

## **Normative Konstituenzien der Demokratie**



# **Normative Konstituenzien der Demokratie**

---

Herausgegeben von  
Julian Nida-Rümelin, Timo Greger  
und Andreas Oldenbourg

**DE GRUYTER**

Diese Publikation erscheint mit Unterstützung der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege des Landes Berlin und des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Brandenburg.

Interdisziplinäre Arbeitsgruppen

Forschungsberichte, Band 45

Herausgegeben von der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften



ISBN 978-3-11-111714-0

e-ISBN (PDF) 978-3-11-111814-7

e-ISBN (EPUB) 978-3-11-111898-7

DOI <https://doi.org/10.1515/978311118147>



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Namensnennung - Nicht kommerziell - Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz. Weitere Informationen finden Sie unter <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Die Creative Commons-Lizenzbedingungen für die Weiterverwendung gelten nicht für Inhalte (wie Grafiken, Abbildungen, Fotos, Auszüge usw.), die nicht im Original der Open-Access-Publikation enthalten sind. Es kann eine weitere Genehmigung des Rechteinhabers erforderlich sein. Die Verpflichtung zur Recherche und Genehmigung liegt allein bei der Partei, die das Material weiterverwendet.

**Library of Congress Control Number: 2023950023**

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2024 bei den Autorinnen und Autoren, Zusammenstellung © 2024 Julian Nida-Rümelin, Timo Greger und Andreas Oldenbourg, publiziert von Walter de Gruyter GmbH, Berlin/Boston  
Dieses Buch ist als Open-Access-Publikation verfügbar über [www.degruyter.com](http://www.degruyter.com).

Einbandabbildung: smartboy10 „Stimmabgabe“/iStock

Druck und Bindung: CPI books GmbH, Leck

[www.degruyter.com](http://www.degruyter.com)

# Vorwort

Der vorliegende Band präsentiert Beiträge und Diskussionsergebnisse aus der interdisziplinären Arbeitsgruppe „Normative Konstituenzen der Demokratie“ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften.

Ich bin seit über zwanzig Jahren Mitglied dieser Akademie und habe ihre intensive Praxis des interdisziplinären Austausches von Anbeginn schätzen gelernt. Mein Vorschlag an den Rat der Akademie war es daher, eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe einzurichten, die sich angesichts der Erosions- und Krisentendenzen der Demokratie weltweit mit dem beschäftigt, was Demokratien normativ zusammenhält, also mit den normativen Konstituenzen, ohne die eine Demokratie nicht bestehen kann.

Nun ist es in der Wissenschaft und in der politischen Öffentlichkeit umstritten, welche Konstituenzen dies sind, in welchem Verhältnis sie zueinander stehen und wie sie zu interpretieren sind. Dies prägte auch die oft lebhaften Debatten in der Arbeitsgruppe, die überwiegend aus zwei Disziplinen, nämlich der Philosophie und der Politikwissenschaft, zusammengesetzt war.

Der legitime Streit darüber, was eine vitale Demokratie im Kern ausmacht, kann sich selbst zu einem Krisensymptom auswachsen. Die Wissenschaft sollte ihren Beitrag dazu leisten, dass dieser Streit sachlich bleibt und die demokratische Form des Interessenausgleichs und der Meinungsbildung nicht gefährdet. Vielleicht kann die Lektüre der Beiträge in diesem Band dazu einen Beitrag leisten.

Ich bin den wissenschaftlichen Koordinatoren der Arbeitsgruppe, über die längste Zeit Andreas Oldenbourg und dann ab März 2023 Timo Greger, für ihre sorgfältige Vorbereitung der Sitzungen, die Unterstützung bei der Gestaltung der Akademievorlesungen und die Zusammenstellung dieses Bandes dankbar. Ebenso, für ihre stets zuverlässige und engagierte Arbeit, bin ich Robert Spät, Jona Outzen und Dorothea Winter dankbar. Ein besonderer Dank geht an Ute Tintemann für ihre Supervision und engagierte Begleitung auch dieser interdisziplinären Arbeitsgruppe. Ich bedanke mich auch bei meinem Stellvertreter in der Leitung der IAG, Michael Zürn, für sein Engagement.

Berlin, im Juli 2023  
Julian Nida-Rümelin



# Inhalt

## Abkürzungsverzeichnis — XI

Julian Nida-Rümelin, Timo Greger und Andreas Oldenbourg

### Einleitung — 1

## Teil 1: Deliberation vs. Dezision

Regina Kreide

### Die gefährdete Demokratie

Ein Diskussionsbeitrag zur demokratietheoretischen Arbeit von

Julian Nida-Rümelin — 11

Julian Nida-Rümelin

### Die gefährdete Rationalität der Demokratie — 21

Eva Helene Odzuck

### Die Herausforderung der Demokratie im digitalen Zeitalter

Das diagnostische Potenzial radikaler Demokratietheorie und die Notwendigkeit  
einer neuen Typologie der Demokratietheorien — 31

Elif Özmen

### Welches Wissen, wessen Meinung?

Über die epistemischen Hoffnungen der Demokratie — 55

Fruzsina Molnár-Gábor, Adam Dampc und Lisa Kaldowski

### Wissen in juristischen Entscheidungsfindungen

Informationsverarbeitung und Wissensgenerierung im  
Verwaltungsverbund — 69

## Teil 2: Konsens vs. Dissens

Rainer Forst

### Vertrauen im Konflikt

Eine Grundlegung — 87

Jakob Huber

**Vertrauenskrise der Demokratie — 105**

Eva Buddeberg

**Inwiefern ist Moralisierung eine Gefahr für die Demokratie? — 119**

Veronique Zanetti

**Kompromiss in der Politik und Politik des Kompromisses**

Beispiel Schweiz — 131

### Teil 3: Partizipation vs. Repräsentation

Dietmar von der Pfordten

**Demokratisches Regieren und Repräsentieren — 155**

Kolja Möller

**Verfassungspolitik in der großen Transformation**

Volkssouveränität, Freiheit, Umwelt — 185

Peter Niesen

**Verfassunggebende Gewalt in umstrittenen Gemeinwesen — 205**

### Teil 4: Individualismus vs. Gemeinschaft

Laura Münkler

**Demokratie demokratisch denken — 225**

Timo Greger

**Identitätspolitik und politische Identität**

Zur Dialektik einer notwendigen, unvermeidlichen und stabilisierenden Gefahr  
für die Demokratie — 245

Michael Oswald

**Demokratie und das anarchisch-individualistische Grundmuster der  
Politischen Kommunikation — 267**

Andreas Oldenbourg

**Grenzen digitaler Demoi**

Zur kollektiven Kontrolle von Social-Media-Unternehmen — 287

## Teil 5: Souveränität vs. transnationale Kooperation

Philip Manow

**Eine Beobachtung der Beobachtung der Demokratie**

Zur Diagnose demokratischer Regression — 313

Michael Zürn

**Weitere Beobachtungen zur demokratischen Regression und ihren Beobachtungen — 329**

Wolfgang Merkel

**Demokratische Resilienz als Konzept — 341**

Mattias Kumm

**„Making the World Safe for Democracy“**

Einige Beobachtungen zum Verhältnis von Internationaler Rechtsordnung, Demokratie und globaler Sicherheit — 359

**Personenregister — 381**

**Verzeichnis der Autorinnen und Autoren — 385**



# Abkürzungsverzeichnis

ABI.	Aktenblatt
ABM-Vertrag	Anti-Ballistic Missile Treaty (Vertrag über die Begrenzung von antiballistischen Raketenabwehrsystemen)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AfD	Alternative für Deutschland
AI	Artificial Intelligence
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
ASPA	American Service Member Protection Act
BBAW	Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften
BeckOK	Beck'sche Online-Kommentare
BFS	Bundesamt für Statistik
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement (Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen)
CO <sub>2</sub>	Kohlenstoffdioxid
CVP	Christlich-demokratische Volkspartei (Schweiz)
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DMA	Digital Markets Act
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung. Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften
DPRK	Democratic People's Republic of Korea
DSA	Digital Services Act
DSB	Dispute Settlement Body
EIU	Economist Intelligence Unit
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ENA	Ecole Nationale d'Administration
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht – EuR
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FCC	Federal Communications Commission
FDP	Freie Demokratische Partei (Deutschland)
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei (Schweiz)
FFF	Fridays for Future
FGW	Forschungsgruppe Wahlen
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
FTC	Federal Trade Commission
G20	Gruppe der Zwanzig
G7	Gruppe der Sieben
GD REFORM	Generaldirektion Unterstützung von Strukturreformen
GFS	Gemeinsame Forschungsstelle
GG	Grundgesetz

GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
HK-VerwR	Handkommentar Verwaltungsrecht
IAG	Internationale Arbeitsgemeinschaft
ICC	Internationale Handelskammer
ICJ	International Court of Justice
IGH	Internationaler Gerichtshof
INF-Vertrag	Intermediate Range Nuclear Forces Treaty (Mittelstrecken-Nuklearstreitkräfte-Vertrag)
INSP	Institut national du service public
IPBPR	Internationaler Pakt für Bürgerliche und Politische Rechte
IPKWSR	Internationaler Pakt für Kulturelle, Wirtschaftliche und Soziale Rechte
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
KI	Künstliche Intelligenz
KKV	King/Keohane/Verba (1994)
KZ	Konzentrationslager
LDI	Liberal Democracy Index
MMR	MultiMedia und Recht – Zeitschrift für IT-Recht und Recht der Digitalisierung
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization
NPT	Nuclear Non-Proliferation Treaty (Atomwaffensperrvertrag)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
ÖRR	Öffentlich-rechtlicher Rundfunk
P5	Die fünf permanenten UN-Sicherheitsratsmitglieder
PAG	Polizeiaufgabengesetz
PolR	Polizei- und Ordnungsrecht
SAM	Scientific Advisory Mechanism
SAPEA	Science Advice for Policy by European Academies
SMU	Social-Media-Unternehmen
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SVP	Schweizerische Volkspartei
SWD	Commission Staff Working Document
TINA	there is no alternative
TPP	Transpazifische Partnerschaft
TSI	Instrument für technische Unterstützung
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership (Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft)
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UKIP	UK Independence Party
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNO	United Nations Organization
V-Dem	Varieties of Democracies-project
VerfG	Verfassungsgericht
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerwArch	Verwaltungsarchiv

VR China	Volksrepublik China
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht



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 Konstituenzen der Demokratie* sich in den vergangenen drei Jahren auf eine Untersuchung der normativen Grundlagen von Demokratie konzentriert. Mit dem Begriff der Konstituenzen 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 Konstituenzen 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 *Veronique 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. antidemokratische, 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.

---

## Teil 1: **Deliberation vs. Dezision**



Regina Kreide

# Die gefährdete Demokratie

Ein Diskussionsbeitrag zur demokratietheoretischen Arbeit von Julian Nida-Rümelin

**Abstract:** In his book Julian Nida-Rümelin argues for a renewal of democracy (Nida Rümelin 2020). The author discusses four objections: The frequently formulated objection that deliberative democratic theory is ‘idealistic’ and closes its mind to both social difference and an open outcome of democratic processes. Both accusations are unjustified, because democracy is an open-ended experiment. This is followed by the question of what exactly characterizes the ‘higher order consensus’ proposed by Nida-Rümelin (1). The author proposes a ‘consensus-oriented’ conception of consensus (2), which, in a further step has to put up with the question of how this consensus can be achieved. The role of power plays an important role here, but it is often neglected in the theory of deliberative democracy (3). Finally, the proposal of democracy as a way of life is ‘knocked off’ to see whether it could be extended to the realm of economics (4).

In seinem Buch *Die gefährdete Rationalität der Demokratie* argumentiert Julian Nida-Rümelin für eine Erneuerung der Demokratie, die normativ begründet und politisch realistisch ist (Nida Rümelin 2020). Ausgangspunkt seiner Überlegungen sind die verschiedenen globalen und gesellschaftlichen Probleme und Disruptionen, von der Finanzkrise, der Corona-Pandemie, der Klimakrise über das weltweite Erstarken autoritärer Regime bis hin zu rechten anti-demokratischen Strömungen in den europäischen Gesellschaften – um nur einige der drängenden und die Demokratie bedrängenden Entwicklungen zu nennen. Mehr noch: Innergesellschaftliche Polarisierungen, ein rechtsextremer Populismus, der Zuzug von Menschen ohne gleichzeitig bereitgestellte Integrationsbemühungen, aber auch brutale Terrorattacken und geopolitische Machtverschiebungen in Richtung autokratischer Regierungsformen bedrohen die kollektiven, rationalen Entscheidungsprozesse, die lebensnotwendig für moderne Demokratien sind (Nida-Rümelin 2020, 19–44).

Vor dem Hintergrund der anschaulich beschriebenen diagnostischen Einschätzung entfaltet Nida Rümelin seine Vorstellung von Demokratie, die nicht auf einer einfachen Abstimmungsregel (Mehrheitsregel) beruht, sondern auf einem *Konsens höherer Ordnung* (Nida-Rümelin 2020, 16, 132–139). Die Legitimität von Demokratie beruht letztlich, bei aller inhaltlichen Differenz, die zwischen den politischen Akteuren ausgetragen wird, auf der Annahme, dass zumindest hypo-

thetisch politische Herrschaft, der sich die autonomen Individuen unterwerfen müssen, gegenüber jedem und jeder Einzelnen auf Basis rationaler Argumentation gerechtfertigt werden kann (Nida-Rümelin 2020, 16). Erst durch einen solchen übergreifenden Konsens, der sich nicht auf die Ergebnisse demokratischer Prozesse, sondern auf die Verfahrensbedingungen bezieht, wird demokratische Legitimität gestiftet. Diese notwendigen, wenngleich nicht hinreichenden Bedingungen rationaler Argumentation, bedürfen darüber hinaus liberaler Grundüberzeugungen wie Freiheit, Gleichheit und einer Vorstellung von Gerechtigkeit. Rational ist Demokratie dann, wenn sich die Bürger und Bürgerinnen wechselseitig Diskursfähigkeit und öffentlichen Vernunftgebrauch unterstellen (Nida-Rümelin 2020, 155–156).

Demokratie, und das macht den Ansatz besonders interessant, ist dabei nicht auf einen bestimmten gesellschaftlichen Bereich beschränkt, sondern *als Lebensform* zu verstehen (Nida-Rümelin 2020, 228–243).<sup>1</sup> In Anlehnung an Wittgenstein bedeutet dies, dass aus alltäglichen und wissenschaftlichen Interaktionsprozessen und -praktiken demokratische Deliberation entsteht und sie zugleich in der Lebenswelt eingebettet ist. Diese Annahme richtet sich gegen eine Trennung von Kultur und Politik, wie sie in der Regel von liberalen Theorien unterstellt wird. Während in der liberalen Demokratietradition die Bürgerin in erster Linie als *bourgeois* über die Ausübung individueller Freiheitsrechte verfügt und ihre Privatinteressen regelt, während die Demokratie auf einen Teilbereich der Gesellschaft beschränkt bleibt, beschreiben republikanische Demokratietheorien die Bürgerin in erster Linie als politische Akteurin, als *citoyen*, die in der öffentlichen, vernünftigen Auseinandersetzung gesellschaftliche Institutionen demokratisch ausbuchstabiert. Da Nida-Rümelin die demokratische Lebensform als Gestaltungsmöglichkeit versteht, die sich in allen Lebensbereichen entfalten und idealerweise durch alle gesellschaftlichen Institutionen hindurchgreift, kann man seine Demokratieverstellung durchaus als *republikanisch* bezeichnen (Nida-Rümelin 2020, 234). Das zeigt sich nicht zuletzt an der wichtigen Rolle, die der politischen Öffentlichkeit mit ihren privaten und öffentlichen Presseorganen, Bildungsinstitutionen und anderen kommunikativen Informations- und Kommunikationsquellen zugewiesen wird. Nida-Rümelin bringt es auf den Punkt, wenn er schreibt, dass die Staatsform der Demokratie einer zivilgesellschaftlichen Praxis aufruht, die ohne die Leitidee des Humanismus nicht funktionieren könnte (Nida-Rümelin 2020, 229). Demokratie als Lebensform vereint somit rationale Argumentation in der politischen Öffentlichkeit mit lebensweltlicher Interaktionspraxis und humanistischen Idealen des wechselseitigen Respekts.

---

1 Zur Konzeption der Lebensform siehe Nida Rümelin (2009, 52).

Den umfangreichen Arbeiten zur Demokratietheorie von Nida-Rümelin wird diese in Umrissen skizzierte These zur ‚Demokratie als Lebensform‘ kaum gerecht. Schon allein das empirisch gesättigte und normativ überzeugend argumentierende Buch *Die gefährdete Rationalität der Demokratie* bietet zahlreiche Anknüpfungsmöglichkeiten zu einer weiterführenden Diskussion. Ich möchte im Folgenden nur vier Aspekte näher ‚unter die Lupe nehmen‘, die sich auf einige normative Annahmen zur Demokratie beziehen und zugleich aber auch grundlegende Probleme gegenwärtiger Demokratien und der Demokratietheorie anschneiden. Vorausschicken möchte ich, dass es sich hierbei weniger um die Darstellung tiefgreifender Differenzen handelt, sondern mit diesem Beitrag vielmehr die Hoffnung verbunden wird, trotz der theoretischen Nähe zu einer Schärfung des Blicks auf Differenzen zu gelangen, deren Diskussion letztlich zu einem besseren Verständnis der gefährdeten Demokratie beitragen können.

Ich werde im Folgenden zunächst dem häufig formulierten Einwand nachgehen, die deliberative Demokratietheorie sei ‚idealistic‘ und verschließe sich sowohl gesellschaftlicher Differenz als auch einem offenen Ausgang demokratischer Prozesse. Beide Vorwürfe sind unberechtigt, da man – so der Vorschlag hier, dem auch Nida-Rümelin zustimmen könnte – mit John Dewey Demokratie als ergebnisoffenes Experiment verstehen kann (1). Daran anschließend stellt sich die Frage, was genau den von Nida-Rümelin vorgeschlagenen ‚Konsens höherer Ordnung‘ auszeichnet. Ich schlage eine ‚einverständnisorientierte‘ Konsensvorstellung vor (2), die sich aber in einem weiteren Schritt die Rückfrage gefallen lassen muss, wie man diesen Konsens höherer Ordnung bei anhaltender Meinungsverschiedenheiten denn erreichen kann. Die Rolle der Macht spielt dabei eine wichtige Rolle, die aber in der Theorie deliberativer Demokratie häufig vernachlässigt wird, obgleich sich die kommunikative Macht als Perspektive anbietet (3). Schließlich wird Nida-Rümelins Vorschlag der Demokratie als Lebensform daraufhin ‚abgeklopft‘, ob die sich auch auf den Bereich der Ökonomie erweitern lassen würde (4).

## 1 Wider den Idealismus

Die deliberative Demokratie, zu der auch Nida-Rümelins Demokratievorstellung gehört, war und ist immer noch der Kritik ausgesetzt, sie sei zu idealistisch (u.a. Rehg/Bohman 2002; Marchart 2010; Flügel-Martinsen 2013). Das beginnt schon mit der Infragestellung der soziologischen Diagnose. Während etwa Jürgen Habermas, ebenso wie Nida-Rümelin, den stets gefährdeten Zustand der Demokratie darauf zurückführen, dass die (globale) Ökonomie und die unkontrollierbar gewordenen Regulierungen des Finanzsystems demokratischen Vertretern wenig Entscheidungsraum lassen und politische Entscheidungen hinter verschlossenen

Türen den Frust der Bürgerinnen erhöht (Habermas 2013), bieten einige Philosophen und Philosophinnen aus dem französischen Sprachraum, unter ihnen Jacques Rancière, Chantal Mouffe und weitere ‚linksheideggerianische‘ Denker, eine ganz andere Erklärung für den grassierenden Zerfall der Demokratie (Rancière 2002; Mouffe 2005).<sup>2</sup> Nicht in erster Linie, und schon gar nicht ausschließlich, seien es exogene Faktoren (etwa die Hegemonie globaler Eliten), die das Unbehagen in der Demokratie verursachen. Das Hauptproblem liege vielmehr in der Demokratie selbst – vor allem in einer zu idealistischen, deliberativen Demokratie: nämlich in der systematischen Ausblendung eines unbegründbaren, kontingenten und konfliktuellen Charakters von Gesellschaft und Demokratie (Marchart 2010, 336). Weder nämlich, so etwa der Philosoph Oliver Marchart, lassen sich ein transzendentaler Legitimationsgrund für Gesellschaft oder für politische Macht ausmachen, noch kann dem Volks- und Wählerwillen ein einheitliches Willenssubjekt unterstellt werden. In Abwesenheit jeglicher Letztbegründung (wenn auch nicht von Gründen überhaupt) und aufgrund eines ausgeprägten Kontingenzbewusstseins öffnen sich Räume für andere Perspektiven, etwa die Sicht auf ein politisches Ereignis, das keiner Grundlegungslogik unterworfen, sondern das auf den Konflikt und damit die anhaltende Infragestellung der gouvernementalen Praktiken und Institutionen gerichtet ist.

Sieht man sich diesen Einwand genauer an, kann man allerdings schnell feststellen, dass die Annahme der letztlichen Nichtbegründung von Gesellschaft und von Kontingenz nicht allein von Heideggerianern und Postheideggerianern vertreten wird. Von Dewey über Brandom bis zu Habermas wird zumindest *diese* Seite der Metaphysikkritik geteilt. Mit der ‚sprachpragmatischen Wende‘ ist Welterstschließung keine bewusstseinsbezogene Angelegenheit mehr, sondern wird als kontextbezogene, kommunikative Praxis verstanden, die unter der Bedingung der Fallibilität von Gründen stattfindet. Im Anschluss an Charles Sanders Peirce, Ludwig Wittgenstein und Hans-Georg Gadamer ersetzt beispielsweise Jürgen Habermas die Erkenntnisleistung des Subjekts durch intersubjektive Verständigungsleistungen (Habermas 1981). Erkenntnis wird dadurch selbst zu einem gesellschaftlichen Ereignis (Brunkhorst 2006, 30), an dem möglichst alle teilhaben sollten.

Das hat auch Folgen für das Verständnis von Demokratie, von der ich annehme, dass auch Nida-Rümelin sie teilt: Die moderne Demokratie hat „experimentellen Charakter“, wie John Dewey es nannte. Sie versteht sich als Großversuch mit offenem Ausgang (u. a. Brunkhorst 1998). Das unterstellt, dass komplexe Probleme am besten mithilfe des Wissens der Vielen, nicht der Wenigen gelöst werden können. Deliberative Demokratie basiert somit auf Konflikt und Auseinandersetzung, dar-

---

2 Siehe für die folgenden Ausführungen auch Kreide (2016, 81–111).

auf, mit offenem Ausgang zu einer bestmöglichen Einigung zu gelangen. Das wird von jenen Kritikerinnen unterschätzt, die der deliberativen Demokratie Idealismus vorwerfen. Auf Grundlage dieser Weichenstellung gelange ich zu einem weiteren Punkt, der mit einer Rückfrage an die Arbeit von Nida-Rümelin verbunden ist.

## 2 Konsens höherer Ordnung

Ein zweiter, damit zusammenhängender Aspekt ist der nach der Rolle des Konsenses. Für die Demokratie ist die Frage danach, was geteilte, normative Grundlagen sein könnten, von großer Bedeutung. Nida-Rümelin hat dazu eine klare Position. Für ihn sind es deliberative Institutionen, die politische Verfahren und deren Ergebnisse legitimieren (Nida-Rümelin 2020, 17, 114). So einleuchtend die Annahme ist, dass Demokratien auf geteilten Verfahrensregeln basieren, muss doch genauer erklärt werden, welche Verfahren das sein und auf welcher rationalen Grundlage sie beruhen. Nida-Rümelin schreibt, dass ...

... nur solche Entscheidungen und staatlichen Institutionen zulässig (sind), die auf einem Konsens beruhen. Dabei haben wir unter Konsens nicht die jeweiligen konkreten Zustimmungen zu einer Entscheidung oder einer staatlichen Institution verstanden, sondern einen Konsens höherer Ordnung, der sich auf die Verfahren bezieht, die eine politische Entscheidung oder eine staatliche Institution legitimieren (Nida Rümelin 2020, 132).

Es liegt nahe, an dieser Stelle nachzufragen, auf was sich der Konsens bezieht. Es wäre ein Missverständnis, würde die Deliberationstheorie als konsensheischende Harmoniekonzeption begriffen werden. Hier tut man gut daran, zu differenzieren. Habermas unterscheidet zwischen *verständigungsorientiertem Sprachgebrauch*, dem Versuch wechselseitigen Verstehens von Behauptungen, Willensäußerungen, Präferenzen und *einverständnisorientiertem Sprachgebrauch*. Ersterer ist Teil der kommunikativen Alltagspraxis. Wir können gar nicht anders, als im Gespräch zu versuchen, den anderen zu verstehen und ihn womöglich durch Argumente von unseren Ansichten zu überzeugen. Dadurch werden unvermeidliche idealisierende Voraussetzungen der Sprache zu sozialen Tatsachen (Habermas 2009, 148). Nur mit Letzterem, dem einverständnisorientierten Sprachgebrauch, ist ein Konsens gemeint, der sich auf die normativen Gründe für die Wahl von Zielen selbst bezieht (Habermas 1999, 116). Keineswegs ist jedoch ein solcher Konsens als Ziel jeder Kommunikation zu verstehen. Vielmehr kann man sich auch darin einig sein, dass man sich nicht einig ist: ‚To agree to disagree‘. Die Selbstbindung einer Gesellschaft an ein begründbares Einverständnis, das historisch immer das Ergebnis von massiven Konflikten war, kann als eine Art Bollwerk gegen die Substitution durch andere Kräfte gelten – gegen ökonomische, politisch-instrumentelle oder juridische Imperative.

Die Annahme erscheint plausibel, dass Nida-Rümelin den zweiten Begriff des Konsenses vertritt, also den, der als „Konsens höherer Ordnung“ zum Ziel hat, eine normative Übereinkunft über demokratische Verfahren erreichen zu können.

Wenn es keinen Konsens über das kollektive Entscheidungsverfahren gibt, dann sollte es einen Konsens darüber geben, wie ein solcher Dissens zu beheben ist. Ohne einen Konsens höherer Ordnung, und sei es erst auf dritter oder höherer Stufe, gibt es keine kollektive Autonomie (Nida Rümelin 2020, 114).

Dem schließt sich aber gleich die Frage an, wie man zu einem begründeten Einverständnis über einen Konsens höherer Ordnung gelangt? Auch als hypothetische Überlegung bedarf es bestimmter Annahmen, die dann letztlich die Transition zu einem ‚Meta-Konsens‘ zulassen können. Ein entscheidender Faktor, so möchte ich zeigen, ist dabei die Macht.

### 3 Eine Frage der Macht

Eine häufig formulierte Kritik an der Konsensannahme der Deliberationstheorie ist, dass die Macht im politischen Prozess eine zu geringe Rolle spielt. Ein Hauptproblem in diesem Zusammenhang liege in der systematischen Ausblendung des Machtcharakters von Gesellschaft und Demokratie (Marchart 2010, 336): Weder nämlich, so noch einmal Marchart, lassen sich ein transzentaler Legitimationsgrund für Gesellschaft oder für politische Macht ausmachen, noch kann dem Volk- und Wählerwillen ein einheitliches Willenssubjekt unterstellt werden. Letzteres wird als Ausübung nichtlegitimer Macht angesehen. Die Nachfrage an Nida-Rümelin richtet sich auf seinen Begriff der Macht, der in der Tat bei jedem Verfahrensansatz, wenngleich anders, als manche Kritiker es nahelagen, mitgedacht werden muss. Denn wer, so die Frage, entscheidet über die Art der Verfahren und wer nimmt an ihnen Teil, oder aber wird ausgeschlossen? In gewisser Weise ist das – in freier Anlehnung an Rainer Forst – die ‚erste Frage der Macht‘, nämlich die Frage danach, wie die Verfahren in die Welt kommen, durch wen und mit welchem Ziel (Forst 2011, 41).

Womöglich ist es hilfreich, und das wäre auch die Rückfrage an Nida-Rümelin, eine Vorstellung von Macht zu unterstellen, die vor dem Prozess der konsensuellen Einigung präsent ist und weder die angemahnte Diversität moderner Gesellschaften einschränkt, noch einer transzentalen Begründung anhängt, sondern stattdessen auf Auseinandersetzung und Inklusion in den politischen Prozess zielt. Der Begriff der kommunikativen Macht scheint für das Verständnis deliberativer Demokratie aufschlussreich zu sein. Unter kommunikativer Macht versteht Hannah

Arendt die Freiheit, einen Raum zu kreieren, „in dem jeder sich unter Seinesgleichen bewegt“ (Arendt 1993).<sup>3</sup> Die Machtausübung liegt demnach nicht allein in den Verfahren selbst, sondern schon davor. Kommunikative Macht zeigt sich im Widerstand gegen Repressionen, in den Augenblicken, wenn Revolutionäre die Macht ergreifen, wenn eine zum passiven Widerstand entschlossene Bevölkerung fremden Panzern mit bloßen Händen entgegentritt, wenn Minderheiten bestehende Gesetze hinterfragen und zivilen Ungehorsam verüben (Habermas 1992, 184). Gerade der letzte Aspekt, bestehende Gesetze auch dann noch zu kritisieren, wenn sie bereits in Kraft sind, scheint allerdings nicht ganz mit Nida-Rümelins Politikverständnis übereinzustimmen (Nida-Rümelin 2020, 204).

Kommunikative Macht hat – und hier trifft sich diese Idee mit Rancière – die Kraft des Infragestellens – von bestehenden Institutionen, Praktiken und politischen Verhältnissen. Und sie hat einen *Grund*, einen Grund, der in gesellschaftlichen Krisen liegt, sich in Prozessen der Repression und erfahrenem Unrecht zeigt und sich seinen Weg in der Praxis des Negierens bahnt. Kommunikative Macht ist Teil einer kritischen Praxis in argumentativer Absicht. Sie ist Widerstand gegen bestehende Institutionen und zugleich Konstruktion derselben. Sie verbindet die nicht-institutionelle Seite der Demokratie mit der institutionellen. Niemals aber ist sie nur Macht in Verfahren und Institutionen. Deliberative Demokratie beruht auf beidem: Auf einer Kritik der bestehenden Verhältnisse und der prozeduralen Neuschaffung möglichst gerechter Institutionen.

## 4 Demokratie als Lebensform

Und schließlich ist Demokratie für Nida-Rümelin keinesfalls *nur* ein Verfahren rationaler, kollektiver Entscheidungsfindung. Demokratie beruht auf einem Konsens und geteilten normativen Überzeugungen, so haben wir gesehen, in deren Zentrum die Idee der Freiheit und Gleichheit aller Menschen steht. Diese Normen allerdings lassen sich nicht auf die politische Sphäre begrenzen. Die ‚Demokratie als Lebensform‘ basiert auf Regeln und Normen, die das Verhältnis der Bürgerinnen und Bürger zueinander in Theorie und im Alltag regeln. Lässt sie sich also auch auf den ökonomischen Bereich übertragen? Impliziert dies die Forderung nach einer Demokratisierung der Ökonomie?

---

<sup>3</sup> Zum Begriff kommunikativer Macht siehe auch Gunnar Hindrichs (2009). Hindrichs jedoch interpretiert kommunikative Macht platonisch als übergreifendes Prinzip des guten Lebens. Auch Habermas (1992, 184–185), wobei hier ein stärkeres Gewicht auf das freie Prozessieren von Themen und Beiträgen liegt, die diskursiv herbeigeführt werden. Kommunikative Macht findet zwar außerhalb der politischen Institutionen statt, mündet aber in der Setzung derselben.

Deskriptiv betrachtet, liegt diese Schlussfolgerung nicht unmittelbar nahe. Eher verhält es sich gerade andersherum: Auch nach der Weltfinanzkrise dringt der Kapitalismus neoliberaler Prägung in immer mehr nichtökonomische, gesellschaftliche Bereiche vor: In den Bildungseinrichtungen lässt sich die ständige Diskussion um Bewertungskriterien nicht vermeiden; die Gesundheits- und Altersreform kommt nicht ohne den Verweis auf wirksame Kostensenkungen aus; keine Debatte über soziale Sicherheit kann stattfinden, ohne die Leistungsempfänger nach ihrer ‚Marktfähigkeit‘ zu bewerten. Und bilaterale Handelsabkommen (z.B. CETA) haben Güter ‚entdeckt‘, die vorher nicht marktfähig schienen, wie z.B. Gesundheit, Rente, Bildung, sauberes Trinkwasser, Land, das menschliche Genom und Daten aller Art.

Und auch ein zweites Problem scheint einer Demokratisierung der Ökonomie zu widersprechen. Schon Marx wusste, dass kapitalistische Produktion und Demokratie auch in globalen Gesellschaften unversöhnlich aufeinandertreffen. Einerseits löst sich der Kapitalismus in den alltäglichen und politischen Handlungsräumen – und den dort herrschenden Legitimationserwartungen – automatisch aus seiner Verankerung und verwehrt sich jedem ‚Reintegrationsversuch‘. Andererseits bedeutet Demokratie im normativen Sinne die Verwirklichung von Verfassungsansprüchen und die Bejahung des Vorrangs interaktiver Sphären vor institutionellen Ordnungen. Gerade hier stehen die Interessen der wenigen Wohlhabenden den Interessen der vielen Armen diametral entgegen. Und doch gibt es einen Hoffnungsschimmer, der in der Rationalität demokratischer Argumentation liegt und es gibt mindestens einen Vorschlag, wie man demokratische Lebensform so verstehen könnte, dass sie auch auf die Ökonomie betrifft.

Die Demokratie lebt von der kommunikativen Macht, so wurde oben gesagt, und hier liegt ein enormes Potenzial. Selbst unter besonders massiv einschränkenden Bedingungen staatlicher digitaler Überwachung und der Beschneidung von Meinungsfreiheit kann es kein vollständiges ‚Kapern‘ der Sprache durch die Sprache geben. Interessanterweise wusste das schon Karl Marx, der sich im „Achtzehnten Brumaire“ mit der gerade im Rahmen der „175 Jahre-Feier Frankfurter Paulskirche“ viel diskutierten 1848er-Revolution beschäftigt hat. Marx erkannte, dass der Versuch, die erpresserische Macht des Kapitals (Brunkhorst 2016) im Rahmen parlamentarischer Ränkespiele zu transformieren, 1848 an gewisse Grenzen stieß. Diese Grenzen ergaben sich aus der „empirisch wirksamen Annahme einer demokratischen Genese des Rechts“ (Habermas 1992, 389). Marx spricht in diesem Zusammenhang von der „moralischen Macht“ des Parlaments, die es der Vereinigung des „gemeinsamen Interesses“ der „ganzen Nation“ sowie der „mangfaltigen Aspekte des nationalen Geistes“ verdanke (Marx 1985 [1869], 104ff.; Brunkhorst 2016). Das heißt, die Bourgeoisie stößt auch bei der Verfolgung ihrer eigenen, instrumentellen Klasseninteressen auf die nicht-instrumentelle und nicht-

manipulative Rationalität, die die parlamentarische Herrschaft selbst verkörpert. Daraus folgt, dass Sprache im demokratischen Rahmen zwar stets anfechtbar, aber nicht instrumentalisierbar ist, ohne den eigenen Prinzipien zu widersprechen.

Der normative Gehalt der bürgerlichen Freiheiten geht somit weit über bürgerliche Klasseninteressen hinaus. Auch wenn die Rhetorik weitestgehend durch Eigentum und Besitz motiviert ist, ist die Sprache selbst kein Privateigentum (Habermas 2001, 25–26). Um ihre eigene Glaubwürdigkeit innerhalb eines demokratischen Rahmens nicht zu verlieren, müssen auch die Wohlhabenden für die institutionalisierte und demokratische Form der prozeduralen Rechtsetzung und Regulierung eintreten und diese befürworten. Das parlamentarische Regime verkörpert, um es mit den Worten Hegels zu sagen, einen ‚objektiven Geist‘, der den privaten Interessen widersteht. Die Hoffnung auf die rationale Kraft der Demokratie erscheint vielleicht bloß eine schwache Motivation zur Ausweitung der Demokratie auf ökonomische Bereiche zu sein. Aber zum einen ist es eine, die realistisch einschätzt, was Demokratie leisten kann. Zum anderen gibt es bereits eine Reihe von Vorschlägen, wie die Demokratisierung der Ökonomie aussehen könnte, von dem ich einen Vorschlag abschließend noch kurz diskutieren möchte.

Der französische Ökonom und Soziologe Thomas Piketty argumentiert für eine Alternative zum derzeitigen kapitalistischen System, die er „partizipativen Sozialismus“ nennt (Piketty 2020). Sein zweiteiliger Reformvorschlag zielt zum einen auf eine stark erweiterte innerbetriebliche Mitbestimmung und gerecht verteiltes Belegschaftseigentum. Ergänzt durch eine Kapitalauszahlung an alle Erwachsenen, um gleiche unternehmerische Tätigkeiten für jede zu ermöglichen. Der zweite Reformaspekt basiert auf der originellen Idee, die Verfügbarkeit über Eigentum durch Vermögensbesteuerung und progressive Erbschaftssteuer zeitlich zu begrenzen und so zu einer beständigen Zirkulation von Gütern und Reichtümern zu gelangen. „Eigentum auf Zeit“, wie Piketty es nennt, würde damit – geradezu paradoxerweise – zu einem besonders nachhaltigen Element, gesellschaftliche Ungleichheiten dauerhaft einzudämmen und den Markt partizipativer zu machen. Die Stärke dieses Vorschlags ist sicherlich seine Breitenwirksamkeit: Auch diejenigen, die ihr individuelles Eigeninteresse auf dem Markt im Blick haben und nicht sonderlich an Kooperationen und Bindungen interessiert sind, kommen im wahrsten Sinne des Wortes auf ihre Kosten.

Zugleich offenbart sich gerade in der Pikettyschen Marktdemokratie auch eine Schwäche. Der Vorschlag verbleibt in der Konkurrenzlogik von Marktteilnehmer und versucht, aus allen Bürgerinnen die besseren *Shareholder* zu machen – mit sicherlich erwartbaren Begleiterscheinungen wie die Fixierung auf hohe Gewinnmaximierung innerhalb des bestehenden steuerpolitischen Rahmens und meritoristischen Anreizen, die den ohnehin ökonomisch Fittesten einen klaren Vorteil verschaffen. Dennoch gelingt es Piketty, zwei einander ausschließende Aspekte

(kapitalistischer Markt und Demokratie) zusammenzudenken und Vorschläge für eine Demokratisierung des Eigentums zu unterbreiten. Allein schon die Umsetzung dieser Maßnahmen würde unsere Gesellschaften radikal verändern und wäre eine vielversprechende Interpretation der Demokratie als Lebensform.

## Literatur

- Brunkhorst, Hauke. 2006. *Habermas*. Stuttgart: Reclam.
- Brunkhorst, Hauke. 2016. „Deliberative Politik – ein Verfahrensbegriff der Demokratie“. In Jürgen Habermas: *Faktizität und Geltung*, hrsg. von Peter Koller und Christian Hiebaum, 117–134. Berlin/Boston: De Gruyter.
- Brunkhorst, Hauke, Hrsg. 1998. *Demokratischer Experimentalismus: Politik in der komplexen Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Flügel-Martinsen, Oliver. 2013. „Demokratie und Dissens: Zur Kritik konsenstheoretischer Prämissen der deliberativen Demokratietheorie“. In *Die Versprechen der Demokratie*, hrsg. von Hubertus Buchstein, 333–346. Baden-Baden: Nomos.
- Forst, Rainer. 2011. *Kritik der Rechtfertigungsverhältnisse. Perspektiven einer kritischen Theorie der Politik*. Berlin: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen. 1981a. *Theorie des kommunikativen Handelns*, Bd. 1. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen. 1981b. *Theorie des kommunikativen Handelns*, Bd. 2. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen. 1992. *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen. 1999. *Wahrheit und Rechtfertigung: Philosophische Aufsätze*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen. 2001. „The Postnational Constellation and the Future of Democracy“. In Jürgen Habermas: *The Postnational Constellation: Political Essays*, übersetzt und hrsg. von Max Pensky, 58–112. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, Jürgen. 2008. *Ach, Europa!* Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen. 2013. *Im Sog der Technokratie*. Berlin: Suhrkamp.
- Kreide, Regina. 2016. *Bedrängte Demokratie*. Baden-Baden: Nomos.
- Marchart, Oliver. 2010. *Die politische Differenz: Zum Denken des Politischen bei Nancy, Lefort, Badiou, Lacau und Agamben*. Berlin: Suhrkamp.
- Marx, Karl 1985 [1869]: „Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte“. In Karl Marx und Friedrich Engels: *Marx-Engels-Gesamtausgabe*, I. Abt., Bd. 2, 96–189. Berlin: Dietz.
- Mouffe, Chantal. 2005. *The Return to the Political*. London: Verso.
- Nida-Rümelin, Julian. 2018. *Philosophie und Lebensform*. Berlin: Suhrkamp.
- Nida-Rümelin, Julian. 2020. *Die gefährdete Rationalität der Demokratie. Ein politischer Traktat*. Hamburg: Edition Körber.
- Piketty, Thomas. 2020. *Kapital und Ideologie*. München: C.H. Beck.
- Rancière, Jacques. 2002. *Das Unvernehmen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Rehg, William und James Bohman. 2002. „Discourse and Democracy: The Formal and Informal Bases of Legitimacy in Between Facts and Norms“. In *Discourse and Democracy: Essays on Habermas's Between Facts and Norms*, hrsg. von René von Schomberg und Kenneth Baynes, 31–60. Albany: SUNY.

Julian Nida-Rümelin

# Die gefährdete Rationalität der Demokratie

**Abstract:** Western-style democracies are defined by the rule of law, inalienable fundamental rights, institutional stability and separation of powers. They are based on elected representatives and the rational participation of the people. So much for theory – and also for practice. But more and more people in Germany and Europe are doubting these foundations. This is fueled not only by media discourse, but also by politics itself, right down to the governing parties, considering, for example, the parliamentary intrigues of a Boris Johnson or Donald Trump. In the book *Die gefährdete Rationalität der Demokratie*, I analyzed what democracy can achieve and identified conceptual deficits that are becoming a threat in the current crisis. Importantly, clarifying an appropriate (self-)understanding of democracy strengthens this still unrivaled form of government. And it is the prerequisite for overcoming the challenges of democracy as a form of state and society.

Das Buch *Die gefährdete Rationalität der Demokratie*<sup>1</sup> verfolgt eine doppelte Zielsetzung: Es will in einer Phase, in der die Demokratie als Staats- und Gesellschaftsform weltweit auf dem Rückzug ist, Orientierung bieten, populären Missverständnissen von Demokratie entgegentreten, insbesondere den unterschiedlichen Varianten des Populismus, überwiegend von rechts, aber teilweise auch von links, es will aber auch Selbst-Missverständnisse der sogenannten liberalen Demokratie aufklären, eben die spezifische Rationalität der demokratischen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung herausarbeiten. Dabei war es mir auch ein Anliegen, die Ergebnisse der Collective-Choice-Theorie in einer verständlichen Form für ein angemessenes Verständnis der Demokratie fruchtbar zu machen.

---

<sup>1</sup> Erschienen 2020 bei der Edition Körber, der Verlag der Körberstiftung. Ich habe über viele Jahre eng mit der Stiftung kooperiert, unter anderem als Jury-Vorsitzender des Deutschen Studienpreises, später in Gestalt mehrerer Buchprojekte zu Bildungsthemen (*Philosophie einer humanen Bildung* 2013; *Der Akademisierungswahn – Zur Krise beruflicher und akademischer Bildung* 2014) und zur Migrationsethik (*Über Grenzen denken. Eine Ethik der Migration* 2016) sowie im Stiftungsprojekt *Stärkung der Demokratie*. Vgl. die drei Studien *Demokratie in der Krise* (2021), *Demokratie in der digitalen Transformation* (2022) und die noch nicht abgeschlossene zur Rolle der Zivilgesellschaft in der Demokratie. Diese drei Studien wurden an der Parmenides Stiftung in Pöcking durchgeführt, ihre Ergebnisse fließen in die Aktivitäten der Körberstiftung im Bereich *Demokratie stärken* ein. Die Studien finden sich auf der Homepage der Stiftung. Die im Text angegebenen Seitenzahlen beziehen sich auf diese Veröffentlichung.

Das Buch verfolgt aber noch ein zweites, eher persönliches, Ziel: Es ist erschienen im Jahr 2020, in dem ich emeritiert wurde und mir vorgenommen hatte, meine philosophische Arbeit der letzten Jahrzehnte in monografischer Form so kompakt wie möglich zu präsentieren. *Eine Theorie praktischer Vernunft* stellt als größere Monografie das Zentrum meiner philosophischen Arbeit dar (Nida-Rümelin 2020b), die Streitschrift *Unaufgeregter Realismus* wendet sich gegen postmoderne und andere Formen des Anti-Realismus und *Die gefährdete Rationalität der Demokratie* sollte meinen verstreut publizierten Stellungnahmen zu Themen der politischen Philosophie in Gestalt einer kompakten demokratietheoretischen Positionierung einen Rahmen geben. Im Gegensatz zu meiner *Theorie praktischer Vernunft* richtet sich *Die gefährdete Rationalität der Demokratie* nicht in erster Linie an Lehrende und Studierende der Philosophie und anderer mit Fragen der Rationalität befassten Disziplinen. Ich hatte bei der Abfassung eine breitere Leserschaft vor Augen, die Lehrkräfte an weiterführenden Schulen, Medientätige und Demokratieinteressierte umfasst. Entsprechend habe ich mich bemüht, jeweils die Essenz eines Argumentes möglichst allgemeinverständlich darzustellen und auch komplexe, mathematische und logische Vorkenntnisse erfordernde Ergebnisse etwa der Collective-Choice-Theorie für ein angemessenes Verständnis der Demokratie fruchtbar zu machen, ohne in die Details der formalen Analyse zu gehen.<sup>2</sup>

Das Buch gliedert sich in 24 Kapitel, die auf drei Themen fokussieren: Das erste befasst sich mit dem Verhältnis von Liberalismus und Demokratie in Gestalt einer Kritik dessen, was in der politischen Rhetorik gern als liberale Weltordnung beschworen und verteidigt wird (Kap. 1–5), im fünften Kapitel wird für eine Alternative zu dieser Karikatur des Liberalismus in Gestalt einer „kosmopolitischen Alternative“ argumentiert (S. 60–69).<sup>3</sup> Der zweite Teil befasst sich mit den Implikationen, die nach meiner Auffassung die rationalitätstheoretischen Analysen und Theoreme für ein angemessenes Verständnis von Demokratie haben (Kap. 6–15). Der letzte Teil des Buches (Kap. 16–24) setzt sich schließlich mit unterschiedlichen Formen der Demokratiekritik auseinander und votiert für ein Demokratieverständnis, das Rationalität, Gerechtigkeit und Deliberation integriert.

---

2 Diese hatte ich zusammen mit Lucian Kern an anderer Stelle geleistet (Kern/Nida-Rümelin 2015). So hat, um ein Beispiel zu nennen, in meinen Augen das Gibbard-Satterthwaite-Theorem weitreichende Implikationen für die Konzeption demokratischer Selbstbestimmung, die ich an anderer Stelle ausgeführt habe (Kern/Nida-Rümelin 2015, Kap. 5; Nida-Rümelin 1999, Kap. 6, 10; Nida-Rümelin 2009, Kap. 14).

3 Vgl. auch Nida-Rümelin (2016a, 410–442): „Demokratie und Kosmopolitismus“, sowie die Aufzeichnung meiner drei Gastvorlesungen an der Mailänder Universität San Raffaele (Nida-Rümelin 2020c).

Demokratie ist eine spezifische Form der Selbstbestimmung, die auf den anthropologischen Prämissen der Freiheit und Gleichheit beruht. Diese Form kollektiver Selbstbestimmung wird durch Verfahren der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung realisiert, die auf Regeln beruhen, die allgemein zustimmungsfähig sind. Es ist also nicht der rationale Konsens als Ideal kollektiver Selbstbestimmung, sondern die Zustimmung zu Regeln höherer Ordnung, die das demokratische Institutionenengefüge und die demokratische Praxis trägt. Die Praxis der Demokratie kann insgesamt als eine Form der Kooperation verstanden werden, das gilt selbst für dezentralistisch anmutende Formen der Entscheidungsfindung.<sup>4</sup> Im Unterschied zu liberalistischen Demokratiekonzeptionen plädiere ich dafür, Demokratie auch als eine Lebensform zu begreifen:

Demokratie ist, wie wir gesehen haben, nicht lediglich ein Verfahren kollektiver Entscheidungsfindung. Demokratie beruht auf einem Konsens und auf geteilten normativen Überzeugungen, in deren Zentrum die Idee der Freiheit und Gleichheit aller Menschen steht. Diese Normen lassen sich nicht auf die politische Sphäre begrenzen, es handelt sich nicht um Normen, die das Verhältnis der Bürgerinnen und Bürger zueinander regeln, während die lebensweltliche, die ökonomische, die kulturelle Praxis von ganz anderen Normen geprägt ist. [...] Die Staatsform der Demokratie setzt auf einer zivilgesellschaftlichen Praxis auf, die ohne eine Leitkultur des Humanismus nicht funktionsfähig ist. Ideologien der natürlichen Hierarchie, der Geschlechterungleichheit, der Rassendifferenz etc. sind mit einer demokratischen Ordnung und der sie tragenden zivilgesellschaftlichen Praxis unvereinbar (S. 228–229).

Die Demokratie hat eine spezifische Rationalität, die, wie die genauere Analyse zeigt, quer zu den üblichen Paradigmen der politischen Philosophie steht. Die essenzielle Rolle individueller Freiheitsrechte ist nicht etwa, wie meist angenommen wird, eine Einschränkung der Demokratie, sondern eines ihrer konstitutiven Elemente. Kein Individuum könnte Verfahren kollektiver Entscheidungsfindung zustimmen, wenn es nicht davon überzeugt wäre, dass diese seine individuellen Rechte nicht verletzen. Individuelle Rechte und demokratische Entscheidungen stehen nicht, wie oft angenommen wird, in einem Spannungsverhältnis, sondern sind in den demokratischen Institutionen einer repräsentativen, rechtsstaatlichen und gewaltenteiligen Demokratie miteinander unauflöslich verbunden. In der entscheidungstheoretischen Analyse ist es gerade die Garantie individueller Rechte, die kollektive Entscheidungen erst möglich macht, weil Menschen, die sich als Autorinnen und Autoren ihres Lebens verstehen, nicht bereit wären, einer politi-

---

<sup>4</sup> Dies habe ich detailliert in einem Vortrag auf dem 19. Internationalen Wittgenstein Symposium 1997 unter dem Titel „Demokratie als Kooperation“ ausgeführt. Der Vortrag ist in den Proceedings des Symposiums erschienen und im gleichnamigen Suhrkamp-Band wieder abgedruckt worden (Nida-Rümelin 1999, Kap. 10).

schen Ordnung zuzustimmen, in der sie ihre Eigenverantwortlichkeit und Freiheit einbüßen. Dieses „Möglichmachen“ ist als rationale Zustimmungsfähigkeit zu interpretieren, ohne die eine staatliche Ordnung legitimerweise nicht zustande kommen kann, denn es gibt keine Herrschaftsordnung von Natur, Menschen sind frei und gleich.

Dieses Komplementaritätsverhältnis wird auch durch das Liberale Paradoxon nicht infrage gestellt, das auf den indischen Ökonomen und Nobelpreisträger des Jahres 1998 Amartya Sen zurückgeht (Sen 1970, Kap. 6, 6\*; Kern/Nida-Rümelin 2015, Kap. 11). Tatsächlich beweist das Theorem, dass ein fundamentaler Konflikt zwischen individueller Freiheit und kollektiver Wohlfahrt besteht.

Amartya Sen konnte beweisen, dass es unmöglich ist, individuelle Präferenzen in einer Weise zu aggregieren, dass sowohl Liberalität gesichert ist als auch alle Möglichkeiten zur Steigerung der allgemeinen Wohlfahrt wahrgenommen werden.

[...] Liberale Rechtsordnungen räumen jedem Individuum die Möglichkeit ein, in bestimmten Bereichen eigenständig, ohne Rücksicht auf die Präferenzen anderer zu entscheiden. Das, was wir als Privatsphäre bezeichnen, ist nicht nur dadurch charakterisiert, dass es auch vor den neugierigen Augen anderer geschützt ist, sondern vor allem dadurch, dass in dieser Sphäre die Person auf Präferenzen anderer keine Rücksicht nehmen muss. [...] Der überraschende Inhalt des Theorems ist, dass sich beide Prinzipien (die Existenz individueller Freiheitsrechte und die Realisierung von Zuständen, die die allgemeine Wohlfahrt optimieren) nicht simultan erfüllen lassen. Damit markiert es auch einen grundsätzlichen Konflikt zwischen Liberalismus und Utilitarismus (S. 127–128).

Damit ist aber keineswegs gezeigt, dass Demokratie und Freiheitsrechte in einem unauflöslichen Konflikt stehen, sondern allenfalls Utilitarismus und Liberalismus, oder in einer anderen Perspektive Ökonomismus und Humanismus. Der Konflikt lässt sich auflösen, indem man den individuellen Freiheiten dort Vorrang einräumt, wo sie für die Autorschaft des einzelnen Individuums unverzichtbar sind.

Auch wenn in einer homophoben Gesellschaft viele Dorfmitglieder eine starke Präferenz haben, dass in ihrem Ort keine gleichgeschlechtlichen Paare leben sollen, so sollten wir darauf keine Rücksicht nehmen. Jeder Mensch sollte selbst entscheiden können, mit wem er oder sie zusammenlebt (S. 129).

Das Kapitel endet mit folgender Feststellung:

Die Zustimmung zu einer politischen Ordnung werden Freie und Gleiche nur dann geben, wenn ihre individuelle Autonomie gesichert ist. Sie werden daher auf der Etablierung einer verlässlichen Rechtsordnung bestehen, die im Zweifelsfall selbst dann die individuelle Autonomie jeder einzelnen Person sichert, wenn dies im konkreten Einzelfall nicht im kollektiven Interesse ist (S. 131).

Das Buch endet mit dem Kapitel *Demokratie als Lebensform*. Dort wird zunächst ausgeführt, dass Demokratie nicht lediglich ein Verfahren kollektiver Entscheidungsfindung ist, sondern auf einem Konsens und auf geteilten normativen Überzeugungen beruht, in deren Zentrum die Idee der Freiheit und Gleichheit aller Menschen steht. Diese Normen lassen sich allerdings nicht auf die politische Sphäre begrenzen, es handelt sich nicht um Normen, die lediglich die politische Sphäre prägen, während die lebensweltliche, die ökonomische und die kulturelle Praxis davon unberührt bleiben kann. „Der pluralistische Kommunitarismus eines Michael Walzer geht ebenso in die Irre wie die liberalistische Trennungsthese von Politik und Kultur“ (S. 228). Das Kapitel endet schließlich mit einer Sorge:

Die Demokratie als Lebensform ist unterdessen auch in den westlichen Ländern gefährdet. Ihre zivilgesellschaftlichen Bedingungen erodieren. Die Sprache des politischen Konflikttaustrags wird zunehmend von Hassparolen, persönlichen und kollektiven Herabsetzungen, generell von einem Freund-Feind-Verhältnis der politischen Meinungsbildung geprägt. *Die Demokratie lebt von Voraussetzungen, die sie selbst nicht garantieren kann*, sie kann ihre zivilisatorischen Bedingungen, eine Leitkultur des Humanismus, nicht erzwingen (S. 233).

Die Ursachen für diesen Erosionsprozess sind vielfältig und die empirischen Befunde bis heute keineswegs eindeutig. Eine berühmte These besagt, dass es sich bei dieser Krise im Kern um einen Kulturkonflikt zwischen kosmopolitisch gesinnten Milieus nicht nur unter den ökonomischen Eliten, sondern in größeren Teilen zwischen der gebildeten Mittelschicht und den eher kommunitaristisch gesinnten in der traditionellen Arbeiterschaft, eines Großteils der ländlichen Bevölkerung, aber auch traditioneller Bildungseliten handelt. Es kann kein Zweifel bestehen, dass es diese unterschiedlichen soziokulturellen Milieus gibt und dass die Konflikte zwischen diesen Milieus eine neue Ausdifferenzierung politischer Repräsentation nach sich ziehen. Die Sprengkraft dieses Konfliktes hat jedoch tiefer gehende politische Gründe, die sich mit dem begrifflichen Instrumentarium, das wir in dieser Schrift entwickelt haben, analysieren lassen.

Wir haben Demokratie als eine spezifische Form kollektiver Autonomie beschrieben, in der die individuelle Autonomie gewahrt bleibt. In Zeiten der Globalisierung, der internationalen Verrechtlichung und einer sich ausbildenden globalen Zivilgesellschaft gerät dieses Modell unter Druck. Die einzelstaatlich organisierte Demokratie, als spezifische Form kollektiver Autonomie, beruht ursprünglich auf der Idee eines souveränen Nationalstaats. Diese Souveränitätsidee lässt sich unter den aktuellen Bedingungen der politischen und ökonomischen Praxis, aber auch angesichts der globalen kulturellen Entwicklungen nicht mehr durchhalten. Das demokratische Versprechen kollektiver Autonomie unter Wahrung der individuellen Autonomie zu sichern, stößt an die Grenzen internationaler Verträge, ökonomischer

Abhängigkeit, völkerrechtlicher Bindungen und schwer einschätzbarer Entwicklungen auf den globalen Finanzmärkten (S. 233–234).

Und schließlich werden die Voraussetzungen für eine Revitalisierung der Demokratie umrissen (S. 239 ff.)

- (1) die Einbettung demokratischer Nationalstaaten in eine internationale Rechtsordnung mit demokratischer Kontrolle,
- (2) eine programmatische Fundierung einer langfristig angelegten Politik,
- (3) die Aufrechterhaltung und Wiederherstellung einer inklusiven politischen Öffentlichkeit auch unter den aktuellen Bedingungen digitaler Kommunikation,
- (4) eine effektive Gerechtigkeitspolitik, die der seit den 1980er Jahren um sich greifenden Tendenz zur Konzentration der Vermögens- und Einkommenszuwächse entgegenwirkt,
- (5) eine Alternative zur majoritären Identitätspolitik von rechts, aber auch zur pluralistischen Identitätspolitik von links, um die universalistischen und inklusiven Ansprüche demokratischer Rationalität intakt zu halten.

Der Rückzug in die eigene Gemeinschaft, die kommunaristische Identifikation mit ihren Normen und Werten, die Abgrenzung gegenüber anderen Gemeinschaften und deren Normen und Werte, die mangelnde Bereitschaft über die Gemeinschaft hinweg zu kommunizieren, sich um Verständigung zu bemühen, die Instrumentalisierung kultureller Differenzen für populistische Kampagnen bedeuten am Ende den Verlust demokratischer Bürgerschaft. Ohne eine inklusive kulturelle Praxis auf der Basis gleicher Anerkennung und gleicher individueller Freiheit, geprägt auf der Idee gleicher Würde jeder Person, unabhängig von ihren jeweiligen Zugehörigkeiten kann es keine vitale Demokratie geben. Ohne die Leitkultur des Humanismus gibt es keine Demokratie als Lebensform (S. 243–244).

### Fünf Repliken auf Regina Kreides Diskussionsbeitrag

- (1) Regina Kreide schreibt:

Die Legitimität von Demokratie beruht letztlich, bei aller inhaltlichen Differenz, die zwischen den politischen Akteuren ausgetragen wird, auf der Annahme, dass zumindest hypothetisch politische Herrschaft, der sich die autonomen Individuen unterwerfen müssen, gegenüber jedem und jeder Einzelnen auf Basis rationaler Argumentation gerechtfertigt werden kann (Nida-Rümelin 2020a, 16). Erst durch einen solchen übergreifenden Konsens, der sich nicht auf die Ergebnisse demokratischer Prozesse, sondern auf die Verfahrensbedingungen bezieht, wird demokratische Legitimität gestiftet. Diese notwendigen, wenngleich nicht hinreichenden Bedingungen rationaler Argumentation, bedürfen darüber hinaus liberaler Grundüberzeugungen wie Freiheit, Gleichheit und einer Vorstellung von Gerechtigkeit. Rational ist Demo-

kratie dann, wenn sich die Bürger und Bürgerinnen wechselseitig Diskursfähigkeit und öffentlichen Vernunftgebrauch unterstellen (Nida-Rümelin 2020a, 155–156) (Kreide in diesem Band, 11–12).

Diese Wiedergabe meiner Position ist sehr nahe an meinen eigenen Formulierungen und doch findet sich in ihr eine – sicher unbeabsichtigte – Verschiebung von einer metaethisch realistischen, zu einer diskursethischen Interpretation. Das entscheidende Kriterium ist die – objektive – rationale Zustimmungsfähigkeit der institutionellen Grundstruktur. Der Konsens höherer Ordnung wird in meiner Demokratiekonzeption nicht erst durch den rationalen Diskurs gestiftet.

(2) Regina Kreide schreibt:

Nida-Rümelin bringt es auf den Punkt, wenn er schreibt, dass die Staatsform der Demokratie einer zivilgesellschaftlichen Praxis aufruht, die ohne die Leitidee des Humanismus nicht funktionieren könnte (Nida-Rümelin 2020a, 229). Demokratie als Lebensform vereint somit rationale Argumentation in der politischen Öffentlichkeit mit lebensweltlicher Interaktionspraxis und humanistischen Idealen des wechselseitigen Respekts (Kreide in diesem Band, 12).

Auch hier findet sich eine analoge Verschiebung: Von der Leitkultur, vom Alltagsethos des Humanismus, von einer humanistisch geprägten Lebensform, zur „Leitidee“, zur Kognition, zum Diskurs – man könnte hier von einem kognitivistischen Bias sprechen. Ich bin dagegen davon überzeugt, dass die zivilkulturellen Bedingungen der Demokratie als Lebensform in den Selbstverständlichkeiten und Unverfügbarkeiten der alltäglichen Praxis der Interaktion und Kommunikation aufgehen können.

(3) Regina Kreide hat eine Nachfrage dazu, wie ich den demokratie-konstitutiven Konsens höherer Ordnung verstehe. Wenn man die Demokratie als eine Form der institutionell gestützten Kooperation versteht, wie John Rawls explizit und Jürgen Habermas implizit, dann liegt es nahe, dass sich die Bürgerinnen und Bürger auf einen institutionellen Rahmen einigen, der diese Kooperation trägt und im Sinne von Rawls, dafür sorgt, dass die Verteilung der Vorteile dieser Kooperation gerecht ist (wie im Buch ausgeführt halte ich Bildungs- und Sozialstaatlichkeit für unverzichtbare Merkmale der Demokratie). Damit ein solcher Konsens höherer Ordnung möglich ist, muss es keineswegs eine durch Gründe eindeutig gestützte, allen anderen institutionellen Grundstrukturen vorzuziehende Option geben, die demokratische Zustimmung kann sich auch auf kontingente, historisch gewachsene Institutionen beziehen. Bedingung ist lediglich, dass diese mit dem Status der Bürgerinnen und Bürger als Gleiche und Freie, sowie zu praktischer und theoretischer Vernunft hinreichend Befähigte, vereinbar sind.

