teilen. *Peter Niesen* setzt sich mit der Verfassungsgebenden Gewalt in umstrittenen Gemeinwesen auseinander und entwickelt das Konzept der *pouvoir constituant mixte* fort, das zunächst für die Europäische Union eingeführt wurde, um die Aufteilung der verfassungsgebenden Macht auf zwei Ebenen (Mitgliedstaat/Unionsebene) zu beschreiben. Niesen regiert auf die Kritik Geneviève Nootens, welche die Anwendung des Begriffs „*pouvoir constituant*“ außerhalb des Kontexts „klar definierter“ und „unumstrittener“ Gemeinwesen wie Staaten auf umstrittene transnationale Gemeinwesen wie die EU kritisiert. Niesen zeigt zum einen, dass Staaten in der föderalistischen Tradition der verfassungsgebenden Macht auch umstrittene Gemeinwesen sein können. Zum anderen plädiert Niesen für die Überlegenheit des *pouvoir constituant mixte* gegenüber der föderalistischen Konzeption von Stephen Tierney, die durch eine scharfe Abgrenzung föderaler Gliedstaaten letztlich selbst in eine Form des Monismus mündet, wie sie für unitarische Konzeptionen charakteristisch ist.

Im Rahmen der vierten Leitunterscheidung *Individualismus vs. Gemeinschaft* wirft *Laura Münker* die zunächst irritierend erscheinende Frage auf, wie Demokratie eigentlich demokratisch gedacht werden kann. Viele Menschen meinen zu wissen, was Demokratie ist und auch Theoretikerinnen und Theoretiker der Demokratie können normative Konstituenzen der Demokratie definieren und die Abweichung von demokratischen Regierungsformen benennen. Doch sobald es um eine demokratische Verrechtlichung dessen geht, was Demokratie eigentlich ist, wird die Uneinigkeit in der Demokratietheorie praktisch deutlich. Münker stellt

daher die Frage, ob Demokratie in der Rechtswissenschaft „dünn“ prozessual verstanden werden muss oder ob es möglich ist, „dicke“ Demokratie demokratisch überzeugend zu konstruieren. Basierend auf der Analyse unterschiedlicher rechtlicher Regelungskontexte schlägt Münkler vor, Demokratie durch eine kontextabhängige Vermittlung unterschiedlicher Demokratieverständnisse in der Praxis demokratisch zu gestalten. *Timo Greger* widmet sich dem Spannungsverhältnis von politischer Identität und Identitätspolitik und fragt, ob diese beiden Formen identitätsbildender Momente für den Fortbestand von Demokratien notwendig oder schädlich sind. Er argumentiert dafür, dass Demokratien auf einen normativen Grundkonsens angewiesen sind, welcher die Demokratie trägt. Ausgehend von der Frage, aus welchen Quellen sich die Normativität dieses Konsenses speist, identifiziert Greger neben einer pragmatischen und rationalistischen Quelle auch eine identitätspolitische. Abschließend argumentiert er, dass eine essentialistische und partikulare Identitätspolitik unter Umständen dem demokratischen Grundkonsens genauso schaden kann wie eine normativ inadäquate, d. h. antidebaktrische, kollektive Identität. Greger argumentiert dafür, dass eine Demokratie mit politisch unpathetischen, partikularen Identitäten gelassen umgehen und dass eine kollektive Identität bestimmter, d. h. liberaler, Ausprägung die Demokratie stärken kann.

Sodann widmet sich *Michael Oswald* der Frage, wie die neue Medienstruktur, genauer die „Slanted Media“, die Demokratie beeinflusst. Zunächst skizziert er die Entwicklung der politischen Kommunikation, vor allem im digitalen Raum, daraufhin diskutiert er ausgewählte Effekte des Wandels in der Medienstruktur, insbesondere die beiden Haupteffekte Framing und Desinformation. Abschließend erläutert er, warum es problematisch ist, dass der Medien-Bias bis in die etablierten Medien reicht, vor allem in den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. *Andreas Oldenbourg* widmet sich der vielfach geäußerten Forderung, dass soziale Medien einer stärkeren Kontrolle unterworfen werden sollten und konzentriert sich dabei auf die Frage, durch welchen Demoi das konkret geschehen sollte. Er argumentiert, dass territoriale Demoi bestehende Unternehmen in Bezug auf die von ihnen betriebenen Social-Media-Plattformen zerschlagen können sollten, um ihre beherrschende Macht zu reduzieren. Darüber hinaus müssen territoriale Demoi Social-Media-Plattformen so regulieren, dass Verzerrungen des öffentlichen Diskurses in der Aufmerksamkeitsökonomie gemildert werden. Oldenbourg begründet, warum gegenwärtige Anstrengungen in beiden Bereichen nicht weit genug gehen. Darüber hinaus zeigt er, weshalb die Ergänzung territorialer Demoi durch eine demokratische Mitbestimmung ihrer Nutzerinnen und Nutzer geboten ist, die dann korporative Demoi konstituieren.