(4) Regina Kreide schreibt:

Womöglich ist es hilfreich, und das wäre auch die Rückfrage an Nida-Rümelin, eine Vorstellung von Macht zu unterstellen, die *vor* dem Prozess der konsensuellen Einigung präsent ist und weder die angemahnte Diversität moderner Gesellschaften einschränkt, noch einer transzentalen Begründung anhängt, sondern stattdessen auf Auseinandersetzung und Inklusion in den politischen Prozess zielt (Kreide in diesem Band, 16).

Selbstverständlich ist nicht zu bestreiten, dass das jeweilige Design institutioneller Grundstrukturen auch in Demokratien das Ergebnis von Machtkämpfen, Aushandlungsprozessen, Klassen- und Kulturkonflikten ist. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass diese *ipso facto* illegitim sind. So haben die Klassenauseinandersetzungen in europäischen Staaten seit der Mitte des 19. Jahrhunderts im Laufe der Zeit zu einer institutionellen Balance ökonomischer und sozialer Interessen geführt, die über viele Jahrzehnte zu einer Verbesserung der Lebensverhältnisse der Bürgerinnen und Bürger beigetragen hat, bis diese zunächst, theoretisch seit den 1950er Jahren herausgefordert, und dann in der politischen Praxis seit den 1980er Jahren national und international unterminiert und oft genug zerstört wurde (dazu ist einiges in den ersten Kapiteln des Buches ausgeführt). Gesetze zu kritisieren, auch wenn sie in Übereinstimmung mit dem demokratischen Konsens höherer Ordnung entstanden sind, ist selbstverständlich legitim, ihnen zuwider zu handeln nur in eng beschränkten Fällen eines wohl begründeten Widerstandsrechts.

(5) Schließlich stellt Regina Kreide die Frage, ob Demokratie als Lebensform nicht die Ausweitung demokratischer Praxis auch auf die wirtschaftliche Sphäre umfassen müsse. Im Buch wird dazu nichts ausgeführt. Das hat seinen Grund darin, dass ich in dieser Frage unterdessen agnostisch bin. Ich war über eine längere Zeit der Auffassung, dass ohne die eine oder andere Form der Wirtschaftsdemokratie die demokratische Ordnung unvollendet und gefährdet ist. Letzteres ist immer noch meine Überzeugung, die weitgehende Autonomie privater Verfügungsgewalt über Produktionsmittel führt zusammen mit der damit einhergehenden Spreizung der Einkommen auf Arbeitsmärkten und der gerade in jüngster Zeit wieder auffälligen Konzentration von großen Kapitalien in privater Hand zu einem Spannungsverhältnis zu den liberalen (gleiche individuelle Rechte) und egalitären (gleicher Status als Autorin oder Autor) Prinzipien der Demokratie. Dennoch ist es dem demokratischen Souverän überlassen, in welchem Umfang und zu welchen sozialen und kulturellen Kosten er die Vorteile wirtschaftlicher Konkurrenz und privaten Besitzes an Produktionsmitteln aufrechterhalten will. Die Demokratie ist mit einem breiten Spektrum unterschiedlicher Wirtschaftsordnungen vereinbar, von eher libertär geprägten, bis zu sozialistischen oder gemeinwirtschaftlichen, die kein Pri-

vateigentum an Produktionsmitteln vorsehen. Eine gemischte Wirtschaftsverfassung mit einer starken staatlichen Ordnungsfunktion, arbeitsrechtlichen Normen, garantierten Umwelt- und Sozialstandards und kartellrechtlichen Vorkehrungen, aber in diesem Rahmen auch freier privater Verfügbarkeit über Produktionsmittel scheint mir aus demokratischer Perspektive besonders attraktiv zu sein.

## Literatur

- Kern, Lucian und Julian Nida Rümelin. 2015. *Logik kollektiver Entscheidungen*. Berlin: De Gruyter.
- Kreide, Regina. 2023. „Die gefährdete Demokratie. Ein Diskussionsbeitrag zur demokratietheoretischen Arbeit von Julian Nida-Rümelin“. In diesem Band.
- Nida-Rümelin, Julian. 1999. *Demokratie als Kooperation*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Nida-Rümelin, Julian. 2009. *Philosophie und Lebensform*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Nida-Rümelin, Julian. 2013. *Philosophie einer humanen Bildung*. Hamburg: Edition Körber.
- Nida-Rümelin, Julian. 2014. *Der Akademisierungswahn – Zur Krise beruflicher und akademischer Bildung*. Hamburg: Edition Körber.
- Nida-Rümelin, Julian. 2016a. *Humanistische Reflexionen*. Berlin: Suhrkamp.
- Nida-Rümelin, Julian. 2016b. *Über Grenzen denken. Eine Ethik der Migration*. Hamburg: Edition Körber.
- Nida-Rümelin, Julian. 2018. *Unaufgeregter Realismus: Eine philosophische Streitschrift*. Leiden: Brill Mentis.
- Nida-Rümelin, Julian. 2020a. *Die gefährdete Rationalität der Demokratie*. Hamburg: Edition Körber.
- Nida-Rümelin, Julian. 2020b. *Eine Theorie praktischer Vernunft*. Berlin: De Gruyter.
- Nida-Rümelin, Julian. 2020c. *Per un nuovo umanesimo cosmopolitico*. Mailand: Mimesis.
- Nida-Rümelin, Julian 2021. *Demokratie in der Krise. Ein Weckruf zur Erneuerung im Angesicht der Pandemie*. Hamburg: Körber-Stiftung.
- Nida-Rümelin, Julian 2022. *Demokratie in der digitalen Transformation*. Hamburg: Körber-Stiftung.
- Sen, Amartya. 1970. *Collective Choice and Social Welfare*. San Francisco: Holden Day.



Eva Helene Odzuck

# Die Herausforderung der Demokratie im digitalen Zeitalter

Das diagnostische Potenzial radikaler Demokratietheorie und die Notwendigkeit einer neuen Typologie der Demokratietheorien

**Abstract:** In this article, the diagnostic potential of democratic theories in the digital age is analyzed. A critical examination is conducted on Mouffe's theory of radical democracy, which divides democratic theories into consensus-oriented and conflict-oriented models. The article argues that radical democracy's critique of deliberative democracy is flawed, as it relies on a straw man argument; that radical democracy has logical problems and is institutionally under-complex. Most importantly, radical democracy, due to its epistemological position, cannot achieve its claim of allowing conflict while limiting its violent character. In view of the identified theoretical problems and their practical-political implications, a new typology of theories of democracy is proposed. This new typology suggests that the decisive dividing line is not consensus vs. conflict, but rather epistemological: The decisive dividing line, of utmost importance for the digital age, runs along the question of whether one relies on reason or struggle as the medium of conflict resolution.

Bilder des von Christo und Jeanne Claude eingepackten Bundestages können uns daran erinnern, dass die Demokratie ein zerbrechliches Geschenk ist. Anders als Autokratien, in denen ein Verständnis der den Institutionen zugrunde liegenden Ideen nicht notwendig ist, sondern oftmals bloßer Gehorsam genügt, müssen Demokratien von Bürgerinnen und Bürgern verstanden und gewollt werden, um auf Dauer bestehen zu können. Notwendig ist für Demokratien also auch eine geistige, eine ideelle Ebene, oder anders formuliert: eine „mentale Infrastruktur“ (vgl. Meier 1980; Odzuck 2014, 93) – d. h. ein basales Verständnis der Grundwerte und Kernideen der Demokratie und ihrer Institutionen. Bilder wie diejenigen vom Sturm aufs Kapitol haben in den letzten Jahren traurige Berühmtheit erlangt. Sichtbar ist auf diesen Bildern ein aufgehetzter Mob, dessen Radikalisierung wesentlich im digitalen Kontext sozialer Netzwerke erfolgte. Die Gewaltbereitschaft gegen zentrale Institutionen der Demokratie lässt sich als Ausdruck der Tatsache betrachten, dass Grundwerte der liberalen Demokratie, die auch deren Institutionen zugrunde liegen, nicht mehr hinreichend verstanden oder geschätzt werden. Es soll hier jedoch keinesfalls in kulturpessimistischer Absicht pauschalisierend das Narrativ vom

Niedergang der Demokratie in der Digitalisierung bespielt werden – die Digitalisierung birgt durch neue Partizipations-, Vernetzungs- und Diskursmöglichkeiten sowie durch die schnelle Verfügbarkeit von Informationen enormes demokratisches Potenzial. Aber es ist zugleich doch auch so, dass sich Strukturen und Logiken der Öffentlichkeit im digitalen Zeitalter massiv verändert haben und es zu Entwicklungen kam, die für die Weiterentwicklung der Demokratie eine enorme Herausforderung darstellen. Einige Stichworte seien hier genannt: Die Polarisierung der Öffentlichkeit durch *Hate Speech*, die Manipulierung der Öffentlichkeit durch *Social Bots*, KI-generierte Bilder und *Astro-Turfing*-Techniken, die Fragmentierung der Öffentlichkeit durch algorithmisch erzeugte Filterblasen und Echo-kammern, und die den Wettkampf um Aufmerksamkeit begleitende Wahrheits-indifferenz einer *Post-Truth-Politics*. Diese in den letzten Jahren beobachtbaren Tendenzen digitaler Öffentlichkeiten bleiben auch im analogen Raum nicht folgenlos und stellen liberale Demokratien vor große Herausforderungen. Um die Herausforderung der Demokratie durch diese Entwicklungen adäquat zu beurteilen, benötigen wir jedoch zunächst einen geeigneten demokratietheoretischen Maßstab – denn gerade, wenn die Herausforderungen auf der praktisch-politischen Ebene größer werden, ist es essenziell, zunächst auf der Ebene demokratietheoretischer Grundlagenforschung anzusetzen, um sich darüber klar zu werden, was eigentlich eine gute Demokratie ist (und was nicht). Im Bereich der normativen Demokratietheorien stellen nun typologische Ansätze den Versuch dar, die Pluralität der verschiedenen Maßstäbe zu ordnen und zu hierarchisieren. Weil solche Typologien jedoch in der Regel selbst aus einer bestimmten normativen Perspektive heraus verfasst sind und nur dann überzeugen können, wenn man auch deren epistemologische und normative Prämissen verstanden hat und teilt, ist eine rekonstruktiv-kritische Auseinandersetzung mit bestehenden Maßstäben und Typologien – auch und insbesondere mit solchen, die derzeit enorm populär sind – gerade aus einer anwendungsorientierten Perspektive heraus unabdingbar.

Ich möchte mich in meinem Aufsatz daher kritisch mit einer derzeit populären Typologie der Demokratietheorie und einer darin zum Einsatz kommenden demokratietheoretischen Trennlinie auseinandersetzen, um die Ausgangsfrage nach der Herausforderung der Demokratie in der Digitalisierung zu klären. Mein Aufsatz ist folgendermaßen gegliedert:

Zuerst skizziere ich Tendenzen der gegenwärtigen Digitalisierungsforschung und Schwierigkeiten bei der Suche nach einem geeigneten demokratietheoretischen Maßstab (1). Danach setze ich mich kritisch mit der radikalen Demokratietheorie und der von ihr etablierten, wirkungsmächtigen typologischen Trennlinie in konsensbasierte und konfliktbasierte Demokratiemodelle auseinander (2). Hierzu rekonstruiere ich zunächst anhand einiger Schriften von Chantal Mouffe die Typologie und deren (gegen deliberative Demokratiemodelle gerichtete) demokratie-

theoretische Trennlinie von konsens- und konfliktbasierten Demokratiemodellen (2.1). Anschließend unterziehe ich die Typologie und Trennlinie einer Kritik, indem ich zeige, dass die radikale Demokratietheorie in ihrer Kritik der deliberativen Demokratietheorie mit einem Strohmann-Argument arbeitet, institutionell unterkomplex ist und aufgrund ihrer epistemologischen Grundlage ihrem eigenen Anspruch (Konflikte zu ermöglichen und zugleich deren Gewaltförmigkeit zu begrenzen) nicht gerecht werden kann (2.2). Ich zeige sodann auf, zu welch gegensätzlichen Ergebnissen die Anwendung der Maßstäbe der radikalen und der deliberativen Demokratie in der Beantwortung der Ausgangsfrage führt (2.3), um ausgehend davon für eine neue demokratietheoretische Trennlinie und Typologie zu plädieren, die gerade im digitalen Zeitalter, in der liberale Demokratien neu herausfordert werden, von Relevanz sein dürfte (3).

## 1 Die demokratietheoretische Digitalisierungsforschung und die Suche nach einem geeigneten demokratietheoretischen Maßstab

Um zu beurteilen, worin die Herausforderung digitalisierter Öffentlichkeiten für die Demokratie genau besteht, ist ein klarer demokratietheoretischer Maßstab notwendig. Auf der Ebene der politikwissenschaftlichen, angewandten Demokratietheorie finden sich bislang jedoch erstaunlich wenige Forschungen, die anhand begründet ausgewählter und klar ausbuchstabierter demokratietheoretischer Maßstäbe die Frage nach den Herausforderungen der Digitalisierung klären. Die eklatante demokratietheoretische Lücke in der Digitalisierungsforschung beklagt etwa das Autorentrio Bernholz, Landemore und Reich (2021, 5): „In an age of AI, big data, social media platforms, and (injustice) by algorithm, the lack of attention by democratic theorists is increasingly problematic and puzzling.“<sup>1</sup>

Bei den vergleichsweise wenigen dezidiert anwendungsbezogenen Arbeiten, die existieren, fällt zudem ein neuer Trend zur radikalen Demokratie-

---

<sup>1</sup> Zwar gibt es im Bereich der Digitalisierungsforschung einige Veröffentlichungen mit demokratietheoretischer Stoßrichtung – diese kommen jedoch oftmals nicht aus dem Kernbereich der Demokratietheorie und Politischen Theorie oder aus der Politikwissenschaft, sondern häufig aus angrenzenden Fächern, weshalb die grundlegende These der weitgehenden Vernachlässigung der Digitalisierung durch die Demokratietheorie trotz einiger Ausnahmen (für den deutschen Sprachraum bspw. Oswald/Borucki 2020; Jacob/Thiel 2019) nach wie vor Gültigkeit besitzt.

theorie auf (vgl. exemplarisch Dahlberg 2007; Kahn/Kellner 2015; Farkas/Schou 2020), der einem größeren Trend in der politischen Theorie entspricht, in der die letzten zehn Jahre einen regelrechten Boom an Monografien, Handbüchern und Sammelbänden zur radikalen Demokratietheorie hervorbrachten (für den deutschen Sprachraum vgl. unlängst etwa Comtesse et al. 2019). Vertreter aus angrenzenden Disziplinen sehen infolge dieses Trends die Notwendigkeit, radikaldemokratischen Kritiken an deliberativen Ansätzen zu folgen (bspw. Filipovic 2019), und Politische Theoretikerinnen, die selbst eigentlich anderen Ansätzen anhängen, wollen im Zuge dieses Trends die Potenziale radikaldemokratischer Ansätze für die Digitalisierungsforschung ausloten (so bspw. Ritzi/Zierold 2021, 27). Auch die von der radikalen Demokratietheorie gezogene Trennlinie in konsensbasierte und konfliktbasierte Demokratieverständnisse wird vielfach zitiert und auch in aktuellen, an die breitere Öffentlichkeit gerichteten Büchern aufgegriffen (vgl. Frick 2017). Nun ist die radikale Demokratietheorie nicht die einzige mögliche Demokratietheorie – und sie war auch lange Zeit (vielleicht auch mit guten Gründen) gar nicht als vollwertige, eigenständige Demokratietheorie anerkannt (zur Kritik vgl. Jörke 2006; Buchstein 2020).<sup>2</sup> Bevor man also eine Entscheidung für einen demokratietheoretischen Standpunkt trifft, benötigt man einen Überblick auf der Landkarte der Demokratietheorien und eine Grundlage für die Wahl einer demokratietheoretischen Position.

Wendet man sich mit diesem Interesse einer Ordnung der verschiedenen Demokratietheorien der demokratietheoretischen Grundlagenforschung zu, dann kann angesichts der oftmals beklagten „Unübersichtlichkeit der Demokratietheorie“ (Martinsen 2009, 44) Ratlosigkeit entstehen. Sartori (2006, 15) beklagte bereits in den 1980er Jahren das Zeitalter der „verworrenen Demokratie“ und konstatierte, dass man mit Bedeutungsvielfalt leben könne, mit Beliebigkeit dagegen nicht. Die an Beliebigkeit grenzende Bedeutungsvielfalt konturierte Gagnon (2018) als Problem des „ontologischen Pluralismus der Demokratietheorie“ und fand heraus, dass mindestens 2234 Adjektive benutzt werden, um Demokratien zu beschreiben. Und zu einer neuen Unübersichtlichkeit und resultierendem Orientierungsbedarf ist es in der modernen Demokratietheorie durchaus gekommen: Im Kanon der modernen Demokratietheorien flottieren neben den klassischen Ansätzen etwa der liberalen, republikanischen, elitären, konservativen, sozialistischen Demokratietheorien inzwischen auch andere, wie deliberative, feministische, neorepublikanische, kommunaristische, multikulturalistische, kosmopolitane und postmoderne Ansätze –

---

2 Vgl. exemplarisch: „Die Texte der postmodernen Autoren sind oftmals in mitreißender rhetorischer Verve geschrieben; wer darin nach Hinweisen für Veränderungsansätze demokratischer Ordnungen oder nach Lösungen für normative oder praktische Probleme sucht, wird allerdings kaum fündig“ (Buchstein 2016, 33).

um nur einige prominente Adjektive und Ausprägungsformen moderner Demokratietheorien aufzuzählen. Verschiedene Überblicksdarstellungen schlagen daher Systematisierungen vor, die helfen sollen, die Vielgestaltigkeit und Pluralität moderner Demokratietheorien zu ordnen. Auch diesbezüglich hilfreiche Systematisierungsversuche wie die von Buchstein (2016, 29–35) oder die von Lembcke, Ritzi und Schaal (2012, 23–26) helfen zur Entscheidung unserer Frage, welche demokratietheoretischen Maßstäbe nun für die Beurteilung der Herausforderung der Digitalisierung besonders geeignet sind, nur bedingt weiter, weil diese Typologien zwar phänomenbezogene Schwerpunkte verdeutlichen und Richtungen demokratietheoretischer Argumentation abbilden, aber keine grundlegenden Trennlinien ziehen oder auf klare normative Hierarchisierungen abzielen. Offenbar bedarf es aber gerade aus einer anwendungsorientierten Perspektive heraus einer typologisch orientierten, Trennlinien und Hierarchisierungen deutlich sichtbar machenden demokratietheoretischen Grundlagenforschung, damit die Entscheidung für oder gegen bestimmte demokratietheoretische Maßstäbe normativ reflektiert und im klaren Bewusstsein der jeweiligen wissenschaftstheoretischen Grundlagen und demokratiepolitischen Konsequenzen getroffen werden kann.

## 2 Kritik und Revision der radikaldemokratischen Typologie der Demokratietheorien

### 2.1 Vorstellung der radikaldemokratischen Typologie und Trennlinie

Um die Art der benötigten demokratietheoretischen Standortbestimmung zu verdeutlichen, möchte ich mich in diesem Aufsatz kritisch mit einer enorm einflussreichen Typologie auseinandersetzen, die den Vorteil hat, dass sie eine sehr grundsätzliche Trennlinie zieht – allerdings zieht sie diese Trennlinie, wie ich argumentieren werde, an der falschen Stelle. Eingeführt wurde die Typologie von der derzeit wohl bekanntesten Vertreterin der „radikalen Demokratietheorie“ – von der belgischen Politikwissenschaftlerin Chantal Mouffe.

Mouffe (2000) stellt in ihrer Typologie drei Modelle von Demokratie einander gegenüber: Das mit den Namen Schumpeter und Downs verbundene, sogenannte aggregative Modell, das mit den Namen Habermas und Rawls verbundene deliberative Modell und das radikaldemokratische oder agonistische Modell, für das sie sich stark macht. Sie hält dem deliberativen Modell zugute, berechtigte Kritik am sogenannten aggregativen Modell zu üben: Die deliberative Theorie habe Recht damit, dass eine Sicht auf den politischen Prozess als Aggregierung von Präferenzen

keinesfalls ausreichend sei. Es gehe nicht an, die Demokratie auf Verfahrensfragen zur Vermittlung entgegengesetzter Interessen zu reduzieren (Mouffe 2000, 2). Das deliberative Modell kranke jedoch an einem eigenen Problem: Indem es auf Konsens setze, werde es der konflikthaften Dimension von Politik nicht gerecht. Die Konsensorientierung sei vielmehr schuld daran, dass sich Apathie ausbreitet und Wähler sich von Parteien nicht mehr vertreten fühlen (Mouffe 2008, 105). Mouffe schreibt dazu:

Als Politiktheoretikerin beunruhigt mich insbesondere auch der schlechte Einfluss, den die politische Theorie [...] ausübt. Tatsächlich lautet einer der wesentlichen Grundsätze jenes Theorieansatzes, der unter dem Namen „deliberative Demokratie“ derzeit zügig das diskursive Terrain kolonisiert, dass politische Fragen moralischer Natur seien und deshalb einer Behandlung durch die Vernunft unterworfen werden könnten. Einer solchen Sicht nach besteht das Ziel einer demokratischen Gesellschaft in der Herstellung eines rationalen Konsenses, der durch angemessene deliberative Verfahren erreicht wird, deren Zweck es ist, Entscheidungen zu produzieren, die einen unparteiischen Standpunkt repräsentieren, der gleichermaßen im Interesse aller liegt (Mouffe 2002, 102).

Mouffe rät davon ab, Bürger mit Argumenten überzeugen zu wollen und sich den Kopf über die rationale Rechtfertigung von Institutionen zu zerbrechen, wie dies die deliberativen Demokratietheorien tun. Sie plädiert stattdessen dafür, Leidenschaften zu mobilisieren, Diskurse zu multiplizieren und zur Aktion anzustacheln:<sup>3</sup>

Es ist notwendig einzusehen, dass *weder* durch das Angebot ausgefeilter rationaler *Argumente* noch durch die Behauptung einer kontext-transzendenten *Wahrheit* über die Vorrangstellung der liberalen Demokratie die demokratischen *Werte* selbst gefördert werden können. [...] Was für eine Sicherung der Stabilität und Verbindlichkeit der Prinzipien benötigt wird, ist die Schaffung eines demokratischen *ethos*. Das hat mit der Mobilisierung von Leidenschaften und Gefühlen zu tun, der Vervielfältigung von Praktiken, Institutionen und Sprachspielen [...] (Mouffe 1999, 20–21, Hervorhebungen E. O.).

Berühmt geworden ist im Zusammenhang mit Mouffes These, dass stabile politische Identifikation auf Leidenschaften (*statt* auf Vernunft) gegründet sein müsse, die

---

<sup>3</sup> „The view that I put forward is that it is not by providing arguments about the rationality embodied in liberal democratic institutions that one can contribute to the creation of democratic citizens. The constitution of democratic individuals can only be made possible by multiplying the institutions, the discourses, the forms of life that foster identification with democratic values. [...] the only way is to envisage democratic citizenship from a different perspective, one that puts the emphasis on the types of practices and not on the forms of argumentation. [...] Envisaged from such a standpoint allegiance to democracy and belief in the value of its institutions does not depend on giving them an intellectual foundation. It is more of the nature of [...] a passionate commitment to a system of reference“ (Mouffe 2000, 11–12).

Mouffe'sche Forderung, dass einem rechten Populismus ein linker Populismus entgegengesetzt werden müsse (vgl. Mouffe 2018).

Eine solche Unterordnung des Arguments unter die Aktion ist nur konsequent für einen wahrheits- und vernunftskeptischen Ansatz, wie Mouffe ihn vertreibt. Mouffe übt eine Fundamentalkritik am rationalistischen Ansatz (2008, 27) und fordert, diesen in der Politischen Theorie zurückzudrängen. Das eigentliche Problem des rationalistischen Ansatzes sei, dass dieser „die Unmöglichkeit, rationale, unparteiische Lösungen für politische Fragen zu finden“ (Mouffe 2002, 104) nicht verstehe und daher Phänomene des Konfliktes, des Kampfes und der Gegnerschaft ausblende. Was vielleicht für manche schwierige Fragen – man denke an die Abtreibungsdebatte – gelten mag, erhebt Mouffe zum konstitutiven Merkmal von Politik überhaupt: Politik ist nach Mouffe wesentlich der Bereich genuin unversöhnlicher Werte, und Wertkonflikte können nach Mouffe nicht durch die Vernunft gelöst werden, weshalb man immer mit Gewalt rechnen müsse:

Man kann kein Bestehen einer Pluralität von Werten ernsthaft ins Auge fassen, ohne annehmen zu müssen, dass diese Werte irgendwann miteinander in Konflikt geraten. Und dieser Konflikt kann nicht einfach bloß in Begriffen von widerstreitenden Interessen dargestellt werden, die ohne jede Form von Gewalt entschieden oder beruhigt werden (Mouffe 1999, 27).

Das gilt genauso für die Demokratie selbst, die mit den angeblich unvereinbaren Werten von Freiheit und Gleichheit ein Paradox in sich trage, das im Sinne einer dialektisch-evolutionären Entwicklung von Anfang an zu Kämpfen geführt habe.<sup>4</sup> Eine Weiterentwicklung der Demokratie im Hier und Jetzt sei daher vermutlich auch nicht friedlich, sondern, diese Schlussfolgerung liegt zumindest nahe, nur durch Kämpfe möglich. Mouffe konstatiert jedenfalls: „Der Fortschritt der Demokratie [...] wird niemals in Form einer sanften, fortschreitenden Evolution stattfinden [...]“ (Mouffe 2008, 22). Mouffe fordert daher zum „*Bruch mit der herrschenden, rationalistischen Sichtweise*“ (Mouffe 2008, 27, Hervorhebung E. O.) als einer verblendenden, Ausschlüsse verdeckenden Perspektive auf.<sup>5</sup>

---

4 „Ein zentrales Argument dieses Buches lautet, dass demokratische Politik dringend verstehen muss, dass liberale Demokratie aus der Artikulation zweier *Logiken* resultiert, die in letzter Konsequenz *inkompatibel* sind, und es keinen Weg gibt, auf dem sie restlos miteinander versöhnt werden können. [...] Aus diesem Grund war die liberal-demokratische Herrschaftsform immer der Ort von *Kämpfen*, die als Antriebskraft hinter historischen politischen Entwicklungen standen“ (Mouffe 2008, 22, Hervorhebungen E. O.).

5 „Dieser Umgang mit der paradoxen Natur liberaler Demokratie erfordert den *Bruch mit der herrschenden rationalistischen Sichtweise* und ruft nach einem theoretischen Rahmen, der die Unmöglichkeit der Konstitution einer Form sozialer Objektivität anerkennt, die nicht auf einem ursprünglichen Ausschluss gegründet wäre“ (Mouffe 2008, 27, Hervorhebungen E. O.).

Jegliche Ordnung, die gefunden worden sei, müsse vielmehr immer als prekärer und instabiler Ausdruck von Machtbeziehungen verstanden werden. Normal und konstitutiv für das Politische sind für Mouffe Chaos und Kampf – Ordnung per se scheint abnormal:

Jeder *Konsens* erscheint als Stabilisierung von etwas, was grundsätzlich instabil und chaotisch ist. Das Chaos und die Instabilität sind irreduzibel, wie Derrida aber darlegt, stellt dies zugleich Risiko und Chance dar, da eine kontinuierliche *Stabilität nicht nur das Ende des Politischen, sondern auch das Ende der Ethik bedeutet* (Mouffe 1999, 30, Hervorhebungen E. O.).

Diese fehlende Ordnung im Ganzen und die Vorstellung vom Machtkampf als alles durchwirkendem Prinzip hat unmittelbar Folgen für das Demokratieverständnis von Mouffe. Konsense müssen demnach als provisorische, instabile und per definitionem exkludierende Resultate im Kampf einzelner Akteure oder Gruppen um Hegemonie begriffen werden:

Wenn wir anerkennen, dass *jeder Konsens* als ein zeitweiliges Resultat einer provisorischen Hegemonie wirksam ist, als eine *Stabilisierung von Macht*, und auch, dass er immer eine Art von *Ausschluss* beinhaltet, beginnen wir Demokratiepolitik anders zu begreifen (Mouffe 1999, 32, Hervorhebungen E. O.).

Demokratiepolitik ist nach Mouffe folgerichtig die Erzeugung von Identitäten im Kampf um Machtkonflikte. Das jeweilige „Wir“ ist „eine kollektive *Identität*, die in verschiedenen *Kämpfen* gegen Unterordnung gefundene Forderungen artikulier[t]“ (Mouffe 2008, 36, Hervorhebungen E. O.). Erst im Kampf gegen Unterdrückung und um eine Neuordnung der Machtverhältnisse entstehen Identitäten.<sup>6</sup> Wer sich in die demokratische Öffentlichkeit begebe, soll dies nach Mouffe also nicht tun, um mit anderen Bürgern gemeinsam über eine für alle gute Lösung nachzudenken, oder um Argumente für bessere oder schlechtere Lösungen zu präsentieren. Eine solche für alle gute Lösung kann es nach den epistemologischen Prämissen der radikalen Demokratietheorie ohnehin nicht geben, sondern was es gibt, sind nur temporäre Hegemonien. Mouffe und die von ihr vertretene radikale Demokratie weist „die eigentliche Möglichkeit einer nicht-exklusiven, öffentlichen Sphäre“ als „konzeptuelle Unmöglichkeit“ zurück (Mouffe 2008, 47)<sup>7</sup> und plädiert stattdessen für eine

---

<sup>6</sup> „Das impliziert, dass wird [sic] Macht nicht als externes Verhältnis, das zwischen zwei präkonstituierten Identitäten hergestellt wird, konzeptualisieren sollten, sondern vielmehr als die Instanz, durch welche Identitäten zuallererst ihrerseits konstituiert werden“ (Mouffe 2008, 36).

<sup>7</sup> Zur Kritik an einer Abkehr vom normativen Maßstab einer inklusiven Öffentlichkeit und die Degradiierung der politischen Öffentlichkeit zu einer von vielen konkurrierenden Halböffentlichenkeiten vgl. Habermas (2022, 63).

„agonistische Öffentlichkeit“, so der Titel ihres 2002 veröffentlichten Aufsatzes (Mouffe 2002).

Mouffes Modell des demokratischen Diskurses ist also dasjenige eines Kampfes zwischen Gegnern, die (unter anderem?) mit sprachlichen Mitteln kämpfen und denen es um Sieg geht. Nach Mouffe ergibt sich der Kampf als notwendige Konsequenz der fehlenden politischen Leistungsfähigkeit der Vernunft. In der Demokratie ist Gegnerschaft „der Kampf zwischen einander entgegengesetzten *hegemonialen Projekten*, die nie rational miteinander versöhnt werden können – eines von ihnen muss *besiegt* werden [...]“ (Mouffe 2002, 106, Hervorhebungen E. O.). Ziel des (wohl vor allem, aber vielleicht nicht nur sprachlich ausgetragenen) Kampfes sei nicht Verständigung, sondern Sieg und Macht. Wer Demokratie verstehen wolle, müsse Demokratie vom Begriff des Gegners her verstehen, der (über andere) siegen wolle:

Daher ist aus meiner Sicht die zentrale Kategorie demokratischer Politik die Kategorie des „Gegners“ [...] *Gegner kämpfen* gegeneinander, weil sie wollen, dass ihre *Interpretation hegemonial* wird [...]. Diese Konfrontation zwischen Gegnern bildet den „agonistischen Kampf“, in dem ich die eigentliche Voraussetzung für eine lebendige Demokratie sehe (Mouffe 2002, 105, Hervorhebungen E. O.).

Diese Zielorientierung erfordert nach Mouffe in erster Linie Abgrenzung und klare Frontstellung – die Identität wird negativ bestimmt, das demokratische „wir“ entsteht über die Abgrenzung zu einem „sie“: „Politik [...] bemüht sich immer um die Erzeugung eines ‚wir‘ durch Bestimmung eines ‚sie‘“ (Mouffe 2008, 103). Die deziidiert demokratische Feindbestimmung zeichnet sich nach Mouffe nun dadurch aus, dass der Feind nicht mehr als der zu vernichtende Feind gilt, sondern nur noch als derjenige, dessen Ideen man bekämpft.<sup>8</sup> Als Ziel demokratischer Politik und demokratischer Institutionen gibt Mouffe an, den Antagonismus in einen Agonismus zu verwandeln sowie „die Entschärfung des Potenzials für Feindseligkeiten“ (Mouffe 2002, 104–105). Ganz konsequent durchhalten lässt sich die Kontrastierung von zu vernichtendem *Feind* und demokratischem *Gegner* dann aber offenbar doch nicht, denn irgendwie bleibt der die Identität erst verbürgende *Gegner* auch in der demokratisch sublimierten Form ein *Feind*, obzwar nach Mouffe ein „legitimer Feind“.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> „Vom Gesichtspunkt des ‚agonistischen Pluralismus‘ betrachtet, besteht das Ziel demokratischer Politik in der Konstruktion eines ‚sie‘ auf eine Weise, in der es nicht länger als ein zu vernichtender Feind wahrgenommen wird, sondern als ein ‚Gegner‘, d.h. als jemand, dessen Ideen wir bekämpfen [...]“ (Mouffe 2008, 103).

<sup>9</sup> Vgl. hierzu: „Ein Gegner ist ein Feind, doch ein legitimer Feind [...]“ (Mouffe 2008, 103).

Mouffes Ansatz wertet also Rationalität, Argumentation und vernünftig begründete Institutionen ab. Offenbar sei das Ziel des rationalistischen Ansatzes, Positionen zu begründen und Institutionen verstehen zu wollen, illusorisch. Statt dessen müsse man auf die Aktion oder die Agitation setzen, auf Leidenschaften und auf Identifikationsangebote. Den Anspruch einer nicht-exkludierenden Öffentlichkeit müsse man ebenfalls als illusorisch zurückweisen und stattdessen die Bürgerinnen und Bürger durch Leidenschaftsappelle und durch eine Re-Aktivierung des „Wir gegen Die“-Denkens re-politisieren.

Fassen wir die Krisendiagnose und das Argument von Mouffe an dieser Stelle zusammen:

Diagnostiziert wird eine zunehmende Apathie (Entfremdung von Institutionen und Parteien); als Ursache wird (neben der Ausbreitung des Neoliberalismus) die Konsensorientierung des deliberativen Ansatzes und der sinnlose Versuch des rationalistischen Ansatzes, Institutionen rational begründen zu wollen, genannt, und die Lösung liegt nach Mouffe in einer affektbeladenen Politik, einem leidenschaftsbasierten linken Populismus, und einer agonistischen Öffentlichkeit. Die Hauptfunktion dieser agonistischen Öffentlichkeit besteht in der Politisierung. Dafür müsse die Öffentlichkeit plurale Identifikationsangebote bereithalten, die über Exklusionslogiken funktionieren und vor allem deutlich machen, wo die Gegner der eigenen Position liegen. In Bezug auf diese Identifikationsangebote gehe es dann nicht um die sorgfältige Begründung der eigenen Position, sondern um die leidenschaftliche Abgrenzung zu Anderen. Änderungen in der Position dürften nicht als Ergebnis rationaler Überzeugung betrachtet werden, sondern müssten als Änderung des Glaubens, als eine „Konversion“ und „Veränderung politischer Identität“ (Mouffe 2008, 104) betrachtet werden.

Die zentrale demokratietheoretische Trennlinie verläuft also aus der Perspektive der radikalen Demokratietheorie zwischen Konflikt und Konsens: Während die deliberative Demokratietheorie und ein davon beeinflusstes konsensorientiertes Denken das Politische angeblich im Keim erstickt, ermögliche, fordere und kultiviere die radikale Demokratietheorie den Konflikt und die damit verbundenen Phänomene der Gegnerschaft und des Hegemoniestrebens als genuin politische Phänomene.

Mouffes Typologie war und ist einflussreich. Öffentlichkeitstheorien in der Digitalisierungsforschung rekurrieren auf diese 3er-Typologie und stellen infolgedessen ein liberales Spiegelmodell, ein deliberatives Konsensmodell, und ein radikales Politisierungsmodell gegenüber (vgl. Ritzi 2019, 71). Auch die von Mouffe zelebrierte Trennlinie zwischen demokratiegefährdenden konsensbasierten und demokratieermöglichen konfliktbasierten Demokratiemodellen hat aufgrund ihrer Griffigkeit eine hohe Verbreitung erfahren und zu zahlreichen Veröffentlichungen geführt, die sich – wie Mouffe – gegen eine Verkürzung der Demokratie

auf den Konsens und für eine Aufwertung des Konfliktes als Lebenselixier der Demokratie einsetzen.<sup>10</sup>

## 2.2 Kritik der radikaldemokratischen Typologie und Trennlinie

Ich möchte dieser einflussreichen 3er-Typologie und der darin zum Einsatz kommenden zentralen Trennlinie in konsensbasierte und konfliktbasierte Demokratiemodelle im Folgenden vehement widersprechen. Man gibt das deliberative Modell falsch wieder, wenn man als zentrale Funktion die Herstellung von Konsens behauptet. Zentral ist vielmehr die Legitimationsfunktion. Ein knapper ideengeschichtlicher Rückblick kann dies verdeutlichen: Oft als „klassische Demokratietheorien“ (vgl. Wiesendahl 1981; kritisch Ballestrem 1988) bezeichnet, sind sich die vertragstheoretischen Ansätze von Hobbes,<sup>11</sup> Locke, Kant und Rousseau darin einig, dass Herrschaft prinzipiell rechtfertigungsbedürftig ist, weil Menschen von Natur aus als vernunftbegabt, frei und gleich zu betrachten sind und daher niemand ohne weitere Begründung über andere Menschen herrschen darf. Konsens steht hier also nicht am Ende, sondern am Anfang: Nur weil Konsens besteht über die grundlegende Freiheit und Gleichheit der Menschen, entsteht ja überhaupt die Notwendigkeit, Herrschaft zu rechtfertigen – und zwar vor allen Einzelnen als Freien und Gleichen. Zentral für die deliberative Demokratietheorie, die dezidiert an die klassische Demokratietheorie anknüpft (vgl. Habermas 2022, 19; Rawls 1979, 27–28) ist also nicht die Herstellung von *Konsens*, sondern auf einer basaleren, grundlegenderen Ebene zunächst die *Legitimationsfunktion*, d. h. die ständige Notwendigkeit, Herrschaft zu rechtfertigen und bestehende Rechtfertigungen kritisch zu überprüfen.

Das Öffentlichkeitsmodell der deliberativen Demokratie ist komplex. Es berücksichtigt selbstverständlich die zentralen Institutionen einer konstitutionellen Demokratie. Rawls' und Habermas' Modelle unterscheiden sich in vielen wichtigen Punkten. Dennoch betrachten beide Modelle Beziehungen zwischen Bürgern, Intermediären und politischem System und leiten aus der zentralen Funktion der Rechtfertigung weitere Teifunktionen ab:

Grundlegend für das Agenda-Setting ist eine *Identifikationsfunktion*, d. h., in der Öffentlichkeit muss diskutiert werden, welche Dinge überhaupt einer gesetzlichen Regelung und öffentlichen Rechtfertigung bedürfen (vgl. Habermas 2022, 60; Rawls

---

<sup>10</sup> Vgl. dazu Frick (2017), die sich jedoch in späteren Veröffentlichungen deutlich kritischer mit der genannten Trennlinie auseinandersetzt.

<sup>11</sup> Vgl. Odzuck (2016).

2002, 168). Die Öffentlichkeit muss sodann eine *Kontrollfunktion* übernehmen, d.h., es muss geprüft werden, ob ausreichende Begründungen für Zwangsmassnahmen vorhanden sind (Rawls 2002, 170–171). Dafür müssen wiederum ausreichende und zutreffende Informationen über die zu regelnden Sachverhalte vorliegen – die *Informationsfunktion*. Zugleich geht es darum, zu prüfen, welche der vorliegenden Begründungen grundlegenden Rationalitätsanforderungen bzw. dem öffentlichen Vernunftgebrauch entsprechen – eine *Filterfunktion* (vgl. Habermas 2022, 65). Und zuletzt erfüllt Öffentlichkeit eine *integrierende Funktion* – durch die Identifikation von Themen, die alle betreffen (vgl. Habermas 2022, 60) – und durch den Akt der Rechtfertigung, der die wechselseitige Anerkennung als freie und gleiche Bürger ausdrückt, denen man eine Rechtfertigung schuldet<sup>12</sup> und der bereits dadurch integrierend wirken kann:

Die auf dem Kriterium der Reziprozität beruhende Idee der politischen Legitimität besagt demnach: Unsere Ausübung politischer Macht ist nur dann angemessen, wenn wir aufrichtig davon überzeugt sind, dass die Gründe, welche wir für unsere politischen Handlungen anführen würden [...] ausreichen, und wenn wir außerdem vernünftigerweise davon überzeugt sind, dass andere Bürger diese Gründe ebenfalls vernünftigerweise akzeptieren könnten (Rawls 2002, 172).

Rawls macht in seinen Ausführungen zum öffentlichen Vernunftgebrauch deutlich, dass Konsens beileibe nicht immer das Ergebnis und auch gar nicht das primäre Ziel des öffentlichen Vernunftgebrauchs ist, sondern dass bereits der Akt der Rechtfertigung und die darin durchscheinende Haltung des Respekts wichtige Funktionen für die Debattenkultur liberaler Demokratien übernehmen kann:

Bürger lernen und profitieren von Debatten und Auseinandersetzungen, und wenn ihre Argumente der öffentlichen Vernunft folgen, belehren sie die politische Kultur der Gesellschaft und vertiefen ihr Verständnis untereinander auch dann, wenn keine Übereinstimmung erreicht werden kann (Rawls 2002, 207).

Und auch Habermas setzt sich in seiner Studie zum erneuten Strukturwandel der Öffentlichkeit mit dieser von der radikalen Demokratietheorie vorgelegten, verkürzten und verzerrendem Darstellung seines Modells demokratischer Öffentlichkeit als konsensorientiert kritisch auseinander: Selbstverständlich geht es in der breiteren Öffentlichkeit im Habermas'schen Two-Track-Model plural, kontrovers und konfliktär zu – Habermas spricht von einer „Flut von Dissensen“ und selbstverständlich erfüllt die konfliktäre Auseinandersetzung und der leidenschaftliche Streit hier wichtige Funktionen in der demokratischen Öffentlichkeit (vgl. Haber-

---

12 Vgl. hierzu auch Forst (2007).

mas 2022, 25–26). In dezidierter Stoßrichtung gegen die radikaldemokratische Verkürzung erläutert Habermas, dass Konsensorientierung keineswegs einen Verzicht auf die vehement und auch leidenschaftlich geführte Debatte bedeutet, und dass das wesentliche Merkmal deliberativer Öffentlichkeit nicht der Konsens ist, sondern das Desiderat der Rechtfertigung und die Suche nach rational akzeptablen Entscheidungen:<sup>13</sup>

Die Annahme, dass sich auch politische Diskurse am Ziel eines Einverständnisses orientieren, wird oft missverstanden. Sie impliziert nämlich keineswegs die idealistische Vorstellung vom demokratischen Prozess als einer friedlichen Seminarveranstaltung. Man kann im Gegenteil davon ausgehen, dass die Orientierung vernünftiger Teilnehmer an der Wahrheit [...] die politischen Auseinandersetzungen erst recht anheizt und diesen einen grundsätzlich agonalen Charakter verleiht. [...] Vor diesem konsentierten Hintergrund besteht der gesamte demokratische Prozess aus einer Flut an Dissensen, die von der wahrheitsorientierten Suche der Bürger nach rational akzeptablen Entscheidungen immer von neuem aufgewühlt wird (Habermas 2022, 25).

Die Kritik Mouffes lässt sich also als *Strohmann-Argument* zurückweisen: Das Spezifikum des deliberativen Modells ist nicht Konsens, sondern öffentliche Rechtfertigung – und die integrierende Kraft wird nicht primär einem Konsens zugeschrieben, sondern der Identifikation regelungsbedürftiger Themen und dem Akt der öffentlichen und wechselseitigen Rechtfertigung.<sup>14</sup> Sprache im öffentlichen Kontext wahrheitssuchend, rechtfertigend und verständigungsorientiert einzusetzen, kann nach Rawls und Habermas grundsätzlich dabei helfen, bessere von schlechteren Lösungen zu unterscheiden, zur Legitimität von Entscheidungen beizutragen und wechselseitiges Verständnis zu fördern – und dies auch dann, wenn kein Konsens erreicht wird. Rawls warnt dezidiert davor, Sprache auf ein bloßes Kampfmittel zu reduzieren und macht deutlich, dass ein rechtfertigungs- und verständigungsorientierter Einsatz sprachlicher Mittel wichtige Funktionen für die politische Kultur einer Demokratie zu erfüllen hat:

In der gleichen Weise, in der ein gerechter Krieg auf einen gerechten Frieden abzielt und daher den Gebrauch derjenigen Kriegsmittel einschränkt, die das Erreichen eines gerechten Friedens erschweren, sollen wir, wenn wir in der politischen Diskussion zu freien Vereinbarungen

---

13 Zu Kompromissen als einem möglichen Ergebnis verständigungsorientierter Deliberation und zu verschiedenen Voraussetzungen und Typen des Kompromisses vgl. Zanetti (2022).

14 Vgl. zu einer umfassenden Verteidigung des deliberativen Modells gegen gängige Kritikpunkte, die unter anderem von radikaldemokratischen Positionen erhoben werden Kreide (2016), die insbesondere dem Vorwurf der angeblichen Machtvergessenheit und Blindheit der deliberativen Demokratietheorie für Machtpheomene ein wichtiges Argument für kommunikative Macht entgegenstellt.

gelangen wollen, Argumente benutzen und Gründe ins Feld führen, die auch von anderen akzeptiert werden können. [...] Die Idee des öffentlichen Vernunftgebrauchs verdeutlicht, daß das, was bei dieser Überlegung [Debattenführung im Modus des Kampfes, E. O.] übersehen wird, jene bedeutenden Werte sind, die von einer Gesellschaft errungen werden, die in ihrem öffentlichen Leben die kooperativen politischen Tugenden der Vernünftigkeit und des Sinns für Fairneß, der Kompromißbereitschaft und des Willens zur Respektierung der Pflicht des öffentlichen Anstands Wirklichkeit werden läßt. [Diese Tugenden, E. O.] [...] gehören zum politischen Kapital der Gesellschaft [...] denn diese Tugenden werden im Laufe der Zeit allmählich aufgebaut [...] und müssen beständig erneuert werden, indem man sie in der Gegenwart bestätigt und dem Handeln zugrunde legt (Rawls 2003, 185–186).

Stellt man nun das deliberative und das agonistische Öffentlichkeitsmodell gegenüber, so erweist sich das Modell der radikalen Demokratietheorie als unterkomplex. Institutionen werden vernachlässigt<sup>15</sup> – stattdessen wird auf die Mobilisierung von Leidenschaften gesetzt. Nun könnte man zur Verteidigung der radikalen Demokratietheorie anführen, dass diese immerhin nicht völlig institutionenblind sei. Zwar müssen Institutionen offenbar nicht verstanden werden und man könne auf rationale Begründungen verzichten. Aber benötigt werden die Institutionen offenbar auch im radikaldemokratischen Modell – und zwar genau dann, wenn es darum geht, das erklärte Ziel radikaler Demokratiemodelle zu erreichen, d. h. die durch Leidenschaftsappelle aufgeheizte Öffentlichkeit zu bremsen und den Konflikt zu zivilisieren. Demokratische Institutionen sollen nach Mouffe nämlich Konflikte entschärfen, Tötungsbereitschaft in Gegnerschaft und Feinde in Gegner umwandeln.<sup>16</sup> Obwohl Mouffe sich an Schmitt orientiert und den Konflikt zum Kernele-

---

15 Vgl. Wallaschek (2017) sowie zu einer ausformulierten Kritik ebenfalls die Debatte zwischen Buchstein und Martinsen (Buchstein 2020) – zum Versuch der Widerlegung des Vorwurfs bzw. zur Adressierung der institutionellen Leerstelle vgl. einen jüngst erschienenen Sammelband (Herrmann/Flatscher 2020).

16 Wenn Institutionen bei Mouffe thematisiert werden, dann oft in verkürzten Fassungen von Parlamenten als schlachtenbeendenden Dezisionsapparaten. Mouffe zitiert Elias Canetts radikal verkürztes Bild des Parlaments als einer „Kriegsführung ohne Tötung“ und bemerkt, das Bild sei ein glänzendes Beispiel dafür wie, „Feinde in Gegner verwandelt, wie Konflikte dank demokratischer Institutionen in agonistischer statt antagonistischer Weise inszeniert werden können“ (Mouffe 2010, 32). Canetts angeblich brillante Analyse blendet jedoch sowohl die durch die Ministerialbürokratie zu sichernde Sachebene als auch die parlamentarische Debatte als Streit mit Argumenten vollkommen aus und reduziert das parlamentarische Handeln auf den Akt der Entscheidung. Es ist ein Akt des Kräftemessens, in dem sich die unterlegene Partei zähneknirschend unterwirft und die größere Macht der durch die Stimmenzahl größeren Gruppe anerkennt. Es geht um Sieg und Niederlage – es geht aber in der fatal vereinseitigen Rekonstruktion gerade nicht um den Versuch, für eine Position im Rahmen eines geordneten Verfahrens und im Namen des Gemeinwohls argumentativ zu streiten.

ment demokratischer Politik stilisiert, ist nicht die gewaltsame Tötung der Fluchtpunkt, sondern ein demokratisch eingehegtes Politikverständnis, in dem Konflikte unter Verzicht auf Gewalt ausgetragen werden sollen.

Die fehlende Erläuterung, *wie genau* diese Zähmung des Konfliktes durch Institutionen funktionieren kann, deckt theoretische Probleme in Mouffes Theorie auf, an denen deutlich wird, wie epistemologische Prämissen und demokratiepolitische Konsequenzen in demokratietheoretischen Modellen zusammenhängen.

Erstens behauptet Mouffe nun, Konsens sei doch wichtig in der Politik – und zwar Konsens über die grundlegenden politischen Werte von Freiheit und Gleichheit.<sup>17</sup> Dass Mouffe damit genau das annimmt – also die Notwendigkeit des Konsenses –, wofür sie die deliberative Demokratietheorie zuvor so vehement kritisierte, kann man als erstes erklärendes Problem betrachten. Die relativierende Erklärung, es bedürfe zwar eines Konsenses – aber die genaue Bedeutung des Konsenses bleibe notwendigerweise umstritten (Mouffe 2008, 103), weil es sich um einen „konfliktualen Konsens“ handele, löst dieses Problem nicht, sondern führt zu einem weiteren Problem:

Zweitens ist nämlich nicht recht nachvollziehbar, wie die Befriedung des Konfliktes und die Überführung des Feind-Status in den Status zivilisierter demokratischer Gegner gelingen kann, wenn erstens die Regeln selbst umstritten bleiben und zweitens die Figur des unparteiischen Schiedsrichters als illusorisch gebrandmarkt wird (vgl. Mouffe 2002, 103): Das hehre (und überaus wichtige!) Ziel, den gewalttätigen Kampf in einen (sprachlich an griechische Tugenden fairer Sportler) erinnernden *Agon* umzuformen scheint dann problematisch, wenn die demokratischen Grundwerte d.h. die Kriterien eines zivilisierten, gerechten Kampfes selbst umstritten bleiben und wenn die Figur eines unparteiischen Schiedsrichters (der etwa im Box-Sport darüber wacht, dass fair gekämpft wird und Regeln eingehalten werden) von vornherein als illusorisch abgetan wird. Wie denn sollen die Kämpfe fair bleiben und demokratisch eingehetzt werden, wenn die Regeln selbst umstritten bleiben und unparteiische Schiedsrichter nicht existieren?

Das Problem führt drittens direkt zur postmodern-dekonstruktivistischen, epistemologischen Grundlage der radikalen Demokratietheorie. *Warum* man nämlich an den liberaldemokratischen Werten festhalten sollte, und wie es zu einem dafür dann eben doch benötigten Konsens über diese Werte kommen soll, bleibt völlig unklar. Mouffe hält es für unnötig und für unmöglich, diese Werte rational zu begründen: „Ich orientiere mich an Wittgenstein, wenn ich geltend mache, daß unsere Bindung

---

17 „Im 2. Kapitel habe ich den Gedanken ausgeführt, daß Demokratie einen „konfliktualen Konsens“ benötigt: einen Konsens über die ethisch-politischen Werte der Freiheit und der Gleichheit aller, einen Dissens aber über die Interpretation dieser Werte“ (Mouffe 2010, 158).

an demokratische Werte und Institutionen nicht in deren größerer Vernünftigkeit gründet [...]“ (Mouffe 2010, 159). In dezidierter Abkehr zur Idee rational rechtfertigerbarer, legitimer demokratischer Herrschaft und zur Idee öffentlicher Rechtfertigung setzt Mouffe auf einen liberal-demokratischen Dezionismus: „Ich dagegen halte das Ziehen einer Trennlinie zwischen dem Legitimen und dem Illegitimen grundsätzlich für eine politische Entscheidung [...]“ (Mouffe 2010, 159). Hier wird die Dezision der Deliberation entgegengesetzt und die Idee der Möglichkeit und Notwendigkeit der Rechtfertigung legitimer Herrschaft als ebenso illusionär wie nutzlos verworfen.<sup>18</sup>

Wenn man jedoch nicht zeigen kann, dass es vernünftig ist, den liberaldemokratischen Werten zu folgen, kann man auch nicht erwarten, dass die Bürger das tun werden – und dass die Institutionen die ihnen zugewiesene Aufgabe, die aufgepeitschten Leidenschaften zu moderieren und zu zähmen, erfüllen können. Den Werten und Institutionen die vernünftige Grundlage absprechen und zugleich zu erwarten, dass von diesen dennoch eine gewaltbegrenzende Wirkung ausgehen könne, scheint sachfremd und in sich widersprüchlich. Der eigene Anspruch und das wichtige Ziel, Gewalt einzudämmen und einen zivilisierten Konflikt zu ermöglichen, kann von der radikalen Demokratietheorie nicht eingelöst werden, wenn die Kriterien der Zivilität selbst umstritten bleiben und diese Kriterien ihrerseits nur als temporärer Ausdruck eines hegemonialen Diskurses verstanden werden. Wahrheitsskepsis, Frontstellung gegen rationalistische Ansätze und eine Bankrotterklärung an die Leistungsfähigkeit der Vernunft leisten vielmehr einem Politikverständnis Vorschub, welches Konflikte nicht durch Vernunft oder vernünftiges Recht, sondern durch Macht und Gewalt lösen will.

Weil die radikale Demokratietheorie mit einem Strohmann-Argument die deliberative Demokratietheorie fehlcharakterisiert, logische Probleme aufweist, institutionell unterkomplex ist und ihrem eigenen Anspruch, Konflikte zuzulassen und zugleich deren Gewaltförmigkeit einzuhegen, nicht gerecht werden kann, kann der Maßstab der radikalen Demokratietheorie und die damit einhergehende Trennlinie in konsens- und konfliktbasierte Demokratiemodelle von vornherein auf der Theorieebene kritisiert werden. Gerade wenn man an aktuellen Herausforderungen der Demokratie in der Digitalisierung interessiert ist, sollte man sich aber nicht mit einer grundlagenorientierten, theoretischen Kritik einer Demokratietheorie begnügen, sondern deutlich machen, dass verschiedene Demokratie-

---

<sup>18</sup> Legitimität hängt im Mouffe'schen Modell nicht von der Möglichkeit ab, Macht mit guten Gründen rational zu rechtfertigen, sondern vom Erfolg, sich im Machtkampf durchgesetzt zu haben. Die zentralen Prämissen in Mouffes Legitimitätsvorstellung sind „dass (a) jede Macht, die sich durchzusetzen imstande war, dies deshalb konnte, weil sie von manchen Gruppen als legitim anerkannt wurde; und (b) jede Legitimität, insofern sie auf keinem aprioristischen Grund basiert, auf irgendeiner Form erfolgreicher Macht basiert“ (Mouffe 2008, 102).

theorien im digitalen Zeitalter nicht nur eine verschiedene diagnostische Funktion besitzen, sondern dass einige Demokratietheorien auch als Teil des Problems begriffen werden können, insofern diese Polarisierungen und Leidenschaftsappelle als probate Mittel einer Politisierung empfehlen und mit ihrer dekonstruktivistischen Wahrheits- und Vernunftskepsis nicht nur der Entstehung einer Post-Truth-Politics, sondern auch einem kampfbasierten Verständnis von demokratischer Politik Vorschub leisten.

## **2.3 Anwendung auf die Digitalisierung: Diagnostische Funktion und demokratiepolitische Implikationen verschiedener demokratietheoretischer Maßstäbe**

Die Beantwortung der Frage, ob und in welcher Hinsicht die Digitalisierung eine Herausforderung für die Demokratie ist, hängt also entscheidend von dem zugrunde liegenden demokratietheoretischen Maßstab ab (vgl. hierzu auch Kaya 2020):

Mit dem Maßstab der deliberativen Demokratietheorie lässt sich erkennen, warum fragmentierte, polarisierte, manipulierte und wahrheitsindifferente digitalisierte Öffentlichkeiten ein massives Problem für die Demokratie sind: Digitalisierte Öffentlichkeiten fordern die für die Rechtfertigungsfunktion insgesamt notwendigen Teifunktionen massiv heraus: Durch Manipulationen wird die Identifikation regelungsbedürftiger Themen herausgefordert: Wenn Social Bots oder Astro-Turfing-Kampagnen scheinbare Mehrheiten oder basisdemokratische Ursprünge vorgaukeln, erschwert dies die Identifikation tatsächlich relevanter Themen. Durch Falschinformationen und Fake News wird die Kontrollfunktion der Öffentlichkeit ebenso herausgefordert wie die Informationsfunktion und die Integrationsfunktion: In einer Post-Truth-Politics wird das Vertrauen zwischen Bürgern, zwischen Bürgern und politischem System und in die Wissenschaft herausgefordert. Polarisierungen und Fragmentierungen erschweren nicht nur die Integrationsfunktion, sondern auch die Filterfunktion der Öffentlichkeit, d. h. unter anderem die Aufgabe, überzeugende Rechtfertigungen zu identifizieren.

Aus Perspektive der radikalen Demokratie erscheinen diese Phänomene veränderter Öffentlichkeiten in der Digitalisierung nicht nur weniger problematisch – sie werden zum Teil, wie aufgezeigt, sogar dezidiert als willkommene Mittel der Politisierung empfohlen: Die Fragmentierung der Öffentlichkeit kann von der radikalen Demokratie kaum als Problem begriffen werden, weil die Bildung von Gruppen mit Exklusionslogik und die Multiplizierung von Diskursen ja explizit als Mittel der Revitalisierung der Öffentlichkeit vorgeschlagen wird. Die zunehmende

Polarisierung kann aus Perspektive der radikalen Demokratietheorie ebenfalls kein Problem sein: Die Exklusionslogik „Wir oder Sie“ und der Appell, die Leidenschaften wieder zu entflammen und auf Aktion statt aufs Argument zu setzen, entspricht ja dem Programm der Politisierung. Und das Phänomen der Post-Truth-Politics korrespondiert mit der Wahrheitsskepsis der postfundamentalistischen Theorieströmung, die Wahrheitsansprüche auf Machtansprüche reduziert: Wie lässt sich auch sinnvollerweise von Manipulation sprechen, wenn der Maßstab der Wahrheit oder die Zuträglichkeit von Sachinformationen und von Argumenten für eine freie Willensbildung abgelehnt wird?<sup>19</sup>

Der Vergleich zeigt: Die Beurteilung der „Herausforderungen der Demokratie in der Digitalisierung“ fällt je nach Maßstab völlig gegensätzlich aus. Was sich mit der deliberativen Demokratietheorie als massive Herausforderung zentraler Funktionen der demokratischen Öffentlichkeit erkennen lässt, begreift die radikale Demokratietheorie als willkommenes Mittel der Politisierung.

Der Vergleich zeigt aber auch: Die demokratietheoretischen Ansätze unterscheiden sich nicht nur in Bezug auf ihr diagnostisches Potenzial. Man kann und muss so weit gehen, zu fragen, ob bestimmte theoretische Grundannahmen nicht nur einen lückenhaften und problematischen Maßstab für Diagnosen zu gegenwärtigen Herausforderungen der Demokratie abgeben, sondern ob diese, wenn sie handlungsleitend für Bürgerinnen und Bürger liberaler Demokratien werden, auf Dauer selbst zum Problem und zur Gefahr für die Weiterentwicklung der Demokratie werden: Wenn Polarisierungen nicht mehr als Problem, sondern als probates Mittel der Politisierung begriffen werden, wenn Manipulationen aufgrund einer Wahrheits- und Vernunftskepsis nicht mehr als Manipulationen begriffen (und kritisiert) werden können, wenn man der Vernunft die Fähigkeit abspricht, zur Moderation von Konflikten und zur Verständigung beizutragen, wenn man sich vom Anspruch einer rationalen, inklusiven Öffentlichkeit verabschiedet und Öffentlichkeit stattdessen als Kampfplatz von Identitäten begreift, wenn der Mitbürger nicht als jemand betrachtet wird, mit dem man zusammenlebt und der ein Recht auf Rechtfertigung hat, sondern wenn der Mitbürger zum Gegner und (legitimen) Feind wird, dann scheinen wesentliche Gelingensvoraussetzungen für eine zivilisierte demokratische Öffentlichkeit – erst recht unter digitalen Bedingungen – massiv gefährdet.

---

<sup>19</sup> Konsequenterweise drehen postmoderne Ansätze (vgl. Farkas/Schou 2020) daher den Spieß um und sehen nicht in der Existenz von Manipulationen und Fake News das eigentliche demokratiepolitische Problem, sondern im hegemonialen Diskurs über Fake News und Manipulationen, welcher Demokratie zu stark an die im Kern undemokratische Idee der Wahrheit binde und aus diesem Grund gefährlich für die Demokratie sei.

### 3 Plädoyer für demokratietheoretische Grundlagenforschung und für eine neue Typologie der Demokratietheorien

Die Anwendung der verschiedenen demokratietheoretischen Maßstäbe auf die Frage nach der Herausforderung der Demokratie in der Digitalisierung offenbart nicht nur unterschiedliches diagnostisches Potenzial verschiedener demokratietheoretischer Maßstäbe. Sie kann auch dafür sensibilisieren, dass und wie lückenhafte und problematische Theorien der Demokratie massive demokratiepolitische Auswirkungen haben können. Notwendig ist also eine sorgfältige Auseinandersetzung mit verschiedenen demokratietheoretischen Maßstäben und eine differenzierte Beurteilung ihrer jeweiligen Leistungsfähigkeit und ihrer Probleme. Worin man den radikaldemokratischen Ansätzen sicherlich zustimmen kann, ist ihr Insistieren auf Pluralismus und Dissens als notwendigem Lebenselixier von Demokratie: Natürlich muss in Demokratien gestritten werden, und gestritten werden kann nur dort, wo Alternativen existieren und klar benannt werden. Die in den liberalen Demokratien des 21. Jahrhunderts oftmals anzutreffende TINA-Rhetorik (also die Rhetorik der Alternativlosigkeit, vgl. dazu Séville 2017) unterbindet dagegen alternative Sichtweisen und kritische Nachfragen und ist in dieser Hinsicht sicherlich eine massive Herausforderung für demokratische Politik, die den Dissens selbstverständlich ebenso braucht wie den Konsens. Das von radikalen Demokratietheoretikern zurecht hochgehaltene Lob des Dissenses bedeutet, wie gezeigt wurde, aber keinesfalls, dass die radikaldemokratische Charakterisierung von deliberativen Demokratietheorien als konsens-orientiert und *insofern* dissenszerstörend, pluralismusblind oder apathiegenerierend überzeugend wäre – im Gegenteil: Wie gezeigt wurde, gehen deliberative Ansätze selbstverständlich von Konflikt und Pluralismus aus und zielen in ihrem Versuch gewaltförmige Konflikte zu vermeiden nicht primär auf Konsens, sondern zuvörderst auf rationale Rechtfertigung im Modus wechselseitigen bürgerlichen Respekts. Genau diese Möglichkeit und den grundsätzlichen Sinn rationaler Rechtfertigung in der demokratischen Öffentlichkeit bestreiten aber radikaldemokratische Ansätze, mit ihrer grundsätzlichen Wahrheits- und Vernunftskepsis, mit ihrer sprachphilosophischen Prämissen, wonach der Einsatz sprachlicher Mittel auf Sieg über den Gegner zielt, und mit ihrer Fundamentalkritik gegen den normativen Anspruch einer inklusiven Öffentlichkeit.

Das erklärte Ziel von Mouffe, gegen rationalistische Ansätze in der Politischen Theorie kämpfen zu wollen (vgl. Mouffe 2010, 16), muss von einer anwendungsorientierten Demokratietheorie daher äußerst ernst genommen werden und in Bezug auf dessen demokratiepolitische Implikationen ausbuchstabiert werden: Wer

aus einer poststrukturalistischen, postmodernen Vernunftkritik heraus der Vernunft die Möglichkeit abspricht, im politischen Bereich konfliktlösend, ordnend, moderierend und wechselseitiges Verstehen und Verständnis befördernd, wirken zu können, wer also der Vernunft *prinzipiell* eine positive Funktionalität im politischen Bereich abspricht, der landet in der Konsequenz bei einem kampforientierten Politikverständnis, in dem aufgrund der vorgeblich fehlenden politischen Leistungsfähigkeit der Vernunft Faktoren wie Macht und Gewalt das bevorzugte Medium der Konflikttausprägung sind. Macht und Gewalt sind zwar sicher notwendige Bestandteile jeder demokratischen Politik – Recht muss im Rechtsstaat nicht nur gerechtfertigt werden, sondern auch durchgesetzt werden können. Macht und Gewalt können aber nicht gute von schlechten Lösungen, legitime von illegitimen Gesetzen unterscheiden, wechselseitiges Verständnis fördern oder durch öffentliche Kritik zur Verbesserung der Rechtmäßigkeit von Ordnung beitragen. Eine gute, gerechte Ordnung gibt es nach den Prämissen der radikalen Demokratietheorie ohnehin nicht,<sup>20</sup> weshalb es auch müßig scheint, sich im Medium der Vernunft der Aufgabe öffentlicher Rechtfertigung zu stellen, sondern was es gibt, sind aus Perspektive der radikalen Demokratietheorie allenfalls temporäre hegemoniale Stabilisierungen eines immerwährenden Kampfes und Konfliktes von um ihre Identität kämpfenden Gruppen.

Trotz aller Popularität, die die radikaldemokratisch vorangetriebene Trennlinie in konsensorientierte und konfliktorientierte Demokratietheorien in der akademischen und der breiteren Öffentlichkeit erlangt hat, handelt es sich dabei nicht um eine überzeugende Trennlinie. Die radikal ernst zu nehmende und systematisch höchst relevante Trennlinie in der modernen Demokratietheorie ist aus meiner Perspektive diejenige zwischen rationalistischen Ansätzen und solchen Ansätzen, die mit dem Rationalismus brechen,<sup>21</sup> zwischen einem auf Vernunft, Verständigung und öffentliche Rechtfertigung gegründeten Politikverständnis und einem auf Gewalt, Kampf und Feindschaft gegründeten Politikverständnis – zwischen einem im Kern aristotelischen, auf Vernunft und die Kultivierung bürgerlicher Freundschaft setzenden deliberativen Politikverständnis und einem Schmitt'schen dezisionistischen Politikverständnis, welches Politik vom Ausnahmefall her denkt, wo Gruppen nicht nur leidenschaftlich, sondern existenziell kämpfen und aufgrund der angenommenen Unmöglichkeit sich vernünftig zu verstündigen auf Unterwerfung des Gegners sowie auf Sieg zielen.

---

20 Zum Normativitätsproblem radikaler Demokratietheorie vgl. v. Ranim (2021).

21 Für eine eindringliche und ausführliche Darstellung der gegenwärtigen Gefährdung der Demokratie durch fehlendes Bewusstsein für ihre rationale Grundlage vgl. Nida-Rümelin (2020).

Die eigentlich relevante Trennlinie der Demokratietheorie verläuft meines Erachtens also zwischen Demokratietheorien, die Vernunft und Sprache als mögliches Mittel der Verständigung und Wahrheitssuche begreifen und die deshalb die demokratische Rechtfertigungspraxis als *das* konstitutive Element demokratischer Öffentlichkeit begreifen – und zwischen solchen Demokratietheorien, auf der anderen Seite, für die Sprache nur ein Werkzeug im Kampf um Stimmen oder Macht ist und die das Argument daher der politischen Agitation unterordnen.<sup>22</sup> Zieht man diese Trennlinie nicht und lässt man zu, dass sich ein Denken ausbreitet, das Wahrheit, Institutionen, Argumente und die Idee öffentlicher Rechtfertigung radikal abwertet, dann läuft man Gefahr, eine Demokratie zu bekommen, die man vielleicht nie haben wollte: Ein Denken, welches auf Konflikt und Leidenschaften setzt, gegen die dem Rechtsstaat zugrunde liegende Idee des unparteiischen Schiedsrichters polemisiert und der Vernunft die *prinzipielle* Fähigkeit abspricht, konfliktlösend, moderierend und verständigungsorientiert tätig sein zu können, und welches Vernunft und sprachliche Mittel auf Waffen im Kampf um Hegemonie reduziert, muss sich jedenfalls nicht wundern, wenn es in Demokratien zu verstärkten Polarisierungen (auch in digitalen Kontexten) und zu zunehmender Gewaltbereitschaft in und gegen zentrale Institutionen kommt. Wie auch soll man die aufgepeitschten Leidenschaften und die kämpfenden Gruppen denn zügeln, wenn sowohl der Vernunft als auch den Institutionen ihre rationale Daseinsberechtigung entzogen und ihre politische Funktionalität weitgehend abgesprochen wird?

Die entscheidende demokratietheoretische Trennlinie verläuft meines Erachtens also auf der Ebene des Rationalitäts- und des damit wesentlich zusammenhängenden Politikverständnisses – und auf dieser Ebene muss man sich entscheiden, auf welchen wissenschaftstheoretischen Standpunkt man sich stellen möchte, ob man primär auf Vernunft oder auf Kampf als Medium der Konfliktaustragung setzt, und ob man die Demokratie dem Gerichtshof der gemeinsamen menschlichen Vernunft unterwirft oder die Demokratie als Kampfplatz von Interessen und Identitäten ausbuchstabiert. Wer an der Zukunft einer humanen, vernünftigen Demokratie auch unter digitalen Bedingungen interessiert ist, der sollte das erklärte Ziel radikaldemokratischer Positionen, rationalistische Ansätze zu bekämpfen, in seiner demokratiepolitischen Bedeutung jedenfalls nicht unterschätzen – und dies gerade im digitalen Zeitalter, in dem der vernünftige öffentliche Diskurs zugleich herausfordernder und nötiger ist als unter analogen Bedingungen.

---

22 Für die Entwicklung und erste Skizzierung dieser demokratietheoretischen Trennlinie, die nicht nur deliberative von radikaldemokratischen Ansätzen trennt, sondern mit ihrer Verdeutlichung des Zusammenhangs zwischen epistemologischen Prämissen und möglichen demokratiepolitischen Konsequenzen insgesamt orientierende Funktion im Kanon moderner Demokratietheorien übernehmen kann vgl. Odzuck (2020).

## Literatur

- Ballestrem, Karl Graf. 1988. „Klassische Demokratietheorie‘ Konstrukt oder Wirklichkeit?“ *Zeitschrift Für Politik* 35 (1): 33–56.
- Bernholz, Lucy, Hélène Landemore und Rob Reich. 2021. „Introduction“. In *Digital Technology and Democratic Theory*, hrsg. von Lucy Bernholz, Hélène Landemore und Rob Reich, 1–22. Chicago: University of Chicago Press.
- Buchstein, Hubertus. 2016. *Typen moderner Demokratietheorien. Überblick und Sortierungsvorschlag*. Wiesbaden: Springer VS.
- Buchstein, Hubertus. 2020. „Warum im Bestaunen der Wurzeln unter der Erde bleiben? Eine freundliche Polemik zu den radikalen Demokratietheorien anlässlich des Einführungsbuches von Oliver Flügel-Martinsen“. *Theorieblog*, 19.10.2020. Zuletzt abgerufen am 16. Juni 2023. <https://www.theorieblog.de/index.php/2020/10/buchforum-radikale-demokratietheorien-zur-einfuehrung/>.
- Comtesse, Dagmar, Oliver Flügel-Martinsen, Franziska Martinsen und Martin Nonhoff, Hrsg. 2019. *Radikale Demokratietheorie. Ein Handbuch*. Berlin: Suhrkamp.
- Dahlberg, Lincoln. 2007. „Rethinking the Fragmentation of the Cyberpublic: From Consensus to Contestation“. *New Media & Society* 9 (5): 827–847.
- Farkas, Johan und Jannick Schou. 2020. *Post-Truth, Fake News and Democracy: Mapping the Politics of Falsehood*. New York/London: Routledge.
- Filipovic, Alexander. 2019. „Alles Habermas! Alternative Theorien für eine Ethik öffentlicher Kommunikation in Zeiten der Digitalität“. In *Digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit. Interdisziplinäre Perspektiven auf digitale Kommunikation im Wandel*, hrsg. von Jonas Bedorf-Strohm, Florian Höhne und Julian Zeyher-Quattlender, 219–232. Baden-Baden: Nomos.
- Forst, Rainer. 2007. *Das Recht auf Rechtfertigung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Frick, Marie-Luisa. 2017. *Zivilisiert Streiten. Zur Ethik der politischen Gegnerschaft*. Stuttgart: Reclam.
- Gagnon, Jean-Paul. 2018. „2,234 Descriptions of Democracy“. *Democratic Theory* 5 (1): 92–113.
- Habermas, Jürgen. 2022. *Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik*. Berlin: Suhrkamp.
- Herrmann, Steffen K. und Matthias Flatscher, Hrsg. 2020. *Institutionen des Politischen*. Baden-Baden: Nomos.
- Jacob, Daniel und Thorsten Thiel. 2019. *Politische Theorie und Digitalisierung*. Baden-Baden: Nomos.
- Jörke, Dirk. 2006. „Wie demokratisch sind radikale Demokratietheorien?“ In *Die unendliche Aufgabe. Kritik und Perspektiven der Demokratietheorie*, hrsg. von Reinhard Hell und Andreas Hetzel, 253–266. Bielefeld: Transcript.
- Kahn, Richard und Douglas Kellner. 2005. „Oppositional Politics and the Internet: A Critical/Reconstructive Approach“. *Cultural Politics: An International Journal* 1 (1): 75–100.
- Kaya, Gizem. 2020. „Zwischen Skylla und Charybdis? Die Zukunft der Demokratietheorie im digitalen Zeitalter“. In *Demokratietheorie im Zeitalter der Frühdigitalisierung*, hrsg. von Michael Oswald und Isabelle Borucki, 47–81. Wiesbaden: Springer VS.
- Kreide, Regina. 2016. „Digital Spaces, Public Places, and Communicative Power: In Defense of Deliberative Democracy“. *Philosophy & Social Criticism* 42 (4–5): 476–486.
- Lembcke, Oliver W., Claudia Ritzi und Gary S. Schaal, Hrsg. 2012. *Zeitgenössische Demokratietheorie. Bd. 1: Normative Demokratietheorien*. Wiesbaden: Springer VS.

- Martinsen, Renate. 2009. „Öffentlichkeit in der ‚Mediendemokratie‘ aus der Perspektive konkurrierender Demokratietheorien“. In *Politik in der Mediendemokratie*, hrsg. von Frank Marcinkowski und Barbara Pfetsch, 37–69. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Meier, Christian. 1980. *Die Entstehung des Politischen bei den Griechen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Mouffe, Chantal. 1999. „Dekonstruktion, Pragmatismus und die Politik der Demokratie“. In *Dekonstruktion und Pragmatismus. Demokratie, Wahrheit und Vernunft. Texte von Simon Critchley, Jacques Derrida, Ernesto Laclau und Richard Rorty*, hrsg. von Chantal Mouffe, übersetzt von Andreas Leopold Hofbauer, 11–35. Wien: Passagen Verlag.
- Mouffe, Chantal. 2000. *Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism?* Wien: Institut für Höhere Studien (HIS). Zuletzt abgerufen am 16. Juni 2023. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-246548>.
- Mouffe, Chantal. 2002. „Für eine agonistische Öffentlichkeit“. In *Demokratie als unvollendeter Prozess*, hrsg. von Okwui Enwezor, 101–112. Ostfeldern-Ruit: Hatje-Cantz.
- Mouffe, Chantal. 2008. *Das demokratische Paradox*. Übersetzt von Oliver Marchart. Wien: Turia + Kant.
- Mouffe, Chantal. 2010. *Über das Politische. Wider die kosmopolitische Illusion*. Übersetzt von Niels Neumeier. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Mouffe, Chantal. 2018. *For a Left Populism*. London/New York: Verso.
- Nida-Rümelin, Julian. 2020. *Die gefährdete Rationalität der Demokratie*. Hamburg: Edition Körber.
- Odzuck, Eva. 2014. „Die Selbstgefährdung der liberalen Demokratie in der Biopolitik. Plädoyer für eine doppelte Ergänzung demokratietheoretischer Krisendiagnosen“. In *Das Konzept des (Staats-)Bürgers. Analysen aus politik-, rechts- und wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive*, hrsg. von Zoltán Tibor Pällinger, 82–114. Baden Baden: Nomos.
- Odzuck, Eva. 2016. *Thomas Hobbes körperbasierter Liberalismus. Eine kritische Analyse des Leviathan*. Berlin: Duncker und Humblot.
- Odzuck, Eva. 2020. „Personalisierter Wahl-Kampf oder öffentliche Willens-Bildung? Digitales Politisches Micro-Targeting als Richtungsentscheidung der Demokratie“. *Zeitschrift für Politik* 67 (2): 153–184.
- Oswald, Michael und Isabelle Borucki, Hrsg. 2020. *Demokratietheorie im Zeitalter der Frühdigitalisierung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Ranim, Lucas von. 2021. „Die Substanz der Substanzlosigkeit: Das Normativitätsproblem radikaler Demokratietheorie“. *Leviathan* 49 (3): 337–360.
- Rawls, John. 1979. *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Übersetzt von Hermann Vetter. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Rawls, John. 2002. „Nochmals: Die Idee der öffentlichen Vernunft“. In *Das Recht der Völker*, übersetzt von Wilfried Hirsch, 165–218. Berlin/New York: De Gruyter.
- Rawls, John. 2003. *Gerechtigkeit als Fairneß. Ein Neuentwurf*. Herausgegeben von Erin Kelly. Übersetzt von Joachim Schulte. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Ritzi, Claudia. 2019. „Politische Öffentlichkeit zwischen Vielfalt und Fragmentierung“. In *Politik in der digitalen Gesellschaft: Zentrale Problemfelder und Forschungsperspektiven*, hrsg. von Jeanette Hofmann, Norbert Kersting, Claudia Ritzi und Wolf J. Schünemann, 61–82. Bielefeld: Transcript.
- Ritzi, Claudia und Alexandra Zierold. 2020. „Grenzenlos, frei und politisch? Öffentlichkeit unter den Bedingungen der Digitalisierung aus radikaldemokratischer Perspektive“. In *Demokratietheorie im Zeitalter der Frühdigitalisierung*, hrsg. von Michael Oswald und Isabelle Borucki, 25–46. Wiesbaden: Springer VS.
- Sartori, Giovanni. 2006. *Demokratietheorie*. Übersetzt von Hermann Vetter. Herausgegeben von Rudolf Wildenmann. 3. Aufl. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

- Séville, Astrid. 2017. „*There Is No Alternative*“. *Politik zwischen Demokratie und Sachzwang*. Frankfurt/New York: Campus.
- Wallaschek, Stefan. 2017. „Chantal Mouffe und die Institutionenfrage“. *Zeitschrift für Politische Theorie* 8 (1): 1–20.
- Wiesendahl, Elmar. 1981. *Moderne Demokratietheorie: Eine Einführung in ihre Grundlagen, Spielarten und Kontroversen*. Frankfurt: Diesterweg.
- Zanetti, Véronique. 2022. *Spielarten des Kompromisses*. Berlin: Suhrkamp.

Elif Özmen

# Welches Wissen, wessen Meinung?

Über die epistemischen Hoffnungen der Demokratie

**Abstract:** The paper discusses the epistemic crisis of democracy with reference to the relationship between knowledge and the variety of opinions, and between truth and pluralistic democracy. The first section refers to the popular narrative of democratic crisis, particularly its descriptive, empirical and normative dimensions and limitations. The second section explores the concept of knowledge society und its potential for theories of epistemic democracy. The sections ends with a critique of „epistemocracies“ and their characteristic celebration of the power of (scientific) knowledge and of epistemic virtues. The third section highlights the importance of freedom of expression and the factual pluralisms of opinions in liberal democracies. On the one hand, democracy does not allow obligatory epistemic criteria for restricting freedom of expression, even for expressing wrong, bad and stupid opinions. But on the other hand, the epistemic quality of opinions seems to be an important normative source for the legitimacy and recognition of democracies as a form of collective self-determination.

## 1 Die Krise(n) der Demokratie

Die Krise der Demokratie scheint allgegenwärtig. Nicht nur im öffentlichen Diskurs und in den Verlautbarungen populistischer Parteien und Bewegungen, sondern auch in den Sozialwissenschaften und der politischen Philosophie wird die allgemeine Krise der Demokratie beschworen, die Krisen zentraler demokratischer Institutionen herausgestellt oder es werden globale Krisen – der Finanzmärkte, der Energieversorgung oder Sicherheitsordnung, der Pandemie oder des Klimawandels – als krisenhafte Szenarien der Demokratie interpretiert. Das ist allerdings keine neue Entwicklung, im Gegenteil ist die lange Geschichte der Demokratie flankiert von einer Geschichte der Kritik sowohl an der Theorie wie auch der Praxis der Demokratie. Bereits Platon diagnostiziert der Demokratie eine Krise, wenn er sie (und damit die attische Polis, in der er selbst lebte) bezeichnet als eine „Trödelbude [...], herrschaftslos, buntscheckig, so etwas wie Gleichheit gleichmäßig an Gleiche und Ungleiche verteilend“ (Platon 1998, 557–561 St.), ohne die normativ relevanten Unterschiede zwischen Weisen und Unwissenden, Tugendhaften und Schurken, Armen und Wohlhabenden zu berücksichtigen. Auch in der Gegenwart zählt der Krisen-Topos zum etablierten Vokabular der Tagespolitik, des politischen

Feuilletons und der wissenschaftlichen Analyse. Wolfgang Merkel stellte bereits vor einem Jahrzehnt fest, dass die „Krisenrhetorik ganz allgemein längst zum Alltag [gehört] und sich zu einem anschwellenden Rauschen verdichtet [hat]. Die hörenswerten Töne dazwischen sind keineswegs so einfach von der Kakophonie zu unterscheiden“ (Merkel 2014, 25). Dazu gehört auch: dass „Grenzlinien zwischen dem Normalzustand der Demokratie und ihrer Krise werden nicht präzisiert. [...] Der Begriff beginnt zu schillern und wird zum Schlagwort“ (Merkel 2014, 31).

Das Schlagwort erweist sich aber als so stetig und inflationär, dass sich die Frage stellt, ob sich hinter den nicht enden wollenden Krisen der Demokratie nicht doch mehr verbirgt als eine bloße rhetorische Figur. Eine Antwort fällt nicht leicht. Zum einen haben regelmäßige Krisendiagnosen selbstverstärkende Wirkungen (Manow 2020). Diese können sich durchaus in der Berichterstattung, Umfragen oder Stimmungsbarometern niederschlagen, ohne dass sich an dem institutionellen oder prozessuellen Bestand der Demokratie etwas geändert bzw. krisenhaft verschlechtert hätte. Zum anderen konnte man mit Blick auf empirische Befunde für viele Jahrzehnte darauf vertrauen, dass sich die nach dem Zweiten Weltkrieg errichteten demokratischen Ordnungen im OECD-Raum institutionell und bürgerschaftlich fest etabliert haben. Allen Krisen-Diagnosen zum Trotz belegte für lange Zeit kein politikwissenschaftlicher Demokratie-Index eine Tendenz zum Qualitätsverlust oder eine Abnahme der Zufriedenheit der Bürger:innen (Merkel/Krause 2015). Seit dem Jahre 2020 scheint sich das allerdings zu ändern. Nur noch knapp die Hälfte der Weltbevölkerung lebt in Demokratien, davon nur 6,4% in vollständigen, das heißt liberalen Demokratien, dagegen 37,1% in Autokratien. Dem *Democracy Index* 2021 zufolge hat die Covid-19-Pandemie die Tendenz zur Technokratisierung, Autokratisierung und zur Einschränkung von Bürgerrechten weltweit noch verstärkt. Die Effekte des russischen Angriffskrieges sind hier noch gar berücksichtigt, umso mehr gilt: „Anybody who thought at the end of 2020 that things could not get worse has been proved wrong“ (The Economist Intelligence Unit 2021; vgl. auch Thiele 2018). Diesen weltweiten Tendenzen zur Entdemokratisierung stehen aber auch starke Demokratisierungsbewegungen entgegen. So fungiert die Demokratie seit den 1980er Jahren als Bezugspunkt emanzipatorischer Bestrebungen und revolutionärer Sehnsüchte, beginnend bei den Dissidentenbewegungen der mittel- und osteuropäischen sozialistischen Staaten, den Farbrevolutionen der frühen 2000er Jahre, dem arabischen Frühling in Nordafrika und dem Nahen Osten bis hin zur Maidan-Revolution in der Ukraine, den Gezi-Park-Protesten in der Türkei, aber auch den aktuellen Frauenrechte-Bewegungen im Iran und in Afghanistan sowie den Protesten gegen die Justizreform in Israel.

Nicht nur die empirischen, auch die normativen Befunde zeichnen ein ambivalentes Bild. Einerseits macht eine Diskursanalyse der breit rezipierten Publikationen der politischen Philosophie und Theorie der letzten fünf Jahrzehnte deutlich,

dass die Krisen-Diagnosen in den allermeisten Fällen in kritisch-konstruktiver Absicht gestellt wurden. Es handelt sich also nicht um prinzipielle Zurückweisungen der demokratischen Ordnung und ihrer institutionellen Grundprinzipien, sondern um kritische und konstruktive Beiträge zum Wesen und Wert der Demokratie (Özmen 2015). Mit Blick auf die politische Philosophie kann man jedenfalls nicht sagen, dass sich die normative Theorie der Demokratie in einer Krise befindet, vielmehr erfreut sie sich einer großen Lebendigkeit. Ohnehin zweifelt keine ernstzunehmende politische Theorie oder Philosophie der Gegenwart daran, dass die Demokratie vorläufig keine normativ akzeptable Alternative kennt – jedenfalls wenn man eine rechtstaatlich qualifizierte und durch Grundrechte eingehetzte Demokratie meint (Özmen 2023). Andererseits lassen sich diese Beiträge womöglich doch verdichten zu einer Krisendiagnose, die eine existenzielle Gefährdungslage oder den Verfall der Demokratie anzeigt. Das wäre jedenfalls dann der Fall, wenn sich die Krisen der Demokratie auf ein bestimmtes Referenzmodell der „gesunden“ Demokratie beziehen lassen, an dem krisenhafte Veränderungen und Abweichungen bemessen werden können (Merkel 2015). Dann haben wir es mit einer *normativen Krisendiagnose* zu tun, der zufolge die Demokratie ihre eigenen Voraussetzungen nicht garantieren und ihre normative Attraktivität faktisch nicht einlösen könne (vgl. Gärtner/Gutmann/Mesch 2019, 1–36).

Eine solche normative Krisendiagnose lässt sich mit Bezug auf die epistemischen Grundlagen und epistemischen Hoffnungen der Demokratie diskutieren. Die sozialwissenschaftlichen Begriffe der „postfaktischen Demokratie“ und der „Postwahrheitspolitik“, welche längst Eingang in die politische Alltagssprache gefunden haben, stehen schlagwortartig für eine solche epistemische Krise der Demokratie. Diagnostiziert werden Erosions- und Verfallserscheinungen der kollektiven Wirklichkeits- und Wahrheitsorientierung, für die nicht länger Tatsachen, Belege, ge�헤tigte Überzeugungen und gute Gründe leitend seien, sondern viel mehr Emotionen, Narrative, Unwahrheiten, „alternative Fakten“ und weitere Formen der kommunikativen Erkenntnisverweigerung (vgl. Gesellschaft für deutsche Sprache 2016; Hendricks/Vestgaard 2018; McIntyre 2018; Schou/Farkas 2019; Kalpokas 2019; Kumkar 2022). Mit dieser *Entwicklung der gemeinsamen Welt der Tatsachen und Gründe* geht, so die normative Schlussfolgerung, ein gravierender Partizipations- und Legitimitätsverlust demokratischer Gemeinschaften einher (zu Entwicklung und Lüge bereits Arendt 1987, 40). Den verschiedenen Dimensionen der Politikverdrossenheit entsprechen verschiedene Stationen der Demokratieerschöpfung, beginnend beim Misstrauen gegenüber politischen Akteuren, Parteien und demokratischen Verfahren, der Ablehnung von „Mainstream“-Medien und Arenen, dem Erstarken populistischer Bewegungen und antipolitischer Haltungen bis hin zum Verfall der politischen Kommunikation. Diese ist durch eine „große Gereiztheit“ charakterisiert, ein Krisensymptom im „Übergang von der Mediendemokratie zur

Empörungsdemokratie“, in der sich alle Akteure, relativ unabhängig von Kompetenz, Kontext, Situation und Information (und deren Grenzen), äußern können und „die Wut über die Wut der jeweils anderen Seite [...] längst zum kommunikativen Normalfall geworden“ ist (Pörksen 2018, 23). Zugleich belegen erste empirische Untersuchungen, dass sich zwar mehr als die Hälfte der in Deutschland Befragten in einer postfaktischen Demokratie zu leben wähnt, dabei aber mehr als 90 Prozent eine gegenteilige Politik erwarten, die nicht nur ernsthaft und verbindlich, sondern auch mit einem Wahrheitsanspruch auftritt (Hoffjann/Seeber 2021).

Im Folgenden soll diese epistemische Krisendiagnose mit Bezug auf das Verhältnis von Wissen und Meinungen, Wahrheit und Demokratie reflektiert werden. Im zweiten Abschnitt wird das Konzept der Wissensgesellschaft mit Blick auf seine analytisch-deskriptiven und diagnostisch-normativen Dimensionen eingeführt. Als ausgezeichnetes Wissen in der Wissensgesellschaft gilt wissenschaftliches Wissen, weil es als gesichert und verbindlich, objektiv und vertrauenswürdig, öffentlich zugänglich und intersubjektiv nachvollziehbar betrachtet werden kann. Mit der Wissens- bzw. Wissenschaftsgesellschaft werden üblicherweise positive Wirkungen für die Demokratie verbunden: Rationalisierung, Innovationen, Politiktechnologie und Effekte der politischen Stabilisierung. Aber es droht auch die Gefahr einer Epistemisierung des Politischen und damit die Gefahr einer undemokratischen, unpolitischen oder alternativlosen Demokratie. Der Abschnitt endet mit der Empfehlung, das Verhältnis von Wissen, Wahrheit und Politik in der Demokratie nicht zu eng zu führen.

Daran schließt der dritte Abschnitt zunächst an, indem der Wert der Meinungsfreiheit für die Demokratie und ihre charakteristischen öffentlichen Diskurse, Differenzen und Dissense herausgestellt wird. Epistemische Kriterien für die Begrenzung der freien Meinungsausübung und -verbreitung sind daher ungebührlich. Meinungsfreiheit umfasst auch das Recht auf „falsche“ – unmoralische, unwahre, unwissenschaftliche – Meinungen. Allerdings lässt sich das Gut der Meinungsfreiheit, das einer Epistemisierung einerseits enge Grenzen setzt, doch andererseits mit epistemischen Gründen rechtfertigen. Schließlich ist Meinungsfreiheit dazu gut, dass wir uns Meinungen bilden, die so gut, wahr und vernünftig wie nur möglich sind. Die epistemische Hoffnung, dass uns die epistemische Qualität unserer Meinungen nicht völlig gleichgültig ist, ist eine wichtige normative Quelle der Vertrauens- und Anerkennungswürdigkeit der kollektiven Selbstbestimmung in der Demokratie. Damit darf aber, so das Fazit, die Verbindung von Wissen, Wahrheit und Politik in der Demokratie nicht vollständig negiert werden.

## 2 Wissen und Wissenschaft in der Wissensgesellschaft

Die „Wissensgesellschaft“ ist, ebenso wie der Topos „Krise der Demokratie“, ein seit den 1960er Jahren in den Geistes-, Kultur- und Sozialwissenschaften, in den Medien und in der Öffentlichkeit vielbemühtes und wohletabliertes Konzept. Zunächst diente es zur Bezeichnung des Strukturwandels im Übergang zur postindustriellen Gesellschaft des 21. Jahrhunderts, für welche nicht länger „industrielle“ Güter, wie Rohstoffe, Arbeit und Kapital zentral seien, sondern die individuelle und kollektive Wissensproduktion und Wissensorganisation. Alle wesentlichen Handlungssphären – Politik, Wirtschaft, Recht, Technik, Gesundheit oder Bildung – werden in der Wissensgesellschaft durch Wissen dominiert (vgl. Bell 1973; Böhme/Stehr 1986). Der Grund für den Erfolg des Konzepts der Wissensgesellschaft liegt aber nicht nur in seiner analytisch-deskriptiven, sondern ebenso in seiner diagnostischen und normativen Kraft. Diagnostisch wird Wissen nicht nur zur Grundlage, sondern zum Katalysator von Innovationen erklärt. Diese weisen nicht nur wissenschaftliche und technische, sondern auch gesellschaftliche Dimensionen auf und verheißen Neuerungen und Verbesserungen in ökonomischer, medizinischer, pädagogischer, sozialer, ethischer und politischer Hinsicht. Mit dem quantitativen Aufwuchs des Wissens wird ein qualitativer Zuwachs an Produktivität, Fortschritt, Wohlstand und Emanzipation in der Wissensgesellschaft prognostiziert. Normativ transportiert die Wissensgesellschaft ohnehin eine inhärente positive Bewertung. Insofern und in dem Maße, in dem sich funktional ausdifferenzierte Gesellschaften bei ihren komplexen Verfahren der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung auf Wissen verlassen, werden sie prosperieren.

Dabei geht es nicht um irgendeinen, sondern einen bestimmten Typ von Wissen: Wissen, das gesichert und verbindlich, objektiv und vertrauenswürdig, öffentlich zugänglich und nachvollziehbar, kurz gesagt: wissenschaftlich ist (vgl. Bösch/Schulz-Schaeffer 2003). Denn es ist die Wissenschaft, die sich durch ihre systematische Struktur, methodologische Kontrolle, kollektive Selbstkontrolle und Evidenzorientierung vor anderen Wissensformen auszeichnet und Glaubwürdigkeitserwartungen und Vertrauenserwartungen generiert, die über die wissenschaftliche Gemeinschaft hinausgehen und die Gesamtgesellschaft erfassen (vgl. Füger/Özmen 2023). Der Nutzen, den die Wissensgesellschaft – manche sprechen direkt von der Wissenschaftsgesellschaft (Kreibich 1986) – gemäß solchen diagnostischen Prophezeiungen und normativen Bewertungen mutmaßlich zeitigt, ist vielfach. Genannt wurde bereits *Innovationskraft*: Das Wissen in der Wissensgesellschaft wird mit höherer Intensität und Geschwindigkeit produziert, verbreitet, verwertet, aber auch falsifiziert und entwertet. Der schnelle Zyklus von Neue-

rungen in Wissenschaft und Technik ermöglicht und erfordert gesellschaftliche Neuerungen, die sich im Idealfall als größere, sogar globale Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit erweisen (vgl. Morandi 2002).

Mit der Wissensgesellschaft ist zudem eine weitere Stufe der *Rationalisierung* erreicht, welche die gesellschaftliche Modernisierung seit der Renaissance antreibt. Die Ursprünge und Triebkräfte dieses „okzidental Rationalismus“ wurden von Max Weber vor rund 100 Jahren in der Ökonomie des Kapitalismus, der Religion des Protestantismus, aber eben auch in der anwendungsbezogenen Wissenschaft der Scientia Nova markiert (vgl. Weber 1988, 11–12; Tyrell 2020). Die verschiedenen Rationalismen, von denen er prophezeite, dass sie allmählich alle Lebensordnungen und gesellschaftlichen Sphären erfassen würden, lassen sich tatsächlich als Merkmale der Wissensgesellschaft betrachten: Berechenbarkeit, Versachlichung, Depersonalisierung, Primat der Vernunft vor magischem Denken, Entzauberung und Verfügbar machen der Welt, aber auch Intellektualisierung, Spezialisierung und Bürokratisierung. Mehr noch: diese Rationalismen lassen sich besonders gut absichern, weil man, anders als noch Weber, nicht mehr über protestantische Ethik, kapitalistische Wirtschaft, Herrschaftstypologien und subjektiven Legitimitäts glauben sprechen muss, sondern die Wissenschaft selbst als die zentrale Legitimationsquelle in den Blick nehmen kann.

Das gilt auch für den Bereich der Politik, die sich in der Wissensgesellschaft als eine *Sozialtechnik* statt als ein kollektives Streben nach überirdischen Idealen, unerreichbaren Utopien oder einem großen (ideologischen) Plan verstehen und praktizieren lässt. So hat Karl Popper bereits in den 1950er Jahren die liberale demokratische Politik der rationalen Lösung konkreter Probleme in begrenzten gesellschaftlichen Teilbereichen als soziale Ingenieurswissenschaft (*piecemeal* oder *democratic social engineering*) beschrieben: „The piecemeal engineer will [...] adopt the method of searching for, and fighting against, the greatest and most urgent evils of society, rather than searching for, and fighting for, its greatest ultimate good“ (Popper 1971, 159).<sup>1</sup> Diese Sozialtechnik kann mit Bezug auf die Ressource des wissenschaftlichen Wissens zu einer besonders verlässlichen, transparenten und daher auch erfolgreichen Strategie des *social-scientific engineering* erweitert werden. Mit Blick auf die besondere Glaubwürdigkeit, Verbindlichkeit, Vertrauenswürdigkeit und Objektivität des wissenschaftlichen Wissens lassen sich daher auch *Effekte*

---

<sup>1</sup> In diese ideengeschichtliche Tradition des *Cold War Liberalism* gehört auch Friedrich von Hayek, vgl. Özmen (2012). Popper und von Hayek verbindet die strikte Ablehnung „positiver“ Freiheitskonzepte und utopischer Gesellschaftsentwürfe und die Hoffnung, dass mit den Mitteln der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie und des durch freie Märkte realisierten Wohlstandes freie, offene individualistische Gesellschaften entstehen könnten nach den Schrecken des europäischen Faschismus und Kommunismus.

*der politischen Stabilisierung* erwarten (vgl. Lane 1966). In der Politik bezieht man sich dann, ebenso wie in der Wissenschaft, nicht nur auf eine von unserem subjektiven Dafürhalten und sozialen Konventionen und Normen weitgehend unabhängige Welt der Tatsachen und Evidenzen. Sondern zugleich auf eine *shared world*, eine wirkliche Wirklichkeit, die wir mit anderen, bei aller Divergenz und Differenz, teilen und uns auch mitteilen und über die wir uns mit Rückgriff auf gesicherte, evidenz-basierte Wissensbestände auch wechselseitig aufklären können.

So attraktiv die skizzierte Engführung von Wissen und Politik in der Wissensgesellschaft zunächst scheinen mag, birgt sie doch auch Gefahren. Eine davon besteht in der von Alexander Bogner so genannten *Epistemisierung des Politischen*: „Auch das ist Wissensgesellschaft: Politische Streiffragen bekommen heute immer stärker epistemischen Charakter, werden zu Wissenskonflikten. In den Mittelpunkt tritt die Frage, wer das bessere Wissen hat“ (Bogner 2021, 18). Dabei geht es nicht einfach darum, dass Wissen bzw. wissenschaftliche Evidenzen, Fakten, Modelle und Vorhersagen relevant sind für die politische Meinungs- und Willensbildung, sondern dass sie gewissermaßen alles sind. Wissenschaftliches Wissen und wissenschaftliche Expertise werden dann nicht nur zur Informations-, sondern zur Legitimationsquelle politischen Handelns. Aber selbst wenn man eine solche „Epistokratie“ für möglich oder erstrebenswert hält (wie Brennan 2017), wäre sie als Herrschaft der Wissenden und Kompetenten vor allem eines: undemokratisch. Man müsste nämlich konsequent „all jene von der Politik aus[...]schließen, die durch ihre ausgeprägte Ignoranz negativ auffallen“ (Bogner 2021, 42).

Noch gewichtiger erscheint ein zweiter Einwand: Eine Epistokratie wäre dezidiert unpolitisch. Zwar wird mit der Unterstellung, dass sich politische Probleme, Krisen und Konflikte in epistemische Probleme – und damit zu Fragen von Wissen, Kompetenz, Expertise – übersetzen lassen, die Hoffnung verbunden auf eine höhere Rationalität, Werteneutralität und folglich Objektivität politischer Entscheidungen. Aber damit geht eine *Form der Alternativlosigkeit* einher, die der Politik, jedenfalls in der Demokratie, wesensfremd ist. (Vermeintliche) epistemische Lösungen politischer Probleme zehren von der Autorität der Wissenschaften und ihrem Wahrheits- und Wirklichkeitsbezug, indem sie als objektiv richtig, wissenschaftlich geboten, gleichsam zwingend dargestellt werden. Die epistemische Alternativlosigkeit wird in eine politische Alternativlosigkeit transformiert – man muss dann eben politisch dem *zwanglosen Zwang von wissenschaftlichen Tatsachen* Folge leisten. Dann können, so die epistemische Hoffnung, wissenschaftliche Konsense (etwa in Bezug auf die Gefährlichkeit des Corona-Virus, den menschengemachten Klimawandel, die Gesundheitsschädlichkeit von Tabak- und Alkoholkonsum) dazu dienen, gesellschaftliche Dissense über angemessene *Policies* und *Politics* (etwa in den Bereichen Gesundheit, Wirtschaft, Sicherheit, Ökologie) rational zu befrieden (vgl. Bogner 2021, Kap. 2).

Gegen eine solche szientistische und alternativlose Politik spricht drittens der Wettbewerb der Interessen, aber auch der Ideen und Interpretationen, der das Wesen der liberalen Demokratie ausmacht. Dabei motivieren nicht nur Überzeugungen, Gründe und Argumente, sondern auch und gerade Emotionen, Leidenschaften und parteiliche Interessen die politischen Haltungen und Handlungen der Bürger:innen. Die Konkurrenz der vielfältigen und auch einander widersprechenden Meinungen, Werte und normativen Orientierungen lässt sich weder im Parlament noch in der demokratischen Öffentlichkeit auflösen – und sie sollte auch nicht aufgelöst werden. In modernen, funktionell ausdifferenzierten, liberalen Demokratien sind Pluralismus und die mit ihm einhergehenden Dissense nicht nur ein Faktum, sondern auch ein Wert. Die faktische Vielfalt und Vielstimmigkeit ist das Ergebnis des berechtigten Freiheitsgebrauchs gleicher Bürger:innen einerseits und Ausdruck der Freiheitlichkeit der Demokratie andererseits. So wird im deutschen Grundgesetz dem Pluralismus der Überzeugungen (Art. 4 GG), Meinungen (Art. 5 GG), Interessen (Art. 9 GG) und der politischen Willensrichtungen (Art. 21 GG) durch Grundrechte entsprochen. Für die liberale Demokratie ist das auch deswegen eine Selbstverständlichkeit, weil die „vielfältigen, sich möglicherweise widersprechenden, ergänzenden, gegenseitig beeinflussenden Wertungen, Auffassungen und Äußerungen des Einzelnen, der Gruppen, der politischen Parteien, Verbände und sonstigen gesellschaftlichen Gebilde“ eine wichtige Rolle spielen für die „in der ‚öffentlichen Meinung‘ zum Ausdruck kommenden Tendenzen und Stellungnahmen zu politischen Fragen, [die] man als ‚Vorformung der politischen Willensbildung des Volkes‘ bezeichnen“ kann (BVerfGE 8, 104 (113)). Meinungsverschiedenheiten, politische Konflikte und beharrliche Dissense sind ihrerseits der praktische Ausdruck eines *Pluralismus der Alternativen* und einer Demokratie engagierter Bürger:innen, die sich einander als Gleiche, aber auch als individuell Verschiedene gegenüberstehen (vgl. Özmen 2023, Kap. 4.1). Natürlich gibt es etablierte demokratische Verfahren der Aushandlung von Konflikten und Dissensen – etwa Abwägung, Konsens, Kooperation und Kompromiss –, die in den Theorien der Demokratie wie in ihren verschiedenen Praktiken und Arenen eine leitende Rolle spielen. Aber das Bemühen und der Anspruch auf Wahrheit, die konstitutiv sind für die Wissenschaft, gehören nicht dazu. Das spricht dafür, das Verhältnis von Wissen und Politik in der epistemischen Ordnung der liberalen Demokratie nicht zu eng zu führen.

### 3 Wozu ist das Gut der Meinungsfreiheit gut?

Die pluralistische Demokratie kann nicht dauerhaft bestehen oder sich legitimieren, ohne allen Bürger:innen das Recht zu gewähren, sich ungehindert an den öffentlichen Diskussionen, dem Wettstreit der Meinungen und damit auch den Wil-

lensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozessen demokratischer Politik zu beteiligen. Entsprechend stark fällt der Schutz der Meinungsäußerungs- und Meinungsverbreitungsfreiheit als konstitutives Jedermann-Grundrecht aus: „Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten“ (Art. 5 Abs. 1 GG). Für das demokratische Gemeinwesen ist das Recht, verschiedene Meinungen, Ansichten, Ideen und Informationen zu äußern, sie zu verbreiten und über sie zu kommunizieren, essenziell (vgl. Müller-Franken 2013).<sup>2</sup> Zwar ist Meinungsfreiheit ein individuelles Freiheitsrecht, das die Persönlichkeitsentfaltung des Einzelnen in geistiger, intellektueller und spiritueller Hinsicht ermöglicht. Dabei ist eine Meinung nicht bloß ein privater innerlicher Gedanke, sondern enthält ein „Element der Stellungnahme, des Dafürhaltens, des Meinens im Rahmen der geistigen Auseinandersetzung“ (BVerfGE 65, 1 (41)). Diese *kommunikative Dimension der Meinungsfreiheit* ist aber nicht nur für das Individuum wertvoll, sondern auch für politische Prozesse der kollektiven Willensbildung. Daher gilt Meinungsfreiheit als unerlässliche Voraussetzung für den öffentlichen Wettstreit der Meinungen und die politische, soziale und kulturelle Teilhabe der Bürger:innen:

Das Grundrecht [ist] für die freiheitliche demokratische Grundordnung schlechthin konstituierend, indem es den geistigen Kampf, die freie Auseinandersetzung der Ideen und Interessen gewährleistet, die für das Funktionieren dieser Staatsordnung lebensnotwendig ist. [...] Nur die freie öffentliche Diskussion über Gegenstände von allgemeiner Bedeutung sichert die freie Bildung der öffentlichen Meinung, die sich im freiheitlich demokratischen Staat notwendig ‚pluralistisch‘, [...] vor allem in Rede und Gegenrede vollzieht (BVerfGE 12, 113 (125)).

Folglich wird die freie Meinungsäußerung und -verbreitung vor staatlicher Beeinflussung, Regulierung und Sanktionierung weitgehend geschützt. Die Grenzen der Meinungsfreiheit sind bestimmt durch die mögliche Kollision mit den Persönlichkeitsgrundrechten Dritter, namentlich „Ehre“ und „Würde“ (Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 GG), auf den Jugendschutz und auf allgemeine Gesetze, die, ohne bestimmte Meinungsinhalte zu sanktionieren, ein hochrangiges Rechtsgut schützen (vgl. Hong 2020).<sup>3</sup> Für die Gewährung und Garantie der Meinungsfreiheit sind also auch der

---

2 Dieser Abschnitt ist teilweise übernommen aus Özmen (2022), wo ich ausführlich auf diese „gefürchtete Freiheit“ eingehe.

3 Einschränkungen sind ausschließlich zu finden „in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre“ (Art. 5. Abs. 2 GG). Meinungsfreiheit hat nicht nur ein Abwehr-, sondern auch eine Anspruchsdimension. Der Staat soll sich nicht nur passiv zurückhalten, sondern er soll aktiv Gelegenheiten und Räume der Freiheitsausübung schaffen und schützen (etwa durch die gesetzliche Ausgestaltung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks) und die Befähigung zur freien Meinungsbildung fördern (etwa an Schulen und Hochschulen).

Inhalt, die Qualität oder mögliche schädliche Wirkungen von Meinungen irrelevant: „Auf den Wert, die Richtigkeit, die Vernünftigkeit der Äußerung kommt es nicht an“, ebenso wenig darauf, „ob die Äußerung begründet oder grundlos, emotional oder rational ist, als wertvoll oder wertlos, gefährlich oder harmlos eingeschätzt wird“ (BVerfGE 65, 1 (41)). Das bedeutet aber, dass sowohl moralische wie auch epistemische Kriterien ungebührlich sind zur Bestimmung der Grenzen der Meinungsfreiheit. Als Werturteile sind Meinungen zwar zugänglich für normative Bewertungen und können sich folglich als „moralisch falsch“ – ungerecht und verletzend, diskriminierend und unmoralisch, gemein und gefährlich – herausstellen. Aber diese moralischen Bewertungen beruhen nicht auf und sind auch selbst keine allgemeinen Wahrheiten oder objektive Fakten. Man kann und darf sich über sie streiten, auch dann, wenn sie von einer überwältigenden Mehrheit geteilt oder durch gesellschaftliche und kulturelle Traditionen und Konventionen sanktioniert werden. Ebenso lassen sich viele Meinungen epistemisch bewerten, denn häufig werden diese subjektiven Stellungnahmen (Meinungen) mit objektiven Tatsachenbehauptungen (Überzeugungen) verknüpft oder Tatsachen herangezogen, um Meinungen zu stärken oder zu kritisieren. Es ist also möglich, üblich und häufig auch nötig, rationale, z.B. wissenschaftliche Gütekriterien an Meinungsausserungen anzulegen. Aber solche epistemischen Kriterien und Kritiken dürfen nicht dazu dienen, die Grenzen der allgemeinen Meinungsfreiheit zu bestimmen und bestimmte Meinungen öffentlich zu untersagen, weil sie „wissenschaftlich falsch“ sind. Meinungsfreiheit umfasst tatsächlich auch ein Recht auf Blödsinn, Unwissenschaftlichkeit, Ignoranz, auf Rassismus, Sexismus, Religionslästerung oder Obszönität – sogar die Feinde der Demokratie genießen in der Demokratie weitgehende Meinungsfreiheit. Das scheint die Empfehlung, mit der die Überlegungen zu den Gefahren einer Epistemisierung des Politischen endeten, zu bestätigen. Das Verhältnis von Wissen und Demokratie darf auch mit Blick auf den demokratischen Wert der Meinungsfreiheit nicht zu eng geführt werden.

Allerdings lassen sich für den Wert der Meinungsfreiheit – durchaus paradox anmutend – doch wieder epistemische Gründe und Hoffnungen anführen, nämlich die Erwartung, dass die öffentliche Auseinandersetzung über widerstreitende Meinungen unterschiedlicher epistemischer Güte zu einer *epistemischen Verbeserung der persönlichen und demokratischen Meinungsbildung* beiträgt. Prominent formuliert wurde das von John Stuart Mill in *Über die Freiheit*. Er weist darauf hin, dass wir ohnehin nicht mit Gewissheit sagen können, was wahr und falsch (oder was gerecht und unmoralisch, was gefährlich und nützlich) ist. Menschen sind weder allwissend noch unfehlbar. Einige Meinungen, die uns gegenwärtig abwegig und unbegründet erscheinen, können sich in der Zukunft als richtig erweisen. Ohnehin ließe sich nur durch öffentliche Erörterung und persönliche Beurteilung, aber nicht durch autoritäre Gebote oder Verbote (und seien sie wissenschaftlich

„begründet“ entscheiden, welche Meinung man sich in Bezug auf einen Gegenstand bilden sollte. Mill meint daher: „Unsere gesichertsten Überzeugungen haben keine verlässlichere Schutzwache als eine ständige Einladung an die ganze Welt, sie als unbegründet zu erweisen“ (Mill 1988, 31). Übertragen auf die epistemische Ordnung der Demokratie bedeutet das, dass sie eine ständige Einladung an die Bürger:innen darstellt, pluralistische und alternative Überzeugungen, Werte und Programmatiken zu prüfen und dabei ihre eigenen Meinungen jederzeit öffentlich äußern und zur Diskussion stellen zu dürfen.

Mills vehemente Verteidigung der Meinungsfreiheit ist also von der aufklärischen Hoffnung getragen, dass das krumme Holz der Menschheit zu etwas tauge: nämlich sich zum Besseren zu entwickeln. Dabei führt aber nicht die Freiheit selbst, sondern die durch Freiheit ermöglichte Konfrontation vielfältiger Meinungen, ihre Konkurrenz und die argumentative Auseinandersetzung zu einem (vorläufigen) Sieg der besseren Überzeugung und (idealiter) zu einer langfristigen Evolution von Wissen und Wahrheit. Mithin ist das Gut der Meinungsfreiheit dazu gut, dass wir uns Meinungen bilden, die zwar pluralistisch, aber so gut, wahr und vernünftig wie nur möglich sind. Das demokratische Recht, einer und vor allem anderer Meinung zu sein und diese öffentlich äußern zu können, lebt von der epistemischen Hoffnung, dass uns die epistemische Qualität unserer Meinung nicht völlig gleichgültig ist. Dafür gibt es übrigens auch ganz praktische Gründe: das Potenzial zur Meinungsbildung – also andere Personen für meine Meinung interessieren, sie gewinnen und einnehmen zu können –, hängt nicht zuletzt von der epistemischen Güte und Attraktivität meiner Meinung ab. Auch wenn es dafür keine autoritativen Gütekriterien geben darf, sind wir natürlich in der Lage, im Umgang mit eigenen und fremden Meinungen unser Bestes zu geben und zu verlangen. Offensichtlich sind für die Freiheit der Meinung nicht nur ein garantiertes Grundrecht, nicht nur ein freiheitliches Debattenklima, sondern auch epistemische Tugenden relevant. In Anlehnung an eine berühmte Formulierung von Ernst-Wolfgang Böckenförde, könnte man sagen: Die Meinungsfreiheit in der freiheitlichen Demokratie lebt von Voraussetzungen und epistemischen Hoffnungen, die sie selbst nicht garantieren kann.

Zu den epistemischen Hoffnungen der Demokratie gehört also auch die Hoffnung, dass das Verhältnis von Wissen, Wahrheit und Politik nicht zu weit auseinanderdriftet. Zwar habe ich mich mit den Überlegungen zu den Gefahren einer Epistemisierung der Demokratie dem Gemeinplatz angeschlossen, dass es in der Politik um Interessen, Meinungen, Werte, aber nicht um Wahrheit geht. Dafür spricht auch nachdrücklich, dass es sich bei Wahrheit *prima facie* um ein unpolitisch Konzept handelt. Schließlich hängt die Unterscheidung von wahren oder falschen Aussagen nicht von politischen Praktiken ab, wie der Meinungsbildung, Entscheidungsfindung, Mehrheitswahl oder von Befehl und Gehorsam, sondern

ausschließlich davon ab, ob sich die Sache so verhält, wie ausgesagt wurde. Und diese Sachhaltigkeit liegt nicht in unserer Macht. Auch eine vollständige Übereinstimmung der Meinungen und Überzeugungen aller Menschen über einen Sachverhalt kann diese nicht „wahr machen“, solange die Überzeugung nicht dem Sachverhalt „entspricht“ oder mit seiner Wirklichkeit und Realität „übereinstimmt“. Unabhängig davon, mit welcher philosophischen Wahrheitstheorie man die in Anführungszeichen gesetzten Formulierungen einer Korrespondenz nun aufklärt oder verdunkelt, hat der Begriff der Wahrheit einen realistischen Kern, der den Versuchen der epistemischen Auflösung, historischen Kontextualisierung, politischen Relativierung oder philosophischen Dekonstruktion Grenzen setzt.

Dass Wahrheit in diesem Sinne unpolitisch ist, bedeutet aber gerade nicht, dass sie politisch irrelevant wäre. Die Krise der Wahrheit im Sinne der Erosion der kollektiven Wirklichkeits- und Wahrheitsorientierung wird, wie eingangs bereits ausgeführt wurde, als eine akute Krise der Demokratie betrachtet und steht im Zentrum der Diagnosen der postfaktischen Demokratie. Diese scheint gerade das epistemische Gegenteil der Wissensgesellschaft zu bilden: Wissen, Fakten, ja die Wahrheit selbst hat hier an Autorität verloren, insofern den Tatsachen widersprechende Behauptungen über „alternative Fakten“ nicht länger als falsch – in beiderlei Sinne des Wortes: irrtümlich oder lügnerisch – erwiesen werden können. Die postfaktische Demokratie verdammt uns schlussendlich zu *epistemischer Indifferenz und Hoffnungslosigkeit*, weil sich in ihr über Tatsachen nicht mehr vernünftig streiten lässt. Damit wird nicht nur die Wahrheit als Bezugspunkt unserer Tatsachenbehauptungen diskreditiert, sondern die Möglichkeit kollektiver Vergewisserung über die Wirklichkeit und die gemeinsame Welt. Daher sind nicht nur die Grundsätze des Vertrauens, der Publizität, Transparenz und Verlässlichkeit, sondern auch der Wahrheit und Wahrhaftigkeit zentral für die liberale Demokratie (vgl. Nida-Rümelin 2006; Özmen 2023, Kap. 4.4).

Einerseits speist sich die Legitimität der Politik in der liberalen Demokratie nicht aus wahren oder wissenschaftlichen, sondern mehrheitlichen Meinungen. Nicht die Wahrheit, sondern die Wahl ist das Leitbild der Demokratie. Aber das entlastet uns nicht davon, miteinander um die empirisch und normativ „richtigen“ politischen Fragen und Antworten öffentlich zu ringen. Dabei sorgt die Fähigkeit, einräumen zu können, dass wir Unrecht hatten, dass wir falsch lagen, dass unser Gegenüber die besseren Argumente, Prognosen, Ideen hatte, für die epistemische Güte – und dadurch für die Vertrauens- und Anerkennungswürdigkeit – demokratischer Entscheidungen. Das bedeutet aber, dass eine vollständige Auflösung der Verbindung von Wissen, Wahrheit und Demokratie die epistemischen Grundlagen und epistemischen Hoffnungen, die mit der individuellen und kollektiven Selbstbestimmung in der Demokratie verbunden sind, zersetzt. Und das wäre dann tatsächlich eine sehr ernstzunehmende Krise der Demokratie.

# Literatur

- Arendt, Hannah. 1987. „Lüge und Politik“. In *Wahrheit und Lüge in der Politik: Zwei Essays*, 7–43. München: Piper.
- Bell, Daniel. 1973. *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. New York: Basic Books.
- Bogner, Alexander. 2021. *Die Epistemisierung des Politischen: Wie die Macht des Wissens die Demokratie gefährdet*. Stuttgart: Reclam.
- Böhme, Gernot und Nico Stehr. 1986. *The Knowledge Society: The Growing Impact of Scientific Knowledge on Social Relations*. Dordrecht: D. Reidel.
- Böschen, Stefan und Ingo Schulz-Schaeffer, Hrsg. 2003. *Wissenschaft in der Wissensgesellschaft*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Brennan, Jason. 2017. *Gegen Demokratie: Warum wir die Politik nicht den Unvernünftigen überlassen dürfen*. Berlin: Ullstein.
- Füger, Daniel und Elif Özmen. 2023. „What Is Scientific Criticism For? Some Philosophical Reflections on Criticism and Evidence within the Scientific Ethos“. In *Evidence Contestation. Dealing with Dissent in Knowledge Societies*, hrsg. von Karin Zachmann, Mariacarla Gadebusch Bondio, Saana Jukola und Olga Sparschuh, 33–56. London/New York: Routledge.
- Gärtner, Christel, Thomas Gutmann, Walter Mesch und Thomas Meyer, Hrsg. 2019. *Normative Krisen: Verflüssigung und Verfestigung von Normen und normativen Diskursen*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Gesellschaft für deutsche Sprache. 2016. „Wort des Jahres 2016“. Zuletzt abgerufen am 15. Mai. 2023. <https://gfds.de/wort-des-jahres-2016/>.
- Hendricks, Vincent F. und Mads Vestgaard. 2018. *Postfaktisch: Die neue Wirklichkeit in Zeiten von Bullshit, Fake News und Verschwörungstheorien*. München: Karl Blessing.
- Hoffmann, Olaf und Lucas Seeber. 2021. „Auf dem Weg in die postfaktische Politik?“ *Medien & Kommunikationswissenschaft* 69 (4): 483–504.
- Hong, Mathias. 2020. „Meinungsfreiheit und ihre Grenzen“. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 70 (12–13): 16–21.
- Kalpokas, Ignas. 2019. *A Political Theory of Post-Truth*. Cham: Palgrave.
- Kreibich, Rolf. 1986. *Die Wissenschaftsgesellschaft: Von Galilei zur High-Tech-Revolution*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Kumkar, Nils C. 2022. *Alternative Fakten: Zur Praxis der kommunikativen Erkenntnisverweigerung*. Berlin: Suhrkamp.
- Lane, Robert E. 1966. „The Decline of Politics and Ideology in a Knowledgeable Society“. *American Sociological Review* 31 (5): 649–662.
- Manow, Philip. 2020. *(Ent-)Demokratisierung der Demokratie: Ein Essay*. Berlin: Suhrkamp.
- McIntyre, Lee. 2018. *Post-Truth*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Merkel, Wolfgang. 2014. „Ist die Krise der Demokratie eine Erfindung?“ In *Zukunft der Demokratie. Ende einer Illusion oder Aufbruch zu neuen Formen?*, hrsg. von Michael Reder und Mara-Daria Cojocaru, 25–46. Stuttgart: Kohlhammer.
- Merkel, Wolfgang, Hrsg. 2015. *Demokratie und Krise: Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*. Wiesbaden: Springer VS.
- Merkel, Wolfgang und Werner Krause. 2015. „Krise der Demokratie? Ansichten von Experten und Bürgern“. In *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*, hrsg. von Wolfgang Merkel, 45–65. Wiesbaden: Springer VS.
- Mill, John Stuart. 1988. *Über die Freiheit*. Stuttgart: Reclam.

- Morandi, Pietro. 2002. „Die ‚Wissensgesellschaft‘ als ‚Innovationsgesellschaft‘: der technologische Wandel der 80er und 90er Jahre im Spiegel seiner Wahrnehmung; das Beispiel der Informations- und Kommunikationstechnologie“. *Historical Social Research* 27 (1): 130–170.
- Müller-Franken, Sebastian. 2013. *Meinungsfreiheit im freiheitlichen Staat: Verfassungserwartungen und Verfassungsvoraussetzungen einer gefürchteten Freiheit*. Paderborn: Schöningh.
- Nida-Rümelin, Julian. 2006. *Demokratie und Wahrheit*. München: Beck.
- Özmen, Elif. 2012. „Liberalismus zwischen Wahrheitsskepsis und Wahrheitsanspruch: Friedrich August von Hayek über politische Rationalität und politische Ordnung“. *Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung* 24: 146–159.
- Özmen, Elif. 2015. „Wahrheit und Kritik: Über die Tugenden der Demokratie“. *Studia philosophica* 74: 57–73.
- Özmen, Elif. 2022. „Meinungsfreiheit als umkämpfter Begriff: Rechtliche, politische, moralische und epistemische Perspektiven“. *Ethik und Unterricht* 3: 4–7.
- Özmen, Elif. 2023. *Was ist Liberalismus?* Berlin: Suhrkamp.
- Platon. 1998. *Der Staat*. Hamburg: Meiner.
- Popper, Karl. 1971. *The Open Society and Its Enemies*, Bd. 1. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Pörksen, Björn. 2018. *Die Große Gereitheit: Wege aus der kollektiven Erregung*. München: Goldmann.
- Schou, Jannick und Johan Farkas. 2019. *Post-Truth, Fake News and Democracy: Mapping the Politics of Falsehood*. New York: Routledge.
- The Economist Intelligence Unit, Hrsg. 2021. „Democracy Index 2021“. Zuletzt abgerufen am 15. Mai 2023. <https://www.economist.com/graphic-detail/2022/02/09/a-new-low-for-global-democracy>.
- Thiele, Alexander. 2018. *Verlustdemokratie: Die drei Verlustebenen der Demokratie*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Tyrell, Hartmann. 2020. „Rationalität, Rationalisierung, Rationalismus“. *Soziopolis: Gesellschaft beobachten*. Zuletzt abgerufen am 15. Mai 2023. <https://www.sozipolis.de/rationalitaet-rationalisierung-rationalismus.html>.
- Weber, Max. 1988. *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*, Bd. 1. Tübingen: Mohr Siebeck.

Fruzsina Molnár-Gábor, Adam Dampc und Lisa Kaldowski

# Wissen in juristischen Entscheidungsfindungen

Informationsverarbeitung und Wissensgenerierung im Verwaltungsverbund

**Abstract:** This paper analyses the role of scientific knowledge in European administrative decision-making and cooperation between EU and Member State authorities. It discusses how information can be transformed into knowledge in the context of administrative discretion and examines different types of knowledge, such as uncertain, individual or collective knowledge, with a view to their integration into the legal system. The competences of the EU in the collection and transfer of scientific knowledge are delineated, taking into account the principles of subsidiarity and proportionality. While general administrative law falls under the sovereignty of Member States, the EU can support knowledge sharing to ensure effective and equivalent implementation of EU law. The EU provides knowledge infrastructure through research programs and bodies such as the EU Civil Protection Knowledge Network with the potential to strengthen cooperation without infringing on national sovereignty.