In der letzten Leitunterscheidung *Souveränität vs. transnationale Kooperation* dokumentieren wir Diskussionen zwischen *Philip Manow* und *Michael Zürn*, die in unserer Arbeitsgruppe ihren Ausgang genommen haben, nachdem Zürn zentrale

Thesen seines kurz darauf zusammen mit Armin Schäfer veröffentlichten Buches *Die demokratische Regression* vorgestellt hatte. Philip Manow bettet in seinem Beitrag die These einer demokratischen Regression zunächst in allgemeinere Diskussionen über eine Krise der Demokratie ein. Sodann führt er aus, dass die dafür gemeinhin in Anschlag gebrachten Messungen, insbesondere des Varieties-of-Democracy-Datensatzes (V-Dem), fragwürdig sind, da sie auf subjektiven Einschätzungen beruhen, liberale Normen als demokratieförderlich voraussetzen und die zunehmend umkämpfte Konfliktlinie zwischen nationalstaatlicher Demokratie und supranationalen Institutionen nicht erfassen. Zürns Replik beruht auf der Überlegung, dass Liberalismus und Demokratie, anders als Manow dies anzunehmen scheint, nicht in einem Widerspruch zueinanderstehen, sondern gleichursprünglich sind – auch wenn das Verhältnis zwischen ihnen spannungsreich bleibt. Auf dieser Grundlage kann man den Aufstieg eines autoritären Populismus auf die stärker werdende Rolle nicht-majoritärer Institutionen zurückführen, ohne die populistische Reaktion selbst als demokratisierendes Moment zu verstehen. Darüber hinaus plädiert Zürn für eine differenziertere Bewertung von V-Dem und führt an, dass dieser Datensatz eine andere Funktion im Hinblick auf seine These einer demokratischen Regression einnimmt, als von Manow angenommen. Abschließend betont Zürn, dass er sich in seiner Kritik an einer zunehmenden Konstitutionalisierung von Demokratie mit Manow im Kern einig ist, bezweifelt aber, dass die bloße Beschneidung nicht-majoritärer Institutionen und eine Renationalisierung zur Lösung des Problems beitragen kann.

Wie immer man zu den Thesen einer Krise oder Regression der Demokratie im Einzelnen stehen mag. Dass die Demokratie gegenwärtig vor besonderen Herausforderungen steht, wird letztlich von allen Autorinnen und Autoren dieses Bandes geteilt. Um mögliche Antworten auf diese Herausforderungen näher untersuchen zu können, entwickelt Wolfgang Merkel in seinem Beitrag eine Konzeption demokratischer Resilienz. Merkel versteht unter demokratischer Resilienz die Fähigkeit eines demokratischen Regimes, externe Herausforderungen und interne Stressoren zu absorbieren und sich den wandelnden Bedingungen dynamisch anzupassen, ohne dass dies zu einem Regimewechsel führt. In seinem Beitrag unterscheidet Merkel zunächst vier elementare strukturelle Ebenen, auf denen Akteure interagieren und demokratische Resilienz produziert oder verloren wird. Abschließend arbeitet er drei zentrale Funktionen demokratischer Resilienz heraus: Zukunft verstehen, Probleme lösen, fair entscheiden. Sowohl diesen Teil als auch diesen Band abschließend lenkt Mattias Kumm den Blick darauf, wie die internationale Rechtsordnung die Welt für Demokratien sicherer machen könnte. Nachdem er historische Leitlinien der geopolitischen Nachkriegsordnung herausarbeitet, identifiziert er ein zentrales Defizit der globalen Sicherheitsarchitektur in der prärogativen Macht der Großmächte. Er argumentiert in einer realistisch-optimistischen

Grundhaltung dafür, dass eine globale Öffentlichkeit, die eine große Mehrheit von Staaten mobilisieren kann, zusammen mit einer progressiven Interpretation bestehenden Rechts eine maßgebliche Rolle für die weitergehende Konstitutionalisierung der internationalen Ordnung und eine Begrenzung prärogativer Macht spielen kann. Solange dies nicht geschieht, bleibt nach Kumm die internationale Rechtsordnung strukturell defizitär und die Welt ein höchst unsicherer Ort.