Das Europäische Verwaltungsrecht gilt im Wesentlichen als Informationsverwaltungsrecht.<sup>1</sup> Sein grundlegendes Ziel ist es, die unterschiedlichen Akteure der Exekutive von Mitgliedsstaaten und der Europäischen Union zur Kooperation zu bewegen. In diesem Zusammenhang hat sich der Begriff des Verwaltungsverbundes<sup>2</sup> herausgebildet. Durch informationsgestützte Systeme kann dieser Verwaltungsverbund als ausführende Gewalt das Unionsrecht effektiv um- und durchsetzen. Das setzt Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedsstaaten sowie der Kommission und den Agenturen der Europäischen Union sowohl in vertikaler wie in horizontaler Hinsicht voraus.<sup>3</sup> Vor diesem Hintergrund ist es von Bedeutung, das Zusammenspiel der europäischen mit den mitgliedstaatlichen Behörden und gleichzeitig das unionsrechtliche Kompetenzgefüge zu analysieren, um sich dem

---

<sup>1</sup> Schneider, NVwZ 2012, 65 (65); Schmidt-Aßmann, in: Festschr. f. Häberle, 2004, S. 395.

<sup>2</sup> Ruffert, DÖV 2007, 761; Schmidt-Aßmann, ZHR 168 (2004), 125; Ludwigs, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 1. Aufl. 2021, § 36 Europäischer Verwaltungsverbund.

<sup>3</sup> Schneider, NVwZ 2012, 65 (65); Schmidt-Aßmann, in: Festschr. f. Häberle, 2004, S. 395.

Potenzial des wissensgestützten Verwaltungsverbundes nähern zu können. Dabei wird zunächst umrissen, welche Rolle Wissen im Verwaltungsverfahren spielt, wie Informationen innerhalb des Beurteilungs- und Ermessensspieldraums der Behörden einzuordnen sind und wie dadurch sachdienliche Verwaltungsentscheidungen getroffen werden. Anschließend wird auf die verschiedenen, ausgewählten Arten von Wissen eingegangen und darauf, wie diese sich ins rechtliche Gefüge eingliedern können, um schlussendlich die Rolle der Europäischen Union bei der Sammlung von Informationen und Weitergabe von Wissen zu ermitteln. In diesem Zusammenhang ist es entscheidend, die Zuständigkeit der Europäischen Union von der Souveränität der Mitgliedstaaten abzugrenzen. Zum Schluss wird anhand aktueller Beispiele skizziert, wie ein ausgeprägtes Wissensmanagement das Verhältnis zwischen Mitgliedstaaten und der Europäischen Union sogar noch stärken kann und dazu beitragen kann, staatliches Verwaltungshandeln auf Grundlage wissensgestützter Rationalität zu ermöglichen.

Eine verwaltungsrechtliche Maßnahme muss nicht nur rechtmäßig, sondern grundsätzlich auch sachdienlich sein, was abhängig von der Kompetenz der Aufsichtsbehörde im verwaltungsrechtlichen Verfahren auch einer Prüfung unterzogen werden kann. Dabei wird beurteilt, ob ein Einschreiten erforderlich ist und welche Rechtsfolge oder Maßnahme erforderlich ist. Diese zweistufige Prüfung, die in die rechtlichen Kategorien von Tatbestand und Rechtsfolge einer behördlichen Ermächtigungsgrundlage aufgeteilt ist, zeichnet sich in vielen Fällen durch einen Beurteilungsspieldraum auf Tatbestandsebene und Ermessen auf der Rechtsfolgenebene aus. Kennzeichnend für diese beiden Elemente sind häufig unbestimmte Rechtsbegriffe innerhalb der Ermächtigungsgrundlage.<sup>4</sup> Die unbestimmten Rechtsbegriffe und die explizite Nichtregelung indizieren, dass dem Gesetzgeber, der eine Vielzahl von verschiedenen Lebenssachverhalten zu regulieren hatte, über deren Entfaltung detailliertes Wissen fehlte. Es handelt sich dabei um „ein Stück offengelassene Gesetzgebung“,<sup>5</sup> die Verwaltung und Rechtsprechung zur Schließung dieser gesetzlichen Wissenslücken anhält.

Typische unbestimmte Rechtsbegriffe im Verwaltungsrecht sind etwa die „öffentliche Sicherheit und Ordnung“ oder „schädliche Umwelteinwirkungen“, die durch eine lange Verwaltungs- und Rechtsprechungspraxis zwar präzisiert wurden, die sich jedoch ständig an technischen Fortschritt und Veränderungen der Le-

---

<sup>4</sup> Wobei sich Beurteilungsspieldraum häufig durch unbestimmte Rechtsbegriffe kennzeichnet, nicht jeder unbestimmte Rechtsbegriff auf Tatbestandsebene aber zu einem Beurteilungsspieldraum führt, vgl. HK-VerwR/Kyrill-Alexander Schwarz VwGO § 114 Rn. 56 ff.; Umgekehrt kann sich Ermessen in der Rechtsfolge auch auf andere Arten ausdrücken als durch unbestimmte Rechtsbegriffe, wie etwa durch „Kann“-Formulierungen oder ein trennscharfes Umreißen des Ermessensspieldraums.

<sup>5</sup> So die Formulierung in Hedemann, Flucht in die Generalklausel, 1933, S. 58.

bensemstände, etwa durch Feinstaubbelastung oder globale Erderwärmung, sowie an die verfügbaren Werkzeuge und Herausforderungen anpassen. Das Gleiche gilt für einen Begriff wie „die öffentliche Ordnung“, der im polizeirechtlichen Sinne die Gesamtheit der ungeschriebenen Verhaltensregeln<sup>6</sup> umschreibt und aufgrund sich verändernder sozialer und ethischer Anschauungen für ein geordnetes menschliches Zusammenleben einem steten zeitlichen, gesellschaftlichen und technischen Wandel unterliegt.<sup>7</sup> Verwaltungshandlung erfordert daher stets eine Anpassung an die Lebensrealität.

Der ständige Wandel der Lebenswirklichkeit ist eine Herausforderung für den Rechtsstaat, dessen Aufgabe es ist, eine Friedensordnung zu schaffen,<sup>8</sup> die wesentlich durch das Recht bestimmt wird. Eine sich wandelnde Verwaltungspraxis kann allerdings die Rechtssicherheit mindern und das berechtigte Interesse an einer verlässlichen Verwaltungsentscheidung beeinträchtigen. Gleichzeitig bietet ein erfolgreiches Wissenschafts- und Wissensmanagement die Chance, die Objektivierbarkeit zu verbessern und normative Wertungswidersprüche, die in einer rechtsstaatlichen Ordnung vermieden werden sollten, aufzulösen oder jedenfalls zu minimieren. Hinreichende Konsistenz rechtlicher Wertungen und administrativer Entscheidungen gelingt durch Kohärenz in der Systematik und Methodik.<sup>9</sup> Die geplante und methodische Generierung, Sammlung und Weitergabe von Wissen über Umwelt, Wirtschaft und Gesundheitsversorgung stellt dafür eine notwendige Voraussetzung dar. Schließlich können so unbestimmte Rechtsbegriffe oder im Gesetzgebungsprozess unvorhergesehene Gruppen von Lebenssachverhalten, die dementsprechend nicht geregelt worden sind und erst auf administrativer Ebene schärfer umrissen und im Zweifelsfall auch einer abweichenden Wertung unterzogen werden können.

Um der Bedeutung von Wissen im Verwaltungsverfahren gerecht zu werden, müssen Arten des Wissens und seine Struktur systematisiert werden.<sup>10</sup> Dabei ist zu beachten, dass Wissen je nach Fachbereich und Verwertungskontext unterschied-

---

<sup>6</sup> BVerfGE 69, 315 (352).

<sup>7</sup> Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Aufl. 2023, Rn. 69; BeckOK PolR Bayern/Holzner PAG Art. 2 Rn. 12.

<sup>8</sup> Schmidt-Aßmann, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 26 Der Rechtsstaat, Rn. 1.

<sup>9</sup> Schmidt-Aßmann, Kohärenz und Konsistenz des Verwaltungsrechtsschutzes, 2015, S. 6.

<sup>10</sup> „Wer Autorität in Anspruch nimmt, muß diese auf Wissen gründen“, Luhmann, Die Wissenschaft der Gesellschaft, 1990, S. 149, zit. N. Fassbender, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 76 Wissen als Grundlage staatlichen Handelns, Rn. 2.

lich definiert wird.<sup>11</sup> Grundlage für Wissen sind Daten und Information.<sup>12</sup> Informationen sind die Grundlage für Wissen und setzen sich aus Daten zusammen, die sich wiederum aus Zeichen zusammensetzen.<sup>13</sup> Die Information kann als ein austauschbares Zwischenprodukt verstanden werden, das im kommunikativen Prozess geteilt werden kann. Nach diesem Verständnis sind Informationen systemspezifisch aufgearbeitete Daten.<sup>14</sup> Die Daten lassen sich wiederum als „beobachtete Unterschiede“ beschreiben.<sup>15</sup> Im Verwaltungsprozess werden jedoch nicht nur Informationen ermittelt, sondern durch deren Kontextualisierung auch Wissen generiert.<sup>16</sup> Wissen kann im verwaltungsrechtlichen Kontext als ein Zusammenspiel von begrenzter Erfahrung, Werten, kontextbezogener Information und Expertenmeinungen begriffen werden.<sup>17</sup> Wissen geht somit aus einem Ordnungsprozess hervor.<sup>18</sup> Daher erzeugt Wissen auch bestimmte Strukturen und ist geeignet, diese auszuprägen und vorzugeben, wobei nicht alle Informationen geeignet sind, Wissen zu stiften.<sup>19</sup> Teilweise wird Wissen auch als Information ohne Überraschungswert verstanden, wobei der Überraschungswert im Zuge der Kontextualisierung verloren geht. Dieser kognitiv stilisierte Sinn wird in der jeweils aktuellen Kommunikation verfügbar gemacht und beeinflusst die Interpretation von Informationen, kann aber zugleich durch die Interpretationsleistung stabilisiert oder verändert werden.<sup>20</sup>

---

11 Wollenschläger, Wissensgenerierung im Verfahren, 2009, Teil 1, C. S. 29; Hagner, Ansichten der Wissenschaftsgeschichte, 2001.

12 Specker gen. Döhmann, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, 1. Aufl. 2021, § 23 Informationsverwaltung, Rn. 10 ff.

13 Krcmar, Informationsmanagement, 6. Aufl. 2015, S. 11; Rehäuser/Krcmar, Wissensmanagement im Unternehmen, in: Schreyögg/Conrad (Hrsg.), Wissensmanagement, 1996, S. 3 (12).

14 Wilke, Einführung in das systemische Wissensmanagement, 2007, S. 37.

15 Wilke, Einführung in das systemische Wissensmanagement, 2007, S. 37.

16 Kaiser, Wissensmanagement im Mehrebenensystem, in: Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), Governance von und durch Wissen, 2008, S. 217 ff. (220 f.); Trute, Wissen – Einleitende Bemerkungen, in: Röhl (Hrsg.), Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts, DV Beiheft 9, 2010, 11 (15).

17 Krcmar, Informationsmanagement, 6. Aufl. 2015, S. 19.

18 Trute, Wissen – Einleitende Bemerkungen, in: Röhl (Hrsg.), Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts, DV Beiheft 9, 2010, 11 (15); Vesting, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, § 20 Die Bedeutung von Information und Kommunikation für das Handeln der Verwaltung, 3. Aufl. 2022, Rn. 26 ff.; Hoffmann-Riem, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, in: Hoffmann-Riehm/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, 2000, S. 9 (12).

19 Hoffmann-Riem, Wissen, Recht und Innovation, in: Röhl (Hrsg.), Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts, Die Verwaltung 2010, Beiheft 9, S. 159 (160).

20 Vesting, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 20 Die Bedeutung von Information und Kommunikation für das Handeln der Verwaltung,

Je nach Art der zugrundeliegenden Information und Kontextualisierung kann zwischen verschiedenen Wissenstypen unterschieden werden.<sup>21</sup>

In der Grauzone zwischen Wissen und Nicht-Wissen befindet sich das unsichere Wissen.<sup>22</sup> Es handelt sich dabei zum großen Teil um eine Begleiterscheinung der Wissensgenerierung,<sup>23</sup> da in deren Kontext Informationen erhoben werden, die im betreffenden Kontext noch nicht eingeordnet werden können. Unsicheres Wissen kann im Verwaltungsverfahren aber dazu führen, dass die Folgen der staatlichen Entscheidungen nicht immer sicher abzuschätzen sind und damit zu Rechtsunsicherheit führen.<sup>24</sup> Aufgabe eines Rechtsstaats ist es folglich, das unsichere Wissen dadurch zu reduzieren, dass belastbare Informationen das unsichere Wissen in gesichertes Wissen transformieren.<sup>25</sup> Durch die komplexer werdenden Sachverhalte und durch die technologische Entwicklung nimmt unsicheres und ungesichertes Wissen tendenziell zu.

Die Wissensgenerierung erfordert die Beteiligung verschiedener Akteure, um die Informationsgrundlage zu erstellen. Daher können die Wissenstypen durch die Akteure erschlossen werden und es kann zwischen kollektiven und individuelle Wissen unterschieden werden. Kollektives Wissen wird verstanden als das aus dem Konsens der Gesellschaft als Ganzes resultierende Wissen, das auch als implizites Wissen beschrieben werden kann.<sup>26</sup> Individuelles Wissen, das an Einzelpersonen oder eine bestimmte, in sich geschlossene Gruppe gebunden ist, kann als explizites Wissen kategorisiert werden.<sup>27</sup>

---

Rn. 26ff.; Trute, Wissen – Einleitende Bemerkungen, in: Röhl (Hrsg.), Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts, DV Beiheft 9, 2010, 11 (15–16).

**21** Trute, Wissen – Einleitende Bemerkungen, in: Röhl (Hrsg.), Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts, DV Beiheft 9, 2010, 11 (17); Schütz/Luckmann, Strukturen der Lebenswelt 2003, S. 140 ff.; Knoblauch, Wissenssoziologie, 2. Aufl. 2005, S. 146 ff.

**22** Engel/Halfmann/Schulte, Einleitung, in: Engel/Halfmann/Schulte (Hrsg.), Wissen, Nichtwissen, unsicheres Wissen, 2002, S. 10.

**23** Engel/Halfmann/Schulte, Einleitung, in: Engel/Halfmann/Schulte (Hrsg.), Wissen, Nichtwissen, unsicheres Wissen, 2002, S. 10.

**24** Scherzberg, Wissen, Nichtwissen und Ungewissheit im Recht, in: Engel/Halfmann/Schulte (Hrsg.), Wissen, Nichtwissen, unsicheres Wissen, 2002, S. 10 (114 ff.).

**25** Spiecker gen. Döhmann, Die informationelle Inanspruchnahme des Bürgers im Verwaltungsverfahren: Der Amtsermittlungsgrundsatz nach § 24 VwVfG, in: Spiecker gen. Döhmann/Collin (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, 2008, S. 196 (206 f.).

**26** Schuppert, Wissen, Governance, Recht, 2019, S. 38ff.

**27** Schweichhart, Modellierung persönlichen und privaten Wissens, 1996, S. 35 ff.

Explizites und implizites Wissen<sup>28</sup> setzen direkt auf der Kommunikationsebene an: Während impliziertes Wissen vorausgesetzt und als Erfahrungswissen nicht ausdrücklich kommuniziert wird,<sup>29</sup> wird das explizite Wissen spezifisch und genau kommuniziert und weitergegeben. Explizites Wissen ist ein ausgesprochenes, formuliertes und dokumentiertes Wissen.<sup>30</sup> Hierunter fällt auch staatliches Wissen. Im Allgemeinen wird man mit Mitteln des Verfahrensrechts versuchen, die Bedeutung des impliziten Wissens in staatlichen Entscheidungsprozessen möglichst gering zu halten, da nur das explizite Wissen voll belastbar ist.<sup>31</sup> Hinzu kommt, dass implizites Wissen nur schwer transferiert und damit erhalten werden kann, da es sich in erster Linie um Erfahrungswissen handelt. Es kann aber von individuellem Wissen in explizites Wissen überführt werden<sup>32</sup> bspw. durch Dokumentation. Allerdings wird das implizite Wissen insbesondere bei Abwägungsprozessen und der Ermessensausübung zum Tragen kommen.

Obwohl die Implementierung und konkrete Umsetzung strukturierter Wissensgenerierung aufgrund seiner Vorläufigkeit, Dynamik und fehlenden Stabilität eine Herausforderung darstellen kann,<sup>33</sup> woht dem Rechtssystem der Union ein klarer normativer Auftrag zur Schaffung einer solchen Methodik inne. Dies ermöglicht die Nutzung von Wissen zur Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe oder zur Präzisierung oder Korrektur von im Gesetzgebungsverfahren auf Verwaltungsebene unvorhergesehenen Lebenssachverhalten. Dieser gesetzgeberische Auftrag zur systematischen Verwertung von Information zeichnet sich durch eine klare Benennung der Wissenschaft als Ziel der Union aus, etwa in Art. 3 Abs. 3 S. 3 AEUV, Art. 2 EUV oder Art. 179 AEUV. Hinzu kommt, dass Forschung auch über die Forschungsfreiheit nach Art. 13 GRCh einen wichtigen Stellenwert innehat.

---

**28** Nach Polanyi, Personal Knowledge, 1958; Willke, Einführung in das systemische Wissensmanagement, 2004, S. 35; Trute, Wissen – Einleitende Bemerkungen, in: Röhl (Hrsg.), Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts, DV Beiheft 9, 2010, 11 (19); Kluth, Die Strukturierung von Wissensgenerierung, in: Spiecker gen. Döhmann/Collin, Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, 2008, S. 73 (77).

**29** Hoffmann-Riem, Wissen als Risiko – Unwissen als Chance, in: Hoffmann-Riem (Hrsg.), Offene Rechtswissenschaft, S. 131 (138 ff.); Burkert/Eppler, MMR 1999, 627 (629 f.).

**30** Trute, Wissen – Einleitende Bemerkungen, in: Röhl (Hrsg.), Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts, DV Beiheft 9, 2010, 11 (19); Kluth, Die Strukturierung von Wissensgenerierung, in: Spiecker gen. Döhmann/Collin, Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, 2008, S. 73 (77).

**31** Fassbender, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. 2006, § 76 Wissen als Grundlage staatlichen Handelns, Rn. 9.

**32** Kluth, Die Strukturierung von Wissensgenerierung, in: Spiecker gen. Döhmann/Collin, Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, 2008, S. 73 (77).

**33** Röhl, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2022, § 30 Ausgewählte Verwaltungsverfahren, Rn. 1ff.; Scherzberg, VerwArch, Bd. 84 (1993), 484 (500).

Forschungsfreiheit garantiert eine umfassende und objektive Suche nach Erkenntnis und Wahrheit, die auf einem planmäßigen und methodischen Vorgehen basiert, um eine korrekte und verlässliche Wissensbasis zu schaffen.<sup>34</sup> Eine Einschränkung der Forschungsfreiheit kann zu irreführenden Ergebnissen führen, was die Integrität von wissenschaftlichem Wissen beeinträchtigen kann.<sup>35</sup> Gleichzeitig hat die Verwirklichung eines Raums der Forschung nicht nur einen Selbstzweck, wie er sich etwa in wissenschaftlicher Neugier Einzelner ausdrücken kann. Staatliche Ziele und Prinzipien haben stets eine dienende Funktion, die Freiheit und Sicherheit der im Staat lebenden Menschen zu gewährleisten und sowohl ihre Gleichheit, Gesundheit und Lebensgrundlagen in hinreichendem Maße sicherzustellen.<sup>36</sup> Diese Zusammenschau der Norm stellt in erster Linie ein Abwehrrecht der Wissenschaft gegen staatliche Eingriffe dar, in zweiter Linie einen Auftrag zur Förderung der wissensgestützten Infrastruktur, in dritter Linie aber gleichsam ein Bekenntnis zur „wissensgestützten Rationalität des Staatshandelns“<sup>37</sup> durch effektive Nutzung der durch Freiheit und Geldmittel geförderten Wissensinfrastruktur.

Dieser Gedanke hat sich maßgeblich aus den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten heraus entwickelt und ist durch die Werte und Ziele der Europäischen Union aus Art. 3 EUV normativ verankert. An diesen Werten muss sich daher auch die Verwirklichung und praktische Implementierung des Unionsrechts orientieren.<sup>38</sup> Sie ist stets als Auslegungshilfe der unbestimmten Rechtsbegriffe heranzuziehen und damit auch Teil des behördlichen Beurteilungs- und Abwägungsprozesses bei der Verwirklichung des Unionsrechts.<sup>39</sup>

Der Schutz der Grundrechte muss bei Verwaltungsentscheidungen beachtet werden und sich stets an der Lebenswirklichkeit der Betroffenen ausrichten.<sup>40</sup> Dies setzt die Kenntnis aller beurteilungs- und abwägungsrelevanten Umstände voraus. Jedes behördliche Tätigwerden und Nichttätigwerden muss hinreichend begründet sein, was die Kenntnis des Sachverhalts und der Wirksamkeit von Maßnahmen

---

34 Häufig in Anlehnung an die Definition des BVerfGE 35, 79 (113), etwa Groeben, von der/Schwarze/Hatje/Augsberg GRC Art. 13 Rn. 5.

35 Zur Bedeutung wissenschaftlicher Richtigkeit im Rahmen der Forschungsfreiheit vgl. Dürig/Herzog/Scholz/Gärditz GG Art. 5 Abs. 3 Rn. 17ff.

36 Merten, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, 1. Aufl. 2006, § 27 Das Prinzip Freiheit im Gefüge der Staatsfundamentalbestimmungen, Rn. 48 ff.

37 Fassbender, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2006, § 76 Wissen als Grundlage staatlichen Handelns, Rn. 128.

38 Calliess/Ruffert/Ruffert EU-Vertrag (Lissabon) Art. 3 Rn. 7ff.

39 Calliess/Ruffert/Ruffert EU-Vertrag (Lissabon) Art. 3 Rn. 9.

40 Merten, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, 1. Aufl. 2009, § 56 Grundrechtlicher Schutzbereich, Rn. 39.

voraussetzt.<sup>41</sup> Die Verwaltung muss zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit als wesentliches Element der Rechtsstaatlichkeit prüfen, ob es mildere, wirksamere oder geeignetere Maßnahmen gibt, um das angestrebte Ziel zu erreichen.<sup>42</sup> Diese wesentlichen Prinzipien, die dem Grundrechtsschutz und der Verwirklichung des Rechtsstaates dienen, werden im europäischen System traditionell durch Gewaltenteilung und Gewaltenkooperation gelöst. Dies erfordert klare Kompetenzabgrenzungen für die Behörden insbesondere in horizontaler, aber auch in vertikaler Hinsicht, insbesondere im Hinblick auf gesammeltes Wissen. Wissen über betroffene Personen ist nach Art. 8 GRCh grundrechtsrelevant,<sup>43</sup> ebenso das Wissen über wirtschaftliche Daten von Unternehmen und Berufstätigen im Rahmen der Berufsfreiheit nach Art. 15 GRCh und der unternehmerischen Freiheit nach Art. 16 GRCh.<sup>44</sup> Das versetzt die Behörde in die Position, so viel Wissen wie notwendig zu erheben, jedoch nicht mehr als nötig.<sup>45</sup>

Im Rahmen der Umsetzung des Unionsrechts ist die Europäische Union angehalten, eine Infrastruktur für die Weitergabe von Wissen zu schaffen und muss auch gleichzeitig die Grenzen der Wissensweitergabe definieren. Sie muss zur Schaffung des „Raums der Forschung“ nach Art. 179 Abs. 1 AEUV Infrastruktur fördern, Wissensaustausch für die Mitgliedsstaaten, aber auch unter den Mitgliedstaaten sicherzustellen.<sup>46</sup> Aufgrund des *effet utile* kann sie diesen Datenaustausch auch grundsätzlich sicherstellen; dies geht aufgrund des Prinzips der begrenzten Einzelmächtigungen allerdings nur innerhalb der Kompetenzgrenzen der Europäischen Union.<sup>47</sup> Die Kompetenzen der Union sind im Wesentlichen in Art. 2–6 AEUV zusammengefasst; Kompetenzzuweisungen finden sich allerdings in den Verträgen verstreut. Außerhalb des Prinzips der begrenzten Einzeler-

---

<sup>41</sup> Ansonsten wäre eine Untätigkeitsklage nach § 75 VwGO statthaft, vgl. Schoch/Schneider/Porsch VwGO § 75 Rn. 7ff.

<sup>42</sup> Petersen, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. III, 1. Auflage 2022 § 73 Verhältnismäßigkeit, Rn. 30 ff; Schlink, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, in: Dreier/Badura (Hrsg.), Festschrift für 50 Jahre BVerfG, 2001, Bd. 2, S. 445 (449 ff.).

<sup>43</sup> Jedenfalls dann, wenn es ihnen konkret zugeordnet werden kann, vgl. Hornung, Erosion traditioneller Prinzipien des Datenschutzrechts durch Big Data, in: Hoffman-Riem (Hrsg.), Big Data – Regulative Herausforderungen, 2018, S. 81 ff. (94); Müller, MMR 2020, 355 (357).

<sup>44</sup> Aufgrund des fehlenden Personenbezugs ist jedenfalls Art. 8 GRCh nicht auf juristische Personen des Privatrechts anwendbar, was jedoch nicht abschließend vom EuGH entschieden ist, Stern/Sachs/Johlen GRCh Art. 8 Rn. 25 ff.

<sup>45</sup> Demgegenüber können über Personen nicht einfach Daten auf Vorrat gespeichert werden, weil sie irgendwann mal effektiv zur Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung eingesetzt werden könnten, siehe zur deutschen Vorratsdatenspeicherung EuGH, Urteil vom 20.09.2022 – C-793/19, C-794/19 (Bundesrepublik Deutschland/SpaceNet AG ua), ECLI:EU:C:2022:854.

<sup>46</sup> Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV/Frenz AEUV Art. 179 Rn. 11 ff.

<sup>47</sup> Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair/Geiger/Kirchmair EUV Art. 5 Rn. 3, 4.

mächtigung ist die Union im Wesentlichen durch die Grundrechtecharta (Art. 6 Abs. 1 EUV) und das Rechtmäßigkeitsprinzip begrenzt.<sup>48</sup>

Das allgemeine Verwaltungsrecht gehört allerdings nach Art. 3 bis 6 AEUV nicht zu den Zuständigkeiten der Union. Es handelt sich dabei um eines der Kerngebiete der mitgliedstaatlichen Verantwortung. Insofern sind die Einflussmöglichkeiten der Europäischen Union auf administratives Handeln der Mitgliedstaaten begrenzt.<sup>49</sup> Ihr wird in Art. 6 Buchst. g AEUV lediglich eine Unterstützungscompetenz im Bereich der Verwaltungszusammenarbeit gewährt.<sup>50</sup> Kooperationen von Institutionen der Union und der Mitgliedstaaten können so ausgeformt werden, um eine effektive, gleichmäßige und zweckgerichtete Umsetzung des Unionsrechts zu gewährleisten.<sup>51</sup> Die Europäische Union kann zudem auch in anderen Bereichen, die der primären Regelungsbefugnis der Mitgliedsstaaten angehören, nach Art. 2, Art. 5 und Art. 6 AEUV unterstützen, koordinierend und ergänzend eingreifen.<sup>52</sup> Nach Art. 197 Abs. 2 AEUV kann die Europäische Union zur Gewährleistung des gemeinsamen Interesses Verwaltungskooperationen etwa zur Sicherung des Wettbewerbs im Binnenmarkt, im Umweltrecht oder im Bereich der Vergabe europäischer Finanzmittel organisieren und Maßnahmen unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung mitgliedstaatlicher Rechtsvorschriften erlassen.<sup>53</sup> Nach diesen Prinzipien sind Kompetenz- und Wissenszentren der Europäischen Union strukturiert. Die mitgliedstaatlichen Behörden können etwa in den Bereichen der Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft oder im Katastrophenschutz auf Wissenssysteme der Europäischen Union zurückgreifen und so die eigene, nationale Verwaltung stärken.

Ansonsten ist die Kompetenzausübung der Europäischen Union nach Art. 5 Abs. 3 EUV subsidiär.<sup>54</sup> Die Europäische Union kann dann Regelungen treffen, soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf lokaler Ebene ausreichend erreicht werden können, die Mitgliedstaaten also nicht ausreichend in der Lage sind, und wenn die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf

---

48 Calliess/Ruffert/Kingreen EU-Vertrag (Lissabon) Art. 6 Rn. 3–7; Wendel, EuR 2022, 327, 354 ff.

49 Ludwigs, in: Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 1. Aufl. 2021, § 36 Europäischer Verwaltungsverbund, Rn. 4.

50 Kern der Kompetenzvorschrift über die Verwaltungszusammenarbeit (Art. 197 Abs. 1 AEUV) ist die effektive Durchführung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten, wodurch die Union ihre Mitgliedstaaten unterstützen kann, und die als wegweisend für die Entwicklung eines Europäischen Verwaltungsrechts angesehen wird, vgl. Groeben, von der/Schwarze/Obwexer AEUV Art. 6 Rn. 27, 28.

51 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Nettesheim AEUV Art. 6 Rn. 27, 28.

52 Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair/Kotzur AEUV Art. 2 Rn. 2ff.; Art. 5 Rn. 3; Art. 6 Rn. 1ff.

53 Calliess/Ruffert/Ruffert AEUV Art. 197 Rn. 21.

54 Von Bogdandy/Hering, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 25 Die Informationsbeziehungen im europäischen Verwaltungsverbund, Rn. 16.

Unionsebene besser zu verwirklichen sind.<sup>55</sup> Bei der Ausübung ihrer Regelungskompetenz hat die Europäische Union nach Art. 5 Abs. 4 AEUV auch bei ihren ausschließlichen Zuständigkeiten den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren.<sup>56</sup> Jede Maßnahme der Europäischen Union, einschließlich der Legislativakte, muss das mildeste Mittel bei gleicher Effektivität bleiben.<sup>57</sup> Bei der Einrichtung von Wissens- und Kompetenzzentren nutzt die Europäische Union aber gerade das mildeste Mittel, da weder die Gesetzgebung noch Verwaltungsstrukturen der Mitgliedstaaten angepasst werden müssen. Sie greift nicht in die hoheitlichen Befugnisse der Mitgliedstaaten ein und verringert die Intensität von Grundrechtseingriffen der Unionsbürger.<sup>58</sup> Im Gegenteil: Sie unterstützt die Mitgliedsstaaten bei der Ausübung ihrer eigenen Verwaltung und sorgt so für eine effektivere Verwirklichung der Grundrechte, Staatsziele und Werte. Wenn die Europäische Union die Rechte der Mitgliedstaaten und Bürger sogar einschränken kann, muss sie im Rahmen der Subsidiarität unter weniger strengen Bedingungen erst recht unterstützend handeln können.

Im Rahmen des Vollzugs spielt die Kompetenzausübung eine wichtige Rolle. Der Regelfall ist der indirekte Vollzug nach Art. 291 Abs. 1 und 2 AEUV.<sup>59</sup> Es kann jedoch Situationen geben, in denen ein direkter Vollzug ausnahmsweise erforderlich ist, um eine einheitliche Umsetzung der verbindlichen Rechtsakte der Europäischen Union zu gewährleisten.<sup>60</sup> Besteht eine konkrete Gefahr für die Verwirklichung eines europäischen Gemeinwohls, das zu den Prioritäten der Europäischen Union zählt und dessen Verwirklichung für das Funktionieren einer Politik von zentraler Bedeutung ist, ist auch eine Auslagerung des Verwaltungsvollzugs, insbesondere durch Agenturen der Europäischen Union möglich.<sup>61</sup>

---

55 Das Positivkriterium im Subsidiaritätsprotokoll verlangt, dass die Feststellung, ob ein Ziel der Union besser auf Unionsebene erreicht werden kann, auf qualitativen und quantitativen Kriterien beruht, wobei die Maßnahmen auf Unionsebene gegenüber den Maßnahmen der Mitgliedstaaten einen klaren Mehrwert bieten müssen, vgl. Calliess/Ruffert/Calliess EU-Vertrag (Lissabon) Art. 5 Rn. 40.

56 Craig, EU Administrative Law, 3. Aufl. 2019, S. 642 ff.

57 Jarass GrCh EU-Grundrechte-Charta Art. 52 Rn. 34; Grabitz/Hilf/Nettesheim/Bast EUV Art. 5 Rn. 69, 69a.

58 Von Bogdandy/Hering, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 25 Die Informationsbeziehungen im europäischen Verwaltungsverbund, Rn. 16.

59 Groeben, von der/Schwarze/Kadelbach EUV Art. 5 Rn. 21; Ludwigs, NVwZ 2018, 1417 (1418 ff.).

60 Kahl, Der Staat (50), 2011, 353 (353 ff.).

61 Am Beispiel der Pandemiekämpfung Calliess, NVwZ 2021, 505 (505 ff.).

Bei der Umsetzung von Unionsrecht auf nationaler Ebene ist dessen Erfüllung zu kontrollieren.<sup>62</sup> Mischformen von indirektem und direktem Vollzug gibt es auch durch die Zusammenarbeit von Organen der Europäischen Union und mitgliedstaatlichen Behörden im Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit.<sup>63</sup> Schließlich kann auch der Vollzug nationaler Verwaltungsentscheidungen grenzüberschreitende Auswirkungen haben.<sup>64</sup> Bei der Ausübung von Vollzugskompetenzen müssen daher die verschiedenen Faktoren und Interessen sorgfältig abgewogen werden. Die Verantwortung für die Umsetzung der verbindlichen Rechtsakte der Europäischen Union ist zwischen der Eigenverwaltung der Europäischen Union, den Verwaltungen der Mitgliedstaaten und den Kooperations- und Verbundstrukturen aufgeteilt.<sup>65</sup> Dabei müssen verschiedene Aspekte wie direkter und indirekter Vollzug von Rechtsakten berücksichtigt werden.<sup>66</sup> Der indirekte Vollzug kann im Hinblick auf die konkreten Vollzugsmaßnahmen komplexer sein als der direkte Vollzug, da sich die Ausgestaltung der Verwaltungsverfahren weitgehend nach dem Recht der Mitgliedstaaten richten und von der mitgliedstaatlichen Verwaltungsstruktur inhärent abhängig ist.<sup>67</sup> Dies umfasst die Auslegung, Konkretisierung und Ausfüllung von Ermessensspielräumen, auch was die Informationsverarbeitung und Wissensgenerierung betrifft. Bei der Anwendung des mitgliedstaatlichen Rechts ist jedoch auf Effektivität und Äquivalenz zu achten.

Fraglich ist, ob die Europäische Union die Kompetenz hat, das Verfahrensrecht für den indirekten Vollzug zu kodifizieren. Dabei sind Art. 197 Abs. 2 S. 4 AEUV, das Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip sowie die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen und das Effektivitäts- und das Äquivalenzprinzip zu beachten.<sup>68</sup> Die Anwendung des mitgliedstaatlichen

---

<sup>62</sup> Und ggf. ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV einzuleiten, Steger, Verwaltungsgrundsätze, in: Schöbener, Europarecht, 1. Aufl. 2019, III. Richterliche Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen, Rn. 3067.

<sup>63</sup> Zum Instrumentenmix bestehend aus Informationsaustausch, Amtshilfe, Zustimmungs-, Veto-, Weisungs- und Selbsteintrittsrechten vgl. Ludwigs, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 1. Aufl. 2021, § 36 Europäischer Verwaltungsverbund, Rn. 32 ff.

<sup>64</sup> Zum transnationalen Verwaltungsakt vgl. Ludwigs, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 1. Aufl. 2021, § 36 Europäischer Verwaltungsverbund, Rn. 28 ff.

<sup>65</sup> Wobei die Mischformen zwischen direktem und indirektem Vollzug nicht zwingend eine eigene Art des Vollzugs darstellen, sondern lediglich eine Form von „integrativer Überlagerung“ durch Kooperation und Koordination im Verwaltungsverbund, Kahl, Der Staat 50 (2011), 353 (356 f.).

<sup>66</sup> Calliess, in: Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 1. Aufl. 2021, § 34 Kompetenzausübung, Rn. 1ff.

<sup>67</sup> Sommer, Verwaltungskooperation am Beispiel administrativer Informationsverfahren im Europäischen Umweltrecht, 2003, S. 477 ff.

<sup>68</sup> Kahl, Der Staat 50 (2011), 353 (353 f.).

Verwaltungsrechts darf die Wirksamkeit des Unionsrechts nicht unmöglich machen oder übermäßig erschweren.<sup>69</sup> Zudem sollte es nicht zu einer unterschiedlichen Behandlung von unionsrechtlichen und nationalen Sachverhalten zu Lasten des Unionsrechts kommen.<sup>70</sup>

Dies gilt zum Beispiel im Hinblick auf Maßnahmen, die die Europäische Union sektorspezifisch und allgemein zur Unterstützung wissenschaftlicher Erkenntnisse bei der Politikgestaltung definiert.<sup>71</sup> So profitieren beispielsweise die Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung und die Regierungen der Mitgliedstaaten von einem internen Forschungsnetzwerk, dem Wissens- und Innovationssystem für die Landwirtschaft, und der Europäischen Innovationspartnerschaft für landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit.<sup>72</sup> Die Generaldirektion Energie, die Generaldirektion Forschung und Innovation und die Gemeinsame Forschungsstelle (GFS) haben den Strategieplan für Energietechnologie aufgestellt, der die Akteure aus Forschung und Industrie mit den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union zusammenbringt, um Forschungs- und Innovationsstrategien für saubere Energietechnologien zu definieren.<sup>73</sup> Die Generaldirektion Umwelt hat den Science for Environment Policy News Alert Service eingerichtet.<sup>74</sup> Im Jahr 2021 wurde durch Art. 3 des Europäischen Klimagesetzes der Europäische Wissenschaftliche Beirat zum Klimawandel eingerichtet, der die Union mit unabhängiger wissenschaftlicher Beratung und Berichten über die Politik der Europäischen Union, die Klimaziele und die indikativen Treibhausgasbudgets sowie deren Vereinbarkeit mit dem Europäischen Klimagesetz und den internationalen Verpflichtungen der Europäischen Union im Rahmen des Pariser Abkommens versorgen soll.<sup>75</sup> Das kürzlich gestartete Gemeinsame Europäische Forschungsprogramm „One Health“ zielt darauf ab, einen nachhaltigen europäischen „One Health-Rahmen“ zu schaffen, indem Programme in medizinischen,

---

<sup>69</sup> Ludwigs, NVwZ 2018, 1417 (1418).

<sup>70</sup> Ludwigs, NVwZ 2018, 1417 (1418).

<sup>71</sup> Für die nachfolgenden Erläuterungen s. zusammenfassend: Commission Staff Working Document, Supporting and connecting policymaking in the Member States with scientific research, 25.10.2022, SWD(2022) 346 final.

<sup>72</sup> EU CAP Network, Bewertung von AKIS, [https://eu-cap-network.ec.europa.eu/evaluation-akis\\_de](https://eu-cap-network.ec.europa.eu/evaluation-akis_de) (zuletzt abgerufen am 8. Mai 2023).

<sup>73</sup> EU-Kommission, Mitteilung vom 22.11.2007, Ein Europäischer Strategieplan für Energietechnologie (SET-Plan) – „Der Weg zu einer kohlenstoffarmen Zukunft“, SEK 2007, 1508.

<sup>74</sup> EU-Kommission, Science for Environment Policy – All News, [https://environment.ec.europa.eu/research-and-innovation/science-environment-policy/all-news\\_de](https://environment.ec.europa.eu/research-and-innovation/science-environment-policy/all-news_de) (zuletzt abgerufen am 8. Mai 2023).

<sup>75</sup> EEA, Mitteilung vom 24.03.2022, New European Scientific Advisory Board on Climate Change appointed, <https://www.eea.europa.eu/highlights/new-european-scientific-advisory-board> (zuletzt abgerufen am 8. Mai 2023).

veterinärmedizinischen und Lebensmittelinstituten durch gemeinsame Forschungsplanung integriert und aufeinander abgestimmt werden.<sup>76</sup> Die Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe hat vor Kurzem zusammen mit den Mitgliedstaaten das Wissensnetz der Europäischen Union für den Katastrophenschutz eingerichtet, das die Akteure des Katastrophenschutzes und des Katastrophenmanagements zusammenbringt, damit sie zusammenarbeiten, kooperieren und voneinander lernen können, um die Katastrophenabwehrkapazitäten der Europäischen Union insgesamt zu stärken.<sup>77</sup> Dabei kann die Bildung von Notfallteams etwa im Katastrophenschutz den Mitgliedstaaten überlassen werden.<sup>78</sup> Die Einzelheiten der Zusammenarbeit können an die in den Mitgliedstaaten bestehenden Behörden angepasst werden und es müssen nicht notwendigerweise neue Behörden geschaffen werden. An diesen Beispielen wird die Rolle der Europäischen Union als Schnittstelle des Wissens deutlich, die den Austausch von Erkenntnissen zwischen mitgliedstaatlichen Behörden optimiert.

In diesem Zusammenhang stellt die Verbesserung der Verbindungen und Beziehungen zwischen Akteuren und Organisationen sowohl im Hinblick auf den Austausch von Forschungsdaten als auch die Kommunikation eine Herausforderung für die Europäische Union dar. Die Europäische Union hat Maßnahmen ergriffen, die dazu beitragen können, die Verbindungen und Beziehungen innerhalb und zwischen den nationalen Systemen zu stärken und sie auch mit den relevanten Stellen auf Ebene der Europäischen Union zu verbinden. Das GFS-Projekt „Science-for-Policy Ecosystems“ kartiert seit 2020 die Strukturen, Prozesse und Netze der Wissenschaft für die Politik in den Mitgliedstaaten.<sup>79</sup> Gemeinsam mit der GD REFORM entwickelt die GFS außerdem einen Bewertungsrahmen für die institutionelle Kapazität zur faktengestützten Politikgestaltung in den Verwaltungen der

---

<sup>76</sup> ANSES, ANSES will coordinate an European Joint Programme on „One Health“, a European research programme on foodborne zoonoses, <https://www.anses.fr/en/content/anses-will-coordinate-european-joint-programme-one-health-european-research-programme-0> (zuletzt abgerufen am 8. Mai 2023).

<sup>77</sup> Beschluss (EU) 2019/420 des Parlaments und des Rates vom 13.3.2019, ABl. 2019, Nr. L 77/I/1; Calliess/Ruffert/Calliess AEUV Art. 196 Rn. 9, EU-Kommission, EU-Wissensnetz für Katastrophenschutz, [https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/system/files/2020-11/ucpkn\\_2-pager-de.pdf](https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/system/files/2020-11/ucpkn_2-pager-de.pdf) (zuletzt abgerufen am 8. Mai 2023).

<sup>78</sup> Beschluss (EU) 2019/420 des Parlaments und des Rates vom 13.3.2019, ABl. 2019, Nr. L 77/I/1; Calliess/Ruffert/Calliess AEUV Art. 196 Rn. 9.

<sup>79</sup> EU-Kommission, Science for Policy Ecosystems, [https://knowledge4policy.ec.europa.eu/evidence-informed-policy-making/topic/science-policy-ecosystems\\_en](https://knowledge4policy.ec.europa.eu/evidence-informed-policy-making/topic/science-policy-ecosystems_en) (zuletzt abgerufen am 3. Mai 2023).

Mitgliedstaaten.<sup>80</sup> Die Ermittlung und der Austausch bewährter Verfahren bei der Verknüpfung von Politik und Wissenschaft ist ebenfalls von entscheidender Bedeutung für die Unterstützung der Mitgliedstaaten. Ein Beispiel dafür ist ein Live-Repository, in dem die Mitgliedstaaten und Interessengruppen ihre bewährten Verfahren zur Nutzung von Wissen in verschiedenen Bereichen austauschen.<sup>81</sup>

Auf der politischen Seite ist die Stärkung der Kapazitäten der öffentlichen Verwaltung für eine besser informierte Politikgestaltung ein Thema, das von dem von der GD REFORM verwalteten Instrument für technische Unterstützung (TSI) ausgehen wird.<sup>82</sup> Das mit 864 Millionen Euro für den Zeitraum 2021–2027 ausgestattete Instrument stellt den EU-Mitgliedstaaten maßgeschneidertes technisches Fachwissen für die Gestaltung und Umsetzung von Strukturreformen zur Verfügung.<sup>83</sup> TSI-Projekte, wie das bevorstehende Projekt „Aufbau von Kapazitäten für eine evidenzbasierte Politikgestaltung in Governance und öffentlichen Verwaltungen in einem Europa nach der Pandemie“ (2022–2024) mit sieben teilnehmenden Mitgliedstaaten, kombinieren eine Mischung aus von Experten geleiteten diagnostischen Bewertungen der Kapazitäten mit der Entwicklung von Politikempfehlungen und konkreten Vernetzungs- und Kapazitätsaufbaumaßnahmen.<sup>84</sup> Im Rahmen der Regionalpolitik zielen der Europäische Fonds für regionale Entwicklung, der Europäische Sozialfonds Plus und der Kohäsionsfonds darauf ab, den wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsbedarf in allen EU-Regionen und für alle betroffenen Bevölkerungsgruppen zu decken.<sup>85</sup> Dazu gehört auch die Unterstützung des Kapazitätsaufbaus und der Zusammenarbeit mit Partnern, einschließlich der öffentlichen Verwaltung.<sup>86</sup>

Für die Zukunft plant die Europäische Union, die Entwicklung besserer Verbindungen und Beziehungen innerhalb und zwischen nationalen Ökosystemen der

---

<sup>80</sup> European Commission, Directorate-General for Structural Reform Support, Mackie, I., Fobé, E., Škarica, M. et al., Evidence-informed policy making: Building a conceptual model and developing indicators, Report for European Public Administration Country Knowledge (EUPACK 2021); 2022

<sup>81</sup> Repository of best practices on the Knowledge Valorisation Platform, <https://europa.eu/tNdPR4> (zuletzt abgerufen am 10. September 2023).

<sup>82</sup> Für weiterführende Informationen s. <https://europa.eu/m86QbD> (zuletzt abgerufen am 10. September 2023).

<sup>83</sup> Commission Staff Working Document, Supporting and connecting policymaking in the Member States with scientific research, 25.10.2022, SWD(2022) 346 final, S. 21.

<sup>84</sup> Commission Staff Working Document, Supporting and connecting policymaking in the Member States with scientific research, 25.10.2022, SWD(2022) 346 final, S. 21.

<sup>85</sup> Grabitz/Hilf/Nettesheim/Kingreen AEUV Art. 162 Rn. 18 ff.; Grabitz/Hilf/Nettesheim/Kern/C. Eggers AEUV Art. 177 Rn. 73 ff.

<sup>86</sup> Für weiterführende Informationen s. <https://europa.eu/Cd8CDG> (zuletzt abgerufen am 10. September 2023).

wissenschaftlichen Politikberatung zu unterstützen, z.B. durch die Stärkung organisationsübergreifender Netzwerke.<sup>87</sup> Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten Unterstützung beantragen, um den Aufbau von Kapazitäten für eine faktengestützte Politikgestaltung zu verbessern, unter anderem durch länderübergreifende Projekte, die die Schaffung von Synergien und Netzwerken von Wissenschaftlern und politischen Entscheidungsträgern gewährleisten.<sup>88</sup> Die Europäische Union plant auch die weitere Unterstützung bestehender wissenschaftlicher Netzwerke in den Mitgliedstaaten, da diese Netzwerke bei der wissenschaftlichen Beratung der politischen Entscheidungsträger noch effektiver werden könnten, z.B. durch eine stärkere Interaktion mit öffentlichen Verwaltungen als Expertengruppen.<sup>89</sup> Darüber hinaus wird die Entwicklung von Stipendien- und Outreach-Programmen für Wissenschaftler in öffentlichen Verwaltungen zur Förderung der sektorübergreifenden Mobilität und der analytischen Fähigkeiten im öffentlichen Dienst unterstützt.<sup>90</sup> Auch die Schaffung anderer Möglichkeiten des Wissensaustauschs, wie z.B. Innovationscamps und Pairing-Programme zur Erleichterung der Vernetzung zwischen Wissenschaftlern und politischen Entscheidungsträgern, ist vorgesehen, einschließlich Modalitäten, die es politischen Entscheidungsträgern ermöglichen, wissenschaftliche Einrichtungen zu besuchen und mit Wissenschaftlern zu diskutieren.<sup>91</sup> Nicht zuletzt ist eine Beteiligung an den Aktivitäten der Kommission zur Entwicklung von Verhaltenskodizes für Akteure im Forschungs- und Innovationsökosystem geplant, um Leitlinien für die Umsetzung spezifischer Bereiche der Wissensnutzung zu geben, wie z.B. einen Verhaltenskodex für die Nutzung wissenschaftlicher Erkenntnisse im politischen Entscheidungsprozess.<sup>92</sup>

Anhand dieser Beispiele zeigt sich, dass die Kompetenz der Europäischen Union im Verwaltungsrecht klar auf dem Austausch von Wissen auf gleich mehreren Gebieten liegt. Sie kann Netzwerke, Strukturen und Prozesse aufbauen, die Vorbereitungen im Katastrophenschutz, eine Verbesserung der Gesundheitsversorgung und eine effektive Bekämpfung des Klimawandels vor Ort ermöglichen. Sie kann die Wissenschaft auf der einen Seite durch Projekte, Richtlinienprogramme,

---

<sup>87</sup> Etwa über das Programm Horizon Europe nach der VO 2021/695, Abl. L 170 S. 1.

<sup>88</sup> Etwa durch den Scientific Advisory Mechanism (SAM) und damit in Verbindung stehend dem Science Advice for Policy by European Academies (SAPEA).

<sup>89</sup> Weiterführend s. Commission Staff Working Document, Supporting and connecting policymaking in the Member States with scientific research, 25.10.2022, SWD(2022) 346 final, S. 24f.

<sup>90</sup> Commission Staff Working Document, Supporting and connecting policymaking in the Member States with scientific research, 25.10.2022, SWD(2022) 346 final, S. 38.

<sup>91</sup> Commission Staff Working Document, Supporting and connecting policymaking in the Member States with scientific research, 25.10.2022, SWD(2022) 346 final, S. 38.

<sup>92</sup> Commission Staff Working Document, Supporting and connecting policymaking in the Member States with scientific research, 25.10.2022, SWD(2022) 346 final, S. 38.

wie Horizon Europe unterstützen, gleichzeitig muss sie aber dafür sorgen, dass das gesammelte Wissen der Forschungsebene in normatives Wissen konvertiert wird. Dies gilt nicht nur im Legislativprozess, sondern auch und insbesondere im Verwaltungshandeln. Mitgliedstaatliche Behörden können so im Rahmen ihres Beurteilungs- und Ermessensspielraums wissenschaftliche Erkenntnisse bei der Umsetzung der Prinzipien des Unionsrechts und der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe auf umfangreiche Empirie zurückgreifen. Dieser Austausch kann dadurch noch effizienter gemacht werden, als dass jedes behördliche Handeln und die zugrundeliegenden Daten ebenfalls durch Agenturen der Europäischen Union evaluiert werden kann, um sowohl der Legislative als auch anderen Behörden noch effektivere Unterstützung zukommen zu lassen. Diese Maßnahmen kommen schließlich den Bürgern und den Mitgliedstaaten zugute und schränken sie nicht ein, weshalb sie sich nahtlos in das Kompetenzgefüge der Europäischen Union eingliedern. Sie können die Informationsbeschaffung von Behörden optimieren und stellen eine wichtige Hilfestellung dar, die zu effektiveren, angemesseneren und gerechteren Einzelfallentscheidungen führen kann.

Um eine rechtmäßige und sachdienliche Entscheidungsfindung in Verwaltungsverfahren zu gewährleisten, ist eine standardisierte Wissensnutzung unerlässlich. Dies kann die Kohärenz und Effizienz der Umsetzung und Anwendung des Unionsrechts durch die Integration wissenschaftlicher Erkenntnisse erhöhen. Die Verwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse ist notwendig zur Gewährleistung rationalen Verwaltungshandelns im europäischen Verwaltungsverbund. Die Bereitstellung einer wissensgestützten Infrastruktur ist das wesentliche Instrument, mit dem die Europäische Union die Verwaltung unter Wahrung der mitgliedstaatlichen Souveränität kommunikativ und kooperativ fördern kann.

---

## Teil 2: **Konsens vs. Dissens**



Rainer Forst

# Vertrauen im Konflikt

## Eine Grundlegung

**Abstract:** This paper challenges widespread assumptions in trust research according to which trust and conflict are opposing terms or where trust is generally seen as a value. Rather, it argues that trust is only valuable if properly justified, and it places such justifications in contexts of social and political conflict. For these purposes, the paper suggests a distinction between a general concept and various conceptions of trust, and it defines the concept of a trust relation as a four-place one. With regard to the justification of trust, a distinction between internal and full justification is introduced, and the justification of trust is linked to relations of justification between trusters and trusted. Finally, trust in conflict(s) emerges where such relations exist among the parties of a conflict, often by way of institutional mediation.

## 1 Die Konjunktur des Vertrauens

Man könnte es beunruhigend finden, dass die Literatur über Vertrauen seit einiger Zeit beständig anschwillt (Faulkner/Simpson 2017; Hartmann/Offe 2001; McLeod 2015; Simon 2020; Uslaner 2018; Warren 1999; Zmerli/van der Meer 2017). Die Analysen reichen von empirischen Studien (zuletzt Allmendinger/Wetzel 2020) und politischen Theorien (Lenard 2012) bis zu umfassenden normativen philosophischen Entwürfen (Budnik 2021; Hardin 2002; Hartmann 2020; Hawley 2019) und historischer Forschung (Frevert 2013; Tilly 2005). Beunruhigend wäre diese Zunahme der Beschäftigung mit dem Vertrauen besonders dann, wenn die Nachfrage

---

**Danksagung:** Die folgenden Gedanken wurden im Kontext des interdisziplinären Frankfurter Forschungsverbunds „ConTrust – Vertrauen im Konflikt“ (gefördert vom Land Hessen) entwickelt. Ich schulde den Kolleg:innen, mit denen ich dort zusammenarbeite, Dank für vielfältige Diskussionen und Anregungen. Sie sind in die längere Version dieses Aufsatzes eingeflossen, die als Working Paper (<https://contrust.uni-frankfurt.de/wp-2/>; zuletzt abgerufen am 10. September 2023) veröffentlicht wurde. Mein Dank geht auch an die Mitglieder der IAG Normative Konstituenzen der Demokratie für eine produktive Diskussion dieser Ideen im Dezember 2021. Sehr hilfreich war auch eine Diskussion des Papiers auf der Jahrestagung der American Philosophical Association in Montreal im Januar 2023. Dasselbe gilt für eine Diskussion am Institut für Philosophie der TU Dresden im Februar 2023. Für schriftliche Kommentare danke ich Mahmoud Bassiouni, Chiara Destri, Marcus Häggrot, Jakob Huber und Mark Warren sowie Amadeus Ulrich, Felix Kämper und Andreas Oldenbourg.

nach Vertrauensreflexion einer gestiegenen Nachfrage nach Vertrauen selbst, als „Kitt“ sozialer Beziehungen und politischer Verhältnisse, entspräche, und wir in einer Zeit der Abnahme des Vertrauens lebten (Edelman 2022; Nida-Rümelin 2021). Wen würde das angesichts des aufkommenden Autoritarismus, des russischen Angriffskrieges, der Coronapandemie, der zunehmenden Abhängigkeit von digitalen Techniken oder der Klimakrise wundern?

In vielen dieser Kontexte wird eine Krise des Vertrauens vermutet, weil sie mit Verunsicherung und Ungewissheit einhergehen sowie mit gesellschaftlicher und politischer Polarisierung. Aber hier gilt es innezuhalten: Ist nicht das Vertrauen genau jene Einstellung, die schon begrifflich Ungewissheit und Risiko voraussetzt, und schließt dieses Risiko nicht auch die Möglichkeit der Nichtübereinstimmung und des Konflikts ein? Ich werde im Folgenden argumentieren, dass dies in der Tat zutrifft. Aber ich gehe einen Schritt weiter. Denn wir verstehen die Dynamiken moderner Gesellschaften und internationaler Zusammenhänge nicht hinreichend, wenn wir an einer Standardauffassung des Vertrauens festhalten, die sich quer durch die wissenschaftlichen Disziplinen zieht und die davon ausgeht, dass der paradigmatische Kontext der Vertrauensbildung einer der vorgängigen *Vertrautheit* ist, des Vertrautseins mit anderen, auf der Basis geteilter Identitäten oder enger sozialer Gemeinschaften und Netzwerke (Endrefß 2002). Dieses sozusagen kommunaristische Paradigma findet sich sowohl in der Soziologie (Putnam 1993; 2000), der Philosophie (Baier 2001; Darwall 2017; Hartmann 2020) und Politikwissenschaft (Miller 2017), zuweilen sogar in der Ökonomie (Collier 2014). Von einer solchen Warte aus, die zumeist moralische Motive des Vertrauens und der Vertrauenswürdigkeit impliziert, erscheinen „generalisierte“ (Uslaner 2002) bzw. institutionalisierte Formen des Vertrauens eher als Formen der Entfremdung. Aber warum sollte das „enge“ oder „dichte“ (Williams 1995, 116) Vertrauen das diesbezügliche Paradigma bilden, wo wir doch im Alltag beständig Fremden vertrauen?

Mehr noch, mir geht es zudem darum, die Auffassung, dass dort, wo Konflikt besteht, das Vertrauen dünn oder gefährdet sei, teilweise umzudrehen: Es erscheint mir eher so, dass viele der Vertrauensformen, die moderne Gesellschaften hervorbringen, im *Konflikt* entstehen, sich bewähren und reproduzieren. Sie kommen erst durch Auseinandersetzungen zustande, und sie werden geformt, um das gemeinsame Leben mit unterschiedlichen Interessen und Werten zu ermöglichen. Wie sonst soll man die Institutionen der Demokratie oder des Rechtsstaats verstehen – sind sie nicht geronnene normative Formen, die Vertrauen im Konflikt ermöglichen? Sie verweisen, im günstigen Fall, auf Konfliktkontexte, in denen Vertrauen durch bestimmte Erfahrungen, Kanalisierungen und Vermittlungen von Gegensätzen geschaffen werden muss, sodass diese Konflikte „lebbar“ werden. In ungünstigen Fällen entsteht in gesellschaftlichen Auseinandersetzungen freilich „falsches“, etwa ideologisches Vertrauen oder unbegründetes Misstrauen, was auf

eine weitere Problematik verweist, und zwar die der Rechtfertigung von Vertrauen. Auch dies sei im Folgenden diskutiert. Denn von dieser Warte aus können wir Vertrauensverluste in Demokratien besser beurteilen.

Ich beginne mit einer kurzen begrifflichen Klärung (Abschnitte 2 und 3), bevor ich in den Abschnitten 4 und 5 einige Gedanken über Vertrauen im Konflikt, insbesondere in politischen Kontexten, anstelle, die auf die These hinauslaufen, dass sich gerechtfertigtes Vertrauen dort bildet, wo die Beteiligten einander als Subjekte der Rechtfertigung, auch und gerade im Konflikt, anerkennen.

## 2 Vertrauen: Konzept und Konzeptionen

Um sich einem komplexen Begriff wie dem des Vertrauens zu nähern, der von Familienbeziehungen bis zu ökonomischen Transaktionen Anwendung findet, ist es ratsam, zwischen einem allgemeinen *Konzept* des Vertrauens und unterschiedlichen *Konzeptionen* zu differenzieren. Dabei verwende ich Rawls' (1975, 22) Unterscheidung in einem veränderten Sinne, da ich das Konzept als ein wertneutrales auffasse (Forst 2003; 2021, Kap. 3 und 4). Dies hat nicht nur den Vorteil, vorschnelle normative Festlegungen zu vermeiden, die einem bestimmten Kontext entstammen (etwa dem der Freundschaft), aber auf andere nicht übertragen werden können. Es hat vor allem den Vorteil, dass es die Tatsache reflektiert, dass Vertrauen an sich kein Wert ist.

Anders als vielfach angenommen (Lenard 2012; Uslaner 2002), ist Vertrauen selbst kein eigenständiger Wert oder eine Tugend, sondern stellt einen „normativ abhängigen“ (Forst 2003, § 3) Begriff dar; das bedeutet, dass es einer weiteren normativen Quelle bedarf, um als etwas Gutes zu zählen. Vertrauen ist nur gut, wenn es gut begründet ist (Hartmann 2020, 87; O'Neill 2002a), und weder unbegründetes Vertrauen ist von Wert noch ein Vertrauen, das dazu dient, unmoralische Zwecke zu verfolgen, etwa das innerhalb einer kriminellen Vereinigung oder das gegenüber einem faschistischen Führer. Solches Vertrauen ist noch immer Vertrauen, und vielleicht auch gruppenintern begründet, aber es ist nicht *umfassend* normativ gerechtfertigt.

Die Unterscheidung von Konzept und Konzeptionen ermöglicht es, die wesentlichen Definitionsmerkmale des Begriffs festzuhalten, um auf dieser Basis unterschiedliche Typen und Vorstellungen von Vertrauen zu explizieren (und Kriterien für ihre Rechtfertigung). So lässt sich etwa bestimmen, in welchen Kontexten moralische Motive zur Vertrauenswürdigkeit gehören und in welchen nicht.

### 3 Der Begriff des Vertrauens

Zur Definition des Vertrauens schlage ich ein relationales, dynamisch-prozessuales Verständnis vor: Das Vertrauen besteht innerhalb einer *intersubjektiven, erfahrungsbasierten Beziehung*, die in einem bestimmten *sozialen Kontext* angesiedelt ist, mit entsprechenden *normativen Vorverständnissen*. Das Vertrauen impliziert spezifische *Einstellungen, Überzeugungen* und *Handlungen* (bzw. Handlungsbereitschaft) aufseiten der Vertrauenden und jenen, denen Vertrauen entgegengebracht wird.

Vertrauensbeziehungen sind insofern fragiler Natur, als ihr Erfolg von denen, die vertrauen, nicht garantiert und kontrolliert werden kann; Vertrauen wird „geschenkt“, „gewonnen“ oder „verloren“. Es setzt eine positive Annahme voraus, dass andere auf eine bestimmte Weise handeln werden, aber die Vertrauenden wissen, dass diese anderen frei bleiben; Simmel (1992 [1908], 393) spricht daher von einer Hypothese zukünftigen Verhaltens, „die sicher genug ist, um praktisches Handeln darauf zu gründen“, und Luhmann (2014 [1968]) von dem Versuch der Reduktion der Komplexität einer unbestimmten Zukunft. Dem Vertrauen ist das Risiko des Scheiterns und des Enttäuschtwerdens eingeschrieben, und ebenso das der Möglichkeit des Konflikts über Verhaltenserwartungen. So ist das Vertrauen als Kreisprozess zu denken, da es zu seiner Reproduktion auf Bestätigung bzw. das Dazulernen (bei negativen Erfahrungen) angewiesen ist.

Im Unterschied zu Interpretationen der Vertrauensbeziehung, die diese als einstellig (Uslaner 2002, 21), zweistellig (Domenicucci/Holton 2017) oder dreistellig (Baier 2001; Jones 2019) verstehen, schlage ich eine vierstellige Definition vor:

*A vertraut B in Kontext C in Bezug auf D.*

Zur Erläuterung:

**A:** Eine handelnde Person (oder Gruppe), die gegenüber B positive Erwartungen über deren Motive und künftiges Handeln hat, dabei aber um die Grenzen des Kontrollierens derselben weiß. Das Vertrauen ist ein „Vorschuss“, der ins Risiko geht. Im Unterschied zu einer moralphilosophischen Konzeption (Baier 2001; Hartmann 2020; Jones 1996), setzt das Vertrauen begrifflich nicht die Erwartung des „Wohlwollens“ aufseiten von B voraus (O’Neill 2002b). Alternativen dazu schlagen die „Einkapselung“ der Interessen von A in die Interessen von B vor (Hardin 2002, 3–9), was aber voraussetzt, dass B die Interessen von A kennt und umgekehrt; dies ist mit „generalisiertem“ Vertrauen kaum zu vereinbaren (Vallier 2021, Kap. 1). Bennett (2021; vgl. Hawley 2014; 2019) schlägt demgegenüber vor, dass die Vertrauenden die Überzeugung haben müssen, dass B eine normative Festlegung (*commitment*) auf ein bestimmtes Handeln hat, lässt aber die Natur dieser Bindung offen.

Dies aufnehmend, verstehe ich die Vertrauensbeziehung so, dass A nicht nur von der *Kompetenz* von B, auf eine bestimmte Weise zu handeln, überzeugt sein muss, sondern auch von der *Bereitschaft* von B, auf eine Weise zu handeln, die A *zuträglich* (oder zumindest nicht abträglich) ist. A und B müssen die Gründe für das Vertrauen und die Vertrauenswürdigkeit entsprechend teilen können, auch dann, wenn sie einander nicht oder kaum kennen. Vertrauenswürdigkeit ist gegeben, wenn B hinreichend motiviert ist, im Sinne von A zu handeln. Je nach Kontext können dabei Eigeninteresse und statusbezogene Gründe durchaus eine Rolle spielen.

Das Vertrauen bezeichnet eine zweifache Beziehung praktischer Motivation: A hat bestimmte Gründe, B zu vertrauen, und B hat (im positiven Fall) bestimmte Gründe, sich entsprechend zu verhalten. In einigen Kontexten, etwa Freundschaften, ist die Qualität der Beziehung selbst der geteilte Motivgrund für das Vertrauen; mehr noch, die Tatsache, dass A B vertraut, ist der Grund für B, entsprechend zu handeln (Jones 1996; McGeer/Pettit 2017; Pettit 1995). In politischen Zusammenhängen der Repräsentation spielt das ebenfalls eine Rolle, aber in anderen Kontexten ist ein solches „Programmieren“ anderer weder möglich noch nötig. Wieder ist zu beachten, dass man nicht von einer bestimmten Konzeption her auf das Konzept zurückschließen sollte. Das Vertrauen, das einer Freundin geschenkt wird, ist anders motiviert als das gegenüber einem Autoverkäufer.

In diesem Zusammenhang können „Gründe“ und „Motive“ gemeinsam genannt werden, denn in praktischen Kontexten sind Gründe für Vertrauen und das entsprechende Handeln als Motive zu verstehen (Hieronymi 2008). Auf der grundbegrifflichen Ebene ist es zudem zweitrangig, ob das Vertrauen eine primär kognitive oder affektive Einstellung ist. Diese Aspekte sind schwer zu entwirren, denn Affekte, die zu Vertrauen führen, basieren auf starken Wertungen (Jones 1996; Taylor 1985) und haben eine kognitive Komponente (vgl. Faulkner 2014; Keren 2014); Vertrauensbeziehungen basieren auf evaluativen Erfahrungen und verbinden Affektives und Kognitives. Dies ist auch deshalb relevant, weil das Risiko des Vertrauens präsent sein muss. Anders gesagt: Ein gewisses Maß an Misstrauen gehört zum (begründeten) Vertrauen.

**B:** B kann eine *Person*, ein *Kollektiv*, eine *Organisation* oder eine *Institution* sein, die kommuniziert und mit Gründen operiert, das heißt rechtfertigungssensibel ist. Darin besteht der Unterschied zu einer Maschine, auf die man sich verlässt, der man aber nicht vertraut (Baier 2001; Hartmann 2020). In einer Vertrauensbeziehung ist sich A dessen bewusst, dass B den Vertrauensvorschuss „verdient“, wohl wissend, dass B unvollkommen ist; das Vertrauen in Institutionen setzt das Wissen voraus, dass diese auch fehlgehen können. So vertrauen wir etwa einem Krankenhaus, was eine komplexe Verbindung von systemischem, institutionellem, generalisiertem und konkretem Vertrauen erfordert. Es lässt sich nicht auf konkretes

Personenvertrauen reduzieren (im Unterschied zu Offe 2001 und Huber in diesem Band); eingespielte Kontrollmechanismen etwa bei der Ausbildung und Berufsausübung spielen eine Rolle. Das Vertrauen in Institutionen und in Personen, die für dieselben stehen, ist als reziprok bedingt zu denken (vgl. Nida-Rümelin 2021, Kap. 6).

Wenn wir folglich *persönliches* Vertrauen (in bestimmte Personen), *partikuläres* Vertrauen (in Mitglieder einer Gruppe), *generalisiertes* Vertrauen (in ein umfassendes Kollektiv nicht persönlich bekannter Personen), *institutionelles* Vertrauen (in Verfahren, Regeln und Ordnungen) und schließlich *systemisches* Vertrauen (in soziale Systeme) unterscheiden, dürfen wir analytische nicht zu ontologischen Kategorien machen. Speziell Luhmann erinnert daran, dass systemisches Vertrauen erfahrungsbasiert und kommunikativ gegründet sein muss: „Die Hochbauten des Vertrauens müssen auf der Erde stehen“ (Luhmann 2014 [1968], 73; vgl. Herzog 2013).

Das gilt insbesondere für eine bestimmte Form des politischen Vertrauens, das demokratische Vertrauen. Dabei ist zunächst festzuhalten, dass es keine Paradoxie ist, dass die Demokratie auf Vertrauen und Misstrauen zugleich beruht, da beides zutrifft (Norris 2022; Rosanvallon 2017). Wichtig ist, wie sie institutionalisiert werden, und auch die Weise, wie personalisiertes Vertrauen in Repräsentant:innen, generalisiertes Vertrauen in Mitbürger:innen und institutionelles Vertrauen verknüpft werden, sodass das entstehen kann, was Warren (2017, 48) „Vertrauen zweiter Ordnung“ nennt: „trust in the institutions that channel conflict into democratic media of talking and voting“. Dies setzt Vertrauen in die „Verlässlichkeit“ öffentlicher Diskurse voraus.

**C:** Der Kontext C, in dem sich Vertrauensbeziehungen finden, kann auf vielerlei Weisen bestimmt werden: als Handlungskontext (Familie, Markt, Medien etc.), als Erfahrungskontext (in Bezug auf sich selbst und andere), als Konfliktkontext (mit bestimmten Objekten der Auseinandersetzung und Arenen des Konflikts), als Kontext der Macht, der Kommunikation und auch umfassend als normativer Kontext, gekennzeichnet durch soziale Normen, wem man im Allgemeinen wann und warum trauen kann. Vallier (2022; vgl. Lahno 2001; Mullin 2005) vertritt die Auffassung, dass die Verpflichtung (*commitment*), die B vertrauenswürdig macht, auf geteilten sozialen Normen beruht. Dies trifft zu, und diesen Normen entsprechend ist es in manchen Situationen begründungsbedürftig, wenn man vertraut, und in anderen, weshalb man nicht vertraut.

Der Theorie normativer Ordnungen gemäß (Forst 2015; Forst/Günther 2021) kann ein normativer Vertrauenskontext als *Kontext der Rechtfertigung* gedeutet werden. Dies auf zweierlei Weise, einmal als Kontext *faktisch* geltender Normen (moralisch, rechtlich, konventionell, religiös etc.) und einmal als Kontext, in dem zu begründen ist, wann Vertrauen gerechtfertigt ist. Konventionell betrachtet, decken sich diese Ebenen, doch *kritisch* betrachtet, muss dies hinterfragt werden, da die

normativen Vertrauensbeziehungen in einer Gesellschaft voller Stereotype, Exklusionen und Diskriminierungen sein können (Fricker 2023; King 2021; Schidel 2023). Man kann dem Vertrauen, das heißt, wer als vertrauenswürdig zählt und wer nicht, nicht einfach vertrauen; notwendig ist vielmehr eine kritische Theorie des Vertrauens, die auf umfassend gerechtfertigtes Vertrauen abzielt. Halten wir hier aber zunächst fest: Das Band des Vertrauens ist ein Band der Rechtfertigung, ein Band teilbarer Gründe für Vertrauen und Vertrauenswürdigkeit. Wo das fehlt, liegt kein Vertrauen vor, sondern eine Art von Wette auf das Verhalten anderer, wie beim Setzen auf ein Rennpferd.

An dieser Stelle ist eine weitere Differenzierung vonnöten. In zahlreichen Kontexten enthalten die jeweiligen sozialen Normen eine Idealvorstellung der *primären* Motivation zum Vertrauen und zur Vertrauenswürdigkeit. Unter Freunden wird Handeln aus Freundschaft erwartet, in der Politik Verantwortlichkeit und Transparenz, in Marktbeziehungen Ehrlichkeit, usw. Das (unabwendbare) Risiko des Vertrauens besagt, dass diese Motivationen unzureichend oder abwesend sein können. Deshalb entwickeln Gesellschaften *sekundäre* Hintergrundmotivationen, die durch Sanktionsandrohung sicherstellen sollen, dass Vertrauen stabilisiert wird. Das aber gelingt nur, wenn diese im Verborgenen bleiben, wie Luhmann (2014 [1968], 44–45) und Günther (i.E.) mit Bezug auf das Recht betonen. Solange Vertrauen besteht, sollten sie nicht in den Vordergrund treten, sonst handelt es sich um eine reine Rechtsbeziehung. Als Hintergrund aber ermöglichen sie Vertrauensbeziehungen primärer Art; diese Beziehungen sollten ohne Sanktionsandrohungen funktionieren, werden durch diese aber mit ermöglicht.

**D:** D bezeichnet den Gegenstand bzw. die Pointe des Vertrauens. Es definiert, was A für bedeutsam hält und von B erwartet. Von der Teilbarkeit der Gründe für diese Erwartung hängt der Erfolg der Vertrauensbeziehung ab, und der Vorschuss, den B erhielt, gilt als gerechtfertigt, wenn D eintritt (oder begründet werden kann, wieso dies nicht zustande kommen konnte).

## 4 Gerechtfertigtes Vertrauen

Die Einsicht, dass der Wert des Vertrauens von seiner Rechtfertigung abhängt, wird oft vertreten (Baier 2001; O'Neill 2002b), aber nicht immer beherzigt. Sie bedarf einer nuancierten Sichtweise, denn es gilt, zwischen einer *internen* (und partikularistischen) und einer *umfassend* normativen Rechtfertigung zu unterscheiden. Ersteres bedeutet, dass A und B die Gründe für Vertrauen und Vertrauenswürdigkeit teilen, aber sie können unmoralisch sein (wie bei einer kriminellen Vereinigung). Chauvinistische oder rassistische Motive des Vertrauens können von den Beteiligten als gerechtfertigt angesehen werden und stabiles Vertrauen (etwa in

autoritäre Führerfiguren) tragen, das andere ausschließt oder diskriminiert – bis hin zur Unterstützung der eigenen Regierung, die einen ungerechten Krieg führt (der als gerechtfertigt umdefiniert wird). Erst von einer umfassenderen Perspektive aus kann autoritäres oder ideologisches Vertrauen als ungerechtfertigt betrachtet werden. Dabei kommen moralische Maßstäbe ins Spiel, die allerdings auf die Kontexte bezogen werden müssen, in denen sie jeweils gelten sollen.

Doch auch wenn es jeweils kontextbezogene Standards geben muss, ist die Frage nach einem übergeordneten „Goldstandard“ der Rechtfertigung von Vertrauen zu bejahen. Dieser markiert eine basale Qualität von Vertrauensbeziehungen als Beziehungen der Rechtfertigung: die Anerkennung von A und B als gleichgestellte Subjekte der Rechtfertigung, die ein *Recht auf Rechtfertigung* (und eine entsprechende Pflicht) in Bezug auf die relevanten Gründe haben, die die Vertrauensbeziehung kennzeichnen – also die Gründe von A, B (in Bezug auf D) zu vertrauen, und die Gründe von B, sich entsprechend zu verhalten. In einer *intern* gerechtfertigten Vertrauensbeziehung sind diese Gründe zwischen A und B teilbar; in einer *umfassend* gerechtfertigten Beziehung sind sie es in Bezug auf eine Rechtfertigungsgemeinschaft, die moralische Maßstäbe (reziprok-allgemeiner Rechtfertigung; vgl. Forst 2007) an die Beziehung anlegt. Letzteres soll unangebrachte Erwartungen an B wie auch den Bruch des Vertrauens durch B ebenso ausschließen wie Formen des Vertrauens, die andere negativ betreffen. Mehr noch, so wird die Vertrauensbeziehung zu einer Beziehung des gegenseitigen Respekts, und sie wird in dem Maße rational, in dem sie die wechselseitige Achtung als Wesen umfasst, die einander gute Gründe schulden. Ohne diese grundlegende Ebene kann keine gerechtfertigte Vertrauensbeziehung entstehen. Auf dieser Basis können „dichtere“ Vertrauensformen wachsen, aber sie muss vorhanden sein. Kurz: Wenn wir den „Grund“ gerechtfertigten Vertrauens verstehen wollen, müssen wir diesen Grund in einer Theorie der Rechtfertigung suchen. Sie besagt, dass ein Rahmen der gegenseitigen Achtung als autonome Rechtfertigungsautoritäten konstitutiv für (umfassend) gerechtfertigte Formen des Vertrauens ist. Dies ist auch und besonders dort von Bedeutung, wo es um institutionelles Vertrauen geht, da diese Institutionen Rechte auf Rechtfertigung angemessen realisieren müssen.

In der Literatur sind einige Vorschläge für die Rechtfertigung des Vertrauens zu finden. In ihrem einflussreichen Text „Trust and Antitrust“ schlägt Annette Baier (2001, 76–83) einen „Publizitätstest“ (*expressibility test*) für die moralische Qualität von Vertrauensbeziehungen vor: „Das Vertrauen ist nur dann moralisch anständig, wenn man einander [...] prinzipiell auch das Wissen um die Gründe anvertrauen kann, die beide Partner zuversichtlich davon ausgehen lassen, dass der andere die Beziehung fortführt“ (Baier 2001, 83). So sollen erpresserisches Vertrauen und Vertrauensbrüche vermieden werden. Transparenz der Motive stellt begründetes Vertrauen her.

Baier berücksichtigt dabei jedoch nicht die Unterscheidung zwischen interner und umfassend normativer Rechtfertigung, sodass auch idiosynkratische Begründungen zwischen A und B den Test bestehen könnten. Mark Warrens „Öffentlichkeitstest“ hingegen ist anders gelagert: „a trust relationship is legitimate just to the extent that it could be justified to all those affected by its externalities“, das heißt, „the reasons for the relationship should be available and justifiable to those affected“ (Warren 2017, 40–41). Darüber hinausgehend sollte dies durch Kriterien von Reziprozität und Allgemeinheit weiter spezifiziert werden, wie auch durch die Betonung der Stellung der Beteiligten als gleiche normative Autoritäten (Forst 2021). Entscheidend ist, dass die Rechtfertigbarkeit der Vertrauensbeziehung von der Qualität der Rechtfertigungsbeziehung zwischen A und B abhängt – in Bezug auf die Gründe von A und B und auf die Stellung zueinander sowie zu anderen.

Diese reflexive Bestimmung der Vertrauensbeziehung impliziert nicht, dass Tests reziprok-allgemeiner Rechtfertigung aktuell durchgeführt werden müssen, bevor mit guten Gründen vertraut wird; es besagt aber, dass dies potenziell möglich sein sollte. So werden ideologische oder auf andere Weise schlecht begründete Vertrauensformen kritisierbar (Bassiouni/Forst i.E.). Und es zeigt sich, was eigentlich die Basis für in diesem Sinne gerechtfertigtes Vertrauen ist: das Vertrauen in die *Vernunft* anderer, also in ihre Fähigkeit, Gründe abzuwägen und den besseren zu folgen, inklusive moralischer Gründe (Hollis 1998). Denn das Vermögen der Vernunft ist das Vermögen der Rechtfertigung.

## 5 Vertrauen im Konflikt

Damit ist ein wichtiger Schritt hin zu einer Klärung der Beziehung von Vertrauen und Konflikt gemacht. Wie oben ausgeführt, etabliert das Vertrauen Formen der Kooperation im Bewusstsein eines Risikos des Scheiterns. Zugleich setzt das Vertrauen hinreichende Gewissheit bzw. Zuversicht voraus, damit die Beziehung zu stande kommt. Es muss zumindest implizit mit der Möglichkeit von Konflikt und Missverständen rechnen, und so sucht es nach Bedingungen, die gerechtfertigtes Vertrauen ermöglichen, erleichtern und stabilisieren. Diese werden nicht zuletzt in Konfliktsituationen hervorgebracht, in denen Rechtfertigungsbeziehungen gebraucht werden, die Auseinandersetzungen aushalten. Vertrauen entsteht in Konflikten dann, wenn die Handelnden *Erfahrungen* mit anderen machen, die Rechtfertigungsverhältnisse aufrechterhalten oder ermöglichen – Erfahrungen, die häufig durch Formen der *Vermittlung* und der *institutionellen Rahmung* möglich werden (Deitelhoff/Schmelzle 2023; Norris 2022). Innerhalb solcher Normengerüste, als Strukturen von Rechtfertigung und Anerkennung im Konflikt, werden die Beteiligten an der Auseinandersetzung zumindest zum Teil zu Konfliktpartnern.

Wie genau diese Strukturen auch aussehen, etwa solche von Rechtsstaat und Demokratie, von Medien und Öffentlichkeit, kommt es primär darauf an, eine *zweispurige Form der Kommunikation* zu etablieren. Auf der ersten Spur werden Konflikte ausgetragen (und nicht notwendigerweise gelöst), auf der zweiten be- oder entsteht zwischen den Beteiligten eine Ebene der Kommunikation, die Vertrauen generiert. Sie setzt gewisse Gemeinsamkeiten voraus, mehr noch aber bringt sie, sofern Konflikte produktiv verlaufen, Gemeinsamkeiten hervor, die es vorher nicht gab oder die nicht gesehen wurden. Entscheidend ist, dass in und durch Auseinandersetzungen belastbare Rechtfertigungsverhältnisse entstehen; anders ausgedrückt, werden Misstrauen und Vertrauen in eine Balance gebracht, die auf Konflikte reagiert (Schmalz-Brunns 2002; Warren 2017). Solche Verhältnisse zeichnen sich dadurch aus, dass sie den Einzelnen eine sichere Stellung und Mitsprache ermöglichen, und im Falle umfassend gerechtfertigten Vertrauens ermöglichen sie die Transparenz und Prüfung von Vertrauensgründen gerade angesichts von sozialen und politischen Auseinandersetzungen. So können Verständigungsmöglichkeiten geschaffen werden, die auch die Form des „agreeing to disagree“ annehmen. Wichtig ist dabei die Abwesenheit von Machtasymmetrien, die solche Verhältnisse mit dem Generalverdacht des Betrugs bzw. der Beherrschung versehen – ob mit guten oder schlechten Gründen.

Normativ gerechtfertigte Vertrauensbeziehungen setzen die Achtung anderer als Rechtfertigungssubjekte voraus. Institutionelle Formen tun dies in der Regel als Antwort auf Konflikte – man denke nur an Grundrechte auf eine bestimmte Stellung im Rechtstaat oder in politischen Verfahren der Mitbestimmung. Sie etablieren geronnene Formen von Vertrauen sowohl in Verfahren als auch in ihre Ergebnisse. Für dieses Vertrauen bedarf es keiner „natürlichen“ oder identitätsbasierten Homogenität; nötig sind vielmehr belastbare Verbindungen der Kommunikation und der diskursiven Konflikttaustragung. Sie erlauben vielfache Kombinationen von kommunikativem und hoch strategischem Verhalten, in Habermas' (1981) Terminologie, und dabei sind „vertikale“ institutionelle und „horizontale“ sozio-politische Vertrauensformen gleichermaßen involviert: Das Vertrauen in Institutionen spiegelt zugleich ein Vertrauen in andere, die an ihnen beteiligt sind (Offe 2001), auch als Gegenspieler:innen.

In der neueren Demokratiediskussion haben Rödel, Frankenberg und Dubiel (1989), an Arendt und Lefort anschließend, eine Theorie der politischen Integration durch Konflikt entwickelt, die in diesem Kontext aufschlussreich ist (und die an eine Tradition der Konfliktsoziologie anknüpft, die über Simmel (1992 [1908]) und Coser (2009 [1956]) bis zu Dahrendorf (1972) reicht; vgl. Bonacker 2008). Ihr zufolge entwickeln demokratische Konfliktparteien nicht nur eine parteiische Haltung zum Gemeinwesen, sondern einen Sinn für die Gesamtmitgliedschaft (vgl. auch White/Ypi 2016). Dies setzt, wie Rödel, Frankenberg und Dubiel (1989, 108) argumentieren,

„die wechselseitige Anerkennung der *Gleichheit* aller und die Verpflichtung zur öffentlichen Auseinandersetzung“ voraus. Die Beteiligten betrachten einander nicht ausschließlich instrumentell und strategisch, wobei die jeweiligen Formen inklusiver Anerkennung als durch soziale Kämpfe hervorgebracht gedacht werden. Positiv betrachtet, sind sie als Lernprozesse (Habermas 1976) zu begreifen, die zu reicherem Niveaus der Mitgliedschaft führen (Hirschman 1994; Marshall 1992 [1950]).

Ein solcher Ansatz betont den produktiven und innovativen Charakter konflikthafter politischer Lernprozesse, setzt aber auch eine starke Form gleicher Anerkennung voraus. Diese muss in meinen Augen weder auf einen starken vorpolitischen Konsens einer Gemeinschaft noch als normative Ressource vor aller Konflikthaftigkeit verstanden werden; eher werden die Implikationen eines Rechts auf Rechtfertigung, das allen zugestanden und zuerkannt werden muss, erst in sozialen und politischen Auseinandersetzungen erstritten und entfaltet (Forst 2003). Genauer: Erst in einer Praxis (ant-)agonistischer Diskurse und Kämpfe bilden sich Formen der rechtlichen, politischen und sozialen Anerkennung heraus, die, im positiven Fall, Formen der Nichtbeherrschung (der Abwendung von willkürlicher Herrschaft) etablieren und absichern (Forst 2016). Gerechtfertigtes politisches Vertrauen im Konflikt existiert dort, wo sich die Türen für solche Prozesse der konflikthaften Fortentwicklung öffnen (Forst 2021, Kap. 2; Habermas 2022). Zugleich führt dies zu Gegenreaktionen aufseiten derer, die solche Türen schließen wollen. Auch dort bilden sich Vertrauensprozesse, die Parteien und Personen befördern, die sich emanzipatorischen Prozessen versperren. Es entstehen partikularisierte Vertrauengemeinschaften, die soziale Privilegien verteidigen oder solche für sich einfordern (King 2021; Sutterlüty 2021).

Ein umfassendes Verständnis progressiver, produktiver Prozesse der Vertrauensbildung im Konflikt setzt ein Verständnis der Erfahrungen voraus, die die Beteiligten dabei machen. Dies schließt unkonventionelle Entwicklungen ein, etwa dort, wo unterschiedliche religiöse wie auch nichtreligiöse Gruppen erkennen, dass es trotz Konflikten über die richtige Form zu leben wichtige Überschneidungen in Bezug auf eine Streitfrage gibt – etwa der, ob Muslimas als Richterinnen ein Kopftuch tragen dürfen. Hier treffen Verständnisse religiöser Pflichten und autonomer Lebensführung einerseits aufeinander, andererseits aber können auf die Streitfrage gemeinsame Antworten gefunden werden: Die besagte Praxis kann gleichzeitig als Praxis der Autonomie und auch als Ausübung religiöser Pflicht verstanden werden. Dies geht einher mit einem (unter Umständen) neuen Verständnis des säkularen Staates und seiner weltanschaulichen Neutralität wie auch dem der Grundrechte (und des Verbots von Berufsverboten aus religiösen Gründen). Dabei können sich neue Vorstellungen von Vertrauenswürdigkeit bilden und relevant werden, die konventionelle soziale Normen revidieren.

Dies schließt auch ein, ideologienah Verwendungen des Begriffs des Vertrauens zurückzuweisen – etwa die des Bundesverfassungsgerichts im Jahre 2020, das es für möglich hielt, dass aus „Sicht des objektiven Betrachters [...] das Tragen eines islamischen Kopftuchs durch eine Richterin oder eine Staatsanwältin während der Verhandlung als Beeinträchtigung der weltanschaulich-religiösen Neutralität dem Staat zugerechnet werden“ könne, womit das „Vertrauen in die Neutralität und Unparteilichkeit der Gerichte“ beeinträchtigt werden könnte (BVerfG, 2 BvR 1333/17, Abs. 90). Anders gesagt, nimmt der Beschluss des Zweitens Senats eine mögliche ablehnende Haltung aufseiten der Bevölkerung als die eines „objektiven Betrachters“ an und vertritt ein problematisches Verständnis von Neutralität, das diejenigen religiösen Identitäten bevorzugt, die im konventionellen Sinne „unsichtbar“ sind. Der (richterlichen) Vermutung der (sozial verbreiteten) Vermutung einer Unvereinbarkeit sichtbarer muslimischer Identität mit einem hohen juristischen Amt kommt, ganz unabhängig von der realen Amtsführung und Qualifikation einer Person, so ein normatives Gewicht zu, das Grundrechte auf freie Religionsausübung und Berufswahl übertrumpfen kann (vgl. dazu Bassiouni/Forst i. E.). Das Gericht erwägt dabei nicht die Möglichkeit der *innovativen* Bildung von Vertrauen durch die Erfahrung von Bürger:innen mit einer als Muslima erkennbaren Richterin, die eine solche Praxis zwar skeptisch sehen mögen (ob als Atheist:innen, Christ:innen oder Feminist:innen), dabei aber nicht nur realisieren, was ohnehin eine vorurteilsfreie Annahme sein sollte, dass religiös Gläubige das Recht eines säkularen Staates angemessen auslegen können, sondern auch, dass staatliche Neutralität heißen sollte, solchen Personen nicht pauschal das Recht auf ein juristisches Amt zu verweigern. Dafür muss man nicht nur den Begriff der Neutralität neu deuten, sondern es muss ein grundrechtsbasiertes Verständnis von Toleranz entwickelt und gelebt werden, das trotz sehr unterschiedlicher Meinungen über Lebensführung und Autonomie das Recht verteidigt, Berufe frei (nach Qualifikation) zu wählen (Forst 2003, § 37 und § 38). In diesem Sinne werden eingeübte Auffassungen darüber, wer in einem Staat vertrauenswürdige Beamte sein kann, revidiert und neue entwickelt. Toleranz besteht darin, die Überzeugungen und Praktiken anderer zu dulden, obwohl man diese Überzeugungen und Praktiken ablehnt. Diesem toleranten Respektieren anderer als Gleichgestellten wohnt, wie das Beispiel zeigt, eine Bereitschaft zu vertrauen inne. Generell gilt: Das Vertrauen bildet sich häufig entlang von Stereotypen und Konventionen aus, aber es kann, durch Konflikte informiert, neue Wege gehen und diese Konventionen in Richtung umfassend gerechtfertigten Vertrauens überschreiten. Gerichte sollten, wie die Verfassung es nahelegt, solche Wege eröffnen und fördern.

Dabei ist die prozedurale Dimension von Vertrauen von Bedeutung. Denn das diesbezügliche „Vertrauen zweiter Ordnung“ (Warren 2017) setzt nicht die Abwesenheit oder Auflösung von Differenzen voraus; es impliziert vielmehr, dass Aus-

einandersetzungen auf Schienen gelenkt werden, die aus Parteien auch Partner machen. Sie rationalisieren Konflikte, indem sie sie argumentativ und verfahrensmäßig umlenken. Solange dabei ein Band der Rechtfertigung bestehen bleibt, können nicht nur Kompromisse gefunden werden, sondern auch die, die etwa bei einer Mehrheitsentscheidung unterliegen, sehen sich weiter als Beteiligte an dem Prozess, nicht als Unterdrückte. Die Bedingungen dafür sind allerdings nicht trivial, und auch sie werden, im positiven Fall, auf Wegen der Auseinandersetzung geschaffen. Diejenigen allerdings in prekärer struktureller Position, denen solche Wege nicht offenstehen, werden das Ansinnen von Vertrauen mit guten Gründen zurückweisen können; ihre Rechtfertigungssituation ist nicht hinreichend gefestigt. Das Vertrauen wird ideologisch, wenn es soziale und politische Machtasymmetrien überdeckt, die offenzulegen wären.

Verfahren des Rechtsstaats und der Demokratie schaffen auch dadurch Vertrauen, dass sie den Beteiligten Rollen anbieten, in denen sie zugleich Kontrahenten (etwa als Klagende) und verantwortliche Gesamtmitglieder (als Bürger:innen) einer normativen Ordnung sein können. So werden Konflikte bearbeitet, greifen aber nicht so um sich, dass sie alle Lebensbereiche und die ganze Identität von Personen umfassen. Man ist von anderen getrennt und doch auch mit ihnen verbunden; man kann dies *Vertrauen durch Rollendifferenzierung* nennen.

Die allgemeine Perspektive, von der aus die Entwicklung von Vertrauen in Konfliktszenarien sichtbar wird, bezeichne ich als *Vertrauenskonstruktivismus*. Er betont (a) die epistemischen Komponenten des Konflikts, in dem sich klärt, wo Dissense bestehen und wo nicht, daneben werden (b) die erfahrungsrelevanten Grundlagen der Vertrauensentwicklung hervorgehoben, etwa dort, wo zunächst überraschende und dann reiterierende Erfahrungen von Bestätigung oder Anerkennung inmitten von Auseinandersetzungen anzutreffen sind, und schließlich wird (c) der prozesshafte, progressive Verlauf der Herausbildung von Formen des rechtlichen, politischen und sozialen Zusammenlebens sichtbar, die als Ergebnis von Konflikten bspw. neue Plateaus demokratischer Gerechtigkeit etablieren. Das diesbezügliche Verständnis von Institutionen streicht deren vertrauensbildende Komponenten heraus, genauer: diskursive Verbindungen der *Rechtfertigung im Konflikt* – ob in Rechtsverfahren, in demokratischen Prozessen, ökonomischem Austausch und Verhandlungen (z.B. Tarifverhandlungen), diplomatischer Kommunikation, der Suche nach zuverlässigem Wissen oder entsprechenden Medien. Dabei sind die vertrauensbildenden Rechtfertigungsverbindungen nicht von vornherein definiert und stabil; auch und gerade institutionelle Bindungen entstehen in Konflikten und verändern sich in ihnen.

Für eine kritische Theorie des Vertrauens wäre es freilich ein Fehler, Bindungen, in denen Vertrauen entsteht, pauschal als solche anzusehen, die *berechtigtes Vertrauen* zeitigen – oder nur auf die positiven Fälle umfassend gerechtfertigten

Vertrauens zu schauen, die in und aus Konflikten entstehen. Dem stehen nämlich andere Möglichkeiten gegenüber. Eine ist die der Bildung von Misstrauen aus dem Zweifel bezüglich der Vertrauenswürdigkeit von Personen, Gruppen oder Institutionen heraus. Dieses Misstrauen kann berechtigt oder unberechtigt sein. Eine andere ist die des Aufkommens partikularistischer Formen des Vertrauens, die sich gegen die Entwicklung umfassend gerechtfertigten Vertrauens richten. Diese Partikularformen können autoritärer Natur sein und sich gegen bestimmte Gruppen richten, etwa auf rassistische, nationalistische oder sexistische Weise (Hediger i.E.; King/Sutterlüty 2021; Völz i.E.). Dort, wo solche nur intern als gerechtfertigt betrachteten Vertrauengemeinschaften entstehen, die anderen das Recht auf Rechtfertigung verweigern, schlägt das Vertrauen in die Regression um (Forst 2023). Und dort, wo solche Gemeinschaften soziale und politische Macht erhalten, ist das Misstrauen derer, die davon negativ betroffen sind, vollkommen gerechtfertigt. Dann – aber auch in dem Fall, in dem grundlegende Formen des gleichen Respekts fehlen, da fundamentale Standards sozialer Gerechtigkeit verletzt werden – wird der Aufruf, man möge doch bei allem Dissens nicht die „Vertrauenskultur“ einer Gesellschaft in Mitleidenschaft ziehen, repressiv und ideologisch (vgl. Adorno 1996 gegenüber Dahrendorf 1961). Denn die Integration durch Konflikt kann auf gerechtfertigte Weise nur gelingen, wenn die Rechtfertigungsgleichheit aller anerkannt wird. Konflikte, die exkludierende Formen sozialen und politischen Vertrauens in Frage stellen, sind nötig, um die Grundvoraussetzungen für die Entwicklung gerechtfertigten Vertrauens zu etablieren (Mansbridge 1999; Williams 2000). Dann gilt es, denen zu vertrauen, die für Gerechtigkeit kämpfen.

## Literatur

- Adorno, Theodor W. 1996. „Anmerkungen zum sozialen Konflikt heute“. In *Konflikttheorien*, hrsg. von Thorsten Bonacker, 225–239. Opladen: Leske + Budrich.
- Allmendinger, Jutta und Jan Wetzel. 2020. *Die Vertrauensfrage. Für eine neue Politik des Zusammenhalts*. Berlin: Duden.
- Baier, Annette C. 2001. „Vertrauen und seine Grenzen“. In *Vertrauen. Die Grundlagen des sozialen Zusammenhalts*, hrsg. von Martin Hartmann und Claus Offe, 37–84. Frankfurt am Main: Campus.
- Bassiouni, Mahmoud und Rainer Forst. I. E. „Vertrauen als Form und als Kritik von Ideologie“. *ConTrust Working Paper Series*, Manuskript.
- Bennett, Matthew. 2021. „Demoralizing Trust“. *Ethics* 131 (3): 511–538. DOI: 10.1086/712564.
- Bonacker, Thorsten, Hrsg. 2008. *Sozialwissenschaftliche Konflikttheorien. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Budnik, Christian. 2021. *Vertrauensbeziehungen. Normativität und Dynamik eines interpersonalen Phänomens*. Berlin/Boston: De Gruyter.
- Collier, Paul. 2014. *Exodus. Warum wir Einwanderung neu regeln müssen*. München: Siedler.
- Coser, Lewis A. 2009 [1956]. *Theorie sozialer Konflikte*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Dahrendorf, Ralf. 1961. „Elemente einer Theorie des sozialen Konflikts“. In *Gesellschaft und Freiheit. Zur soziologischen Analyse der Gegenwart*, 197–235. München: Piper.
- Dahrendorf, Ralf. 1972. *Konflikt und Freiheit. Auf dem Weg zur Dienstklassengesellschaft*. München: Piper.
- Darwall, Stephen. 2017. „Trust as a Second-Personal Attitude (of the Heart)“. In *The Philosophy of Trust*, hrsg. von Paul Faulkner und Thomas Simpson, 35–50. Oxford: Oxford University Press.
- Deitelhoff, Nicole und Cord Schmelzle. 2023. „Social Integration through Conflict: Mechanisms and Challenges in Pluralist Democracies“. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*
- Domenicucci, Jacopo und Richard Holton. 2017. „Trust as a Two-Place Relation“. In *The Philosophy of Trust*, hrsg. von Paul Faulkner und Thomas Simpson, 150–161. Oxford: Oxford University Press.
- Edelman, Hrsg. 2022. „Edelman Trust Barometer 2022“. Zuletzt abgerufen am 30. Januar 2023. [https://www.edelman.com/sites/g/files/aaattus191/files/2022-01/2022%20Edelman%20Trust%20Barometer%20FINAL\\_Jan25.pdf](https://www.edelman.com/sites/g/files/aaattus191/files/2022-01/2022%20Edelman%20Trust%20Barometer%20FINAL_Jan25.pdf).
- Endreß, Martin. 2002. *Vertrauen*. Bielefeld: Transcript.
- Faulkner, Paul. 2014. „The Practical Rationality of Trust“. *Synthese* 191 (9): 1975–1989. DOI: 10.1007/s11229-012-0103-1.
- Faulkner, Paul und Thomas Simpson, Hrsg. 2017. *The Philosophy of Trust*. Oxford: Oxford University Press.
- Forst, Rainer. 2003. *Toleranz im Konflikt. Geschichte, Gehalt und Gegenwart eines umstrittenen Begriffs*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Forst, Rainer. 2007. *Das Recht auf Rechtfertigung. Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Forst, Rainer. 2015. *Normativität und Macht. Zur Analyse sozialer Rechtfertigungsordnungen*. Berlin: Suhrkamp.
- Forst, Rainer. 2016. „The Justification of Basic Rights: A Discourse-Theoretical Approach“. *Netherlands Journal of Legal Philosophy* 45 (3): 7–28. DOI: 10.5553/NJLP/221307132016045003002.
- Forst, Rainer. 2021. *Die noumenale Republik. Kritischer Konstruktivismus nach Kant*. Berlin: Suhrkamp.
- Forst, Rainer. 2023. „Die Herrschaft der Unvernunft: Zum Begriff der (anti-)demokratischen Regression“. In: *Zur Diagnose demokratischer Regression*, hrsg. von Peter Niesen, 195–207. Baden-Baden: Nomos.
- Forst, Rainer und Klaus Günther, Hrsg. 2021. *Normative Ordnungen*. Berlin: Suhrkamp.
- Frevert, Ute. 2013. *Vertrauensfragen. Eine Obsession der Moderne*. München: C. H. Beck.
- Fricker, Miranda. 2023. *Epistemische Ungerechtigkeit. Macht und die Ethik des Wissens*. München: C. H. Beck.
- Günther, Klaus. I. E. „Zwang und Vertrauen im Konflikt“. *ConTrust Working Paper Series*, Manuskript.
- Habermas, Jürgen. 1976. „Können komplexe Gesellschaften eine vernünftige Identität ausbilden?“ In *Zur Rekonstruktion des Historischen Materialismus*, 92–126. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen. 1981. *Theorie des kommunikativen Handelns*. 2 Bde. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen. 2022. *Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik*. Berlin: Suhrkamp.
- Hardin, Russell. 2002. *Trust and Trustworthiness*. New York: Russell Sage.
- Hartmann, Martin. 2020. *Vertrauen. Die unsichtbare Macht*. Frankfurt am Main: S. Fischer.
- Hartmann, Martin und Claus Offe, Hrsg. 2001. *Vertrauen. Die Grundlagen des sozialen Zusammenhalts*. Frankfurt am Main: Campus.
- Hawley, Katherine. 2014. „Trust, Distrust and Commitment“. *Noûs* 48 (1): 1–20. DOI: 10.1111/nous.12000.
- Hawley, Katherine. 2019. *How to Be Trustworthy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hediger, Vinzenz. I. E. „Trust and Spectatorship“. *ConTrust Working Paper Series*, Manuskript.

- Herzog, Lisa. 2013. „Persönliches Vertrauen, Rechtsvertrauen, Systemvertrauen“. *Deutsche Zeitschrift für Philosophie* 61 (4): 529–548. DOI: 10.1524/dzph.2013.61.4.529.
- Hieronymi, Pamela. 2008. „The Reasons of Trust“. *Australasian Journal of Philosophy* 86 (2): 213–236.
- Hirschman, Albert O. 1994. „Social Conflicts as Pillars of Democratic Market Society“. *Political Theory* 22 (2): 203–218. DOI: 10.1177/009059179402200201.
- Hollis, Martin. 1998. *Trust Within Reason*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huber, Jakob. 2023. „Vertrauenskrise der Demokratie?“ In diesem Band.
- Jones, Karen. 1996. „Trust as an Affective Attitude“. *Ethics* 107 (1): 4–25. Zuletzt abgerufen am 15. September 2023. <https://www.jstor.org/stable/2382241>.
- Jones, Karen. 2019. „Trust, Distrust, and Affective Looping“. *Philosophical Studies* 176 (4): 955–968. DOI: 10.1007/s11098-018-1221-5.
- Keren, Arnon. 2014. „Trust and Belief: A Preemptive Reasons Account“. *Synthese* 191 (12): 2593–2615. DOI: 10.1007/s11229-014-0416-3.
- King, Vera. 2021. „Autoritarismus als Regression“. *WestEnd. Neue Zeitschrift für Sozialforschung* 18 (1): 87–102.
- King, Vera und Ferdinand Sutterlüty, Hrsg. 2021. „Schwerpunkttheft, Destruktivität und Regression im Rechtspopulismus“. *WestEnd. Neue Zeitschrift für Sozialforschung* 18 (1), 69–151.
- Lahno, Bernard. 2001. „On the Emotional Character of Trust“. *Ethical Theory and Moral Practice* 4 (2): 171–189. DOI: 10.1023/A:1011425102875.
- Lenard, Patti T. 2012. *Trust, Democracy, and Multicultural Challenges*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Luhmann, Niklas. 2014 [1968]. *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*. Konstanz: UVK.
- Mansbridge, Jane. 1999. „Altruistic Trust“. In *Democracy and Trust*, hrsg. von Mark E. Warren, 290–309. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marshall, Thomas H. 1992 [1950]. *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*. Frankfurt am Main: Campus.
- McGeer, Victoria und Philip Pettit. 2017. „The Empowering Theory of Trust“. In *The Philosophy of Trust*, hrsg. von Paul Faulkner und Thomas Simpson, 14–34. Oxford: Oxford University Press.
- McLeod, Carolyn. 2015. „Trust“. In *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, hrsg. von Edward N. Zalta. Zuletzt abgerufen am 27. Februar 2023. <https://plato.stanford.edu/archives/fall2015/entries/trust/>.
- Miller, David. 2017. *Fremde in unserer Mitte. Politische Philosophie der Einwanderung*. Berlin: Suhrkamp.
- Mullin, Amy. 2005. „Trust, Social Norms, and Motherhood“. *Journal of Social Philosophy* 36 (3): 316–330. DOI: 10.1111/j.1467-9833.2005.00278.x.
- Nida-Rümelin, Julian 2021. *Demokratie in der Krise. Ein Weckruf zur Erneuerung im Angesicht der Pandemie*. Hamburg: Körber-Stiftung.
- Norris, Pippa. 2022. *In Praise of Skepticism. Trust But Verify*. New York: Oxford University Press.
- Offe, Claus. 2001. „Wie können wir unseren Mitbürgern vertrauen?“ In *Vertrauen. Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts*, hrsg. von Martin Hartmann und Claus Offe, 241–294. Frankfurt am Main: Campus.
- O’Neill, Onora. 2002a. *A Question of Trust. The BBC Reith Lectures 2002*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O’Neill, Onora. 2002b. *Autonomy and Trust in Bioethics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pettit, Philip. 1995. „The Cunning of Trust“. *Philosophy and Public Affairs* 24 (3): 202–225. DOI: 10.1111/j.1088-4963.1995.tb00029.x.

- Putnam, Robert D. 1993. „What Makes Democracy Work?“ *National Civic Review* 82 (2): 101–107. DOI: 10.1002/ncr.4100820204.
- Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Rawls, John. 1975. *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Übersetzt von Hermann Vetter. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Rödel, Ulrich, Günther Frankenberg und Helmut Dubiel. 1989. *Die demokratische Frage*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Rosanvallon, Pierre. 2017. *Die Gegen-Demokratie. Politik im Zeitalter des Misstrauens*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Schidel, Regina. 2023. „Knowledge and Trust: What We Can Learn from the Debates about Epistemic Injustice“. *ConTrust Working Paper Series*, 7.
- Schmalz-Bruns, Rainer. 2002. „Vertrauen in Vertrauen? Ein konzeptueller Aufriss des Verhältnisses von Politik und Vertrauen“. In *Politisches Vertrauen. Soziale Grundlagen reflexiver Kooperation*, hrsg. von Rainer Schmalz-Bruns und Reinhard Zintl, 9–35. Baden-Baden: Nomos.
- Simmel, Georg. 1992 [1908]. *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Simon, Judith, Hrsg. 2020. *The Routledge Handbook of Trust and Philosophy*. New York: Routledge.
- Sutterlüty, Ferdinand. 2021. „Destruktivität des Rechtspopulismus“. *WestEnd. Neue Zeitschrift für Sozialforschung* 18 (1): 73–86.
- Taylor, Charles. 1985. *Human Agency and Language. Philosophical Papers* 1. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles. 2005. *Trust and Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Uslaner, Eric M. 2002. *The Moral Foundations of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Uslaner, Eric. M., Hrsg. 2018. *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*. Oxford: Oxford University Press.
- Vallier, Kevin. 2021. *Trust in a Polarized Age*. New York: Oxford University Press.
- Vallier, Kevin. 2022. „Political Trust“. *BYU Law Review* 47 (4): 1275–1301.
- Völz, Johannes. I. E., „Populism and the Politics of Distrust“. In *The People. Belonging, Exclusion, and Democracy*, hrsg. von Benjamin Kohlmann und Matthew Taunton. Cambridge: Cambridge University Press.
- Warren, Mark E. 2017. „What Kinds of Trust Does a Democracy Need? Trust from the Perspective of Democratic Theory“. In *Handbook on Political Trust*, hrsg. von Sonja Zmerli und Tom W. G. van der Meer, 33–52. Cheltenham: Edward Elgar.
- Warren, Marc E., Hrsg. 1999. *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- White, Jonathan und Lea Ypi. 2016. *The Meaning of Partisanship*. Oxford: Oxford University Press.
- Williams, Bernard. 1995. *Making Sense of Humanity and Other Philosophical Papers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Williams, Melissa S. 2000. *Voice, Trust, and Memory. Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*. Princeton: Princeton University Press.
- Zmerli, Sonja und Tom W. G. van der Meer, Hrsg. 2017. *Handbook on Political Trust*. Cheltenham: Edward Elgar.



# Vertrauenskrise der Demokratie

**Abstract:** According to a widespread impression, Western democracies are in a crisis of trust. I suggest that we need to systematically unpack this diagnosis before we can evaluate it empirically. To do so, I distinguish two notions of trust – *trust as reliance* and *trust as a relation* and differentiate three types of trust relations that are relevant for democracy: trust between citizens (horizontal trust), citizens' trust in their representatives (fiduciary trust) and trust in democratic institutions (vertical trust). It turns out that the delicate balance between trust and mistrust on which democracy feeds is in fact endangered due to a number of empirical developments on both societal and political levels.

Einer in den Medien wie der breiteren Öffentlichkeit verbreiteten Diagnose zufolge befinden sich westliche Demokratien in einer „Vertrauenskrise“. Laut dem „Edelman Trust Barometer“ (2022), einer jährlich in 28 Ländern durchgeführten Umfrage, hat das Vertrauen der Bürger:innen in zentrale Institutionen wie Medien, Regierungen oder Nichtregierungsorganisationen ein Allzeittief erreicht. Und eine Umfrage der Körber-Stiftung ergab, dass nur 50 Prozent der Bundesbürger:innen Vertrauen in die Demokratie haben, 30 Prozent ihr gar weniger bis gar nicht vertrauen (Nida-Rümelin 2021, 10). Auch für öffentliche Einrichtungen und Institutionen ist das Vertrauen nicht sonderlich stark ausgeprägt: Lediglich 32 Prozent der Befragten haben Vertrauen in Bundestag und Bundesregierung, nur 20 Prozent vertrauen Parteien (Nida-Rümelin 2021, 59). Aussagen dieser Art setzen freilich voraus, dass sich eine komplexe Einstellung wie Vertrauen so einfach abfragen oder überhaupt empirisch operationalisieren lässt. Philosophen wie etwa Martin Hartmann (2020, 17–23; siehe auch Offe 2001, 365) halten dagegen, dass sich ein solche „dispositionelle“ Eigenschaft nur im Handeln zeigt und in der Regel implizit oder präreflexiv bleibt. In anderen Worten: In vielen Fällen ist uns gar nicht klar, ob und wem wir wirklich vertrauen.

Vor diesem Hintergrund ist es natürlich auch möglich, objektive Indikatoren heranzuziehen, die die entsprechende Diagnose zu bekräftigen in der Lage sind – konkrete politische Entwicklungen also, die als Ausdruck einer Vertrauenskrise der Bevölkerung gedeutet werden können. Häufig wird in diesem Zusammenhang auf den Aufstieg von Autoritarismus und Populismus verwiesen – Phänomene also, die in jüngerer Zeit wahlweise als „Verwahrlosung“ (Forst 2020), „Entfremdung“ (Schäfer/Zürn 2021) oder gar „Sterben“ (Levitsky/Ziblatt 2018) der Demokratie beschrieben worden sind. Freilich ist auch diese Diagnose nicht unwidersprochen

geblieben (siehe etwa Philip Manows Beitrag im vorliegenden Band). Um die These vom Vertrauensverlust zu beurteilen möchte ich zunächst einen Schritt zurückgehen und auf begrifflich-konzeptioneller Ebene klären, was wir überhaupt meinen, wenn wir von einer Vertrauenskrise der Demokratie sprechen. Im Zuge dessen werde ich einige Grundbegriffe der Debatte um Vertrauen in der praktischen Philosophie einführen, also gezielt eine philosophische mit einer sozialwissenschaftlichen Perspektive verbinden. Dabei werde ich verschiedene für die Demokratie relevante Kontexte des Vertrauens unterscheiden sowie die begrifflichen wie normativen Voraussetzungen klären, unter denen jeweils von einer Vertrauenskrise gesprochen werden kann.

Zunächst eine Vorbemerkung: In der Diagnose vom Vertrauensverlust schwingt ja zumindest implizit die Annahme mit, eine *Abwesenheit* von Vertrauen sei per se problematisch. In der Tat werde ich mehrfach auf den zentralen Wert des Vertrauens für die Demokratie hinweisen; auf verschiedenen Ebenen sind demokratische Gemeinwesen auf Vertrauen der Bürger:innen angewiesen. Das sollte uns aber nicht dazu verleiten, anzunehmen, dass *mehr* Vertrauen automatisch immer besser ist. Blindes Vertrauen ist natürlich gefährlich, es kann Wachsamkeit aushebeln und unser Kritikvermögen vernebeln (Hartmann 2020, 71) – die Finanzkrise von 2008/9 wird in diesem Zusammenhang oft als einschlägiges Beispiel für ein „zu viel“ an Vertrauen genannt. Gerade im Kontext von Machverhältnissen ist ein bestimmtes Maß an Misstrauen daher angemessen, ja geradezu unverzichtbar. Es kommt also darauf an, den richtigen Personen und/oder Institutionen zu Vertrauen oder, wie Onora O’Neill (2018, 293) es formuliert, „to place and refuse trust intelligently we must link trust to trustworthiness“. Eine Vertrauenskrise, das sollten wir im Folgenden im Hinterkopf behalten, besteht immer dann, wenn diese beiden Elemente auseinanderfallen: wenn wir vertrauenswürdigen Akteuren nicht vertrauen, oder umgekehrt.

Wie also lässt sich Vertrauen überhaupt bestimmen? Es mag wenig überraschen, dass es in der Philosophie keine einhellige Antwort auf diese Frage gibt. Ich möchte zunächst einmal mit einer absoluten Minimaldefinition starten, die Vertrauen als dreiteiliges Konstrukt bestimmt: A vertraut B in Bezug auf C, wobei C in der Regel ein bestimmter Interaktionskontext ist, in dem A von B abhängig ist (siehe etwa auch Hardin 2002, 9). Schon auf dieser basalen Ebene zeigt sich, dass dem Vertrauen von Haus aus ein Aspekt der Unsicherheit und Verletzlichkeit innewohnt. Während der Vertrauensgeber häufig bestimmte Anhaltspunkte hinsichtlich der Vertrauenswürdigkeit des Empfängers hat, fehlt die letzte Gewissheit. Dies verknüpft Vertrauen konstitutiv mit der Möglichkeit der Enttäuschung – indem wir vertrauen, machen wir uns abhängig und damit verletzlich.

Diese minimale Definition erlaubt uns zunächst einmal etwas strukturierter an die Frage heranzugehen, welche Vertrauensverhältnisse in der Demokratie über-

haupt relevant sind. Ich schlage vor, hier zwischen drei verschiedenen Beziehungen oder Handlungskontexten zu unterscheiden. Da ist zunächst einmal, erstens, das, was Claus Offe (2001, 244) „horizontales Vertrauen“ nennt – das Vertrauen der Bürger:innen ineinander, also etwa in die Urteilskraft und Gemeinwohlorientierung derer, mit denen sie ein demokratisches Gemeinwesen teilen. Auf einer zweiten Ebene ist das Vertrauensverhältnis zwischen Bürger:innen und politischen Repräsentant:innen zu untersuchen. Im Anschluss an John Locke (1977) bzw. Martin Hartmann (2011, 438–467) werde ich dieses als „treuhänderisches“ Vertrauensverhältnis beschreiben. Schließlich stellt sich, drittens, die Frage nach dem sogenannten institutionellen Vertrauen, also nach dem Vertrauen der Bürger:innen in ihre politischen Institutionen und letztlich die Demokratie also solche.

Alle drei Ebenen berühren die Herausforderungen, die in unserer interdisziplinären Arbeitsgruppe unter dem Stichwort „Konsens vs. Dissens“ diskutiert worden sind. Es ist unstrittig, dass ein gewisses Maß an Dissens für die Demokratie, verstanden als friedliche und allseits akzeptable Form, Meinungsverschiedenheiten auszutragen, von zentraler Bedeutung ist. Problematisch wird es jedoch, wenn, wie gegenwärtig vielerorts der Fall, der zugrundeliegende Metakonsens erodiert – im Sinne einer Norm des respektvollen Miteinanders, der verlässlichen Akzeptanz fundamentaler Grundrechte und -prinzipien, der legitimen Anerkennung von staatlichen Institutionen und Amtsträger:innen oder des politischen Gegners (Nida-Rümelin 2020, 132–140). Meine These ist, dass genau daher und in diesem Sinne von einer (mehrdimensionalen) Vertrauenskrise der Demokratie gesprochen werden kann – eben auch und gerade wenn man anerkennt, dass ein gewisses Maß an Dissens und Misstrauen ebenso konstitutiv für demokratische Praxis ist und in einer komplexen sowie höchst fragilen Wechselwirkung mit dem Vertrauen steht. Ohne das notwendige Vertrauen in einander sowie in die zentralen Personen, Verfahren und Institutionen der Demokratie steht – gerade angesichts der aktuellen sozio-ökonomischen und kulturellen Spaltungstendenzen – aus Sicht der Bürger:innen zunehmend das Trennende im Vordergrund, wodurch demokratische Kooperation immer schwieriger wird.

## 1 Institutionelles Vertrauen

Beginnen möchte ich mit der institutionellen Dimension des Vertrauens, und zwar aus zweierlei Gründen. Zunächst einmal scheint es sich dabei um die für die Demokratie grundlegendste Form des Vertrauens zu handeln. Wie gerade angedeutet, kann diese mit einer ordentlichen Portion Misstrauen auf verschiedenen Ebenen umgehen; in der Tat wird sie ja selbst häufig als „institutionalisiertes Misstrauen“ beschrieben (Schaal 2004; Sztompka 1999, 130–146). Das funktioniert aber nur, so-

lange die Bürger:innen der Demokratie *insgesamt* vertrauen – unterhalb aller Konflikte muss es also etwas gemeinsam Tragendes geben.

Der zweite Grund ist, dass die Frage, ob wir überhaupt sinnvoll von institutionellem Vertrauen sprechen können, von dem zugrundliegenden Vertrauensbegriff abhängt. Hier möchte ich auf einen grundlegenden Disput zwischen zwei Konzeptionen des Vertrauens verweisen. Auf der einen Seite eine Konzeption von Vertrauen als „sich verlassen“, die gerade in den empirischen Sozialwissenschaften weit verbreitet ist, aber auch von einigen „rational choice“-inspirierten Philosoph:innen vertreten wird. Ihr zufolge vertrauen wir jemandem, wenn wir uns darauf verlassen, dass er oder sie in der von uns gewünschten Weise handeln wird. Schon Georg Simmel (1992, 263) hatte Vertrauen klassischer Weise in diesem Sinne definiert als „Hypothese künftigen Verhaltens, die sicher genug ist, um Handeln darauf zu gründen“. Wenn wir anderen vertrauen, gehen wir quasi eine Wette über deren zukünftige Handlungen ein. In diesem Sinne bestimmt auch Russel Hardin, dessen „encapsulated interest“-Modell des Vertrauens weit hinein in die sozialwissenschaftliche Rational-Choice-Theorie Anklang findet, Vertrauen wie folgt: „I trust you because I think it is in your interest to take my interests in the relevant manner seriously“ (2002, 1). Dabei ist zu beachten, dass ein Handlungsmotiv auf Seiten des Gegenübers als solches gar nicht unbedingt unterstellt werden muss – entscheidend ist vielmehr die Berechenbarkeit oder Vorhersehbarkeit der Handlung. Ich kann also meiner Skibindung genauso vertrauen wie einem Freund.

Gerade in der neueren philosophischen Debatte wird gegen diese Begriffsbestimmung häufig der Einwand vorgebracht, dass es einen wichtigen Unterschied zwischen *Vertrauen* und *Sich-Verlassen* gibt, den diese Definition übersieht: nämlich, dass wir bei einem Vertrauensbruch in der Regel nicht nur enttäuscht sind, sondern uns verraten oder hintergangen fühlen und mit Vorwürfen reagieren. Der Vertrauensbruch zieht also eine moralisch aufgeladene Reaktion nach sich, die beim Sich-Verlassen nicht angemessen ist. Viele Philosophen versuchen daher *Vertrauen* von *Sich-Verlassen* abzugrenzen und tun dies in der Regel, indem sie eine bestimmte Motivation auf der Seite der Vertrauensempfängerin in die Konzeption mit einbauen. Als besonders einflussreich erwiesen hat sich hierbei Annette Baiers (1986) Definition von Vertrauen als akzeptierte Verletzlichkeit, die auf der Seite des Vertrauensempfängers die wohlwollende Bereitschaft mit sich bringen muss, diese Verletzlichkeit nicht auszunutzen (siehe auch Hartmann 2011, 172–183). Vertrauen schreibt dieser relationalen Begriffsbestimmung zufolge also nicht nur Kompetenz, sondern auch Rücksichtnahme zu: Wenn ich jemandem vertraue, gehe ich davon aus, dass meine Abhängigkeit selbst für ihn oder sie einen Handlungsgrund darstellt. Das erklärt auch die moralisch aufgeladene Reaktion bei einem Vertrauensbruch.

Wenn also etwa mein Nachbar seit Jahren das Treppenhaus putzt, habe ich einen guten Grund, mich darauf zu verlassen, dass er dies auch weiterhin tut. Es wäre aber unangemessen, mich hintergangen zu fühlen, wenn er dies nicht tut, oder mit Wut und Enttäuschung zu reagieren. Dementsprechend kann man in diesem Fall nicht von Vertrauen sprechen. Ich gehe nicht davon aus, dass die Absichten und Motive des Nachbarn auf meine Abhängigkeit reagieren; dass er also ursprünglich aus Rücksichtnahme oder Wohlwollen mir gegenüber so gehandelt hat, wie es eben in meinem Interesse war. Handlung aus Eigeninteresse mag Verlässlichkeit begründen, nicht aber Vertrauenswürdigkeit.

Ein Vertrauensbegriff, der Vertrauen mit sich-Verlassen gleichsetzt, ist schwächer, aber auch weniger voraussetzungsreich. Er lenkt unsere Aufmerksamkeit auf eine Art von Vertrauen, die koordiniertes Handeln unter Bedingungen weitgehender Anonymität ermöglicht. Es überrascht daher nicht, dass dieser Vertrauensbegriff in den Sozialwissenschaften vorherrscht, wo es meist um die Möglichkeit von Kooperation und sozialer Interaktion auch ohne das Wissen über Handlungsmotive anderer Akteure geht. Niklas Luhmann spricht in diesem Zusammenhang von Vertrauen als „Komplexitätsreduktion“ (1989): Da die Mitglieder funktional zunehmend differenzierter Gesellschaften immer weniger über einander wissen, gleichwohl aber in zunehmendem Maße voneinander abhängig und auf Interaktion angewiesen sind, hilft uns Vertrauen, Unsicherheit auszublenden und Koordination in allen Lebensbereichen aufrechtzuerhalten. Vertrauen ist also ein funktionales Äquivalent für ein Wissen über Handlungsmotive uns zunehmend fremder Akteure (Hartmann 2001, 14), spieltheoretisch gesprochen verringert es die Transaktionskosten. Kontingenz und Risiko werden dadurch freilich nicht eliminiert – die Möglichkeit der Enttäuschung bleibt dem Vertrauen inhärent. Im Gegensatz dazu sind philosophische Vertrauenstheorien stark auf intime oder dichte Formen des Vertrauens gerichtet, die für persönliche Beziehungen charakteristisch sind und über Sich-Verlassen hinausgehen – Vertrauen ist in diesem Zusammenhang ein zutiefst relationales, persönliches Phänomen, das Gemeinsamkeit und Gegenseitigkeit stiftet. Der resultierende Vertrauensbegriff ist robuster, aber auch anspruchsvoller und in seinem Anwendungsbereich folglich stärker eingeschränkt.

Vor diesem Hintergrund möchte ich nicht für die ein oder andere Konzeption Partei ergreifen. Überzeugender scheint mir die Annahme, dass wir in unterschiedlichen Zusammenhängen auf je unterschiedliche Art vertrauen. Welcher Vertrauensbegriff geeignet ist, hängt also vom jeweiligen Kontext bzw. unserem Erkenntnisinteresse ab. Meine Begriffsverwendung weicht damit etwas von der von Rainer Forst in diesem Band vorgeschlagenen ab: An John Rawls' einschlägige Unterscheidung zwischen einem *Begriff* der Gerechtigkeit einerseits, und verschiedenen *Konzeptionen* oder *Vorstellungen* der Gerechtigkeit, andererseits (Rawls 1979, 21), anschließend charakterisiert Forst das, was ich als Minimaldefinition des

Vertrauens an den Anfang gestellt hatte, als *Begriff* des Vertrauens. Relational sei dieser bereits in seiner Grundstruktur, da es immer um eine Beziehung zwischen Vertrauensgeber und -empfänger gehe. Vor diesem Hintergrund ließen sich dann, je nach Kontext und Gegenstand des Vertrauens, verschiedene *Vertrauenskonzeptionen* sowie die jeweils zugehörigen Rechtfertigungsmaßstäbe unterscheiden. Im Gegensatz zu meinem „starken“ Vertrauensbegriff muss etwa nicht in jedem Kontext dem Vertrauensempfänger eine moralische Motivation unterstellt werden. Im Gegensatz zu meinem „schwachen“ Vertrauensbegriff setzt er jedoch sehr wohl voraus, dass *irgendeine* Art der Handlungsmotivation (und somit Intentionalität) unterstellt werden muss. Dadurch wird es ungleich schwieriger, Vertrauen gegenüber Entitäten, die keine Personen sind, etwa Institutionen, zu erklären.<sup>1</sup>

Dies bringt uns zurück zu unserer Ursprungsfrage nach dem institutionellen Vertrauen, die die beiden von mir unterschiedenen Begriffe auf gegensätzliche Weise beantworten. Der schwache Vertrauensbegriff weist uns auf die vertrauensstiftende Funktion von Institutionen hin: sanktionsbewährte Regelhaftigkeit schafft Erwartungsstabilität. Diese Qualität, so eine mögliche Folgethese, überträgt sich auch auf das politische Personal – Institutionen „signalisieren“ Vertrauenswürdigkeit, wie es oft heißt (Offe 2011, 276). Wir müssen uns nicht bei jeder Interaktion aufs neue Gedanken machen, ob ein Funktionsträger vertrauenswürdig ist, da dessen Handlungsgründe zuverlässig von seiner Rolle innerhalb des institutionellen Kontexts konstituiert werden.

Selbst diese Art des Vertrauens setzt allerdings voraus, dass der Empfänger überhaupt willens und fähig ist, im Einklang mit den Wünschen und Absichten des Vertrauensgebers zu handeln – Vertrauen schreibt also Responsivität und Kompetenz zu. Zu einer *Vertrauenskrise* kann es folglich dann kommen, wenn in der Bevölkerung der Eindruck entsteht, dass demokratische Institutionen nicht in der Lage oder nicht willens sind (das Beispiel des Klimawandels drängt sich hier auf), bestimmte Problem zu lösen – politische Herrschaft also in den Augen der Bevölkerung oder bestimmten Teilen davon nicht in ihrem Interesse ausgeübt wird. Wenn wir uns nicht darauf verlassen können, dass politische Institutionen im Allgemeininteresse handeln, ist es mit der Erwartungsstabilität nicht weit her.

In Gegensatz dazu schließt der relationale Vertrauensbegriff institutionelles Vertrauen im engeren Sinne schon auf begrifflicher Ebene aus, da Vertrauenswürdigkeit Rücksichtnahme und somit Personalität voraussetzt. Wir können zwar metaphorisch von institutionellem Vertrauen sprechen, streng genommen ist die-

---

<sup>1</sup> Nida-Rümelin (2021, 58) schlägt einen möglichen Ausweg vor: Institutionen können als kollektive Akteure verstanden werden, die dann entsprechend auch eine Intentionalität ausbilden können. In korporativen Modellen kollektiver Akteurschaft, wie sie etwa von List/Pettit (2011) oder Neuhäuser (2011) entworfen werden, ließe sich diese dann auch nicht auf natürlich Personen reduzieren.

ses aber immer vermittelt durch Personen. Rainer Forst versucht in seinem Beitrag, dieser Schlussfolgerung zu entkommen, indem er Institutionen als „Rechtfertigungszusammenhänge“ begreift. Diesen könne gewissermaßen eine Form begründeten Handelns oder des Reagierens auf Gründe, jedoch keine volle Personalität, zugeschrieben werden. Der Gedanke ist dabei, dass wir oft den Personen in einer Institution nur trauen, weil sie (die Institution) Entscheidungen trifft, die nicht nur (wie etwa im Fall von Gerichtsurteilen) selbst begründet werden müssen, sondern die wir als Betroffene in Verfahren, durch Klagen, Einsprüche etc. mit beeinflussen können. Wenn wir der Institution vertrauen, dass sie für solche Einsprüche und Inputs sensibel ist, dann vertrauen wir nicht (primär) den Personen, sondern den Normen, die die Institution und damit auch die Rollen, die vom Personal entsprechend ausgefüllt werden, konstituieren.

Mir scheint es sich hierbei jedoch eher um eine Form des Sich-Verlassens im oben erläuterten Sinn zu handeln. Wir gehen ja nicht davon aus, dass Institutionen wie moralisch verantwortliche Personen tatsächlich Gründe geben und empfangen können. Vielmehr verlassen wir uns darauf, dass sie den sie konstituierenden Regeln entsprechend agieren. Vertrauen im engeren Sinne wäre dann weiterhin nur gegenüber einzelnen Personen denkbar, die bestimmte Rollen innerhalb der betreffenden institutionellen Struktur ausfüllen und von denen unsere Interaktion mit einer Institution natürlich in der Regel stark geprägt ist. Dies weist uns zunächst einmal darauf hin, dass zum Erfolg von Institutionen mehr gehört als bürokratische Verlässlichkeit und transparente Regeln. Es bedarf immer Personen, die die institutionellen Rollen entsprechend ausfüllen, also die Regeln umsetzen, anwenden, interpretieren – und dabei eigene Interessen den gemeinsamen Zielen und Zwecken der Institution unterordnen.

Offen bleibt, ob und in welchem Maße Institutionen – wie häufig argumentiert – als eine Art funktionales Äquivalente für persönliches Vertrauen fungieren können. So zeigt es sich häufig gerade in Demokratisierungsprozessen, dass das Einrichten demokratischer Institutionen allein ein zugrundeliegendes Misstrauen in die Amtsträger:innen nicht ausräumen kann. Einschlägig ist hier etwa die Arbeit des Soziologen Piotr Sztompka (1999, 119), der von einem „Syndrom des Misstrauens“ in postsowjetischen Staaten nach dem Regimewechsel spricht. Formaldemokratische Institutionen einzuführen, ist nur vor dem Hintergrund eines stabilen demokratischen Ethos sowohl auf Seiten der Bürger:innen als auch der Amts- und Mandatsträger:innen aussichtsreich. In *konsolidierten* Demokratien besteht dagegen häufig das Problem, dass die Distanz zwischen Bürger:innen und Institutionen so groß ist, dass sich Bürger:innen gar nicht in der Lage sehen, die Vertrauenswürdigkeit einer Institution zu beurteilen. Martin Hartmann (2020, 272–276) spricht hier von einer eigenen Art der Vertrauenskrise, die nur überwunden werden kann, wenn Politik und Institutionen „erfahrbare“ gemacht werden.

Man sieht also, dass die beiden Vertrauensbegriffe unsere Aufmerksamkeit auf unterschiedliche Problemkonstellationen im Zusammenhang mit demokratischen Institutionen lenken. Die Frage ist damit aus meiner Sicht weniger, welcher Begriff der richtige ist, sondern welche Haltung wir gegenüber einem bestimmten norm- und regelgeleiteten System für angemessen halten. Ist die entsprechende Institution in der Lage, für die erforderliche Erwartungsstabilität zu sorgen, indem sie die Motive des Personals maßgeblich bestimmt – oder bleiben wir auf das Wohlwollen derer angewiesen, die die entscheidenden Rollen innerhalb des Systems ausfüllen?

## 2 Treuhänderisches Vertrauen

Damit kommen wir zur zweiten Art des Vertrauensverhältnisses, dem zwischen Bürger:innen und ihren Repräsentant:innen. Michael Hartman (2011, 438–466) beschreibt dieses Verhältnis im Anschluss an John Locke (1977) als besondere Art des „treuhänderischen“ („fiduciary“) Vertrauens. Locke, so der Gedanke, habe in seiner politischen Philosophie eine „Demokratisierung des Vertrauens“ betrieben. Der Ausgangspunkt ist dabei, dass Bürger:innen der Regierung Macht übertragen aus einem Vertrauen heraus, dass diese ihre vorpolitischen (natürlichen) Rechte, etwa auf Eigentum, schützt. Im Falle eines Vertrauensbruchs – also, wenn nicht in ihrem Interesse regiert wird – haben die Untertan:innen jedoch stets die Möglichkeit, dieses Vertrauen wieder zu entziehen. Herrschaft ist als nur in dem Maße legitim, in dem sie Macht, die ihr von den Subjekten verliehen wird, im Einklang mit deren Interessen ausübt. Der Grund dafür, bestimmte Machtbefugnisse an den Staat und dessen Repräsentant:innen zu übertragen, definiert gleichzeitig die Bedingungen, unter denen diese wieder entzogen werden kann – wobei die Definitionsmacht darüber, ob dies der Fall ist, auf Seiten der Vertrauensgeber:innen liegt. Die Demokratisierung des Vertrauens verleiht Bürger:innen damit eine gewisse Kontrollmacht über die von ihnen konsensuell eingesetzten Repräsentant:innen.

Die Lockesche Vorstellung ist also, dass wir als Bürger:innen mit jeder Wahl Befugnisse und Freiheiten an unsere politischen Entscheidungsträger:innen übertragen und dabei Vertrauen in diese setzen, in unserem Namen zu regieren. Ich möchte dieses Framing hier als Ausgangspunkt nutzen, um zwei Arten von Spannungsverhältnissen zu illustrieren, die dem Vertrauensbegriff ganz allgemein innewohnen. Einerseits setzt Vertrauen, wie bereits erwähnt, Responsivität voraus: Wir gehen davon aus, dass der Vertrauensempfänger:innen in unserem Interesse (hier: als Bürger:innen oder politische Gemeinschaft) handelt. Andererseits ist es aber auch konstitutiv für Vertrauen, dass es Handlungsspielraum für diejenige schafft, der vertraut wird – Spielräume, in denen er oder sie autonom handelt und somit auch beweisen kann, dass das Vertrauen gerechtfertigt war. In der Tat agieren

Vertrauensempfänger:innen häufig erst *auf Grund* des in sie gesetzten Vertrauens, das sie nicht enttäuschen wollen, auf vertrauenswürdige Weise. Philip Pettit (1995) hat diese Dynamik als „cunning of trust“ („List des Vertrauens“) beschrieben hat. Der Gedanke ist dabei, dass Vertrauen eine Art der Wertschätzung („esteem“) gegenüber ihrem Empfänger impliziert bzw. signalisiert. Da Menschen diese Art der Wertschätzung natürlicher Weise anstreben und erhalten möchten, werden sie motiviert sein, das in sie gesetzte Vertrauen zu erfüllen.<sup>2</sup>

Grundsätzlich trifft dieses Spannungsverhältnis zwischen Kontrolle und Autonomie auch auf das Verhältnis von Bürger:innen und ihren Repräsentant:innen zu.<sup>3</sup> Wie jedes Vertrauensverhältnis kann auch das zwischen Wähler:innen und Mandatsträger:innen verletzt werden. – Korruption ist vielleicht der eindeutigste Fall, in dem Mandatsträger:innen offensichtlich *nicht* im Interesse der Wähler:innen, sondern aus eigensüchtigen Handlungsmotiven agieren. Dies wirft eine weitere grundsätzliche Frage auf, und zwar nach dem Verhältnis von Vertrauen, einerseits, sowie Transparenz oder Kontrolle, andererseits. Auch hier gibt es wiederum zwei widerstreitende Motive. So betont etwa Onora O’Neill (2002), dass Kontrolle dem Vertrauen grundsätzlich entgegensteht und es zerstört. Der Wille, zu überprüfen und zu kontrollieren, so ihre Behauptung, signalisiert als solcher bereits fehlendes Vertrauen. Auch der Historiker Caspar Hirschi (2014) weist auf sozialwissenschaftliche Studien hin, die bestätigen, dass restlose Sichtbarkeit, etwa in Aushandlungssituationen, Anreize für Intransparenz oder Manipulation sind. Und in der Tat scheinen westliche Demokratien ja gerade einen Zuwachs an (etwa medial herbeigeführter) Transparenz bei gleichzeitigem Verlust von Vertrauen in politische Entscheidungsträger:innen und Institutionen zu erleben.

Auf der anderen Seite scheinen Vertrauen und Transparenz einander aber zumindest ein Stück weit zu bedingen. Denn selbst wenn Unsicherheit für Vertrauen konstitutiv ist, brauchen wir ja gewisse *Anhaltspunkte*, um Vertrauenswürdigkeit zu identifizieren. Blindes Vertrauen ist genauso gefährlich, wie obsessive Kontrolle. Schon Simmel (1992, 393) betonte vor diesem Hintergrund, dass der Unwissende nicht vertrauen kann, der Allwissende andererseits gar nicht vertrauen braucht. Wie lässt sich diese Spannung auflösen oder zumindest bearbeiten? Ein Schlagwort, das in diesem Zusammenhang häufig auftaucht, ist das der „Accountability“ oder Rechenschaftspflicht (siehe etwas Hartmann 2020, 202). Die Idee

---

2 Man beachte, dass die relationale Bestimmung des Vertrauens diese Dynamik nicht abzubilden in der Lage ist, da vertrauenswürdiges Handeln per Definition Handeln aus Rücksichtnahme (und nicht aus Eigeninteresse bzw. strategischen Überlegungen) ist. Umgekehrt kann ein Verhalten, dass das Streben nach Ansehen gezielt auszunutzen versucht, kaum als Vertrauen bezeichnet werden.

3 Eine Ausnahme stellt hier wohl das „imperative Mandat“ dar, das dem oder der Repräsentantin ganz bewusst keinen Spielraum in der Ausübung des Mandats lässt.

ist hierbei, dass Accountability zwar ein gewisses Maß an Öffentlichkeit voraussetzt – bestimmte Informationen müssen zumindest zugänglich sein – aber keine totale Transparenz erfordert. Vertrauensnehmer:innen, in diesem Fall also Amts- oder Mandatsträger:innen, sind frei, im Rahmen des ihnen anvertrauten Kompetenzbereichs nach eigenem Ermessen zu handeln, dabei jedoch stets der Rechenschaft den Vertrauensgeber:innen gegenüber schuldig.

Das Problem ist allerdings, dass bestimmte politische Entwicklungen, etwa die Verlagerung von Entscheidungen in nicht-majoritäre Institutionen, selbst die Zuschreibung von Verantwortlichkeit (die Accountability ja auch voraussetzt) erschwert. Michael Zürn und Armin Schäfer etwa halten genau dies für ein wichtiges Element der Vertrauenskrise der Demokratie. Demokratien entfernen sich immer weiter vom Ideal der Selbstbestimmung, da immer häufiger „Entscheidungen in nicht durch Wahlen legitimierte und kaum durch die Bürger:innen kontrollierte Gremien verlagert werden“ (Schäfer/Zürn 2021). Das Problem ist demnach nicht bloß, dass politischen Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume der Einzelstaaten zunehmend (sowohl nach innen wie nach außen) durch nicht-elektorale Institutionen wie Gerichte und Zentralbanken begrenzt werden. Bürger:innen verlieren auch die Möglichkeit, bestimmte Akteure mit konkreten Entscheidungen zu verbinden und diese (elektoral oder auf anderem Wege) zur Verantwortung zu ziehen. Dies scheint ein nicht zu vernachlässigender Grund für eine Vertrauenskrise zwischen Bürger:innen und ihren Repräsentant:innen zu sein.

### 3 Horizontales Vertrauen

Damit kommen wir schließlich zur dritten Vertrauensebene, dem horizontalen Vertrauen zwischen Bürger:innen. Eine lange Tradition in der Soziologie, die von Simmel (1992) bis David Easton (1975) reicht, betont die integrative Kraft des Vertrauens, welche eine zentrale vorpolitische Bedingung friedlichen Zusammenlebens sei. Auch in der Politikwissenschaft wird Vertrauen häufig als wichtigste Determinante der Persistenz politischer Systeme aufgeführt, wobei unter anderem die Arbeit von Robert Putnam zum Vertrauen als soziales Kapital maßgeblich ist. Putnam (1993) argumentiert, dass Bürger:innen horizontales Vertrauen in Netzwerken bürgerschaftlichen Engagements wie Vereinen oder Nachbarschaften gleichsam „erlernen“, und dieses dann eine vertrauensvolle Kooperation zwischen den Mitgliedern der Gesellschaft als Ganze ermöglicht. Vertrauen beginnt also im Kleinen und geht dann ins Allgemeine. Zivilgesellschaftliche Vereinigungen – vom Bowlingverein bis zur Freiwilligen Feuerwehr – seien somit zentral für die Stärkung

horizontalen Vertrauens, das sich in der Folge auf politische Institutionen ausweitet.<sup>4</sup>

Ein wichtiger Aspekt der gegenwärtigen Vertrauenskrise scheint nun darin zu bestehen, dass genau diese Dynamik – der Schritt vom partikularen ins generalisierte Vertrauen – ins Stocken zu geraten scheint. Die Menschen begrenzen ihr Vertrauen auf immer engere Kreise – auf das „Vertraute“ eben. Dies erschwert dann eine „kollektive Vertrauenspraxis“ (Hartmann 2020, 145) auf gesamtgesellschaftlicher Ebene. Ich möchte diesen Gedanken veranschaulichen anhand von drei „Divergenzphänomenen“, also Dimensionen gesellschaftlicher Spaltung, die horizontales Vertrauen untergraben.

Julia Allmendinger und Jan Wetzel (2020) beschreiben in einer Studie zum Vertrauen das, was sich als Divergenz der Lebenswelten bezeichnen lässt. Alle Aspekte unseres Zusammenlebens – sozial, kulturell, räumlich – richten sich immer mehr nach der Ähnlichkeit der Gruppenmitglieder. Dadurch fehlt es an Austausch zwischen sozialen Kreisen und Milieus. Allmendinger und Wetzel zeigen etwa, dass dies schon in der „Infrastruktur des Alltags“ anfängt: Unsere Bau-, Stadt- und Wohnungspolitik sind nicht geeignet, soziale und öffentliche Räumen zu schaffen, in denen sich Menschen verschiedener Milieus begegnen und austauschen können.

Freilich können solche Begegnungen nur dann eine vertrauensstiftende Wirkung haben, wenn sie Begegnungen unter Gleichen, also auf Augenhöhe sind. Dies verweist auf das Verhältnis von Vertrauen und Gleichheit. Eric Uslaner (2002) zeigt etwa, dass allzu große ökonomische Ungleichheit unter den Bürger:innen den Glauben an gemeinsame Bande untergraben, der für verallgemeinertes Vertrauen maßgeblich ist – das Gefühl der Reziprozität geht verloren. Umgekehrt zeigt die Sozialstaatsforschung, dass in den breit ausgebauten Wohlfahrtsstaaten Skandinaviens das Vertrauen zwischen den Menschen besonders hoch ist (siehe zum Beispiel Svendsen/Svendsen 2016). Allmendinger und Wetzel argumentieren daher sogar, dass „die Vertrauensfrage [...] für eine Neudefinition der Verteilungsfrage steht“ (2020, 9).

Ein dritter Komplex betrifft das, was häufig als epistemisches oder kommunikatives Vertrauen bezeichnet wird: eine Art des Vertrauens, die uns annehmen lässt, dass uns andere ihre Überzeugungen in wahrhaftiger Absicht mitteilen. Wie etwa auch die Beiträge von Elif Özmen und Fruzsina Molnár-Gábor in diesem Band zeigen, sind komplexe demokratische Gesellschaften ganz besonders auf epistemisches Vertrauen angewiesen: nicht nur zwischen Bürger:innen (da ein öffentli-

---

<sup>4</sup> Weniger überzeugend ist dagegen Putnams Befürchtung, kulturelle Vielfalt untergrabe per se das Vertrauen und gefährde damit soziale Integration.

cher Diskurs nur auf geteilter Faktenbasis möglich ist), sondern auch in Bezug zu Expert:innen, auf deren Wissen sie in verschiedensten Zusammenhängen angewiesen sind. Eine zunehmende Divergenz der Öffentlichkeiten, wie wir sie gegenwärtig beobachten, einschließlich verschwörungstheoretischer Gegenöffentlichkeiten, führt daher zu einer Krise des kommunikativen Vertrauens: einem Verlust etablierter Verfahren der Wahrheitsfindung. Während der britische Soziologe Anthony Giddens (1995) unter dem Begriff des „Expertensystems“ (die zunehmende Angewiesenheit auf professionelle Sachkenntnis in allen Lebensbereichen) noch ein zentrales Merkmal moderne Gesellschaft zu identifizieren glaubte, scheint das Problem heute eher eine fehlende Einigkeit darüber zu sein, wer (etwa in der Corona-Krise) überhaupt als Expert:in zu gelten habe. Wenn Bürger:innen zunehmend auf divergierende Quellen (epistemisch) vertrauen, so schadet das unmittelbar auch dem horizontalen Vertrauen zwischen ihnen.

Aus diesen drei Beobachtungen folgt, dass das Verhältnis von Vertrauen und sozialer Integration letztlich ein reziprokes ist. Ein gewisses Maß an Gemeinschaftssinn muss vorhanden sein, damit horizontales Vertrauen seine Kraft entfalten kann und Dissens im Rahmen demokratischer Praktiken friedlich ausgetragen werden kann. Es zeigt sich außerdem, dass die von Putnam beschriebene „bottom up“-Dynamik kein Selbstläufer ist, sondern selbst von politischen Bedingungen abhängen. Institutionen leisten also einen entscheidenden Beitrag dazu, ein „Klima des Vertrauens“ zu erzeugen.

## 4 Schluss

Mein Ausgangspunkt in diesem Beitrag war es, die aktuelle Krise der Demokratie als Vertrauenskrise aufzufassen. Ist durch diese analytische Perspektive tatsächlich etwas gewonnen?<sup>5</sup> Sicherlich wäre es wenig hilfreich, davon auszugehen, dass sich grundsätzlich gesellschaftliche Krisen aller Art im Kern als Krisen des Vertrauens verstehen lassen. Dass die Diagnose von der Vertrauenskrise einen Hang zum (vermeintlich umfragegestützten) Slogan hat, deutete sich außerdem bereits zu Beginn an. Dennoch denke ich, dass sich ein Krisenphänomen wie die derzeitige „Regression“ der Demokratie durchaus sinnvoller und informativer Weise als Vertrauenskrise beschreiben lässt. Unverzichtbar dafür ist das Bemühen, diese Diagnose zu spezifizieren. Mit diesem Ziel habe ich drei für die Demokratie relevanten Vertrauenskontexte unterschieden und die jeweiligen Gefahren einer Vertrauenskrise benannt.

---

5 Ich danke Mattias Kumm für diesen Einwand.

Dabei hat sich auf institutioneller Ebene gezeigt, dass die zunehmende Distanz zwischen demokratischen Institutionen und der Bevölkerung Zweifel auf Seiten der Bürger:innen nähren kann, ob diese (bzw. die jeweiligen Amtsträger:innen) in ihrem Interesse handeln. Das Vertrauensverhältnis zwischen Bürger:innen und ihren Repräsentant:innen ist durch Korruptionsskandale beschädigt worden und lässt sich auch nicht allein durch ein höheres Maß an Kontrolle und Transparenz einfach wiederherstellen. Und auf der horizontalen Ebene der Zivilgesellschaft tragen Dynamiken der Polarisierung und wachsenden Ungleichheit dazu bei, dass es Bürger:innen immer schwerer fällt, generalisiertes Vertrauen auch über ihr eigenes Milieu hinaus aufzubringen.

Problematisch ist in der Gesamtschau also nicht bereits die Tatsache, dass Dissens und Misstrauen Teil der Demokratie sind – in einem bestimmten Maße ist sie vielmehr auf diese angewiesen. Kritisch wird es erst, wenn diese Balance aus den Fugen gerät und damit ein normativer Grundkonsens verloren zu gehen droht, den demokratische Praxis voraussetzt. Es hat sich gezeigt, dass sich ein Mindestmaß an Vertrauen zwar als vorpolitische Bedingungen ausmachen lässt, das soziale und politische Klima jedoch gleichzeitig entscheidend dafür ist, ob Bürger:innen einander, ihren Repräsentant:innen sowie letztlich der Demokratie als solcher vertrauen. Die in diesem Beitrag eingenommene Perspektive kann somit nicht nur die gegenwärtige Demokratie- (als Vertrauens-)Krise zu verstehen helfen, sondern auch auf konkrete Schritte zu deren Überwindung verweisen – so etwa eine erhöhte „Erfahrbarkeit“ politischer Institutionen, eine konsequenterere Korruptionsbekämpfung oder Maßnahmen (etwa städtebaulicher Art), die die Begegnung zwischen Bürger:innen auch über soziokulturelle und ökonomische Gruppen hinweg möglich machen.

## Literatur

- Allmendinger, Jutta und Jan Wetzel. 2020. *Die Vertrauensfrage. Für eine neue Politik des Zusammenhalts.* Berlin: Duden.
- Baier, Annette. 1986. „Trust and Antitrust“. *Ethics* 96 (2): 231–260.
- Easton, David. 1975. „A Re-Assessment of the Concept of Political Support“. *British Journal of Political Science* 5 (4): 435–457.
- Edelman Trust, Hrsg. 2022. „Edelman Trust Barometer 2022“. Zuletzt abgerufen am 30. März 2023. <https://www.edelman.com/trust/2022-trust-barometer>.
- Forst, Rainer. 2020. „Die Verwahrloste Demokratie“. *Süddeutsche Zeitung*, 1. September 2020.
- Giddens, Anthony. 1996. *Die Konsequenzen der Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hardin, Russell. 2002. *Trust and Trustworthiness*. New York: Russell Sage.
- Hartmann, Martin. 2001. „Einleitung“ In Vertrauen – Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts, hrsg. von Claus Offe und Martin Hartmann, 7–37. Frankfurt am Main: Campus.

- Hartmann, Martin. 2011. *Die Praxis des Vertrauens*. Berlin: Suhrkamp.
- Hartmann, Martin. 2020. *Vertrauen. Die unsichtbare Macht*. Frankfurt am Main: S. Fischer.
- Hirsch, Caspar. 2014. „Transparenz ist nur eine andere Form von Intransparenz“. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8. Januar 2014.
- Levitsky, Steven und Daniel Ziblatt. 2018. *Wie Demokratien Sterben. Und was wir dagegen tun können*. Übersetzt von Klaus-Dieter Schmidt. München: Deutsche Verlags-Anstalt.
- List, Christian und Philip Pettit. 2011. *Group Agency. The Possibility, Design and Status of Corporate Agents*. Oxford: Oxford University Press.
- Locke, John. 1977. *Zwei Abhandlungen über die Regierung*. Übersetzt von Hans-Jörn Hoffmann. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas. 1989. *Vertrauen. Ein Mechanismus zur Reduktion von Komplexität*. Erlangen: Enke.
- Neuhäuser, Christian. 2011. *Unternehmen als kollektive Akteure*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Nida-Rümelin, Julian. 2020. *Die gefährdete Rationalität der Demokratie*. Hamburg: Edition Körber.
- Nida-Rümelin, Julian. 2021. *Demokratie in der Krise. Ein Weckruf zur Erneuerung im Angesicht der Pandemie*. Hamburg: Körber Stiftung. Zuletzt abgerufen am 21. Januar 2023. <https://koerber-stiftung.de/projekte/staerkung-der-demokratie/wie-gehen-demokratien-mit-krisen-um/>.
- Offe, Claus. 2001. „Wie können wir unseren Mitbürgern vertrauen?“ In *Vertrauen – Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts*, hrsg. von Claus Offe und Martin Hartmann, 241–294. Frankfurt am Main: Campus.
- O’Neill, Onora. 2002. *A Question of Trust. The BBC Reith Lectures*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O’Neill, Onora. 2018. „Linking Trust and Trustworthiness“. *International Journal of Philosophical Studies* 26 (2): 293–300.
- Pettit, Philipp. 1995. „The Cunning of Trust“. *Philosophy and Public Affairs* 24 (3): 202–225.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton, NY: Princeton University Press.
- Rawls, John. 1979. *Theorie der Gerechtigkeit*. Berlin: Suhrkamp.
- Schaal, Gary S. 2004. *Vertrauen, Verfassung und Demokratie*. Wiesbaden: Springer.
- Schäfer, Armin und Michael Zürn. 2021. *Die demokratische Regression*. Berlin: Suhrkamp.
- Simmel, Georg. 1992. *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*. Leipzig: Duncker & Humblot.
- Svendsen, Gunnar und Gert Svendsen. 2016. *Trust, Social Capital and the Scandinavian Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Sztompka, Piotr. 1999. *Trust. A Sociological Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Uslaner, Eric. 2002. *The Moral Foundations of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

Eva Buddeberg

# Inwiefern ist Moralisierung eine Gefahr für die Demokratie?

**Abstract:** The following article investigates the diagnosis that the moralization of social discourse represents a threat to democracy. According to my assessment, this diagnosis risks mirroring the mistakes that moralizers are accused of making. I start by discussing what is meant by moralizing. Next, I query the moral critique of moralizing, before finally considering what can contribute to fruitful learning processes in democracies.

Nicht nur in den Medien, auch im wissenschaftlichen Diskurs wird seit geraumer Zeit die Frage diskutiert, ob es eine Krise der Demokratie gebe. In diesem Zusammenhang hat jüngst der deutsche Politikwissenschaftler und Demokratietheoretiker Wolfgang Merkel (2021) die Auffassung vertreten, dass wir in Bezug auf westeuropäische Gesellschaften der letzten 50 Jahre nicht von einer Krise der Demokratie sprechen können, wenn man Krise richtig als Existenzfrage zwischen Demokratie und Autokratie versteht. Allerdings ließen sich „Qualitätsverluste und Erosionstendenzen“ konstatieren. Diese bringt er zunächst mit drei gewichtigen Veränderungen in Verbindung, nämlich immer wieder auftretenden Finanz-, Arbeitsmarkt- und Wirtschaftskrise(n), der andauernden Klimakrise und jüngst der Pandemie-Krise (Merkel 2021, 4–5). Diese, so argumentiert Merkel weiter, könnten insbesondere durch Szentifizierung, Moralisierung und Polarisierung zur Spaltung der Gesellschaft führen, und dadurch auch zur Erosion der Demokratie beitragen.

Mir wird es im Folgenden um das – unter anderem von Merkel – als *Moralisierung* beschriebene Phänomen gehen. Denn aus meiner Sicht ist diese gegenwärtig des Öfteren gestellte Diagnose selbst zum einen insofern problematisch, als sie häufig mit dem pauschalisierenden Vorwurf, moralisch unangemessen zu kritisieren, einhergeht, der selbst zu begründen ist. Darüber hinaus erweckt diese Kritik oft den Eindruck, dem angeblichen Moralisieren der Anderen überlegen zu sein, und zwar selbst wieder moralisch. Dazu möchte ich in einem ersten Schritt generell etwas mehr zu dem sagen, was unter Moralisieren zu verstehen ist, und außerdem auf Merkels Ausführungen und Analysen zu diesem Thema eingehen. In einem zweiten Schritt wird es mir darum gehen, die Beurteilung des Moralismus in gegenwärtigen Diskursen kritisch zu hinterfragen. Abschließend werde ich überlegen, ob und was möglicherweise zu tun ist, damit gesellschaftliche Diskurse in

Demokratien weiterhin oder erneut und möglichst fruchtbar als durchaus konflikthafte Lernprozesse mit dem Ziel der Verständigung geführt werden können.

## 1 Fälle des Moralisierens

Christian Neuhäuser und Christian Seidel verweisen in der Einleitung zu der von ihnen herausgegebenen Anthologie zur *Kritik des Moralismus*, auf die sich auch Merkel beruft, darauf, dass Moralismus sich auf „ein Knäuel ganz verschiedener“ Aspekte richten kann. Neben Formen „unangemessener Komplexitätsreduktion“ bringe er eine „übertriebene[...] Selbstbezogenheit“, ein „kategorial deplatziertes moralisches Urteil und schließlich eine „Kompetenzüberschreitung der urteilenden Person“ zum Ausdruck (Neuhäuser/Seidel 2020, 9–10).<sup>1</sup>

Merkel konstatiert nun insbesondere im Zusammenhang mit der Klima- und der Pandemiekrise vor allem eine „Moralisierung der Politik und wissenschaftlicher Positionen“ (Merkel 2021, 9). Dabei grenzt er selbst den Begriff der Moralisierung als eine „selbstgerechte Stilisierung der eigenen moralischen Position“, die dazu diene, „eine andere moralische Position herabzusetzen“, von Moral ab, die eine „Rechtfertigungsbereitschaft“ voraussetze (Merkel 2021, 9). Diese finde sich in demokratischen Verfassungen in Form von „Menschen- und Freiheitsrechten“ kodifiziert, auch als „Gleichheits- und Gerechtigkeitspostulate in rechtsstaatlichen Normen“ gefasst und mit ihr seien „Werte der Toleranz und des Respekts in Zivilgesellschaften verankert“ (Merkel 2021, 9); als Basis für den Anspruch nach herrschaftsfreier Debatten ist sie unhintergehbar. Moralisierung hingegen sei eine „unangemessene Komplexitätsreduktion politischer Sachverhalte“, eine „Spielart des Egozentrismus, eine ‚moralische Ostentation‘, die auf den Ausdruck der eigenen moralischen Überlegenheit verweist“ (Merkel 2021, 9).

Merkel veranschaulicht seine Aussage zunächst anhand eines ganz bestimmten Falls:<sup>2</sup> In der Diskussion über die Klimakrise sei mit demokratietheoretischen Einwänden „die Weisheit des jüngsten Verfassungsgerichtsurteils [...] zur Erreichung der Pariser Klimaziele mit dem Argument eines zu tiefen Eingriffs in par-

---

1 In meinem Beitrag in der von Neuhäuser und Seidel herausgegebenen Textsammlung habe ich besonders zwei Stoßrichtungen des Vorwurfs in den Blick genommen, die mir problematisch erscheinen, nämlich zum einen die Annahme, dass die Moral unberechtigterweise zum alleinigen oder zumindest zum vorrangigen Maßstab zur Bewertung von Handelnden und ihrem Verhalten erklärt wird, zum anderen, dass die geäußerte moralische Kritik überfordere bzw. zu weit gehe (Buddeberg 2020, 188). Merkel beanstandet in seinen Ausführungen vor allem den Aspekt der Selbstüberhöhung (Merkel 2021, 9).

2 Ohne diesen allerdings mit konkreten Angaben zu belegen.

lamentarische Kompetenzen kritisiert“ worden. Der betreffende Kritiker sei dann „meist nicht mit verfassungsrechtlichen Gegenargumenten konfrontiert“ worden, „sondern nicht selten als Klimaleugner diffamiert, der es in Kauf nehme, dass infolge seiner kleinlichen demokratietheoretischen Bedenken die Klimakatastrophe näher rückt, Länder überflutet werden und Menschen in der Dürre ihrer Regionen sterben müssen“ (Merkel 2021, 9). Merkel beanstandet dabei, dass hier „[e]in Argument bezüglich richterlicher Selbstbeschränkung und parlamentarischer Prerogative [...] simplifiziert“ werde, „um auf eine andere Sachverhaltsebene verschoben zu werden und dem Gegenüber ad personam eine unmoralische oder gar unmenschliche Haltung zu unterstellen“ (Merkel 2021, 9). Man habe also nicht die gegen das Gerichtsurteil vorgetragenen politiktheoretischen Bedenken selbst kritisch geprüft, sondern stattdessen vorab daraus eine Frage der Moral gemacht und die Person des Kritikers verurteilt. Ein solcher Vorwurf, öffentlich vorgetragen, wirke ausgesprochen intolerant.

Ähnlich werde in der Corona-Debatte denjenigen, die anmahnten, zwischen verschiedenen Freiheitsrechten abzuwählen, „unterstellt, dass sie das Leben ihrer Mitmenschen gering schätzen“. Auf diese Weise werde das Gegenüber „entmoralisiert“ und die eigene Person „moralisch erhöht“ (Merkel 2021, 9). Während die parlamentarische Debatte – sehe man von den Beiträgen der AfD ab – vergleichsweise zivilisiert verlaufen sei, gelte das nicht für die sozialen Netzwerke, in denen sich das Moralisieren häufig in „Hass und Hetze“ verwandle. Ein solcher „Moralisierungsüberschuss“ und die damit verbundene „Abwertung Andersdenkender“ zeige sich dann auch in der pauschalen Bewertung derer, die, aus welchen „Gründen auch immer“, gegen die Coronapolitik der Bundes- oder einer Landesregierung protestiert hätten: Man bezeichne sie als „Coronaleugner“, ähnlich wie man denjenigen, der im ersten Beispiel demokratietheoretische Bedenken vorgetragen habe, den „Klimaleugnern“ zugerechnet habe. Damit gehe einher, dass man mit diesen so bezeichneten Menschen nicht mehr rede, stattdessen würden diese zunächst „begriiflich“ und dann „real gesellschaftlich ausgegrenzt“ (Merkel 2021, 10) – in den hier beschriebenen Fällen bei wohlwollender Betrachtung doch Menschen, die mit anderen ihr Wissen teilen wollen und so den gesellschaftlichen Diskurs mit einschlägigen Einsichten und Argumenten kompetent bereichern könnten.

Die hier beschriebenen Fälle scheinen mir zwei problematische Aspekte an dem zu illustrieren, was als Moralisieren<sup>3</sup> kritisiert wird: Zum einen werden Argumentationsebenen nach Merkel unzulässig vermischt; im konkreten Fall werden

---

<sup>3</sup> Verschiedene genauere Kategorisierungsversuche von dem, was unter diesem Begriff zu verstehen ist, problematischen Aspekten wie auch seiner möglichen Berechtigung finden sich in vielen der Beiträge des von Christian Neuhäuser und Christian Seidel (2020) herausgegebenen Sammelbandes *Kritik des Moralismus*.

politiktheoretische Einwände mit einer pauschalen moralischen Beurteilung beantwortet, und das, ohne diesen Wechsel der Ebenen selbst zu begründen.<sup>4</sup> Zum anderen werden, und das ist das Problem, das Merkel selbst benennt, statt argumentativ (moralisch) gehaltvolle Kritik an Positionen zu üben, die sie vertretende Personen selbst moralisch diffamiert, etwa als Klima- oder Coronaleugner. Dabei geht es Merkel nicht speziell um diese konkreten Einzelfälle. Vielmehr sieht er eine *allgemeine Tendenz der Moralisierung* im gesellschaftlichen Diskurs, die er für problematisch erachtet, trage diese doch häufig dazu bei, dass sich Debatten in Hass und Hetze verwandeln.

Merkel unterscheidet also zwischen berechtigter Kritik und illegitimem Moralisieren, zwischen einer Kritik, die die kritisierende Person anhand gemeinsamer Kriterien rechtfertigt oder zumindest rechtfertigen kann, und einer Kritik, die auf eine selbstgerechte Stilisierung der eigenen Position hinausläuft. So berechtigt Kritik an moralischer Kritik auch sein kann, ist sie bei genauerer Betrachtung häufig auch auf die pauschalisierende Kritik des Moralisierens selbst anzuwenden und lässt dann ähnliche Probleme erkennen. Denn was macht jemand, der jemand anderem vorwirft zu moralisieren?

## 2 Risiken und Nebenwirkungen der Moralisierungskritik

Aus meiner Sicht unterliegt der Vorwurf des Moralisierens zunächst häufig der Gefahr, die Moral – ohne einsichtige Begründung – auf bestimmte Lebensbereiche einschränken zu wollen, indem man den „Moralisierenden“ eine Art Kategorienfehler vorwirft: Der betreffende Sachverhalt beziehungsweise eine Handlung, so wird argumentiert, falle gar nicht in den Geltungsbereich der Moral oder sei zumindest nicht vorrangig nach moralischen, sondern stattdessen allenfalls pragmatisch oder nach politischen, ökonomischen oder ästhetischen Kriterien zu bewerten, insofern sei er fehl am Platz. Dabei riskieren diejenigen, die den Vorwurf des Moralisierens als unangebracht oder falsch erheben, ihrerseits, wenn sie meinen, diese Einschränkung nicht weiter begründen zu müssen, sich selbst über die anderen zu stellen. Um diese

---

<sup>4</sup> Merkel selbst nennt, wie gesagt, nur den Aspekt der moralischen Überheblichkeit als problematisch am Moralisieren. Diese Überheblichkeit, so verstehe ich Merkel, gründet jedoch darauf, dass politiktheoretische Einwände mit moralischer Kritik gekontert werden, also hier von der politischen Ebene auf die moralische Ebene gewechselt wird. So sehr ich Merkel zustimme, dass ein solcher Ebenenwechsel nicht einfach vorgenommen werden, sondern begründet werden sollte, scheint mir auch begründungsbedürftig, warum der Ebenenwechsel hier per se falsch ist.

These zu erläutern, möchte ich zunächst etwas mehr zu dem Vorwurf des Kategorienfehlers sagen und warum er meines Erachtens bezogen auf die Moral sich nicht ohne Weiteres erheben lässt. Nehmen wir zur Verdeutlichung hier zunächst einen anderen Fall von Kategorienfehler: Einem Fußballfan, der meint, ein Tor zähle nicht, weil es ästhetischen Kriterien nicht entspreche, würde man doch wohl widersprechen und erwideren, die Regeln dafür, ob ein Tor zählt oder nicht, seien im Fußball keine ästhetischen, sondern allein die des Deutschen Fußball Bundes oder der FIFA.<sup>5</sup> Der kritische Fußballfan ästhetisiere das Spiel auf unzulässige Weise. Dieser Einwand scheint insofern berechtigt, als die gegenwärtig geltenden und von allen an dem Spiel Beteiligten anerkannten Regeln des Fußballs keine „ästhetischen“ sind und der Fan somit die Gültigkeit des Tores nach sachfremden Kriterien beurteilt. Doch natürlich sind Regeln nicht in Stein gemeißelt,<sup>6</sup> und sicher wäre darüber hinaus die verallgemeinernde Aussage falsch, dass Fußball oder generell Sport überhaupt nicht nach „außersportlichen“ Kriterien zu beurteilen ist.<sup>7</sup> Nichtsdestotrotz scheint niemand ernsthaft daran zu zweifeln, dass für die Entscheidung über ein Tor nur die offiziellen Fußball-Regeln als sachadäquat gelten.<sup>8</sup>

Inwiefern lassen sich Vorwürfe des Moralisierens nun mit dem des Ästhetisierens von Fußballtoren vergleichen? Beide Vorwürfe bringen zum Ausdruck, dass bei der Beurteilung eines Sachverhaltes oder einer Handlung normative Maßstäbe –

---

5 Das Beispiel verdanke ich Cord Schmelzle. Bei ihm und anderen Teilnehmerinnen zweier Workshops in Berlin im September 2022 (organisiert von Julian Nida-Rümelin und Andreas Oldenbourg im Rahmen der IAG „Normative Konstituenten der Demokratie“) und in Frankfurt im Oktober 2022 (organisiert von C. Schmelzle zu „Varieties of Moralism in Politics“) möchte ich mich auch für kritische Rückfragen zu diesem Punkt bedanken.

6 Man denke nur an Regeländerungen wie die Einführung und Abschaffung des „Golden Goals“, die der Zulassung von Frauen als Schiedsrichterinnen in Männerturnieren oder die Anzahl der zulässigen Auswechselungen. Auch wenn alle diese Regeländerungen nicht aus ästhetischen Überlegungen vorgenommen wurden, sind sie auch nicht einfach „sportlicher“ Natur, sondern häufig kommerziellen Überlegungen geschuldet, wie etwa, ob mit einem Golden Goal mehr Zuschauer zu gewinnen sind, oder, wie im Falle der Zulassung von Schiedsrichterinnen, auf politischen Druck zurückzuführen ist.

7 Dass ästhetische oder andere Kriterien selbst im Fußball eine Rolle spielen, zeigt sich etwa bei der Wahl des „Tores des Turniers“. Und in anderen Sportarten basiert die Beurteilung zu ganz wesentlichen Elementen auf ästhetischen Kriterien. Dabei kommt es auch immer wieder dazu, dass diese ästhetische Beurteilung anhand anderer Bewertungsmaßstäbe wie gesundheitlicher infrage gestellt werden.

8 Dabei sind durchaus Szenarien vorstellbar, in denen man jemandem erst noch erklären muss, dass die „Schönheit“ des Tores nach den gängigen Regeln des Fußballs für die Frage, ob ein Tor zählt, irrelevant ist. Und diese „Erklärungspflicht“ beruht darauf, dass wir anderen, selbst dann, wenn wir die Gründe als allgemein bekannt voraussetzen, die Angabe dieser Gründe schulden, wenn sie danach fragen; ich komme gleich darauf zurück.

ästhetische beziehungsweise moralische – unberechtigterweise angesetzt würden, weil sie für diesen Sachverhalt oder die Handlung gar nicht relevant oder zumindest maßgeblich sind. Doch es besteht ein Unterschied: Moral, auch wenn ihre Gehalte bekanntlich durchaus umstritten sein mögen, erhebt einen universellen Geltungsanspruch,<sup>9</sup> und das heißt meines Erachtens auch, dass moralische Normen generell nicht nur in bestimmten Handlungskontexten gelten, sondern ausnahmslos überall da, wo andere von einer Handlung betroffen sind, also selbst im Fußball.<sup>10</sup> So würden wir jemandem, der bei einem Spiel beanstandet, es seien bei der Realisierung des Turniers Menschenrechte missachtet worden, nicht zurecht vorwerfen, er moralisiere, sondern allenfalls, dass seine moralische Kritik unverhältnismäßig, selbstgerecht oder auch faktisch folgenlos sei.<sup>11</sup>

Gewiss, wir haben keine dem Regelkatalog des deutschen Fußballbundes vergleichbare positivierte Moral. Das heißt, darüber, wie etwas moralisch zu bewerten ist, wird es faktisch und legitimerweise immer wieder Dissens geben. Dabei schulden wir der jeweiligen Gegenseite Gründe, die diese zwar nicht unbedingt akzeptieren, aber ernsthaft prüfen können muss. Und diese Verpflichtung, anderen Gründe zu geben, ist selbst moralischer Natur, gilt also ohne Einschränkung.<sup>12</sup> Dagegen wird in vielen Debatten die Legitimität des Vorwurfs, dass jemand moralisch unzulässig moralische Kritik übt, häufig gerade nicht weiter ausgewiesen, was darauf hinausläuft – zumindest der Tendenz nach –, der eigenen Person und den eigenen Argumenten einen höheren moralischen Rang zuzusprechen als dem kritisierten Gegenüber. Eine Kritik am Moralisieren ist also selbst zu begründen, und es ist offenzulegen, im Namen welcher normativen Voraussetzungen man gegen jemanden den Vorwurf des Moralisierens erhebt.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Und die Begründungslast liegt bei denen, die diese universelle Geltung bestreiten: Mit Blick auf den Moralismus-Vorwurf wäre dann immer noch zu begründen, warum etwas *nicht* moralisch zu beurteilen ist.

<sup>10</sup> So sind einige Regeln des Fußballs auch auf moralische Beurteilungen des Fairplays begründet.

<sup>11</sup> Dies wäre dann der Fall des Moralisierens, um den es mir hier nicht geht.

<sup>12</sup> So anerkennen und erkennen wir, wie ich im Anschluss an Emmanuel Levinas' phänomenologische Analysen der Begegnung mit dem anderen Menschen versucht habe zu zeigen, dass wir anderen Menschen Antworten und Gründe schulden (Buddeberg 2011, II.3.2, III.1 und III.2). Dabei folge ich auch Rainer Forst, der ganz ähnlich argumentiert, allerdings stärker im Anschluss an Immanuel Kant (siehe schon seine Monografie *Kontexte der Gerechtigkeit* (1996) sowie kürzlich *Die noumenale Republik* (2021), wo er häufiger nicht nur vom moralischen „Recht auf Rechtfertigung“, sondern ganz dezidiert von der „Pflicht zur Rechtfertigung“ spricht, siehe insbesondere in der Einleitung, 12–18). Siehe zu diesem Punkt auch die etwas ausführlichere Darstellung in meinem Beitrag in dem von Neuhäuser und Seidel herausgegebenen Band (2019), 201–203.

<sup>13</sup> So scheint es mir wichtig offenzulegen, welches Verständnis von Moral jemand zugrunde legt. Ich selbst argumentiere vor einem diskursethischen Hintergrund, auf den Merkel (2021, 9) sich

So wird mit dem Vorwurf des Moralisierens bisweilen einfach stipuliert, ein Sachverhalt sei gar nicht moralisch, sondern eben (nur) politisch oder sonst wie „sachbezogen“ zu bewerten. Personen, die Handlungen, Werke und Positionen von Anderen moralisch bewerten, wird vorgeworfen, der Moral beziehungsweise ihren eigenen Normen fälschlicherweise eine vorrangige oder eine zu weitreichende Geltung zuzumessen, statt anzuerkennen, dass in den jeweils angeführten Bereichen nicht moralische, sondern andere Normen gelten oder zumindest Vorrang haben. Dies mag – selbst in dem von Merkel beschriebenen Fall der Beurteilung des Bundesverfassungsgerichtsurteils zum Klimawandel – möglicherweise nicht (auf Anhieb) klar, sondern kontrovers sein. Daher halte ich eine Erläuterung beziehungsweise Begründung der Forderung, zwischen verschiedenen Dimensionen oder Ebenen zu trennen, nicht nur für grundsätzlich moralisch geboten, sondern zumeist auch der Sache dienlicher als die Zurückweisung einer Kritik mit dem Gegenvorwurf des Moralisierens, schon um sich nicht selbst den Gegenvorwurf einzuhandeln, selbstgerecht zu unterstellen, die moralische Dimension eines Problems sei zu vernachlässigen oder getrennt zu reflektieren. Umgekehrt wäre auch die Gegenseite genötigt, ihrerseits zu begründen, warum beziehungsweise inwiefern scheinbar eindeutig zu trennende Dimensionen im konkreten Fall doch miteinander verflochten sind.

Darüber hinaus scheint mir auch der Vorwurf des Moralisierens selbst des Öfteren dadurch motiviert, einer sachbezogenen Auseinandersetzung dadurch aus dem Weg zu gehen, dass man dem Gegenüber einfach „Moralisieren“ vorwirft und damit als Diskussionspartner oder Diskussionspartnerin, wenn nicht gar als Person moralisch diskreditiert. Statt den Inhalt kontroverser Positionen zu kritisieren, wird mit dem Vorwurf der „Moralisierung“ nicht nur pauschal zum Ausdruck gebracht, dass Protest dieser Art moralisch überzogen sei, sondern entsprechend auch, dass die Protestierenden selbst illiberal, intolerant und damit undemokratisch seien. Solche Urteile sollten jedoch – zumindest im Zweifelsfall – ausführlich und präzise begründet werden und der Protest nicht einfach als Moralismus – oder, derzeit fast ebenso beliebt, als *Cancel Culture* – abgetan werden.

Dementsprechend scheint es mir zumindest fragwürdig, um ein häufig herangezogenes Beispiel zu bemühen, dass bisweilen Menschen, die im Sinne des Gender-Mainstreamings für eine Anpassung der Sprache plädieren, mit dem Vorwurf des Moralisierens als rechthaberische Besserwisser diffamiert werden. Auch hier wäre mit guten Gründen darzulegen, dass die (gendergerechte) Sprachverwendung keine Frage der Moral ist, sondern allein eine der Grammatik, die keine Änderungen er-

---

selbst bezieht, wenn er schreibt, dass „Werte der Toleranz und des Respekts [...] ohne eine stete Rechtfertigungsbereitschaft nicht zu denken“ seien.

laubt. Umgekehrt ist, wer eine solche sprachkonservative Auffassung vertritt, damit nicht zwangsläufig „transphob“, „homophob“, „sexistisch“ oder sonst irgendwie böse.

Die bisher diskutierten Beispiele zeigen, dass die Kritik am Moralisieren selbst Gefahr laufen kann, moralistisch zu argumentieren.

### 3 Verkürzte Argumente als Gefahr für die Demokratie

Vor diesem Hintergrund habe ich Zweifel, ob es berechtigt und sinnvoll ist, pauschal von einer Tendenz zum Moralisieren zu sprechen. Nur als solche würde sie zur Spaltung der Gesellschaft<sup>14</sup> beitragen und damit die Demokratie gefährden. Und so stellt sich die Frage, ob es nicht eine übertriebene Dramatisierung ist, die moralisierende Kritik von einem argumentativen Fehler mit fragwürdigen moralischen Konsequenzen in eine Gefahr für die Demokratie zu verwandeln. Menschen, die moralisieren, so wird diagnostiziert, argumentieren nicht nur fehlerhaft und verweisen auf illegitime Weise auf die Moral, sie gefährden damit auch das demokratische Zusammenleben. Doch womöglich liegt die Gefahr hier eher und allgemeiner darin, dass, insbesondere im digitalen Raum – wie auch Merkel in seiner Abgrenzung von Moral und Moralisierung andeutet – häufig zu schnell ge- und verurteilt und zu wenig begründet wird, und das eben auch beim Vorwurf des Moralisierens selbst.

Demokratie, zumal verstanden als Lebensform, setzt, wie auch in der IAG „Normative Konstituenzen der Demokratie“ immer wieder hervorgehoben wurde, gesellschaftliche Praktiken der Deliberation voraus.<sup>15</sup> Diese soll dazu beitragen, Konflikte und Dissense, die in jeder pluralistischen Gesellschaft entstehen und bestehen, idealerweise so zu überwinden, dass, wenn schon kein Konsens erzielt werden kann, doch für alle Betroffenen möglichst akzeptable, beziehungsweise nachvollziehbare Ergebnisse zustande kommen.<sup>16</sup> In diesen deliberativen Praktiken sollten demokratische Normen wie die grundsätzliche Gleichheit und Freiheit aller

---

<sup>14</sup> Ob die deutsche Gesellschaft gespalten beziehungsweise polarisiert ist, wird kontrovers diskutiert. Bezweifelt wird das etwa von Steffen Mau (2022). Einen guten Überblick zu dieser Frage geben Roose und Steinhilper (2022). Ob Polarisierung ein Problem ist, wenn sie denn vorliegt, ist ebenfalls umstritten. Siehe hierzu die Diskussion bei Cord Schmelzle (2021).

<sup>15</sup> In diesem Sinne betont Jürgen Habermas in seinem jüngsten Buch erneut, dass „deliberative Politik für [ihn] kein weit hergeholtes Ideal [sei], an dem wir die schnöde Realität messen müssten, sondern in pluralistischen Gesellschaften eine Existenzvoraussetzung jeder Demokratie, die diesen Namen noch verdient“ (Habermas 2022, 18–19).

<sup>16</sup> Siehe zur agonalen Dimension von Deliberation beziehungsweise zur Rolle des Dissenses dabei Habermas (2022, 25).

Mitglieder ebenso respektiert werden wie die moralische Norm der wechselseitigen Achtung. Dabei ist anzustreben und zu ermöglichen, dass Debatten so lange fort dauern wie nötig, um ein rational für alle akzeptables Ergebnis zu erzielen und auch danach nicht ein für alle Mal abgeschlossen werden, sondern bei Bedarf neu eröffnet und weitergeführt werden können. Der Theorie nach kann eine Pluralisierung medial vermittelter Diskurse auf Plattformen im Internet dazu beitragen, indem sie zunächst viel mehr Menschen erlaubt, sich unabhängig von ihrer Qualifikation, ihrem Wissensstand und ihrer örtlichen Präsenz zu mehr oder weniger allen Fragen zu äußern beziehungsweise Diskussionen überhaupt erst in Gang zu setzen und sich daran zu beteiligen. Allerdings scheint gerade der sich darin abzeichnende erneute „Strukturwandel der Öffentlichkeit“<sup>17</sup> für sachdienliche Debatten in besonderer Weise gefahrenträchtig, und daher weist Merkel zurecht auf die Gefahren von Hass und Hetze im Netz hin. Wie dem entgegenzuwirken ist und gesellschaftspolitische Debatten stattdessen weiterhin als kollektive Lernprozesse über gesellschaftliche Fragen fruchtbar gemacht werden können, scheint mir also die grundlegendere Frage. Zu berücksichtigen ist dabei aus meiner Sicht Folgendes: Alle drei von Merkel beschriebenen, unsere Gegenwart kennzeichnenden Veränderungen, also Klimawandel, Migration und Pandemien, werden als Krisen erfahren, weil sie gesellschaftliche Grundlagen auf der epistemischen wie auf der normativen Ebene verschieben und damit in Frage stellen. Allenthalben fehlt es an ausreichenden Antworten. Diese Verunsicherung kann indes nicht durch moralische Diffamierung von Andersdenkenden und auch nicht durch überzogene, pauschale und selbstgerechte moralische Kritik überwunden werden. Vielmehr bedarf es gerade hier gesellschaftspolitischer Debatten, in denen moralische ebenso wie wissenschaftliche Aspekte kritisch zu erörtern sind, damit sich daraus gesellschaftliche Lernprozesse entwickeln können.

Damit solche Lernprozesse gelingen, sollten sich alle fragen, was sie dazu beitragen können: Zunächst gilt der Rechtfertigungsanspruch für alle Mitglieder einer Diskursgemeinschaft. Daher sollten sich alle Urteile mit *guten Argumenten* begründen lassen. Selbst da, wo dies etwa aus Zeit- oder Platzmangel nicht gleich möglich ist oder vielleicht auch aus sonstigen Effizienzerwägungen<sup>18</sup> zunächst

---

17 Dabei beurteilt Habermas den „Charakter der neuen Medien“ insofern als revolutionär, als sie nicht nur zur „Erweiterung des bisherigen Medienangebots“ geführt hätten, sondern zu einer „mit der Einführung des Buchdrucks vergleichbare[n] Zäsur“ (Habermas 2022, 41).

18 Häufig lassen sich Fragen der Wirksamkeit nicht so einfach beantworten. Es mag Situationen geben, in denen eine detailliertere Begründung schwer zu vermitteln ist, ohne den Rahmen der Diskussion zu überdehnen oder zu sprengen; ebenso ist zu überlegen, wie man sein Gegenüber überhaupt erreicht, bekanntlich reagieren viele Menschen auf das, was sie als „erhobenen Zeigefinger“ erleben, eher trotzig, auch wenn die ihm zugrundeliegende Kritik berechtigt ist. Gleichzeitig

unterbleibt, sollten ausreichende Gründe nachgeliefert werden können. Dementsprechend sollten zum Beispiel Menschen, die aus demokratietheoretischen Erwägungen Zweifel an dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts äußern, nicht als Klimaleugner abqualifiziert werden, da sich doch kaum hinreichend, das heißt auf der fachlichen Ebene der Demokratietheorie darlegen lässt, wie die vorgebrachten Einwände zwingend zur Verschärfung der Klimakrise beitragen. Diesen Fehlschluss aufzuzeigen wäre jedoch für die Klärung der Standpunkte womöglich hilfreicher, als der Gegenseite vorzuwerfen, sie moralisiere.

Ferner scheint es angebracht, und auch dafür argumentiert Merkel, gerade in den diagnostizierten Krisensituationen *Kontext-sensibler* zu sein beziehungsweise zu argumentieren: So wäre zunächst idealerweise vorab zu prüfen, wie berechtigt, aber auch wie angebracht eine Kritik wirklich ist; dabei wäre zu überlegen, wie diese möglichst sinnvoll, das heißt wirksam vorgebracht oder vermittelt werden kann, ebenso dass es häufig Bedenkzeit und auch Wiederholung oder mehrere Anläufe braucht, bevor eine Kritik ankommt. Dabei wird es auch wichtig sein zu berücksichtigen, an wen sich der Vorwurf oder die Kritik des Moralisierens richtet, um eine solche Kritik für die Person einsichtiger / nachvollziehbar zu machen – dabei kann es gelegentlich auch begründeten Anlass geben, polemische Zuspitzung oder Übertreibung für besonders zielführend zu halten, in den meisten Fällen scheinen wohl aber Formen der Kritik, die den grundsätzlichen Respekt für die Kritisierten zum Ausdruck bringen, geeigneter.<sup>19</sup> Umgekehrt ist auch bei Kritik an moralisierender Kritik zu berücksichtigen, wer diese in welchem Kontext, aus welcher Machtposition, in welcher „Tonart“ äußert, aber auch, ob einer Kritik, mag sie der Form nach problematisch sein, doch inhaltlich etwas abzugewinnen wäre. Hier haben sich die Tugenden von Fairness und Toleranz zu bewähren.

Schließlich ist zu bedenken: Man kann sich nicht aussuchen, wofür man kritisiert wird, auch nicht selbstherrlich allein entscheiden, was wichtig oder etwa mit welcher Dringlichkeit zu ändern ist. Dies einzusehen und zu akzeptieren könnte demokratische Lernprozesse ebenfalls erleichtern, erfordert aber selbst einen angemessenen Raum und Zeit ebenso wie die Bereitschaft, gelegentlich einen Schritt zurückzutreten und zu versuchen, die Perspektiven zu wechseln. Ob und wie das

---

kann es aber auch sein, dass sich dieser Trotz mit etwas Abstand doch zu einem Einlenken oder zur Einsicht verwandelt. Kritik sollte auf guten Gründen basieren; beim Üben von Kritik ist gleichwohl auch darüber nachzudenken, wie diese den Kritisierten erreicht beziehungsweise wie diese sonst zu einer Verbesserung beiträgt. Das heißt allerdings nicht, dass Kritik nur da geübt werden sollte, wo man auf die Bereitschaft des Kritisierten, diese anzunehmen, setzen kann.

<sup>19</sup> So betont auch Habermas mit Blick auf die deliberative Demokratie, „zunächst ist es der Stil des Umgangs, der zuerst die Augen und dann den Respekt der abgeschotteten Gruppen füreinander öffnet – der Stil ist das Argument“ (Habermas 2022, 84).

insbesondere im virtuellen Raum durch Regulierung so realisiert werden kann, dass die dort geführten Debatten die für die Demokratie notwendigen Lernprozesse einschließlich über moralische Fragen profitieren können, ist ein weites Feld; denn das Internet ist bekanntlich gekennzeichnet durch die Schnelligkeit der Kommunikation und, wenn ein Twitter-Statement nicht länger als 280 Zeichen haben darf, ist Komprimierung und Verkürzung zwingend geboten.<sup>20</sup> Wichtig scheint es mir festzuhalten: Einerseits gibt es berechtigte Kritik am Moralisieren; gleichzeitig sollte diese aber möglicherweise berechtigte Argumente selbst nicht unter dem Stichwort des Moralisierens verkürzen oder vorschnell verallgemeinern, umso mehr, wenn sie selbst auf der Metaebene der Reflexion der argumentativen Kritik operiert und dabei ein höheres Reflexionsniveau für sich beansprucht. Der realen Gefahr von verkürzender Polemik und von politischer Polarisierung wird im Allgemeinen besser durch genauere Analysen und differenzierende Begründungen entgegengewirkt und nur in Ausnahmefällen durch überpointierte Repliken.

## Literatur

- Buddeberg, Eva. 2011. *Verantwortung im Diskurs*. Berlin: De Gruyter.
- Forst, Rainer. 1996. *Kontexte der Gerechtigkeit. Politische Philosophie jenseits von Liberalismus und Kommunitarismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Forst, Rainer. 2021. *Die noumenale Republik. Kritischer Konstruktivismus nach Kant*. Berlin: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen. 2022. *Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik*, Berlin: Suhrkamp.
- Mau, Steffen. 2022. „Kamel oder Dromedar? Zur Diagnose der gesellschaftlichen Polarisierung“. *Merkur* 76 (Heft 874): 5–18.
- Merkel, Wolfgang. 2021. „Neue Krisen, Wissenschaft, Moralisierung und die Demokratie im 21. Jahrhundert“. *Aus Politik und Zeitgeschichte. Zustand der Demokratie* 26–27: 4–11.
- Neuhäuser, Christian und Christian Seidel, Hrsg. 2020. *Kritik des Moralismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Roose, Jochen und Elias Steinhilper. 2022. „Politische Polarisierung: Zur Systematisierung eines vielschichtigen Konzepts“. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 35 (2): 283–297.
- Schmelzle, Cord. 2021. „Ist Polarisierung schlecht für die Demokratie?“ *Blätter der Wohlfahrtspflege* 168 (2): 51–54.

---

<sup>20</sup> Vgl. dazu die Beiträge von Eva Odzuck, Andreas Oldenbourg und Michael Oswald in diesem Band.



Veronique Zanetti

# Kompromiss in der Politik und Politik des Kompromisses

Beispiel Schweiz

**Abstract:** This article aims to examine the function of compromise in the Swiss political system. It shows that the Swiss concordance model offers a good example of compromise democracy, in the sense that compromise is structurally built into every stage of political decision-making process. Compromise decisions are, on the one hand, part of the core business of the broad coalition (the so-called „magic formula“). On the other hand, they are necessitated by the fact that every legislative decision and amendment is under the potential pressure of a popular referendum or initiative. Potential referendums act like a „Damocles' sword“ on the parliamentary representatives and indirectly induce them to make compromises for more inclusive legislation. The second part examines the question of whether this continuous influence of multiple political actors should be interpreted as a welcome expression of direct democracy or rather as a regular short-circuiting in the balanced decisions of parliament, namely as a delay or dilution of parliamentary decision-making.

Politik ist das Geschäft der Ausbalancierung und Hierarchisierung kollektiver Zielsetzungen und Werte. Sie ist der Ort, an dem versucht wird, divergierende Interessen und Wertesysteme in einem Aushandlungsprozess auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Sie hat außerdem damit zu tun, wie die Macht verteilt ist, wer entscheidet und wer einbezogen oder ausgeschlossen ist. Überraschend ist deshalb, dass viele Demokratie-Theorien uns den gesellschaftlichen Konsens als eine Art Normalität schönreden wollen. In Wirklichkeit hat die Politik tagtäglich mit der Regelung von Macht- und Interessenkonflikten zu tun, und Kompromisse bieten eine realistische Möglichkeit, sie da zu lösen, wo ein Konsens nicht gelingen wollte. Von Kompromissen müssen wir reden, weil diese Übereinkünfte immer mit einem Verzicht auf eigene Ansprüche erkauft werden, d. h. einem Abweichen von dem, was wir eigentlich für richtig halten. Darum werden sie gern als Verrat diskreditiert. Gleichwohl ist die Bereitschaft, das Trennende zugunsten des Verbindenden zurückzustellen, die Bereitschaft, sich zu vertragen (Kelsen 1993 [1925], 324), eine politische Tugend, unter deren Voraussetzung eine stabile, aber dynamische De-

mokratie sich ausbilden kann. Diese Bereitschaft gehört auch wesentlich zu der weiteren, Kompromisse zu schließen (Zanetti 2022, 145).

Ich will die Funktion des Kompromisses am Beispiel der Schweizer Demokratie unter die Lupe nehmen. Das politische System der Schweiz ist tatsächlich in vieler Hinsicht ein Sonderfall. Es ist ausgezeichnet durch eine Kombination von starkem Föderalismus mit der autonomen Stellung der Kantone (Subsidiaritätsprinzip: dem Bund wird nur zugewiesen, was die Kantone nicht zu leisten vermögen), starker halbdirekter Demokratie und einer sogenannten Konkordanz zwischen politischen Parteien. Obwohl es üblicherweise zutrifft, dass eine Koalition über drei Parteien hinaus mehr Konfliktpotential birgt und deshalb weniger stabil ist, wird die schweizerische Konkordanzdemokratie seit Jahrzehnten durch eine Koalition der vier größten Parteien repräsentiert, die bemerkenswert stabil ist.

Konkordanzdemokratie ist in der politikwissenschaftlichen Literatur ein anderer Begriff für Konsensdemokratie. Lijphart sieht im schweizerischen System die perfekte Exemplifizierung des Konsensus-Modells (Lijphart 2012, 33). Neben den rein strukturellen Merkmalen, die die politische Organisation charakterisieren (Lijphart 2012, 34–41), deutet der Begriff darauf, dass die Regierung (in dem Fall der Bundesrat) durch eine breit abgestützte Koalition der größten Parteien getragen wird, die nach außen Entscheidungen kommunizieren, als seien sie konsensuell getroffen worden. An die Stelle des in Konkurrenzdemokratien vorherrschenden politischen Wettbewerbs (z. B. im Zwei-Parteien-System) und der Mehrheitsregel als einzigen Entscheidungsprinzips treten Verhandlungen auf jeder Stufe der Entscheidungsprozeduren. Sie zielen auf eine breit getragene Einigung. Ich finde jedoch die Ausdrücke „Konsens“ oder „Konkordanz“ für das Schweizer Modell nicht wirklich treffend. Ich werde dafür argumentieren, dass das Schweizer Modell eine gute Illustration einer Kompromissdemokratie darstellt.

Wenn alle politischen Akteure eines Landes, sowohl Parteien und Verbände als auch Einzelpersonen, direkt wie indirekt einen Einfluss auf die Entscheidungsfindung ausüben, weil sie von der Regierung vorgeschlagene Gesetze über Referenden zu Fall bringen können oder weil über den Weg der Initiativen die Verfassung geändert werden kann, ist es für den Gesetzgeber pragmatisch sinnvoll, möglichst viele relevante Meinungen in den politischen Prozess einzubeziehen. Wenn sich in der Schweiz eine politische Disziplin zur Kunstform gesteigert hat, so ist es die Heuristik der Kompromissfindung. Die Minderheiten, die zusammen eine Mehrheit bilden, der tief verankerte Föderalismus und die über allem schwebende Referendumsdrohung haben hier im Gegensatz zu Ländern mit parlamentarisch abgesicherten Regierungskoalitionen nie ein Durchregieren zugelassen. Und doch ist die große Koalition beständig.

Ist dieser kontinuierliche Einfluss der vielfältigen politischen Akteure als willkommener Ausdruck einer direkten Demokratie oder eher als regelmäßiger

Kurzschluss in den ausgewogenen Entscheidungen des Parlaments zu interpretieren, nämlich als Verzögerung oder Verwässerung der Entscheidungsfindung? Das ist die Frage, die mich bewegt. Sie lässt sich, wie zu erwarten ist, nicht pauschal beantworten.

Ich werde zuerst einige wesentliche Aspekte der Schweizer Demokratie und ihre Verankerung in Kompromissentscheidungen darstellen (1). In einem zweiten Schritt werde ich einige Vorteile und Nachteile der direkten Demokratie diskutieren und mich dabei auf vier Kritikpunkte konzentrieren (2). Zuletzt (3) werde ich versuchen, Vorteile und Nachteile der Kompromisspolitik gegeneinander abzuwägen.

## 1 Konkordanz- und Kompromisspolitik

Die Bundesregierung der Schweiz wird seit Jahrzehnten von einer breiten Koalition repräsentiert. 1959 einigten sich die vier wälderstärksten Parteien (FDP, CVP, SP und SVP)<sup>1</sup> auf die Bildung einer Regierung mit zwei Freisinnigen, zwei Christdemokraten, zwei Sozialdemokraten und einem Vertreter der Schweizerischen Volkspartei; und damit entstand die sogenannte „Zauberformel“ 2:2:2:1 (je zwei Sitze für die drei stärksten Parteien, ein Sitz für die viertstärkste Partei). Diese Formel blieb 44 Jahre lang bis 2003 unverändert. Der Einfluss der rechtskonservativen Schweizerischen Volkspartei (SVP) wurde in diesem Jahr so stark, dass die Christdemokraten einen ihrer Sitze abgeben mussten.<sup>2</sup>

In einer Konkordanzdemokratie ist das Verhalten auf Kooperation, Interessenausgleich und Tauschhandlungen angelegt. Politische Entscheidungen sind also das Resultat von Verhandlungen zwischen Repräsentant:innen unterschiedlicher Segmente der Gesellschaft, die an gemeinschaftlichen Entscheidungsfindungen beteiligt werden. Nicht nur werden alle direkten politischen Akteure eingebunden. Es werden außerdem in der Gesetzgebung all jene gesellschaftlichen Gruppierungen und Verbände angehört, die die Fähigkeit haben, ein Referendum auszulösen. Daraus entstehen unvermeidlich Kompromisse, weil es sehr unwahrscheinlich ist, dass eine große Pluralität von Interessen und Sichtweisen sich am Ende auf einen Konsens einigen, auch wenn dieser gesucht wird.

---

1 FDP: Freisinnig-Demokratische Partei (die Liberalen), CVP (Christlich-demokratische Volkspartei), SP (Sozialdemokratische Partei der Schweiz) und SVP (Schweizerische Volkspartei).

2 Adrian Vatter unterscheidet vier Hauptphasen der ideologischen Parteipositionen, in denen die Parteien entweder programmatisch konvergieren und sich insgesamt näher zur Mitte bewegen oder, vor allem seit Anfang der 1980er Jahre, sich auseinanderpositionieren, sodass die Kluft zwischen linken und rechten Parteipositionen sich vergrößert (2020, 119–120).

Mit den Begriffen „Kompromiss“ und „Konsens“ meine ich Folgendes:

Ein *Kompromiss* bezeichnet den *Prozess* oder das *Ergebnis* einer Entscheidung oder einer Verhandlung, bei denen die beteiligten Parteien das Ziel ihrer Handlung oder ihre Handlung selbst im Hinblick auf divergierende und unversöhnliche Überzeugungen in einer für alle Parteien annehmbaren, aber von keiner als optimal angesehenen Richtung modifizieren (Zanetti 2022, 21).

Mit *Prozess* ist nicht die Dauer gemeint, die für die Verhandlung in Anspruch genommen wird, sondern eine *Technik*, eine *Methode*. Sie legt die Weise fest, wie eine Handlung durch abwechselndes Geben und Nehmen, stets im Blick auf die jeweiligen Interessen der Parteien, zur Ausführung kommt.

Der Kompromiss unterscheidet sich insofern von einem *Konsens*, als bei einem Konsens mehrere Akteure, die zuvor divergierende Positionen vertreten hatten, in ihren Überzeugungen übereinkommen. Weil in einer Kompromisslösung die Beteiligten bei ihrer ursprünglichen Position oder Überzeugung bleiben, ist das erzielte Abkommen immer gegenüber dem für richtig oder berechtigt gehaltenen Anspruch suboptimal: Es ist nur eine zweitbeste Lösung. Ein Kompromiss wird ausgehandelt, ein Konsens kommt, da er auf Einsicht beruht, durch Harmonie von Überzeugungen zustande. Kompromisslösungen kennen Grade, Konsense nicht (Zanetti 2022, 22).

Die Schweiz scheint mir ein Beispiel für eine Kompromissdemokratie *par excellence* zu sein. Ich verstehe darunter Folgendes: Das für den Kompromisscharakter Entscheidende am politischen System der Schweiz ist in erster Linie, dass der Kompromiss *strukturell* in den Entscheidungsprozess eingebaut ist. Die Kompromissentscheidungen entstehen nicht bloß punktuell aus den jeweiligen unterschiedlichen Sichtweisen zwischen Parteien im Blick auf konkrete Lösungen. Sie gehören als Entscheidungsform zum Modell, das den Entscheidungsprozeduren zugrunde liegt. Mehr noch: Die Notwendigkeit der Kompromissbildung wird dadurch gesteigert, dass jede Gesetzes-Entscheidung und -Änderung unter dem potenziellen Druck eines Volksreferendums (der Möglichkeit des Volkes, sich gegen ein neues Gesetz zu erklären) oder einer Volksinitiative steht (der Möglichkeit des Volkes, selbst eine Verfassungsänderung zu initiieren).<sup>3</sup> Genau diesen Aspekt nenne ich „strukturell“. Denn es gilt für jede Gesetzes-Entscheidung oder -Änderung, dass

---

<sup>3</sup> Die Schweiz gehört zur Gruppe der Länder mit der stärksten Fragmentierung des Parteiensystems. Als Milizorganisationen leben die Parteien größtenteils vom unentgeltlichen Engagement ihrer Mitglieder, und sie sind abhängig von Spenden und Beiträgen ihrer Sympathisanten (Linder/Müller 2017, 102–103). Schweizerische Parteien sind von Anbeginn geprägt von kantonalen Unterschieden politischer Kultur. Konfession, Sprache und Kantonsgröße sind die entscheidenden Faktoren, welche die Ausprägung der kantonalen Parteisysteme beeinflussen und zu unterschiedlichen Typen von Parteiensystemen geführt haben (Linder/Müller 2017, 110).

eine mögliche Reaktion aus dem Volk antizipiert und in Kauf genommen wird; und diese Möglichkeit gehört intrinsisch zum politischen System. Potenzielle Volksabstimmungen wirken wie ein „Damoklesschwert“ auf die parlamentarischen Repräsentant:innen<sup>4</sup> und veranlassen sie indirekt zu Kompromissen bzw. zu inklusiven Gesetzgebungen.

„Kompromissdemokratie“, wie ich sie verstehe, zielt vor allem auf die prozedurale Einbettung der Kompromisse. Wenn „Demokratie“ nicht in einem bloß funktionellen Sinn als das Aufgrund-von-Mehrheiten-Regieren verstanden wird, sondern, wofür ich plädiere, einen stark partizipativen Einschlag enthalten soll, nämlich die Möglichkeit für die von einer Entscheidung Betroffenen, direkt oder durch gewählte Vertreter:innen an der Gesetzgebung mitzuwirken, dann entspricht eine Kompromissdemokratie am ehesten dem, wofür Demokratie dem deutschen Grundgesetz zufolge stehen soll: einer Staatsgewalt, die vom Volke ausgeht (Art. 20 Abs. 2 GG). Sowohl auf der parlamentarischen Ebene, der Konkordanz innerhalb der großen Koalition, wie auf der Ebene der vielfältigen Interaktionen der verschiedenen politischen Akteure ist ein vernünftiger Interessenausgleich erforderlich. Sein Gelingen lebt davon, dass die Parteien sich auf die Positionen der anderen einlassen.

Das Besondere an der Struktur politischer Entscheidung im Schweizer System besteht, wie schon gesagt, darin, dass schon im antizipierten Einspruch gegen die Gesetzgebung Kompromisse erforderlich sein können, weil die über allem schwelbende „Drohung“ von Referendum oder Initiative die Inkaufnahme der anderen Positionen und eine entsprechende Anpassung der Zielsetzungen erzwingen. Ich nenne hier nur die direktdemokratischen Instrumente. Die Einbeziehung der verschiedenen individuellen und kollektiven Akteure in die unterschiedlichen Etappen des Entscheidungsprozesses ist in der Schweizer Demokratie tatsächlich in Wirklichkeit komplexer und vielschichtiger, nimmt man das Konstrukt der *Vernehmlassung* in Betracht, in der Interessengruppen (z. B. NGOs) und Einzelpersonen mit einer Motion sich stark in die vorparlamentarische Phase einbringen können.<sup>5</sup>

---

4 Ich habe mich bemüht, kontextsensitiv, also nicht durchgängig, zu gendern. Der Gebrauch gendergerechter Sprache wurde hier etwas ausgeweitet, in dem Sinne, dass Begriffe, die mehrheitlich, aber nicht durchgehend gegendert wurden, nun auch an anderen Stellen gegendert werden. Das erste Vorkommen ist nun entsprechende „Repräsentant:innen“ auf S. 3

5 Linder und Mueller (2017, 369) stellen dieser Prozess als ein Kreislauf von vier aufeinanderfolgenden Phasen dar. Vgl. auch Vatter „Der politische Entscheidungsprozess in der Schweiz zeichnet sich durch die Beteiligung von einer Vielzahl von Akteuren aus. In der *vorparlamentarischen Phase* treten Parteien, Verbände und andere Akteure über das Parlament (z. B. mit einer Motion), mittels Volksinitiative und weiteren Kanälen mit ihren Anträgen an den Bundesrat heran [...]“ (Vatter 2020, 44). Ein Vorprojekt wird vom Bundesrat ausgearbeitet, zu dem die Interessierten Akteuren Stellung nehmen können. Die überarbeitete Vorlage wird dann dem National- oder Ständerat vorgelegt.

Wohlgemerkt, das Instrument des Referendums ist nicht mit dem von „Top-down-Referenden“ zu verwechseln, die, wie etwa beim Brexit, von Präsident:innen oder Premierminister:innen initiiert werden.<sup>6</sup> Bei „fakultativen“ Referenden<sup>7</sup> kann jeder Bürger und jede Bürgerin Unterschriften sammeln, um Entscheidungen des Parlaments zu korrigieren oder zu Fall zu bringen, bevor das vom Parlament verabschiedete Gesetz in Kraft tritt. Um eine Volksabstimmung auszulösen, genügt es, dass innerhalb von 100 Tagen eine sehr niedrige Zahl der Wahlbevölkerung (ca. 1%) 50.000 Unterschriften sammelt. Haben die Urheber:innen des Referendums genügend gültige Unterschriften gesammelt, so muss der Gesetzesentwurf dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden. Das Gesetz tritt nur in Kraft, wenn es von der einfachen Mehrheit der Abstimmenden angenommen wird.

Während das Referendum in der *nachparlamentarischen Phase* greift,<sup>8</sup> nehmen die Volksinitiativen schon während der *vorparlamentarischen Phase* Einfluss auf den Kurs politischer Entscheidungen. Um eine Volksinitiative zu lancieren, müssen innerhalb von 18 Monaten 100.000 gültige Unterschriften gesammelt werden, was derzeit etwa 2 % der wahlberechtigten Schweizer:innen entspricht. Gelingt es dem Initiativkomitee, die Unterschriften zu sammeln, ist eine Volksabstimmung obligatorisch (es sei denn, das Initiativkomitee beschließt, die Initiative zurückzuziehen). Eine Expertenkommission wird dann bestellt, die mit dem zuständigen Departement ein Vorprojekt ausarbeitet, das vom Parlament behandelt wird, bevor es letztlich in die direktdemokratische Phase einer Volksabstimmung geht (Vatter 2020, 44–45). Das Parlament kann einen Gegenvorschlag zur Initiative aushandeln und gegebenenfalls anbieten. In dieser Phase zeigt sich deutlich die kompromissfördernde Funktion von Volksinitiativen.<sup>9</sup> Nach parlamentarischer Prüfung kommt

---

6 „Wie der Brexit hat auch das ungarische Referendum am 2. Oktober 2016 über die Verteilung von Flüchtlingen innerhalb der EU gezeigt, wie ein von ‚oben‘ angesetzter Volksentscheid missbraucht werden kann: Die Regierung formuliert die Frage, legt den Zeitpunkt fest und lässt Alternativen nicht zur Abstimmung kommen. Ein solcher Volksentscheid hat dann lediglich akklamierende Funktion“ (Beck 2018, 50).

7 Ein „obligatorisches“ Referendum muss dann durchgeführt werden, wenn das Parlament gewisse Erlasses verabschiedet, insbesondere, wenn es die Verfassung ändert. In dem Fall müssen die Stimmbürger:innen zwingend befragt werden. Vgl. Informationen auf der Webseite der Schweizerischen Eidgenossenschaft: <https://www.ch.ch/de/abstimmungen-und-wahlen/referendum/#das-obligatorische-referendum> (zuletzt abgerufen am 15. Oktober 2023).

8 Eine Ankündigung der Absicht, ein Referendum zu erreichen, kann eine vorauselnde Wirkung auf den parlamentarischen Prozess haben. Ich danke Ariane Willemsen für diese Ergänzung.

9 Vgl. Art. 139 Abs. 3 und 4 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft: „Verletzt die Initiative die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts, so erklärt die Bundesversammlung sie für ganz oder teilweise ungültig. Ist die Bundesversammlung mit einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung einverstanden, so arbeitet sie die Teilrevision im Sinn der Initiative aus und unterbreitet sie Volk und Ständen zur

eine Initiative zwei bis drei Jahre später zur Abstimmung. Eine doppelte Mehrheit aus Volksstimmen und aus den Kantonen ist für die Annahme erforderlich.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Kompromissfindung (als Verhandlungsprozess) und der Kompromiss (als Ergebnis) strukturell in nahezu jeder Phase der machtteilenden Entscheidungsprozedur in der Schweiz befördert werden. Vernehmlassung, Referendum und Initiative veranlassen *direkt* wie *indirekt* die Regierenden, nach Kompromissen zu suchen, indem sie entweder auf abweichende Ansichten reagieren oder diese in parlamentarische Entscheidungen antizipierend einbeziehen, um die Gesetzgebung „referendums- und Initiativsicher“ zu machen (Merkel 2011, 50). Mit anderen Worten, der Einfluss ist insofern indirekt, als allein die realistisch antizipierte Möglichkeit eines Referendums oder einer Initiative die Regierung dazu bringt, sich auf einen von ihr antizipierten Medianwähler zuzubewegen. Er ist aber auch direkt, insofern das Parlament Teile der Initiative gegebenenfalls in eine Gegeninitiative integriert. „Wohlgemerkt: Dies macht der repräsentativen Demokratie nicht die Bühne streitig, nur wird von dieser Bühne aus mehr mit den Menschen geredet und weniger über ihre Köpfe hinweg entschieden“ (Beck 2018, 59).

Inwiefern ist dieser Einfluss zu begrüßen, und wo liegen die Schwachstellen?

## 2 Vorzüge und Nachteile der direkten Demokratie

Die Debatte, die um die direkte Demokratie, ihre Vorzüge und Gefahren, geführt wird, ist zu ausgedehnt, um ihr in Kürze gerecht zu werden. Ich werde mich auf vier Kritikpunkte konzentrieren. Die direkte Demokratie, allen voran das Instrument des Referendums, verschaffen finanziell gut ausgestatteten Gruppen einen Vorteil, der sich oft zu Lasten der sozial Benachteiligten auswirkt (1). Wolfgang Merkel spricht diesbezüglich von *sozialer Selektivität* (Merkel 2011, 50). Das fakultative Referendum gibt zu kleinen Interessengruppen ein Vetoinstrument in die Hand (Borner/Rentsch 1997, 21). Referendum und Initiative werden zunehmend Instrumente organisierter Interessen, was in die Hände des Rechtspopulismus spielt (2). Daraus resultiert eine faktische Bedrohung von Minderrechten, zumal die Schweiz kein starkes Verfassungsgericht kennt (3). Die Bedrohungslage wird dadurch erhöht, dass Abstimmungen anonym sind und eine Ja- oder Nein-Positionierung verlangen, ohne den Zwang, diese zu rechtfertigen (4). Alle vier Kritik-

---

Abstimmung. Lehnt sie die Initiative ab, so unterbreitet sie diese dem Volk zur Abstimmung; das Volk entscheidet, ob der Initiative Folge zu geben ist. Stimmt es zu, so arbeitet die Bundesversammlung eine entsprechende Vorlage aus.“

punkte sind insofern für eine „Kompromissdemokratie“ relevant, als sie auf eine direkte und indirekte Einflussnahme von Gruppierungen aufmerksam macht, die langfristig das Kerngeschäft demokratischer Institutionen erodieren kann, indem sie die Gleichgewichtigkeit des Mitspracherechts im Prozess der kollektiven Entscheidungsfindung aushebelt. Lässt sich dieser Verdacht bestätigen, hätte er benachteiligende Konsequenzen für den parlamentarischen Anteil gesetzgeberischer Institutionen. Die Arbeit der Vertreter:innen der Parteien, die vom Volk gewählt wurden, um in der Koalition zu operieren, wäre nämlich durch den Aktivismus einer Minderheit im Kurzschluss vereitelt. Der Kompromiss, der am Ende stünde, könnte in Spannung zum Mandat stehen, das die Wähler:innen den Vertreter:innen ihrer Parteien erteilt hätten. Mit anderen Worten: Das Programm, für das die Parteivertreter:innen die Zustimmung ihrer Wählerschaft erhalten haben, wäre durch den Kompromiss verwässert.

## 2.1 Vorwurf der sozialen Selektivität

Ein Einwand gegen die direkte Demokratie, der immer wieder gemacht wird, lautet, den meisten Bürger:innen fehle die Zeit, sich mit den komplizierten Fragen der Gesetzgebung zu befassen. Fehlt ihnen der nötige Spielraum, sich sachgerecht zu informieren, wächst die Gefahr, dass die Bürger:innen ihr Recht auf Teilnahme an Volksabstimmungen nicht wahrnehmen. Die Wahlbeteiligung in der Schweiz ist mit einem Durchschnittswert von 45,1% im Jahr 2019<sup>10</sup> gering und stellt mit weniger als der Hälfte der Wahlberechtigten die Repräsentativität der Politik in Frage. Die niedrige Wahlbeteiligung verstärkt allerdings die Tendenz der Überrepräsentation gut situierer und informierter Schichten und der sozialen Benachteiligung der Nicht-Wähler:innen. Damit verknüpft ist die Gefahr der Durchsetzung konservativer oder neoliberaler Fiskalpolitik mit negativen Verteilungskonsequenzen für die unteren Einkommensschichten (Merkel 2011, 54; Merkel/Ritzi 2017, 21; Mayer 2017, 60).

Diese Gefahr ist nicht zu leugnen.<sup>11</sup> Studien zeigen, dass insbesondere das Referendum als Bremse auf die Finanzpolitik wirkt. Laut diesen Studien wachsen

---

<sup>10</sup> Vgl. die Zahlen des Bundesamts für Statistik: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/abstimmungen.html> (Seite am 15.10.2023 abgerufen).

<sup>11</sup> Die niedrige Zahl bei der Wahlbeteiligung ergibt sich allerdings aus Durchschnittswerten, die zu Fehlschlüssen verleiten. Uwe Serdült zeigt in einer Studie über das Stimmverhalten in der Stadt St. Gallen, dass durch diese gängige Messung „das Ausmass an formaler politischer Partizipation in der Schweiz massiv unterschätzt wird“ (Serdült 2013, 41). Nimmt man dagegen die *kumulierte* Beteiligung über eine Mehrzahl von Abstimmungen innerhalb einer Periode von drei Jahren in der Stadt St.

Staatseinnahmen- und Ausgaben tendenziell langsamer und die Pro-Kopf-Ver-schuldung ist niedriger dort, wo die Bürger:innen direkt am Gesetzgebungsprozess teilnehmen können (Freitag/Vatter 2006, 100). Diese bürgerliche Kontrolle über die staatlichen, kantonalen oder kommunalen Ausgaben geht allerdings mit einer Sparpolitik in sozialen Investitionen einher. Tatsächlich zeigen die Ergebnisse der wirtschafts-, fiskal- und sozialpolitischen Abstimmungen auf Bundesebene zwischen 1980 und 2013 eine klare Tendenz zu sozialpolitisch restriktiven Maßnahmen im Sinne einer wirtschafts-liberalen Verteilungspolitik. Von den 54 Volksabstimmungen mit einem Finanzverteilungsgegenstand „nahmen 70,4 Prozent einen restriktiven und nur 29,6 Prozent einen progressiven Ausgang“ (Mayer 2017, 60). Gemeinden mit Repräsentativverfassung haben im Zeitraum 1986–1997 bis zu 20% mehr Steuereinnahmen und Ausgaben als Gemeinden mit Volksabstimmungen (Feld/Kirchgässner 2000, zitiert von Merkel 2014, 17).

Ob die direktdemokratischen Institutionen in der Schweiz alles in allem sich zum Nachteil der sozialen Schwachen auswirken, ist dennoch strittig (Feld/Fischer/Kirchgässner 2010). Markus Freitag und Adrian Vatter sehen eher eine Pendelbewegung zwischen rechts- und links-orientierten Bewegungen.

[...] [T]he use of direct democracy, measured by the annual number of fiscal referendums, popular initiatives, and popular votes, turns out to be of little significance to fiscal policy. The annual number of popular votes has a slightly negative influence on the tax state. [...] The reason for this lies in the high degree of polarization between left- and right-wing parties within the Swiss party system, which leads to the fact that initiatives which are launched go in opposite directions. In line with social democratic views, left-wing parties try to impose a heavier fiscal burden on high-income taxpayers by means of tax increase initiatives; bourgeois parties, on the other hand, launch tax cut initiatives to reduce state intervention, given that low tax rates entail low public expenditure. In the end, the effects of the opposing requests neutralizing one another (Freitag/Vatter 2006, 100, 103).

Die Analysen scheinen außerdem den Verdacht der Bevorteilung von finanzstarken Akteuren durch Initiativen oder Referenden nicht zu bestätigen (Mayer 2017, 68; Kriesi 2007, 90). Im jetzigen Geschehen (Februar 2023) stehen die Schweizer Institutionen sogar kurz davor, in der Frage der Rentenreform einen Kompromiss mit der Linken einzugehen, um ein Referendum zu verhindern (RTS 2023). Dieser

---

Gallen in Betracht, kommt man auf eine Stimmabteilung von über 70 %. Mit anderen Worten, die kumulative Stimmabteilung zeigt nicht die Durchschnittsbeteiligung in Bezug auf einen Wahlgang, sondern die Wahlbeteiligung über mehrere Wahlgänge verteilt bzw. die langfristige Bereitschaft der Wähler:innen, wählen zu gehen. Ich danke Roland Kipke für diese wichtige Einsicht und für den Text.

Kompromiss käme den Geringverdienenden und der Situation vieler Frauen in der Schweiz zugute.

Das Damoklesschwert des Machteinflusses von Gruppierungen, sei es von rechts- oder von linkspopulistischen, ist dennoch nicht vom Tisch, zumal die Referenden die Unterschrift von nur 1% und die Initiativen von 2% der Schweizer Wahlbürger benötigen.

## 2.2 Einflussnahme des Populismus

Im Jahre 2003 erlebte die Schweiz einen deutlichen Rechtsruck durch die Wahl von Christoph Blocher (SVP) in den Bundesrat. Mit dieser Wahl erhielt die SVP einen zweiten Bundesratssitz und sprengte die sogenannte Zauberformel. Diese Wahl erfolgte auf Kosten der Christdemokraten (CVP, heute „die Mitte“), und es war erst das dritte Mal in der Geschichte der Eidgenossenschaft, dass ein zur Wiederwahl angetretener Bundesrat nicht wiedergewählt wurde. Die Partei engagierte sich entschieden gegen die Mitgliedschaft der Schweiz in der EU und für eine restriktive Asylpolitik (gleich mehr dazu unter dem nächsten Punkt). Ein solcher Rechtsruck ist jedoch nicht nur für die Schweiz bezeichnend, er lässt sich in vielen Ländern Europas beobachten. Die Tatsache, dass gerade rechtsstehende Parteien sich stark für die direkte Demokratie einsetzen – 2014 bildeten die UKIP, die Schwedendemokraten und die Alternative für Deutschland eine europäische Plattform namens „Allianz für direkte Demokratie in Europa“ –, ist dennoch Wasser auf die Mühle der Skeptiker:innen (Mudde 2007; Merkel 2011).

Ohne die Situation beschönigen und die Fakten leugnen zu wollen, möchte ich dafür argumentieren, dass eine gut funktionierende direkte Demokratie genau das Gegenteil bewirkt – zumindest bewirken kann –, indem sie die Logik des Populismus untergräbt und die Rhetorik populistischer und ethno-nationalistischer Politiker und Bewegungen unterläuft (Treichsel/Sciarini 1998). Nach Ansicht von Ralf-Uwe Beck wird mit der direkten Demokratie das von den Rechtspopulisten befürerte Schwarzer-Peter-Spiel sogar erschwert:

Gesellschaftliche Zustände können nicht mehr allein der offiziellen Politik angelastet werden. Der Finger, mit dem Menschen auf „die Politik“ zeigen und meinen, „die da oben machen doch sowieso, was sie wollen“, kehrt sich mit der direkten Demokratie auf sie selbst zurück: Sie können, wenn sie mit der Politik nicht einverstanden sind, von ihr unabhängig eine direkte Entscheidung anstreben. Das Gefühl, mit der eigenen Enttäuschung ohnmächtig zurückzubleiben, kann „bearbeitet“ und in politische Aktivität gemünzt werden. Das entzieht auch einer frustrierten Pöbelei den Boden (Beck 2018, 59).

In der Schweiz können die Bürger:innen über eine breite Vielfalt von Themen entscheiden, die sie zum Teil unmittelbar angehen: Gesundheitswesen, Rentenreform, Straßenbau, Umweltvorschriften usw. Dadurch ist potenziell für alle Beteiligten gewährleistet, dass ihr Anliegen politisch in Betracht gezogen werden kann. Minderheiten können sich punktuell auf der Seite der Mehrheit befinden.

Die häufigen Wege zur Urne schaffen einen Kontext ständig wechselnder Mehrheiten und Minderheiten auf der Ebene der Wähler:innen und untergraben strukturell die populistische Ideologie und deren Projektion eines einheitlichen Volkswillens (Stojanovic 2011, 104–105). Diese relative Fluktuation in der Mehrheitsbildung kann sich außerdem als Gegenkraft gegen die Kanalisierungsfunktion populistischer Bewegungen auswirken, die sich von der Unzufriedenheit eines Teils der Bevölkerung und ihrem Ohnmachtsgefühl gegen die „politische Elite“ nährt und unter Umständen Proteste überflüssig machen, indem sie ihnen einen politischen Ausdruck verschafft. Laut Fatke und Freitag: „Our empirical findings suggest that the political opportunity of direct democracy is associated with a lower individual probability to attend demonstrations“ (Fatke/Freitag 2013, 253).<sup>12</sup> In dieselbe Richtung argumentiert Marc Bühlmann, dass es nämlich einer islamfeindlichen populistischen Bewegung wie der deutschen „Pegida“ aufgrund der direkten Demokratie trotz vieler Versuche nicht gelungen ist, in der Schweiz Fuß zu fassen (Bühlmann 2015, 582). Die Schweiz darf eine „Kompromissdemokratie“, heißen, gerade weil sie per Definition eine Vielfalt unterschiedlicher Stimmen integriert und für den gesellschaftlichen Pluralismus offen ist. Dadurch realisiert sie ein Kontrastprogramm zur uniformen Ideologie des Populismus.

Eine Tatsache darf außerdem nicht vergessen werden: Was vielen Kritikern der direkten Demokratie vorschwebt, ist ein System, in dem die Bürger:innen direkt über alle Gesetze entscheiden. Die Schweizer Demokratie ist aber ein hybrides System, in dem die direkte Demokratie die Institutionen der repräsentativen Demokratie ergänzt, aber nicht ersetzt. Die Exekutive und das Parlament haben außerdem bis zu 30 Monate Zeit, um einen direkten oder indirekten Gegenvorschlag zu einer Initiative vorzulegen. Zwei Wege stehen dann offen: Entweder zieht das Initiativkomitee die Initiative zurück und die Stimmberchtigten stimmen nur über den Gegenvorschlag des Parlaments ab, oder beide Vorschläge werden dem Volk zur Abstimmung vorgelegt. Genau in dieser Phase zeigt sich die kompromissfördernde Funktion von Volksinitiativen. Entsprechend muss betont werden, dass der Aktivismus populistischer Bewegungen nicht mit dem Einfluss populistischer Parteien wie die SVP in der Schweiz gleichgesetzt werden darf. Aus Sicht der inhaltlichen politischen Botschaft ist der Unterschied zwar nicht bemerkenswert. Da die SVP

---

12 Siehe auch Kriesi/Trechsel (2008); Bühlmann (2015); Caroni/Vatter (2016); Stutzer/Frey (2000).

jedoch Teil der großen Koalition ist, sind ihre Vertreter:innen innerhalb der Regierung gezwungen, mit den anderen Parteien zu verhandeln und somit ihre Forderungen (je nach Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat) zu mäßigen. Es ist also die politische Rolle innerhalb einer Gesamtstruktur, die analysiert werden muss. Es ist zwar unbestreitbar, dass populistische Parteien Einfluss auf die Verhandlungen haben und dass Kompromisse von ihnen geprägt sind. Mein Punkt jedoch war, dass populistische Bewegungen in einer direkten Demokratie wie der Schweiz nicht den Einfluss auf die Bevölkerung haben, der ihnen von Skeptiker:innen zugeschrieben wird. Zur Unterfütterung dieser These liefern die mehrfachen Abstimmungen über das Covid-Gesetz in der Folge von Referenden ein interessantes Beispiel. Die Referenden wurden von Corona-Maßnahmen-Gegner:innen ergriffen. Sie sind jedoch alle von der Mehrheit der Stimmbürger:innen deutlich abgelehnt worden. Damit erhielt die Regierung ein wertvolles Signal des Rückhalts der Bevölkerung für die Gesetzesrevisionen des Parlaments, und dies in einer Zeit, in der die Corona-Maßnahmen in vielen anderen demokratischen Ländern besonders heftig umstritten waren.<sup>13</sup>

## 2.3 Schutz der Minderheitsrechte

Bruno Frey und Lorenz Goette (1998, 1344) registrieren im Zeitraum 1970 bis 1996 zwölf Volksinitiativen, die zum Ziel hatten, die Zahl der Immigranten zu begrenzen. Drei davon (25%) hatten ein minderheitenfeindliches Ergebnis. Die Diskriminierung von Nichtstaatsbürger:innen und Menschen islamischen Glaubens nahm außerdem in den Ergebnissen der Volksabstimmungen im Zeitraum von 2006 bis 2016 proportional extrem zu (Mayer 2017, 65). Sechs der zehn Abstimmungen fielen zum Nachteil der betroffenen Personen aus. Darunter zählten die Volksinitiativen „Gegen den Bau von Minaretten“ im Jahr 2009 (mit 57,5% Stimmen für die Initiative) und „Für die Ausschaffung krimineller Ausländer“ („Ausschaffungsinitiative“) im Jahr 2011 (mit 52,9% positiver Stimmen).

Daraus ist nicht zu schließen, dass Minderheiten insgesamt in der Schweiz von der direkten Demokratie bedroht sind. Diese Ergebnisse gelten zum Beispiel nicht für die Sprachminderheiten und nicht für LGBTQ+ Gemeinschaften oder Menschen mit Behinderung. Die Akzeptanz – oder die Ablehnung – hat deutlich mit dem Integrationsgrad der Gruppe zu tun. Und obwohl die islamischen Glaubensgemein-

---

13 Für Offizielle Informationen des Bundes zur zweiten Abstimmung, vgl. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen/20230618/covid-19-gesetz.html> (zuletzt abgerufen am 15.10.2023). Ich danke Ariane Willemse für diese Informationen.

schaften mit 5,4% die größte religiöse Minderheitsgruppe darstellen, bleiben die Muslime – davon ca. 90% Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft – schlecht integriert (Mayer 2017, 64 Fn. 7; vgl. auch Christmann 2010; 2011).

Die empirischen Befunde weisen darauf hin, dass direkte Demokratie nicht per se ein mehrheitsdemokratisches Schwert mit scharfer Klinge oder umgekehrt einen effektiven Schutzschild für Minderheiten darstellt, sondern dass ihre Wirkung stark vom gesellschaftlichen Integrationsgrad der betroffenen Minderheit und ihrer Wahrnehmung als Fremdgruppe abhängt (Vatter/Danaci 2010, 205).

Während in einer repräsentativen Demokratie das Parlament einen relativ großen Spielraum hat, um minderheitenfreundliche Gesetze zu implementieren, vor allem dann, wenn die nächste Wahl nicht vor der Tür steht, muss das Schweizer Parlament während des legislativen Prozesses befürchten, dass eine zu integrative Politik ein Referendum oder eine Initiative hervorruft.

Durch die drohende Referendumsgefahr werden Vorlagen bereits im Voraus auf eine breite Konsensfähigkeit überprüft und in Richtung der Präferenzen des Medianwählers verändert, um eine Ablehnung zu verhindern. Unabhängig davon, ob Referenden tatsächlich stattfinden, rückt die Politik so näher an den Medianwähler heran (Christmann 2011, 129).

Laut Vatter machen die parlamentarischen Debatten in den Kantonen zur Anerkennung der muslimischen Glaubensgemeinschaften gegen Ende des 20. Jahrhunderts deutlich, dass die Regierung in vielen Fällen ohne das Damoklesschwert des Referendums oder der Initiative bereit gewesen wäre, bestimmte Kultusrechte stärker zu schützen (Vatter 2011, 284–285). Insgesamt zeigt sich eine größere Bereitschaft der kantonalen Parlamente und des Bundesparlaments zum Schutz religiöser Minderheiten und der Asylrechte (Christmann 2010, 10).<sup>14</sup> Analog zeigt eine Studie von Hainmueller und Hangartner, dass die Zahl der Einbürgerungsraten in Kommunen um etwa 60% gestiegen ist, in denen Politiker:innen und nicht mehr Bürger:innen über Einbürgerungsanträge entschieden haben.<sup>15</sup>

Diese Ergebnisse sprechen für eine parlamentarische Demokratie. Sie zeigen außerdem die bremsende Wirkung der Prozedur der Kompromissfindung, da

---

14 Die Gesetzgebung über religiöse Angelegenheiten obliegt in der Schweiz den Kantonen.

15 „We find that naturalization rates surged by about 60% once politicians rather than citizens began deciding on naturalization applications. Whereas voters in referendums face no cost of arbitrarily rejecting qualified applicants based on discriminatory preferences, politicians in the council are constrained to formally justify rejections and may be held accountable by judicial review. Consistent with this mechanism, the increase in naturalization rates caused by switching from direct to representative democracy is much stronger for more marginalized immigrant groups and in areas where voters are more xenophobic or where judicial review is more salient“ (Hainmueller/Hangartner 2019, 530).

das Parlament sich während des legislativen Prozesses von der Aussicht auf eine mögliche Ablehnung seiner Vorschläge beeinflussen lässt und eine Minderheits-freundliche Vorlage restriktiv ausformuliert (Christmann 2011; Mayer 2017, 65).

Diese Labilität und die Gefahr für schlecht integrierte Gemeinschaften werden durch das Fehlen einer starken Verfassungsgerichtbarkeit in der Schweiz vergrößert. Verglichen mit Deutschland, Kanada und den USA verfügt die Schweiz über kein spezielles Verfassungsgericht (Vatter 2020, 481). In der Schweiz ist zwar das Bundesgericht die oberste rechtsprechende Behörde. Es teilt sich allerdings mit anderen Staatsorganen die Aufgabe, die Einhaltung der Verfassung sicherzustellen (Vatter 2020, 501). Die Gültigkeit der Volksinitiative wird zum Beispiel von der Bundesversammlung, nicht vom Bundesgericht geprüft und entschieden. Kritische Stimmen stellen deshalb die politische Neutralität des Bundesgerichts in Frage, zumal die Wahl der Richter am Bundesgericht von der Bundesversammlung getroffen wird. „Als Richtschnur für die politische Verteilung der Sitze am Bundesgericht gilt dabei *die Stärke der Fraktionen in der Vereinigten Bundesversammlung [...]*“ (Vatter 2020, 492). Die Anzahl parteiloser Bundesrichter hat entsprechend kontinuierlich abgenommen.

Obschon die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz im Vergleich zu anderen OECD-Ländern als schwach eingestuft wird (Lijphart 2012, 215; Vatter 2020, 512), ist sie dennoch an völkerrechtliche Normen gebunden, und ihr obliegt die Prüfung von Bundesgesetzen auf ihre Konformität mit diesen (Tschanne 2016). Als Mitglied des Europarats ist die Schweiz zum Beispiel verpflichtet, ihren Bürger:innen den Schutz der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) zu garantieren. Im Konfliktfall hat das Völkerrecht vor der Bundesverfassung Vorrang. Im Fall der „Ausschaffungsinitiative“<sup>16</sup> zum Beispiel, die durch eine knappe Mehrheit der Wähler:innen angenommen wurde, heißt es, dass eine Umsetzung nicht ohne die Möglichkeit einer Einzelfallprüfung vom Bundesgericht zugelassen werde (Vatter 2020, 504).

Eine letzte Kritik am Einfluss der direkten Demokratie auf die Gesetzgebung, die ich berücksichtigen möchte, macht auf die Abwesenheit eines deliberativen Prozesses aufmerksam. Während die Entscheidungsträger:innen in der repräsentativen Arena unter einem gewissen Rechtfertigungsdruck gegenüber ihren Peers stehen, äußern sich die Wähler:innen in Volksabstimmungen anonym mit Ja oder mit Nein.

---

<sup>16</sup> Eidgenössische Volksinitiative „für die Ausschaffung krimineller Ausländer“ (Ausschaffungsinitiative).

## 2.4 Mangel an Deliberation

Die direkte Demokratie wird von Theoretiker:innen der deliberativen Demokratie mit Misstrauen betrachtet. Mit Blick auf die vier von Joshua Cohen (1997) formulierten idealen Bedingungen deliberativer Demokratie: (1) offene Partizipation und freie Deliberation zwischen Gleichen, (2) kommunikative Kompetenz und Kraft des Arguments, (3) Gleichheit der Ressourcen, des Status und des Respekts unter den Teilnehmer:innen und (4) Entscheidungsfindung im Konsens, haben Kritiker argumentiert, dass die direkte Demokratie keine dieser Bedingungen richtig erfüllen kann. Parlamentarische Prozesse ermöglichen die Einbeziehung verschiedener Perspektiven, das Anhören von Experten, den Austausch von Argumenten. Tauschgeschäfte können zwischen Akteuren gemacht werden (das so genannte „Logrolling“), was zu Kompromissen führen kann. Claus Offe (1992, 132–133) spricht von einem „Gesetz des Wiedersehens“ in parlamentarischen Gremien: Die Teilnehmer:innen müssen bei ihren Äußerungen damit rechnen, dass sie von den anderen Mitgliedern des Parlaments auf ihre Glaubwürdigkeit, Sachkunde und Aufrichtigkeit geprüft werden können, was für ein Minimum an Verbindlichkeit und Sachkompetenz sorgt. In Volksabstimmungen hingegen „gibt es keine Kompromisse, keine Inklusion, sondern nur das nackte Ja oder Nein“ (Merkel 2014, 19).

Diese Kritik trifft in Bezug auf die Wahl selbst zu. Sie unterschätzt allerdings das demokratische Engagement, das vor der Wahl erforderlich ist und das vor allem dann lebhaft ausfällt, wenn es darum geht, Stimmen für eine Initiative zu gewinnen. Sympathisanten müssen für ein konkretes Anliegen gefunden werden. Engagierte Gruppen sammeln Unterschriften, organisieren Demonstrationen und Debatten, laden zu Pressekonferenzen, lancieren Spendenaufrufe, betreiben Internetseiten und Diskussionsforen etc. Ein gesellschaftlicher Konflikt wird damit thematisiert, auch intensiviert: Es werden nicht nur Unterstützer und Verbündete mobilisiert, sondern die Gegner werden dazu angehalten, öffentlich Stellung zu nehmen (Linder/Mueller 2017, 163). Diese Bürgerbeteiligung darf zwar nicht überschätzt werden. Sie trägt jedoch in der Schweiz zweifellos dazu bei, dass das politische Geschehen nicht als etwas wahrgenommen wird, das in den geschlossenen Räumen des Parlaments geschieht. Wenn die Bürger:innen an Entscheidungen direkt beteiligt sind, wächst die Wahrscheinlichkeit, dass sie sie akzeptieren und das Verfahren als legitim erachten.

## 3 Bilanzierung

Normativ setzt die Demokratie die Gleichwertigkeit politischer Meinungen voraus und postuliert damit ein gleiches Maß an individueller Freiheit aller Bürger:innen.

Was in modernen Gesellschaften als Selbstverständlichkeit gilt und – spätestens seit Rawls' *Political Liberalism* (1993) – als Wert liberaler Gesellschaften gepriesen wird, nämlich das freie Sich-entfalten-Können pluraler Überzeugungen, bleibt für die politische Theorie jedoch eine Herausforderung. Denn die kulturelle Vielfalt zeichnet sich durch eine Diversität von zum Teil unvereinbaren Konzeptionen dessen aus, was für eine Gesellschaft gut sein soll und was sie zusammenhält. Mit dem sozialen und kulturellen Pluralismus geht die Gewissheit einer von allen geteilten gemeinschaftsbildenden Idee verloren, die ein politisches System normativ begründen und damit legitimieren könnte. Von einer *volonté générale* kann noch höchstens in einem regulativen Sinn die Rede sein, im Sinne des Ideals eines „überlappenden Konsenses“, an dem man sich bei der Rechtfertigung als gemeinsam unterstellten Verbindlichkeiten orientiert, ohne auf seine Erreichbarkeit zu setzen.

Die Bereitschaft zur Suche und zur Annahme eines Kompromisses, die Bereitschaft, das Trennende zugunsten des Verbindenden zurückzustellen, wie Kelsen es formuliert, ist eine unabdingbare Bedingung der Politik, unter deren Voraussetzung allein eine stabile, aber zugleich dynamische Demokratie sich ausbilden kann. Für sie bürigen eine Reihe von Tugenden: der gute Wille, mit dem die Parteien aufeinander zugehen; der Vorrang, den sie der Suche nach einer friedlichen Lösung zuerkennen; die Rücksicht, die sie der abweichenden Position zollen. Das sind Tugenden, die in der Politik über einen Stil entscheiden, die Bereitschaft nämlich, nach Verständigung und Kooperation zu streben. Auf der anderen Seite gilt: Kompromisse gehen aus Uneinigkeit und Verhandlung hervor. Qua Kompromisse sind sie bloße Instrumente im Dienst der Konfliktlösung. Als solche sind sie weder gut noch schlecht und bieten wenig Stoff für eine Systematisierung ihres Gebrauchs; denn als Instrumente sind sie weder prinzipienorientiert noch regelgeleitet. Wie eine Boje werden sie von wechselnden Strömungen hin- und hergeworfen und das macht sie durchaus suspekt.

Ich habe die Besonderheit des politischen Systems der Schweiz herausgearbeitet: In ihm wird der Kompromissbildung als Prozedur eine systematische Rolle zugewiesen. Die hohe Kunst der Kompromissfindung zeigt sich nicht nur innerhalb der großen Koalition, der es gelingt, ihre „Konkordanz“ nach außen als eine respektvolle und friedliche Ausbalancierung und Zusammenführung unterschiedlicher Positionen zu kommunizieren. Sie lässt sich an unterschiedlichen Ebenen der politischen Entscheidungsfindung erkennen, in denen die Vielfalt der Anliegen in verschiedenen Formen von außen an die Regierung herangetragen werden. „Demokratie“, schreibt Prantl, „ist nicht das Zerhauen von Knoten, sondern ein mitunter sehr mühseliges Aufdröseln, ein langes, beharrliches, gemeinsames Zupfen und Ziehen. Das ist mühselig; aber am Ende sind die Schnursecken noch ganz- und brauchbar“ (Prantl 2016). Ich halte die hohe Integrationskraft der Schweizer Poli-

tik, die systemimmanente Möglichkeit, einer Vielfalt von Stimmen das Ohr zu bieten und sie zu erwägen, sowie die hohe potenzielle Flexibilität bei den Entscheidungsfindungen für eine besondere demokratische Stärke. Stellt man allerdings die Kompromisse als *Ergebnisse* nebeneinander, fällt die Bilanzierung durchwachsen aus.

Positiv ist zu notieren, wie eben angedeutet, dass das Konkordanzsystem, aufgrund der Zusammenarbeit der verschiedenen Regierungsparteien mit dem Parlament und untereinander, sehr integrativ ist. Das führt zu einer Politik der Verständigung unter Entscheidungsträger:innen, aber auch zwischen ihnen und engagierten Bürger:innen. Die ernsthafte Suche nach gemeinsam getragenen Lösungen schafft ein Klima des Vertrauens, wenn die Betroffenen eine ernsthafte Bemühung spüren, dass ihre Ansprüche ernst genommen und sie selber mit Respekt behandelt werden. Diese Vertrauensbasis trägt wiederum zu einem breit geteilten Gefühl der Legitimität der Regierung und insgesamt zu mehr Stabilität bei (das Volk ist nicht geneigt, neue Koalitionen zu wählen). Die Bedeutung eines solchen Vertrauensverhältnisses zwischen Regierung und Regierten trägt großes Gewicht und darf auf keinem Fall unterschätzt werden.

Wie der Konsens ist auch der Kompromiss eher ein kooperativer als ein disruptiver Modus der Politik. Kompromissbereite Akteure machen sich gegenseitig Zugeständnisse, um politische Zusammenarbeit zu ermöglichen. Die Instrumente des Referendums und der Initiative veranlassen die Regierung und die Entscheidungsträger:innen dazu, die Meinung der Bevölkerung in Form von antizipierten Medianwähler:innen in Betracht zu ziehen. Die vergleichbar starke Einbeziehung der Bevölkerung in das politische Geschehen kann als Motivationsfaktor für die Gegebenheiten der Politik wirken. Sie kann außerdem eine Kultur des Austausches und der Öffentlichkeit fördern, in der die Pluralität der Meinungen zur Geltung kommt und berücksichtigt wird. Die Art von Demos, die die direkte Demokratie hervorbringt, wenn das gelingt, ist nicht „das Volk“, das die Populisten beschwören, sondern eine pluralistische politische Gemeinschaft.

Die starke Einbindung der Wählerschaft und die stabilisierende Kunst der Kompromissfindung haben jedoch ihren Preis. Es besteht die Gefahr, dass der Kompromiss die Pluralität des politischen Raums aushöhlt. Dies kann verschiedene Formen annehmen. Bestimmte Parteien sind aus der Konkordanzregierung ausgeschlossen, die, wegen ihrer nicht nur gefestigten, sondern fast starren Einkapselung, kaum eine Chance haben, zum Regieren zu kommen. Dadurch kann der Anschein erweckt werden, dass echte Konfrontationen vermieden werden. Kompromisse, in denen eine strukturell mittlere Position erzielt wird, laufen außerdem Gefahr, klare Kanten abzustumpfen und anspruchsvolle Ziele zu „verwässern“. Das kann zu tiefen Enttäuschungen bei Parteianhänger:innen führen. Die Wähler:innen können darauf sogar mit der Wahl extremerer Parteien reagieren (Machin/Ruser

2017, 6). Ich bin jedoch der Ansicht, dass diese Gefahr nicht so groß ist wie in anderen europäischen Demokratien. Das wird deutlich, wenn man z. B. zum Beispiel auf Frankreich, Italien, Deutschland oder Dänemark blickt. Der Grund dafür ist, dass die Wähler:innen immer wieder die Möglichkeit haben, ihr Anliegen an die Politik heranzutragen.

In Bezug auf die Asyl- und Migrationspolitik allerdings zeigen Studien, dass die politische Elite sich in vielen Fällen als progressiver und weltoffener erwiesen hat, als es das Stimmvolk war. Das Instrument des Referendums und der Initiative und der Druck, den sie in Richtung Kompromissfindung ausüben, können echte Alternativen ausklammern und den Weg zu einer tendenziell kulturkonservativen Politik bereiten, statt zu radikalen Reformen – auch im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Wenn die Analysen den Verdacht der Bevorteilung von finanziestarken Akteuren durch Instrumente der direkten Demokratie nicht bestätigen, so bestätigen sie doch eine klare wirtschaftsliberale Tendenz in der sozialen Verteilungspolitik der Schweiz.

So wie Kompromisse klaren Positionierungen und Kanten im Wege stehen, machen es die Konkordanzdemokratie und die damit verbundenen notwendigen Verhandlungen der politischen Führung schwer, von sich aus Prioritäten zu setzen. Gegensätzliche Forderungen können außerdem zum politischen Patt führen und verengen den Handlungsspielraum von Bundesrat und Parlament (Linder/Mueller 2017, 164). Eine politische Führung durch den Bundesrat und eine klare Prioritätensetzung bei Zielen ist somit kaum möglich.

„Ideale können uns etwas Wichtiges darüber sagen, was wir gern wären. Kompromisse aber verraten uns, wer wir sind“ – schreibt Margalit (2010, 5). Lebendige Demokratien können nicht besser als ihre Institutionen und die Bürger:innen sein, die sich ihrer bedienen und sie am Leben halten. Das demokratische System der Schweiz vertraut – im Vergleich zu anderen Demokratien – den Bürger:innen ein enormes partizipatorisches Potenzial an, und zwar auf den verschiedenen Ebenen der Entscheidungsfindung. Diese Vertrauens-Übertragung wird, wie wir gesehen haben, dadurch verstärkt, dass die Teilnahme an Gesetzentwürfen und -änderungen teilweise über den Weg der Kompromissfindung garantiert wird. Wie gut die Kompromisse sind, werden die politischen Akteure von Fall zu Fall beurteilen müssen. Solange eine breite Kultur des Meinungsaustausches im Geist der Glaubens- und Gewissensfreiheit, eines Mindestmaßes an Respekt für die Überzeugungen der anderen und der Toleranz für eine Vielfalt von Lebensformen sorgt, darf man auf die Klugheit der Urteilsbildung der Mehrheit setzen. Eine kompromissbasierte Demokratie braucht einen institutionellen Rahmen, in dem sich eine Kultur des Austausches und des Streits entfalten kann. Nur wenn gewährleistet ist, dass möglichst viele Perspektiven einbezogen werden und sich artikulieren können, lässt sich die Gefahr beherrschen, dass das Interesse einer einzelnen Gruppe zum

Staatswillen wird. Das setzt allerdings voraus, dass elementare Grundprinzipien- und Regeln der deliberativen Demokratie durch Gesetze garantiert und nicht selbst Gegenstand von Kompromissen sind.

## Literatur

- Beck, Ralf Uwe. 2018. „Mehr (direkte) Demokratie wagen in Zeiten des Rechtspopulismus“. *Zeitschrift für Menschenrechte* 12 (2): 46–64.
- Borner, Silvio und Hans Rentsch. 1997. *Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?* Chur/Zürich: Rüegger.
- Bühlmann, Marc. 2015. „Reformbedarf in der direkten Demokratie? Elitistische Einsprüche, partizipatorische Ansprüche und prozedurale Gelassenheit“. *Leges* 26 (3): 571–783.
- Bundesamt für Statistiken (BFS). <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/abstimmungen.html> (Seite zuletzt am 15.10.2023 aufgerufen).
- Cohen, Joshua. 1997. „Deliberation and democratic legitimacy“ In J. Bohman, W. Rehg (eds.), *Deliberative Democracy*, Cambridge Mass. (MIT Press): 67–91.
- Caroni, Flavia und Adrian Vatter. 2016. „Vom Ventil zum Wahlkampfinstrument? Eine empirische Analyse zum Funktionswandel der Volksinitiative“. *Leges* 27 (2): 189–210.
- Christmann, Anna. 2010. „Damoklesschwert Referendum? Die indirekte Wirkung ausgebauter Volksrechte auf die Rechte religiöser Minderheiten“. *Swiss Political Science Review* 16 (1): 1–41.
- Christmann, Anna. 2011. „Direkte Demokratie als Damoklesschwert?“ In *Vom Schächt- zum Minarettverbot: Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie*, hrsg. von Adrian Vatter, 121–143. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Fatke, Matthias und Markus Freitag. 2013. „Direct Democracy: Protest Catalyst or Protest Alternative?“ *Political Behaviour* 35 (2): 237–260.
- Feld, Lars, Justina Fischer und Gebhard Kirchgässner. 2010. „The Effect of Direct Democracy on Income Redistribution: Evidence for Switzerland“. *Economic Inquiry* 48 (4): 817–840.
- Feld, Lars und Gebhard Kirchgässner. 2000. „Direct Democracy, Political Culture, and the Outcome of Economic Policy: A Report on the Swiss Experience“. *European Journal of Political Economy* 16 (2): 287–306.
- Freitag, Markus und Adrian Vatter. 2006. „Initiatives, Referendums, and the Tax State“. *Journal of European Public Policy* 13 (1): 89–112.
- Frey, Bruno und Lorenz Goette. 1998. „Does the Popular Vote Destroy Civil Rights?“ *American Journal of Political Science* 42 (4): 1343–1348.
- Hainmueller, Jens und Dominik Hangartner. 2019. „Does Direct Democracy Hurt Immigrant Minorities? Evidence from Naturalization Decisions in Switzerland“. *American Journal of Political Science* 63 (3): 530–547.
- Kelsen, Hans. 1993 [1925]. *Allgemeine Staatslehre*. Wien: Österreichische Staatsdruckerei.
- Kelsen, Hans. 2006 [1937]. „Wissenschaft und Demokratie“. In *Verteidigung der Demokratie*, hrsg. von Matthias Jestaedt und Oliver Lepsius, 238–247, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kriesi, Hanspeter. 2007. „The Role of the Political Elite in Swiss Direct-Democratic Votes“. In *Direct Democracy in Europe: Developments and Prospects*, hrsg. von Zoltán Tibor Pállinger, Bruno Kaufmann, Wilfried Marxer und Theo Schiller, 82–93. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Kriesi, Hanspeter und Alexander Trechsel. 2008. *The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensus Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, Arend. 2012. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New-Haven/London: Yale University Press.
- Linder, Wolf und Sean Müller. 2017. *Schweizerische Demokratie: Institutionen – Prozesse – Perspektiven*. Bern: Haupt.
- Machin, Amanda und Alexander Ruser. 2017. *Against Political Compromise*. London/New York: Routledge.
- Margalit, Avishai. 2010. *On Compromise and Rotten Compromises*. Princeton/London: Princeton University Press.
- Mayer, Christoph. 2017. „Direkte Demokratie in der Schweiz“. In *Die Legitimität direkter Demokratie: Wie demokratisch sind Volksabstimmungen*, hrsg. von Wolfgang Merkel und Claudia Ritzi, 51–72. Wiesbaden: Springer.
- Merkel, Wolfgang. 2011. „Volksabstimmungen: Illusion und Realität“. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 61 (44–45), 47–55.
- Merkel, Wolfgang. 2014. *Direkte Demokratie: Referenden aus demokratietheoretischer und sozialdemokratischer Sicht*. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- Merkel, Wolfgang und Claudia Ritzi, Hrsg. 2017. *Die Legitimität direkter Demokratie: Wie demokratisch sind Volksabstimmungen*. Wiesbaden: Springer.
- Mudde, Cas. 2007. *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Offe, Claus. 1992. „Wider scheinradikale Gesten. Die Verfassungspolitik auf der Suche nach dem Volkswillen“. In *Die Kontroverse: Weizsäckers Parteienkritik in der Diskussion*, hrsg. von Gunter Hofmann und Werner A. Perger, 126–142. Frankfurt am Main: Eichborn.
- Prantl, Heribert. 2016. „Ein Hoch auf den Kompromiss“. *Süddeutsche Zeitung*, 3. April 2016. Zuletzt abgerufen am 28. April 2023. <https://www.sueddeutsche.de/politik/essay-ein-hoch-auf-den-kompromiss-1.2927339>.
- RTS (2023) „Les Chambres fédérales s'approchent d'un compromis autour de la réforme de la LPP“. Zuletzt abgerufen am 21. März 2023. <https://www.rts.ch/info/suisse/13755388-les-chambres-federales-sapprochent-dun-compromis-autour-de-la-reforme-de-la-lpp.html>.
- Serdült, Uwe. 2013. „Partizipation als Norm und Artefakt in der schweizerischen Abstimmungsdemokratie: Entmystifizierung der durchschnittlichen Stimmbeteiligung anhand von Stimmregisterdaten aus der Stadt St. Gallen“. In *Direkte Demokratie: Herausforderungen zwischen Politik und Recht: Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag*, hrsg. von Andrea Good und Bettina Platipodis, 41–50. Bern: Stämpfli.
- Stojanovic, Nenad. 2011. „Limits of Consociationalism and Possible Alternatives. Centripetal Effects of Direct Democracy in a Multiethnic Society“. *Transitions* 51 (1–2): 99–114.
- Stutzer, Alois und Bruno Frey. 2000. „Stärkere Volksrechte – zufriedenere Bürger: eine mikroökonometrische Untersuchung für die Schweiz“. *Swiss Political Science Review* 6 (3): 1–30.
- Trechsel, Alexander H. und Pascal Sciarini. 1998. „Direct Democracy in Switzerland: Do Elites Matter?“ *European Journal of Political Research* 33 (1): 99–124.
- Tschannen, Pierre. 2016. *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Bern: Stämpfli.
- Vatter, Adrian. 2020. *Das politische System der Schweiz*. 4. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Vatter, Adrian, Hrsg. 2011. *Vom Schächt- zum Minarettverbot: Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

- Vatter, Adrian und Deniz Danaci. 2010. „Mehrheitstyrannei durch Volksentscheide? Zum Spannungsverhältnis zwischen direkter Demokratie und Minderheitenschutz“. *Politische Vierteljahresschrift* 51 (2): 205–222.
- Zanetti, Véronique. 2022. *Spielarten des Kompromisses*. Berlin: Suhrkamp.



---

## **Teil 3: Partizipation vs. Repräsentation**



Dietmar von der Pfordten

# Demokratisches Regieren und Repräsentieren

**Abstract:** The concept of democracy refers to a characteristic of governing or ruling. Consequently, the concept must first be analyzed in more detail in order to understand the specifics of democratic governance. Democratic governance requires that all members of the people govern with the goal of the common good and are the authors of the constitution. The idea of representation is only necessary to make democratic governance more specific. At least four concretizations of the idea of representation are possible: experience/performance/insight, authorization, representation of the individual interests of the represented and equality of characteristics of the representative and the represented. However, these four concretizations cannot be completely realized at the same time, but are in competition with each other. As a result of the investigation, three types of elements or conditions of democratic governance are distinguished: essential or conceptual, practically necessary and merely conducive elements/conditions.

Die allermeisten Staaten der Erde nehmen mittlerweile für sich in Anspruch, „demokratisch“ zu sein, selbst solche, welche in Demokratieindizes als autoritäre Regime charakterisiert werden wie China oder Nordkorea.<sup>1</sup> Wenn selbst Tyranneien das Prädikat „demokratisch“ zur Selbstbeschreibung ihrer Herrschaft verwenden wollen, so zeigt dies die Durchsetzung der Idee der Demokratie als allgemeinem Ideal. Was ist der Grund? Die naheliegende Antwort lautet: Die Idee der Demokratie ist aus prinzipiellen Gründen überzeugender als andere Ideen zur Gestaltung politischer Herrschaft. Wie die Vielzahl an nach wie vor bestehenden Diktaturen deutlich macht, führt die superiore Überzeugungskraft der Idee der Demokratie aber nicht automatisch oder auch nur wahrscheinlich zu ihrer praktischen Realisierung. Eine derartige Realisierung gelingt nur, sobald mannigfache Macht-, Geld-,

---

<sup>1</sup> Manche besonders undemokratische Diktaturen behaupten die demokratische Verfasstheit in ihrem Namen sogar dreifach, etwa die sogenannte „Democratic People's Republic of Korea (DPRK“. Die neue Taliban-Regierung Afghanistans bezeichnet ihren Staat allerdings als „Islamisches Emirat“. Und Saudi-Arabien nennt sich ein „Königreich“. Vgl. für die Einschätzung der tatsächlichen Lage der Demokratie in den genannten Staaten die verschiedenen Demokratieindizes Freedom House (2022); Economist Intelligence Unit (2021); Polity (2014); Forschungsprojekt Demokratiematrix (2020).

Clan-, sowie Religionsinteressen usw. von Diktatoren und Oligarchen überwunden werden.

Die Idee der Demokratie impliziert die Forderung nach ihrer Realisierung. Aber worauf bezieht sich diese Realisierungsforderung in der außergeistigen Wirklichkeit? Um das zu verstehen, ist es am besten, mit einer Analyse des Wortes und Begriffes „Demokratie“ zu beginnen. Wie die deutsche neigt auch die altgriechische Sprache zu Substantivierungen, sodass nicht selten außer Dingen oder Individuen auch Eigenschaften und Relationen durch Substantive bezeichnet werden. Ein solcher Fall ist das altgriechische Substantiv „δημοκρατία“ (dt.: „Demokratie“), welches die meisten neueren Sprachen übernommen haben. Trotz seiner sprachlichen Gestalt als Substantiv beziehen sich Wort und Begriff nicht auf ein Ding oder Individuum, sondern – von der Bedeutung als Idee oder Ideal abgesehen – in der außergeistigen Wirklichkeit auf eine *Eigenschaft*. Dann stellt sich die Frage: Eigenschaft wovon? Das Wort lässt keinen Zweifel: vom *Handeln von Personen* in und für Gemeinschaften, genauer dem „*kratein*“, dem „*gubernare*“, oder auf Englisch dem „*govern*“, auf Deutsch dem „*Regieren*“, „*Herrschens*“, „*Führen*“ in einem gemeinschaftsbezogenen Sinn. In seiner berühmten Gettysburg-Rede spricht Abraham Lincoln etwa von „*government*“ (Lincoln 1953, 17–23).<sup>2</sup> Demokratie ist also jenseits ihres Status als Idee in ihrer außergeistigen Realisierung eine bestimmte *Eigenschaft regierenden Handelns in und für Gemeinschaften*, sodass man zur Verdeutlichung der Realität am besten von „demokratischem Regieren“ sprechen sollte.

Wer die Eigenschaft des Regierens, ein demokratisches und nicht ein tyranisches oder oligarchisches zu sein, besser verstehen will, der muss sich somit zunächst fragen: Was ist eigentlich dieses menschliche Handeln, des *krateins*, des *gubernare*, des *govern*, des *Regierens*, *Herrschens*, *Führens* in und für Gemeinschaften?<sup>3</sup> Dies wird in einem ersten Abschnitt untersucht. In einem zweiten Abschnitt wird die *individuelle Selbstbestimmung* als säkularer Ausgangspunkt einer gelungenen Rechtfertigung politischer Herrschaft begründet. In einem dritten Abschnitt wird erklärt, warum es sich bei der Demokratie um die *beste Form des Regierens handelt*. In einem vierten Abschnitt wird die Frage beantwortet, welche Rolle die Vorstellung des *Repräsentierens* für das Regieren spielt. Schließlich werden in einem fünften Abschnitt die spezifischen Eigenschaften demokratischen Regierens herausgearbeitet, wobei es wichtig ist, drei divergente Typen von *Anforderungen* bzw. „*Konstituentien*“ zu unterscheiden: *essenziell-begrifflich notwendige*, *faktisch notwendige* und *faktisch förderliche*. Die Frage, was demokratisches

---

2 In Gilberts Version der Rede ist auch von „*governments*“ im Plural die Rede, was jedoch vermutlich einem Übertragungssirrturn geschuldet ist (Lincoln 1953, 21, Fn. 24).

3 Vgl. zum Übergang von einer nomistischen zu einer kratistischen Basis im Denken der griechischen Poleis Meier (1970, 35–36).

Regieren ist, wird also mit einer Systematisierung der essenziell-begrifflichen, faktischen und förderlichen Bedingungen demokratischen Regierens zu beantworten versucht.

## 1 Was ist Regieren bzw. Herrschen?

*Regieren* ist ein *individuelles* oder *kollektives personales Handeln*, das in seiner Normalform als zwischen zwei extremen Handlungsformen liegend verstanden werden muss: Es ist nicht nur physischer Zwang und Befehl, obwohl die Regierenden gelegentlich zu derartigen Mitteln bzw. Ausdrucksformen greifen (müssen). Es ist aber auch nicht nur gemeinsames und gleichberechtigtes kollektives Handeln und Entscheiden aller Beteiligten, obwohl es auch in dieser Form vorkommen kann und in ihr dem demokratischen Ideal am nächsten käme. Ein Beispiel für das erste Extrem wären Zwang und Befehl des Bankräubers gegenüber der Geisel, ein Beispiel für das zweite Extrem die gemeinsame und gleichberechtigte Planung und Durchführung einer Wanderung durch mehrere Personen. Ein politisches Beispiel für das erste Extrem wäre der auf den Freilassungsbefehl folgende Rettungsschuss des Polizisten auf den Geiselnehmer, ein politisches Beispiel für das zweite Extrem die einstimmige Entscheidung aller Bürgerinnen und Bürger in einer Kleinstgemeinde über die Errichtung eines kommunalen Bauwerks (also eine Idealform dessen, was man „town hall meeting“ nennt, wobei dabei nicht alle anwesend sein müssen und es auch faktisch regelmäßig nicht sind).

Die zweite Extremform der gemeinsamen, gleichberechtigten Teilnahme an kollektivem Handeln und Entscheiden entspricht am besten dem grundlegenden Wunsch der Menschen nach einer gewissen Kompensation für die Einschränkung ihrer *individuellen Selbstbestimmung*, welche sie durch jedes kollektive Handeln zwangsläufig hinnehmen müssen. Es hat aber viele gravierende Effektivitäts- und Effizienznachteile, von denen hier nur einige wesentliche erwähnt werden sollen: (1) Das Zustandekommen einer Entscheidung ist nicht gesichert, weil eine Einigung jederzeit an der faktischen Vetoposition jedes Beteiligten scheitern kann. (2) Jeder Versuch, eine Übereinstimmung aller zu erzielen, bedarf der Diskussion, sodass eine rasche Einigung regelmäßig unmöglich sein wird, welche aber in einer Notlage notwendig sein kann, etwa im Falle militärischer Entscheidungen. (3) Komplexere Entscheidungsaufgaben können nicht effizient bearbeitet werden, weil dies nur durch zentralisierte Entscheidungsstrukturen mit Delegation möglich ist. (4) Eine herausragende soziale oder funktionale Kompetenz einzelner Teilnehmer ist häufig nicht in einem höchsten oder auch nur hohen Maße für die Gruppe einsetzbar.

Man kann dieses gemeinsame, gleichberechtigte Handeln aller also nicht als die Normalform des wirklich stattfindenden Regierens ansehen, sondern muss nach

einem Verständnis von diesem suchen, das alle Formen, das heißt die gemäßigte Normalform und die beiden Extremformen, also die vollständig autoritäre von Befehl und Zwang sowie die vollständig selbstbestimmt-egalitäre von gleicher Beteiligung und Einstimmigkeit umfasst.

Max Weber hat Herrschaft in einem weiteren Sinn als die „Chance“ definiert, für einen „Befehl bestimmten Inhalts bei angebaren Personen Gehorsam zu finden“ (Weber 1985, 28, 122). Aber diese Definition nimmt eine bloße Möglichkeit oder Wahrscheinlichkeit zur Grundlage, obwohl nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine *Wirklichkeit* für das Regieren charakteristisch ist. Sie reduziert Herrschaft auf Befehl und Zwang und macht darüber hinaus alles von einer bestimmten, erwartbaren Gehorsamswirkung des Befehls abhängig. Sie mag deshalb als soziologische Folgenbeschreibung mancher Formen des Regierens befriedigen, genügt aber nicht zur Erfassung der spezifischen Natur des realen Phänomens des Regierens.

Auch die Unterscheidung zwischen *strategischem* und *kommunikativem Handeln* zwar ist für das Verständnis vieler sozialer Handlungen sinnvoll (vgl. Habermas 1988, 129–132, 141–151). Für die Einsicht in das Regieren kann sie aber nicht zu einer letzten Lösung zu führen, weil das Regieren häufig auch *benevolent* und nicht nur *eigenorientiert* sowie von einer grundsätzlichen Zustimmung der Regierten getragen sein wird. Das Zusammenspiel von abstraktem Einverständnis der Regierten mit konkreten Entscheidungen ohne jeweiliges Einverständnis kann nicht adäquat erfasst werden. Die große Mehrheit der Bürger ist etwa mit der polizeilichen Regulierung und Kontrolle des Verkehrs in abstracto einverstanden, wird aber im Fall einer an sie selbst gerichteten Anordnung der Polizei vielleicht opponieren.

Es gibt insbesondere in den Sozialwissenschaften seit einigen Jahrzehnten eine intensive Diskussion um den Begriff „Governance“, welcher genau auf diesen Mittelbereich zwischen Befehl und selbstbestimmt-egalitärem Regieren zielt (vgl. Möltgen-Sicking/Winter 2019, 3–5). Auf diese Diskussion kann hier aber nur hingewiesen werden.

Zur Aufklärung des Begriffs des politischen Regierens ist es notwendig, wenigstens die folgenden vier Stufen der Begriffskonkretisierung zu unterscheiden. Man muss bei abstrakteren Begriffen beginnen, um dann zum konkreteren Begriff und damit einem vertieften Verständnis des Regierens überzugehen. Nur so kann man den konkreteren Begriff des politischen Regierens und damit das reale Phänomen präzise sowie umfassend und nicht nur in einer oberflächlichen Art und Weise verstehen.

(1) Das *Beherrschen, Steuern, Führen*, jeweils im weitesten Sinn (*ἄγειν/έλαύνειν, ducere/agere/regere, to master/control i. w. S.*) besteht im Verhalten des Veränderns oder *Erhaltens* eines sich verändernden Objekts durch ein Subjekt. Es ist z. B. möglich, ein Auto oder Flugzeug zu beherrschen, d. h. zu steuern bzw. zu führen, wobei die individuelle Befähigung dann etwa durch den „Führerschein“ bestätigt

wird. Das *Objekt* des *Beherrschens* bzw. Steuerns kann also auch ein nichtsubjekthaftes Ding sein, vorausgesetzt es verändert sich, wobei die Veränderung auch durch das Beherrschen zustande kommen kann, aber nicht zustande kommen muss.

Nur *Subjekte* können in diesem weitesten Sinn etwas beherrschen bzw. steuern. *Subjekt* ist ein *Etwas mit einem Vermögen zur geistigen Gerichtetheit*. Etwas beherrschen kann somit nur ein *geistiges Wesen* oder ein *Kollektiv solcher Wesen*, welche ein individuelles oder kollektives *Subjekt* bilden, nicht aber z. B. eine Pflanze, ein Stein oder ein Berg. Als Wesen, welches etwas beherrscht, kommt also nicht nur der Mensch infrage, sondern auch andere geistige Wesen wie höhere Tiere, Außerirdische oder Gott. Denkbar ist auch eine Vielheit oder Gesamtheit von Subjekten, etwa eine Gruppe von Menschen.

(2) Das *Leiten, Steuern i. e. S., Führen i. e. S., Lenken i. e. S., Dirigieren* (ἄγειν/ ἡγεῖσθαι, *ducere/agere/regere, to lead/direct/head*) ist das *geistige Beherrschen i. w. S.* gegenüber *Subjekten, welches deren Verhalten bewirkt*. Primär ist also das *Beherrschen i. w. S.* eines *Objekts*, wie es im vorigen Abschnitt dargestellt wurde, sekundär sind die *Subjekthaftigkeit* des beeinflussten Objekts und der *geistige Charakter* dieser Beeinflussung. Dazu kommt, dass das Beeinflussen ein *Verhalten* bei diesem anderen Subjekt *bewirkt*. Die geistige Beeinflussung kann auch mit einem körperlichen Bewirken verbunden sein, aber Grundlage muss das *geistige Beeinflussen* bleiben, welches ein Verhalten des beeinflussten Subjekts zumindest teilweise hervorbringt. Ansonsten handelt es sich um einfaches Beherrschen i. w. S. Wer etwa eine andere Person einfach wegstößt, der beherrscht sie zwar körperlich, aber er leitet sie nicht geistig.

Gegenüber Subjekten mit einem Willen kann das Leiten *mit, ohne oder gegen deren Willen* stattfinden. *Mit dem Willen* des Beherrschten geschieht das Leiten etwa, wenn der Bergwanderer sich den Entscheidungen der Bergführerin anvertraut, *ohne einen Willen* des Beherrschten, wenn die Nachrichtensendung beim Zuschauer eine bestimmte Wertung hervorruft, ohne dass dieser es überhaupt merkt, *gegen einen Willen*, wenn der Bankräuber der Geisel einen Befehl erteilt.

Eine bloße Ordnung, Struktur oder Ideologie kann dagegen mangels Subjektkarakter nicht führen bzw. herrschen. Wird etwa von der „Herrschaft des Kapitals“ gesprochen (Marx 1968, 487–488), so kann z. B. die Herrschaft der Kapitalisten bzw. marktwirtschaftlich Handelnden, also der Unternehmer, Bankiers und Finanzmarktakteure gemeint sein oder die Herrschaft von Politikern in einem marktwirtschaftlich verfassten Staat. Das Kapital im Sinne von bloßen Produktionsverhältnissen, Produktionsmitteln oder Finanzierungsinstrumenten kann dagegen nicht im eigentlichen Sinn herrschen. In gleicher Art ist die Redeweise, dass jemand von einer „Obsession beherrscht“ wird, nur eine metaphorische – zumin-

dest, sofern man nicht an die wirkliche Beherrschung einer Person durch Dämonen glaubt (was allerdings die Grundlage von Exorzismen war und ist).

(3) Das *Herrschen in einem engeren, gemeinschaftsbezogenen Sinn, Regieren i. w. S.* (*ἀρχή i. e. S./κράτος i. e. S., gubernare/regere/imperare i. e. S./regimen/imperium/dominium i. e. S./potestas, governance/government/reign i. e. S.*) ist das *Leiten bzw. Führen* im engeren Sinn gegenüber einer *Gemeinschaft*. Das geleitete Subjekt ist in diesem Fall also eine *Gemeinschaft* von Subjekten. In diesem Sinn kann auch ein höheres Tier herrschen. So kann etwa der Alpha-Affe die Affenhorde auch in diesem engeren Sinn beherrschen.

Die *Gemeinschaft im weitesten Sinn* ist ein *Ganzes aus Subjekten, welche sich im Gegensatz zu bloßen Ansammlungen geistig als Teil dieses Ganzen erfassen*. Das Leiten einer Gemeinschaft beinhaltet immer auch das Leiten der Mitglieder dieser Gemeinschaft in ihrem Verhalten. Es stellt eine wesentliche soziale Kompetenz dar, welche Subjekte in Gemeinschaften im Laufe ihres Lebens mehr oder minder gut erlernen.

(4) Das *Regieren, politische Herrschen, die politische Herrschaft* (*ἀρχή i. engsten S./κράτος i. engsten S., regnare/civitatem regere, political governance/political government/reign i. engsten S.*) ist das *Regieren einer politischen Gemeinschaft*. Primär ist also das *Regieren bzw. Herrschen in einem engeren, gemeinschaftsbezogenen Sinn*, sekundär ist die *politische Gemeinschaft* als Bezugsobjekt.

Das politische Regieren erfordert eine *politische Gemeinschaft*, welcher die Regierenden und Regierten angehören. Eine politische Gemeinschaft besteht nur zwischen Personen, also Menschen oder anderen höheren geistigen Wesen. *Politische Gemeinschaft* ist diejenige *Gemeinschaft*, welche die *Möglichkeit der Letztentscheidung* für sich erfolgreich *beansprucht*, sei dies auch sachlich begrenzt, wie etwa bei einer Gemeinde für die örtlichen Angelegenheiten.

Das *politische Regieren* von Gemeinschaften wie Staaten oder auch nur Städten weist einzelne weitere Eigenheiten auf: Es erfolgt gegenüber einer relativ großen und zugleich dauerhaften Gemeinschaft mit Minderjährigen und sonstigen geistig nicht entscheidungsfähigen Mitgliedern sowie unter einem kontinuierlichen Mitgliederwechsel durch Geburt, Einwanderung, Auswanderung, Tod usw. Das bedeutet, dass eine vollständig gemeinsame und gleichberechtigte Kollektiventscheidung über alle Angelegenheiten faktisch ausgeschlossen ist. Selbst die antiken Polis-Demokratien, etwa die attische, kannten neben Beschlüssen der Volksversammlung, bei welcher auch nur ein Teil der Bürger stimmberechtigt (Frauen, Metöken und Sklaven nicht) und davon wiederum nur ein Teil tatsächlich anwesend war, verschiedene Typen von Regierungsämtern: Archonten, Strategen, Leiter der Volksversammlung usw. Darüber hinaus gilt: Jeder wächst erst einmal in einer solchen politischen Gemeinschaft auf, ohne sie sich ausgesucht zu haben. Es kann also faktisch-sozial kein politisches Regieren geben, das vollständig der oben erwähnten

Ideal- bzw. Extremform der gemeinsamen, gleichberechtigten Einstimmigkeit aller Betroffenen entspricht.

## 2 Individuelle Selbstbestimmung – Selbstbestimmung im Kollektiv

Mit Locke, Rousseau, Kant und anderen Theoretikern der Neuzeit und Gegenwart muss man die *individuelle Selbstbestimmung* bzw. *Freiheit* als zentrale Triebfeder und zugleich Legitimation unseres Handelns ansehen. Sie zeigt sich etwa in der individuellen Freiheit bei Locke (1988, 284, 334) und Rousseau (1977, I. Buch, 4. Kap., 11), oder etwa in der zweiten und dritten Formel des kategorischen Imperativs bei Kant (1911, 429, 439).<sup>4</sup> *Selbstbestimmung* ist die intentionale Bestimmung des eigenen Verhaltens eines geistigen Etwas, die ein durch Freiheit eröffnetes Vermögen verwirklicht. Die Selbstbestimmung ist als intentionale Bestimmung des eigenen Verhaltens eindeutig von den wie immer bestehenden oder zustande gekommenen individuellen oder kollektiven Handlungsmöglichkeiten zu unterscheiden. Diese individuelle Selbstbestimmung prägt sich in Aktivitäten und Handlungen aus, von denen einige individuell sein können, etwa das Nachdenken über ein Problem sowie das Hören von Musik mittels eines schalldichten Kopfhörers, oder in verschiedenen Graden sozial, etwa das Anblicken eines anderen Menschen, das Ansprechen dieses Menschen, bis hin zu gemeinsamem Handeln, etwa dem gemeinsamen Singen eines Liedes. Wesentlich ist, dass in dieser Abfolge zunehmender Sozialität die individuelle Selbstbestimmung zwar nicht ganz verschwindet, aber immer weiter eingeschränkt wird, mögen sich auch die tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten erweitern. Gegenüber der Freiheit beim Hören von Musik mit einem schalldichten Kopfhörer ist man schon beim Anblicken und noch mehr beim Ansprechen eines anderen Menschen nicht mehr ganz so selbstbestimmt. Und noch weniger selbstbestimmt ist man beim gemeinsamen Handeln, z.B. beim gemeinsamen Singen eines Lieds, auch wenn erst diese Partizipation an der Gemeinschaftshandlung für den Einzelnen die kollektive Handlungsoption des gemeinschaftlichen Singens eröffnet. Die Entscheidung für ein gemeinsames Handeln und die Durchführung dieses gemeinsamen Handelns bedeutet schon eine signifikante Einschränkung der individuellen Selbstbestimmung. Jeder kennt die folgende Erfahrung: Sich individuell für ein Theaterstück oder einen Film zu entscheiden, ist einfach und impliziert keine Einschränkung der individuellen Selbstbestimmung. In der Gruppe kann die Entscheidung und Durchführung dagegen viel schwieriger

---

<sup>4</sup> Vgl. für einen philosophiegeschichtlichen Überblick Schneewind (1998).

werden und die individuelle Selbstbestimmung ist signifikant reduziert, auch wenn man nur durch die kollektive Handlung die Handlungsoption des gemeinsamen Theater- oder Filmbesuchs erwirbt. Man benötigt einen Mechanismus der Kooperations- und damit Einheitsbildung, z. B. die *Einstimmigkeit*, mit der Folge der Unterwerfung unter die Vetoposition jedes Einzelnen, was das Scheitern des gemeinsamen Handelns nicht ausschließt, oder etwa die *Mehrheitsentscheidung*, was im Extremfall dazu führen kann, dass man zur Ermöglichung des Gruppenhandelns eine Aktivität ausführen muss, die man eigentlich gar nicht präferiert, vielleicht sogar als Mittel zur Realisierung eines Gruppenhandelns oder Handlungsergebnisses, das man nicht will. Die Möglichkeit zur Verhinderung der Gemeinschaftsentscheidung für alle durch ein Veto oder die Unterwerfung unter das Mehrheitsprinzip mit der Folge der Minderheitenposition und der Frustration der eigenen inhaltlichen Wünsche und Interessen sind also die gleichermaßen nicht vollständig befriedigenden Alternativen, welche jeder von uns von klein auf in der Familie lernt. Und sie prägen jede politische Gemeinschaft und jedes politische Handeln fundamental.

Die individuelle Selbstbestimmung ist somit in jeder Gruppe immer notwendig eine modifizierte, in vielen Hinsichten beschränkte, oft um der erweiterten Handlungsziele willen in Kauf genommene. Man akzeptiert sie häufig nur, weil man in der Gruppe Aktivitäten durchführen und Ergebnisse erreichen kann, die allein unmöglich oder zumindest weniger befriedigend sind, etwa einen Choral singen oder eine Teamsportart betreiben. Jedenfalls gilt, dass es beim Handeln in einer Gruppe schon aus begrifflichen Gründen keine vollständige individuelle Selbstbestimmung wie beim individuellen Handeln geben kann, was zur Folge hat, dass alles Gruppenhandeln rechtfertigungsbedürftig ist, sofern man mit dem normativen Individualismus die individuelle Selbstbestimmung als einzige letzte Rechtfertigungsquelle kollektiven Handelns ansieht (von der Pfordten 2011, 305–316; 2010, 23–49; von der Pfordten/Kähler 2014). Die Theorie des *Anarchismus* baut insofern auf der richtigen Einsicht der für jedes Gruppenhandeln notwendigen Einschränkung der individuellen Selbstbestimmung auf. Sie zieht daraus aber die falsche Konsequenz, auf alles Regieren verzichten zu wollen, weil sie die Vorteilhaftigkeit und für manche Sachentscheidungen Notwendigkeit gemeinsamen Handelns für jeden Einzelnen unterschätzt. Eine erste, richtige Lösung wäre dagegen diejenige, alles Regieren ausschließlich in der Extremform des vollständigen, das heißt permanenten gemeinsamen Handelns mit Vetoposition jeder und jedes Einzelnen auszustalten. Man kann dies die „urdemokratischen Gestaltung“ oder die „Urform der Selbstbestimmung im Kollektiv“ nennen. Allerdings sollte man sich vor Rousseaus Illusion hüten, dass damit der Verlust an individueller Selbstbestimmung vollständig kompensiert oder die Selbstbestimmung vielleicht sogar gesteigert werden könnte, eine Illusion, welche sich in seiner Behauptung manifestiert, man

gewinne in der politischen Gemeinschaft für „alles, was man verliere“ Ersatz.<sup>5</sup> Erweitert werden die Handlungsmöglichkeiten, aber die individuelle Selbstbestimmung wird in jedem Fall eingeschränkt. Der einheitliche *volonté générale* ist nur eine Illusion, und diese Illusion ist sogar undemokratisch, wenn sie von dem *volonte de tous* abgekoppelt wird, wie es Rousseau vorschlägt (Rousseau 1977, IV. Buch, 1. Kap., 29–31, 2. Kap., 21–26). Darüber hinaus werden durch die Limitation auf den Gemeinwillen unsere mentalen Fähigkeiten und Bedürfnisse, die auch Erkennen und Fühlen gegenüber gemeinsamem Handeln umfassen, auf das Wollen beschränkt. Man muss sich vielmehr klarmachen, dass selbst die urdemokratische Gestaltung gegenüber der individuellen Selbstbestimmung bezüglich individueller Handlungen defizitär ist. Beim gemeinsamen Singen eines Liedes ist man notwendig weniger selbstbestimmt als beim individuellen Singen, mag etwa der Choral auch nur gemeinsam möglich sein. Man muss strikt zwischen der Freiheitsausübung der Selbstbestimmung im Handeln und den tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten unterscheiden. Das heißt nicht, dass man gemeinschaftliches Handeln nicht notwendig braucht und in vielfältiger Weise anstreben sollte – aber ohne Illusionen und Mystifizierung.

Darüber hinaus wird man einsehen müssen, dass selbst diese im Hinblick auf die individuelle Selbstbestimmung niemals vollständig kompensationsfähige urdemokratische Gestaltung des Regierens regelmäßig mit den oben unter 1. erwähnten gravierenden Defiziten der *Ineffektivität und Ineffizienz* verbunden ist. Wegen dieser gravierenden Defizite wird in fast allen politischen Entscheidungen selbst von diesem, aus der Perspektive der individuellen Selbstbestimmung bereits relativ unbefriedigenden Handlungsmodell abgewichen. Bei einer schwierigen Bergtour kann in sicherheitsrelevanten Fragen keine längere Beratung mit Einstimmigkeitserfordernis stattfinden. Man wird zum Mehrheitsprinzip übergehen, der oder dem Erfahrensten die Leitung übertragen oder sich sogar einer Bergführerin oder einem Bergführer anvertrauen. Eine Leitung ist insbesondere bei größeren Teilnehmerzahlen unvermeidbar, bei denen eine gemeinsame, gleichberechtigte Entscheidung und Durchführung wegen der Zeitknappheit und der Notwendigkeit einer Lösung praktisch unmöglich ist. Zur Erreichung der eben erwähnten Effektivitäts- und Effizienzziele wird der Verzicht auf die gleichmäßige und gleichberechtigte Selbstbestimmung aller Teilnehmer vielfach und ständig in Kauf genommen, etwa bei kollektiven Arbeits- und Herstellungsprozessen, Verwaltungsentscheidungen, Parlamentsabstimmungen, Lehrveranstaltungen, Mannschaftsspie-

---

<sup>5</sup> „Schließlich gibt sich jeder, da er sich allen gibt, niemandem, und da kein Mitglied existiert, über das man nicht das gleiche Recht erwirbt, das man ihm über sich einräumt, gewinnt man den Gegenwert für alles, was man aufgibt, und mehr Kraft, um zu bewahren, was man hat“ (Rousseau 1977, I. Buch, 6. Kap., 18).

len, militärischen Entscheidungen unter Zeitdruck usw. Das Sportteam kann nicht ohne einen Trainer auskommen, die Theatergruppe nicht ohne einen Regisseur, wollen sie Erfolg haben. Und im Verhältnis zwischen Eltern und Kindern ist eine solche Leitung, die man *Erziehung* nennt, wegen der anfänglichen Hilflosigkeit der Kinder naturgegeben. Nur Ausmaß und Form können so ausgestaltet werden, dass sie die Selbstbestimmung mehr oder weniger wahren.

Man kann verallgemeinern: In Gemeinschaften, die eine gewisse Anzahl von Mitgliedern umfassen oder komplexere Projekte realisieren sollen, ist selbst ein von der Warte der individuellen Selbstbestimmung unbefriedigendes egalitär-konsensuelles Handeln und Entscheiden, also die ursprüngliche demokratische Gestaltung des Regierens, regelmäßig ineffektiv oder zumindest ineffizient. Erforderlich ist folglich fast immer die mittlere Normalform des Regierens, nicht die urdemokratische Extremform. Auch die „townhall-meetings“ erreichen mit beschränkter Teilnehmerzahl und beschränkter Redezeit keinesfalls das Ideal der urdemokratischen Gestaltung. Und selbst in dieser reduzierten Form haben sie nicht die erhoffte breite Beteiligung gefunden (Dahl 2020, 105–118).

Der partielle Verzicht auf die individuelle Selbstbestimmung durch Regieren des Kollektivs wird zur Erreichung der erwähnten Effektivitäts- und Effizienzzielen in Kauf genommen, wenn und weil regelmäßig wenigstens zwei Gesichtspunkte die Leitung bzw. Führung begrenzen: Das Leiten bzw. Führen ist erstens *zeitlich, räumlich und inhaltlich limitiert*. Es ist nur während der fraglichen Aktivität und nur für diese Aktivität legitimiert, nicht aber für weitergehende Entscheidungen. Wer eine Bergtour macht, akzeptiert etwa die Leitungsentscheidung der oder des Erfahrensten beim Wandern, nicht aber in der Hütte hinsichtlich privaten Verhaltens, etwa der Essensauswahl. Und die Leitung ist zweitens dadurch limitiert, dass sie von den Teilnehmern *freiwillig ausgewählt* oder zumindest implizit *akzeptiert* wird.

Das bedeutet: Die Einschränkung der individuellen Selbstbestimmung ist schon im Falle kollektiven Handelns und damit jedes politischen Herrschens immer notwendig. Bei keinem kollektiven Handeln kann sie verhindert werden. Und man kann sie bei einer Herrschaft in größeren Gruppen nicht einmal in ein gemeinsames und gleichberechtigtes kollektives Handeln und Entscheiden, also die urdemokratische Gestaltung überführen.

Der Übergang von der urdemokratischen Gestaltung zu einer Gemeinschaftsentscheidung mit Mehrheit setzt die grundsätzliche Metazustimmung der Bürger voraus, da ihre Selbstbestimmung noch weiter eingeschränkt wird. Dies ist der gemeinsame Grundgedanke aller vertragstheoretischen Rechtfertigungsmodelle von der Antike über Grotius, Hobbes, Locke, Rousseau bis zu Kant (vgl. zur Antike Sprute 1990). Und da diese Metazustimmung in großen politischen Gemeinschaften mit Minderjährigen und nicht geistig einwilligungsfähigen Mitgliedern sowie einem

ständigen Mitgliederwechsel durch Geburt, Auswanderung, Einwanderung, Tod usw. nie tatsächlich durch alle und permanent stattfinden kann, muss das einzelne Mitglied durch die Anerkennung vorpolitischer Freiheiten in Form individueller Rechte geschützt werden, welche durch Mehrheitsentscheidungen auf konstitutioneller oder gesetzlicher Ebene weder in ihrem Kern ausgehebelt noch in ihrer realen Ausübung im Einzelfall oder durch generelle Regelungen verhindert werden dürfen. Dies fordert das deutsche Grundgesetz etwa in der Grundrechtsbindung aller staatlichen Gewalt (Art. 1 III) und der Wesensgehaltsgarantie (Art. 19 II). Wenn wir schon nicht zu allem zustimmen können, müssen wir zumindest durch die Verfassung vor einer Gemeinschaftentscheidung über alles geschützt werden. Die Gemeinschaftentscheidung ist also immer und notwendig durch die wesentlichen individuellen Freiheitsrechte beschränkt, welche nicht nur Ergebnis einer Anerkennung oder Zuteilung durch die imaginäre oder etablierte Gemeinschaft sind, wie es eine kollektivistische Tradition von Hobbes über Rousseau bis hin zu Rawls und Habermas behauptet hat (Hobbes 1991, XIII, 106, XXVI, 223–224; Rousseau 1977, Kap. 6, 31–37; Rawls 1971, 17–22; Habermas 1992, 136).

### 3 Die demokratische Gestaltung als beste Form des Regierens

Man hat damit aber auch die letzte Rechtfertigung jeder demokratischen Gestaltung des politischen Regierens erreicht: Demokratie ist als gleichberechtigte Teilnahme aller Staatsbürger an der Herrschaft – als gleichberechtigte Partizipation – die beste und weitestgehende Art und Weise, die doppelte notwendige Einschränkung der individuellen Selbstbestimmung durch das gemeinsame Handeln einerseits und das Regieren andererseits zumindest bis zu einem gewissen Grade zu kompensieren. Jeder anderen Staatsform kann dies – aus einer säkularen Perspektive – bereits aus begrifflichen Gründen nicht in gleichem Maße gelingen, weil sie nicht wie die Demokratie alle Staatsbürger an der Legitimation beteiligt.<sup>6</sup> Entscheidend ist also, dass die demokratische Form von Herrschaft *bereits aus begrifflichen* Gründen die weitestgehend legitime Form von Herrschaft ist, nicht nur wegen weiterer, unbestreitbar guter Folgen.<sup>7</sup> Deshalb geben heute selbst Autokraten wie Kim Jong-Un, Lukaschenko, Putin, Xi usw. ein Lippenbekenntnis zur Demokratie ab und be-

---

6 Die aktive Teilnahme an politischen Entscheidungen setzt allerdings eine gewisse Vernunftfähigkeit voraus, also ein Erwachsensein und geistige Gesundheit.

7 Vgl. zu derartigen positiven Folgen demokratischer Herrschaft Dahl (2020, 44–61).

haupten, ihre Diktaturen seien effizientere Demokratien oder „Volksdemokratien“.<sup>8</sup> Insofern haben wir tatsächlich mit der prinzipiellen Einsicht in die Superiorität der Idee der Demokratie ein – nach Hegels Entwicklungsmodell des Geistes und damit nicht allgemein verständlich formuliertes – „Ende der Geschichte“ im Sinne des Endes der Ideengeschichte politischer Ideale erreicht (vgl. Fukuyama 1992, 287–339): Die Demokratie ist als begrifflich beste Regierungsform – von islamistischen Diktaturen einmal abgesehen – durch alle Gutmeinenden gedanklich und durch alle Schlechtmeinenden zumindest verbal akzeptiert, wenn auch natürlich nicht allgemein realisiert.

## 4 Über Repräsentieren

Bisher konnten die Erklärung und Rechtfertigung der Demokratie ohne den Begriff des Repräsentierens auskommen. Mit den notwendigen Elementen des *Regierens* und der *individuellen Selbstbestimmung* ließ sich eine begriffliche Notwendigkeit der Demokratie als – von einer säkularen Warte aus – höchstlegitime Staatsform begründen. Dann stellt sich die Frage: Was fügt der Gedanke der Repräsentation eigentlich der Vorstellung des demokratischen Regierens hinzu, das nicht schon im Regieren und seiner Rechtfertigung, Einschränkung und Gestaltung durch die individuelle Selbstbestimmung und ersatzweise die Selbstbestimmung im Kollektiv ausgedrückt wird? Oder muss man hier nicht Ockhams Rasiermesser ansetzen und die gedankliche Figur der Repräsentation als überflüssigen oder sogar falschen Zusatz zur besten Regierungsform, der Demokratie, entlarven?

Zu diesem Zweifel tritt ein zweiter, historischer Gesichtspunkt: Obwohl man bereits in der Antike die Begriffe der Herrschaft und der Demokratie kannte und auch Demokratien – mit allen bekannten Einschränkungen – bestanden, wie etwa die attische Demokratie, war der Begriff des politischen Repräsentierens im antiken Denken unbekannt (Vieira/Runciman 2008, 6). Er taucht erst im Mittelalter und der Neuzeit in einem politischen Verständnis auf.<sup>9</sup> Er ist also kein begrifflich-notwendiges Element, kein begriffliches „Konstituens“ der Demokratie, weil man den Begriff der Demokratie denken konnte, ohne den Begriff der Repräsentation zur Verfügung zu haben. Die attische Demokratie wurde von den Bürgern selbst – soweit wir das nachvollziehen können – nicht als „Repräsentation“ des Volks oder seiner Bürger aufgefasst und bezeichnet.

---

<sup>8</sup> Vgl. das „White Paper“ der chinesischen Regierung: „China: Democracy That Works“, The State Council Information Office of the People’s Republic of China 2021.

<sup>9</sup> Vgl. immer noch am detailliertesten Hofmann (2003).

Was es allerdings bereits in der Antike, genauer vor allem im Römischen Recht, gab, waren *nichtpolitische* Formen der Vertretung, etwa das Organhandeln für wirtschaftliche Gemeinschaften und die Handlungsvertretung im Geschäftsverkehr (vgl. Hofmann 2003, 38–64; Vieira/Runciman 2008, 6–10). Erstere waren notwendig, weil eine Gemeinschaft ohne Organ nicht handlungsfähig ist. Zweitere waren sinnvoll, weil die Handlungsmöglichkeiten jeder natürlichen Person dadurch enorm erweitert wurden. Eine Person musste nicht immer selbst ein Rechtsgeschäft abschließen, sondern konnte dies durch einen Vertreter tun. Das war die rechtliche Bedingung für Handelsgeschäfte, welche über den lokal begrenzten Kleinhandel von Bauern und Handwerkern hinausgingen. Eine komplexere Form des Wirtschaftens war erst mit Hilfe der rechtlichen Vertretung möglich. Ein lateinischer Rechtsterminus, der heute noch gebräuchlich ist, ist das *procurare*, das Sorgetragen für etwas, daher die Bezeichnung „*Prokura*“ für die Vertretungsmacht und „*Prokurist*“ für den Vertretungsberechtigten einer Firma (vgl. Kaser 1955, § 62, 225–231; §§ 48–53 Handelsgesetzbuch).

Der Repräsentationsgedanke wird erst im Mittelalter und der Neuzeit mit der Interpretation des Regierens verbunden, und zwar interessanterweise auch bei politischen Theoretikern, die nach heutigem Verständnis und auch nach ihrem eigenen Selbstverständnis in keinem Fall eine demokratische Form des Regierens propagierten. So behauptet etwa Thomas Hobbes:

A Multitude of men, are made *One Person*, when they are by one man, or one Person, Represented; so that it be done with the consent of every one of that Multitude in particular. For it is the Unity of the Representer, not the Unity of the Represented, that maketh the Person *One*. And it is the Representer that beareth the Person, and but one Person: And Unity, cannot otherwise be understood in Multitude (Hobbes 1991, XVI, 114).

Dabei ist aber zu bedenken, dass Hobbes eine radikal atomistische und materialistische Ontologie in der Nachfolge Epikurs und Lukrez' vertrat (Hobbes 1997, 108–124): Grundlage von allem sind nach seiner Auffassung materielle, räumliche Elementarkörper, welche kausal aufeinander einwirken. Alle Zusammensetzungen wie Menschen oder Handlungen sind nur komplexere Kausalbeziehungen zwischen diesen Elementarkörpern. Das gilt auch für den Staat, der durch einen anfänglichen Konstitutionsakt aus den Bürgern zusammengefügt ist, welchen Hobbes „Repräsentation“ nennt. Auf diese Weise wird zwar eine konstruktive Verbindung der Bürger zu einer „Person“, aber keine Verbindung von selbstbestimmten Personen etabliert, weil Hobbes ein vollständig reduziert-deterministisches Menschenbild hat und keine echte Selbstbestimmung der einzelnen Menschen und Bürger kennt. Und die Anforderungen an den Zustimmungsakt werden faktisch stark eingeschränkt, weil selbst ein Usurpator, welcher seine Herrschaft erfolgreich etablieren kann, zum legitimen Repräsentanten wird (vgl. Hobbes 1991, 138–145).

Wie lässt sich das Handeln eines sozialen Vertretens bzw. Repräsentierens und damit auch eines politischen Vertretens bzw. Repräsentierens besser verstehen? Das *Vertreten* bzw. *Repräsentieren* im sozialen Sinn (ύπέχειν τήν τάξιν τινός i. w. S., *vicarius esse/procurare, stand for/act for/represent/representation i. e. S./procuration*) ist das *Handeln* einer *Person*, welches eine *geistige, asymmetrische Relation* zwischen dieser Person, dem *Repräsentierenden*, und einer *nichtidentischen Person*, dem *Repräsentierten*, erzeugt oder im Einzelfall realisiert, und zwar mit dem Inhalt, dass eine *reale Handlung und/oder Handlungswirkung* des *Repräsentierenden als Handlung und/oder Handlungswirkung* des *Repräsentierten angesehen wird*. Eine Handlung oder Wirkung des Vertreters gilt also als *Handlung* oder *Wirkung* des Vertretenen. Ein Handeln als Vertreten für ein *Handeln* besteht etwa, wenn jemand für einen anderen zu einer Beerdigung geht, ein Handeln als Vertreten für ein *Wirken*, wenn jemand einen Vertrag mit Wirkung für einen Anderen abschließt.

Die Vertretung in diesem sozialen Sinn erfasst nur die soziale, also die rechtliche, politische und moralische Vertretung, nicht aber die räumliche Ersetzung oder die geistige Vorstellung bzw. Imagination (mentale Repräsentation) oder gar die Referenz von Zeichen auf Objekte (Bezeichnung). Die soziale Vertretung erfordert immer ein *an die Stelle Treten des Anderen* in einer sozialen Stellung, also in einer Stellung von Sozialbeziehungen. Die Stellung ist bei der Vertretung eine Gesamtheit von Relationen, welche sozial, d. h. als Bündel von Sozialbeziehungen verstanden wird, etwa durch Statusannahmen, Gewohnheiten, Regeln, Normen, Gesetze usw. Nicht genügt somit die bloß faktische Übernahme von Aufträgen Anderer oder das bloß faktische Handeln zugunsten Anderer. Die soziale Vertretung setzt voraus, dass ein zumindest prinzipiell imaginiertes Vermögen des Vertretenen zu einer sozial wirksamen Handlung, also etwa einem Rechtsgeschäft oder einer politischen Entscheidung, auch dem Vertreter als Vermögen zuerkannt wird. Dieses Vermögen des Vertreters (= die Vertretungsmacht) kann durch Übertragung von der vertretenen Person entstehen, also durch explizite oder implizite Bevollmächtigung (gewillkürte Vertretung). Es kann aber auch auf anderen Gründen beruhen, etwa auf einfachem Gesetz (gesetzliche Vertretung), Verfassung (etwa nach Art. 38 I GG: „Die Abgeordneten ... sind Vertreter des ganzen Volkes“) oder in der Politik durch das sinnhafte Tun oder die allgemein akzeptierte Behauptung, dass man ein Volk oder eine andere politische Gemeinschaft vertritt. Wenn etwa Friedrich II. von Preußen sich als „ersten Diener des Staates“ bezeichnet hat, so war dies ein Beispiel für eine derartige Behauptung, Vertretungsmacht für das Volk zu haben und auszuüben.<sup>10</sup> Bei der Vertretung kann das reale oder imaginierte Vermögen des Ver-

---

<sup>10</sup> Den Ausspruch nutzte Friedrich bereits vor der Thronbesteigung 1739 im *Antimachiavel*, vgl.: Friedrich II. (1913, 6).

tretenen nicht vollständig auf den Vertreter übertragen werden, denn sonst würde der Vertretene seine soziale Position ganz verlassen und es läge keine Vertretung mehr vor, sondern eine Voll(rechts)übertragung, wie sie das angelsächsische Recht in der Tat mit der singulären Institution des „Trusts“ kennt.<sup>11</sup>

In welchen Fällen ist eine solche geistige Relation der Vertretung für das Regieren einer Gemeinschaft begrifflich notwendig? Offenbar nur als *organschaftliches Handeln*, wenn die Gemeinschaft selbst nicht handeln kann, insbesondere im *Außenverhältnis*, also für politische Gemeinschaften in der Außenpolitik, wenn etwa Verträge oder Vereinbarungen durch die Vertretung einer Gemeinschaft, also etwa eines Volks bzw. Staates mit Wirkung für dieses Volk bzw. diesen Staat, mit anderen Völkern geschlossen werden sollen. Im Innenverhältnis bzw. in der Innenpolitik ist die geistige Relation der Vertretung dagegen vom organisch-geistlichen Handeln abgesehen nicht begrifflich notwendig, denn die Regierenden müssen beim Regieren nicht als Repräsentanten für die Regierten angesehen werden, so wie man die Bergführerin aus der Innenperspektive der Teilnehmer der Bergwandertruppe auch nicht als Vertreterin ansieht, die sie führt. Und das scheint in besonderem Maße für demokratisches Regieren zu gelten: Wenn wirklich alle Bürger regieren, warum braucht man dann noch die Vorstellung, dass alle diese regierenden Bürger sich quasi selbst repräsentieren?<sup>12</sup> Aber historisch haben sich seit dem 18. Jahrhundert selbst Monarchen wie Friedrich II. und Joseph II., sofern sie aufgeklärt waren, als (erste) Diener und damit Vertreter des Volkes bzw. Staates angesehen und bezeichnet.

Der Repräsentationsgedanke ist also im Innenverhältnis bzw. der Innenpolitik keine begriffliche Notwendigkeit des Regierensbegriffs. Welche Funktion kommt dem Repräsentationsgedanken dann überhaupt zu? Er dient wie alle politischen Gedanken und Begriffe – außer dem deskriptiv gebrauchten Regierens- bzw. Herrschaftsbegriff selbst – der Beschränkung, Kanalisierung und Gestaltung der praktischen Realität des Regierens. Alle prägnanten politischen Begriffe außer dem deskriptiv gebrauchten Regierensbegriff selbst sind also, so könnte man es in einer Abwandlung des bekannten Diktums von Carl Schmitt formulieren,<sup>13</sup> *regierungsbeschränkende und regierungsgestaltende Begriffe*. Der Begriff des Repräsentierens leistet diese Beschränkung und Gestaltung in zweifacher Hinsicht, je nachdem ob

---

11 Beim angelsächsischen „Trust“ findet also eine solche Vollrechtsübertragung auf die „Trustees“ statt. Dann handelt es sich aber nicht um eine Vertretung im eigentlichen Sinn, sondern eben um ein vollständiges „Anvertrauen“. Vgl. Vieira/Runciman (2008, 98).

12 Darin liegt der richtige Kern von Rousseaus Idee, dass das Volk sich nicht selbst repräsentieren kann, vgl. Rousseau (1977, III. Buch, 15. Kap., 211).

13 Schmitt (1990, 49). Das Diktum ist übrigens sachlich falsch, weil Begriffe wie Herrschaft und Demokratie nicht primär theologisch geprägt sind.

die Regierenden die Gemeinschaft als Ganzes, also das Volk, oder die einzelnen, regierten Individuen repräsentieren sollen, wobei beides in der Realität natürlich untrennbar Hand in Hand geht. Dabei ist eine Repräsentation des Volkes unmöglich, wenn die Regierenden ihr Eigenwohl intendieren. Sie müssen somit das Gemeinwohl und damit die Interessen des Volkes als Ganzes zu realisieren suchen – oder es muss zumindest im Rahmen ihrer Rolle allgemein angenommen werden, dass sie das Gemeinwohl zu realisieren suchen. Und die Repräsentation der Individuen in ihren Interessen ist zwar ohne deren Autorisation denkbar, so wie die Eltern die Interessen ihrer Kinder auch ohne deren Autorisation repräsentieren können und müssen. Aber wenn man die einzige letzte, säkulare, normative Quelle der individuellen Selbstbestimmung berücksichtigt, dann erscheint es folgerichtig, für die Einschränkung dieser Selbstbestimmung durch das Regieren in einer Gemeinschaft einen irgendwie gearteten Autorisierungs- und damit Legitimationsakt der Regierten zu fordern, also einen politischen Vertrag, eine Form der Verfassungsgabe oder zumindest -akzeptanz, Wahlen, Abstimmungen usw. Der Repräsentationsgedanke ist also nicht notwendig im Begriff des Regierens und auch nicht im Begriff der Demokratie als Herrschaft durch das Volk eingeschlossen. Aber für den spezifischeren Begriff des demokratischen Regierens stellt er doch eine gewisse *praktische Begriffsnotwendigkeit* dar, um zu weiteren Konkretisierungen zu kommen, welche die sehr allgemeine Bestimmung der Regierung durch das Volk legitimieren. Man muss den Repräsentationsgedanken also als natürliche Folgerung des legitimen Verlangens der Regierten nach möglichst weitgehender Realisierung ihrer individuellen Selbstbestimmung im Rahmen der Volksherrschaft verstehen. Der Repräsentationsgedanke ist notwendig, um die demokratische Gestaltung des Regierens begrifflich und gedanklich zu fassen. Er kann vor allem dazu dienen, das faktische Abweichen von der urdemokratischen Gestaltung des gemeinsamen und gleichberechtigten Entscheidens und Handelns in der Gemeinschaft und die Compensation für dieses Abweichen zu charakterisieren. Dazu muss er aber selbst weiter konkretisiert werden. Man muss sich dazu klarmachen, dass der Grundbegriff des Repräsentierens weder begrifflich notwendig den Gedanken der *Erfahrung/Leistung/Einsicht in gutes Regieren der Repräsentierenden* noch den der realen *Autorisierung* durch die Repräsentierten (die Vollmacht), noch den der *Vertretung der individuellen Interessen* noch den der *Eigenschaftsgleichheit* zwischen Repräsentierenden und Repräsentierten enthält.<sup>14</sup> Aber alle vier Gesichtspunkte können zum Repräsentationsgedanken hinzutreten, um ihn ihrerseits weiter zu spezifizieren.

---

<sup>14</sup> Diese vier Aspekte werden in der Literatur zur Repräsentation immer wieder in verschiedener Form erwähnt ohne die Vierzahl oder die Gegensätzlichkeit klar zu benennen: Für ideelle Wertträgerschaft des Repräsentanten schon Leibholz (1960, 35); Pitkin (1972, 112–143); Vieira/Runciman (2008, 65–83).

zieren, und zwar gesteuert durch das unabdingbare Doppelziel jedes guten Regierens, das *Gemeinwohl für die fragliche Gemeinschaft zu suchen* und die *unvermeidliche Beschränkung der individuellen Selbstbestimmung* zu verringern.

Allerdings sind diese vier möglichen, weiteren Konkretisierungen des Repräsentationsgedankens, also *Erfahrung/Leistung/Einsicht*, *Autorisierung*, *Vertretung der individuellen Interessen der Repräsentierten* und *Eigenschaftsgleichheit* von Repräsentierenden und Repräsentierten praktisch nicht gleichzeitig vollständig zu verwirklichen, sondern sie stehen in vielfältiger Weise in einem Konkurrenzverhältnis zueinander, in einer Art *magischen Vierecks* der Gegensätzlichkeit, vergleichbar den vier Elementen des magischen Vierecks in der Ökonomie, welches das Ziel der Zentralbanken und Regierungen darstellt. Dort können die vier Elemente der Preisstabilität, des hohen Beschäftigungsgrads, des angemessenen Wirtschaftswachstums und des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts auch nicht alle zugleich maximiert werden.<sup>15</sup> Während *Erfahrung/Leistung/Einsicht*, *Autorisierung* und die *Vertretung aller individuellen Interessen* früher zentral waren, rückt gegenwärtig das Ziel der *Eigenschaftsgleichheit* von Repräsentierten und Repräsentierenden in den Vordergrund, etwa wenn nach den beiden Hauptgeschlechtern Frau und Mann quotierte Wahllisten verlangt werden.<sup>16</sup> Aber man sollte nicht verschweigen, dass zur Realisierung des Ziels einer eigenschaftsgleichen Repräsentation die anderen drei Ziele eingeschränkt werden müssen, weil bei solchen biquotierten Listen nicht nur die Wähler im Hinblick auf die Listen, sondern auch die Parteien bei der Aufstellung der Listen beschränkt werden. Manche heutigen Spannungen in den westlichen Demokratien scheinen nicht zuletzt daraus zu resultieren, dass eines dieser Ziele gesteigert oder sogar verabsolutiert werden soll. Hier können nur einzelne Schlaglichter auf diese Spannungsverhältnisse geworfen werden:

## 4.1 Elitismus – Antielitismus

Montesquieu hat die *Tüchtigkeit* als Triebfeder in der Demokratie angesehen (1995, III, III, 115 ff.; V, II, 148 ff.). Tatsächlich sind Erfahrung, Leistung und Einsicht der

---

<sup>15</sup> Vgl. Art. 109 II GG und das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitätsgesetz).

<sup>16</sup> Vgl. für die Darstellung und verfassungsrechtliche Bewertung verschiedener Arten geschlechtsspezifischer Quoten im Wahlrecht Wapler (2019, 7–17). Siehe für die landesverfassungsrechtliche Bewertung auch die Urteile der Landesverfassungsgerichte: Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 23. Oktober 2020 – 9/19; 55/19 –; Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 15. Juli 2020 – 2/20 –.

Vertreter in einer Demokratie notwendig. Folglich haben alle klassischen und modernen Demokratien einen Modus der Erfahrungs- und Einsichtsgewinnung ihrer Repräsentanten etabliert, sei dies der *cursus honorum* in der Römischen Republik, sei dies die Filterung der Kandidierenden durch die amerikanischen Vorwahlen oder sei dies die Formation durch die englischen oder französischen Elitehochschulen Oxford, Cambridge, ENA usw. Zugleich kann eine solche Elitenformation auch völlig fehlen und damit versagen, wie etwa die Wahl von Hitler zeigt. Und die Eliten können sich personell und programmatisch so weitgehend vom Volk entfernen, dass die Wähler den Eindruck gewinnen, dass keine echte Auswahl und damit Autorisierung durch die Wahlen mehr stattfindet, dass somit viele Interessen der Menschen nicht berücksichtigt werden und dass eine Eigenschaftsgleichheit von Repräsentierten und Repräsentierenden nicht einmal im Entferntesten realisiert wird. Die Wahl des politischen Außenseiters Donald Trump gegen die Vertreterin der etablierten Ostküstenoberschicht Hilary Clinton wird man nicht zuletzt auf eine solche Wahrnehmung mancher Wähler zurückführen müssen, wie berechtigt oder unberechtigt sie auch immer gewesen sein mag. Die Zerschlagung der Ecole Nationale d'Administration (ENA) durch den französischen Präsidenten Emanuel Macron war ein Versuch, dem Elitismus der Regierenden in Frankreich entgegenzutreten.<sup>17</sup> Man muss den immer wieder quasi periodisch in der Demokratie auftretenden Antielitismus als das verstehen, was er ist: eine grundsätzliche Spannung zwischen den vier erwähnten Werten und Zielen des Repräsentationsgedankens, die sich nicht zugleich maximieren lassen. Elitismus wie Antielitismus sind letztlich in keiner Demokratie vermeidbar, weil sie in den unterschiedlichen, zugleich gerechtfertigten, nicht aber maximierbaren Werten und Zielen des Repräsentationsgedankens angelegt sind.

## 4.2 Mehrheitswahlrecht – Verhältniswahlrecht

Das Mehrheitswahlrecht ermöglicht eine direkte Wahl der Abgeordneten durch die Stimmberchtigten des Wahlkreises und damit eine weitgehende Verwirklichung des Autorisierungsgedankens der Vertretung. Bei diesem System werden aber die Interessen von Minoritäten tendenziell schwächer berücksichtigt, weil die Vertreter kleiner Parteien in den jeweiligen Wahlkreisen keine Chance haben. Dieser Nachteil der mangelnden Vertretung von Minoritätsinteressen wird durch den Übergang zum Verhältniswahlrecht behoben. Das Verhältniswahlrecht hat indes umgekehrt

---

<sup>17</sup> Vgl. zur historischen Entwicklung der ENA und ihrer Ersetzung durch das Institut national du service public (INSP) Scholz (2021).

zur Folge, dass die Autorisierung der Abgeordneten durch die Wähler nicht mehr direkt stattfindet, weil die Wahllisten durch die Mitglieder der Parteien zusammengestellt werden. Das deutsche System des verbesserten Verhältniswahlrechts versucht einen Kompromiss zwischen Autorisierung und Interessenvertretung herzustellen.

### 4.3 Epistemischer Objektivismus

Das Ziel der Erfahrung, Leistung sowie Einsicht usw. der Repräsentanten erfordert die Bejahung eines gewissen *epistemischen Objektivismus*. Man muss also annehmen, dass es richtige und falsche Entscheidungen oder zumindest richtigere und weniger richtige Entscheidungen in der Politik gibt, wobei erfahrenere und einsichtsvollere Repräsentanten tendenziell richtigere Entscheidungen treffen und unerfahrenere und weniger einsichtsvolle Repräsentanten weniger richtige Entscheidungen. Dieser Zusammenhang zwischen der Qualität der zu treffenden Entscheidung und der Tüchtigkeit der Vertreter wird geschwächt, wenn man einen epistemischen Subjektivismus oder gar eine grundsätzliche epistemische Skepsis annimmt, sofern man also die politischen Entscheidungen nur als Ausdruck von Interessengegensätzen oder gar Interessenkämpfen auffasst. Die Folge ist der Ruf nach einer stärkeren Autorisierung der Abgeordneten durch permanente Instruktionen, etwa durch ein imperatives Mandat oder ein Rätesystem. Auf diese Weise sollen dann die Interessen der Repräsentierten besser realisiert werden, wofür manche auch eine größere Eigenschaftsgleichheit zwischen Repräsentierten und Repräsentierenden fordern. Von der Frage, inwieweit man politische Erfahrung, Leistung und Einsicht als Mittel zur Findung der richtigen oder zumindest besseren politischen Entscheidung akzeptiert, hängt also für die konkrete Ausgestaltung des Repräsentationsgedankens einiges ab. Klar dürfte sein, dass in größeren und stärker interagierenden politischen Gemeinschaften mit komplexeren Sachaufgaben immer größerer juristischer, wirtschaftlicher und technischer Sachverstand benötigt wird, welchen die politischen Repräsentanten entweder selber haben, sich aneignen oder sich zumindest durch externe Fachleute vermitteln lassen müssen. Diese externen Fachleute sollen entweder vollständig oder teilweise unabhängig von den politischen Entscheidungen agieren, wie dies etwa bei Verfassungsgerichten, Zentralbanken, Wirtschaftsweisen, Ethikräten, Sachverständigenkommissionen usw. angestrebt wird.

Nicht selten ist das zu beobachten, was man das Jean d'Arc-/Greta Thunberg-Phänomen nennen könnte und was eine extreme Ausprägung des Gedankens der Eigenschaftsgleichheit von Vertreter und Vertretenem bedeutet: Jugendliche sollen nur durch Jugendliche in ihren Interessen angemessen repräsentiert werden kön-

nen. Aber man wird schon stark bezweifeln müssen, dass diese Jugendlichen eine bessere Einsicht in komplexe Zusammenhänge haben als ältere Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit langjähriger Forschungserfahrung. Die Tatsache, dass Jugendliche statistisch noch ein längeres Leben erwartet und sie deshalb über eine längere Zeitspanne von politischen Entscheidungen in der Gegenwart betroffen sein werden, rechtfertigt nicht die Annahme, dass sie gegenwärtig eine höhere Einsicht in die Zusammenhänge und Notwendigkeiten politischer Entscheidungen haben als ältere und damit erfahrenere Politikerinnen und Politiker. Die Medien erzeugen mittlerweile nicht selten einen Starkult, den man kaum anders als säkularisierte Form messianischer Heilsversprechen interpretieren kann.

## 5 Drei Stufen der Bedingungen demokratischen Regierens

Wie im Vorangehenden schon zum Teil deutlich wurde, muss man drei Typen von *Elementen* bzw. *Bedingungen* demokratischen Regierens unterscheiden:

- (1) wesentliche/essenzielle bzw. begriffliche,
- (2) praktisch notwendige, welche sich bei der Konkretisierung der wesentlichen Merkmale zwingend ergeben und zumindest grundsätzlich oder in einem gewissen Minimalgehalt vorhanden sein müssen und
- (3) förderliche.

### 5.1 Die wesentlichen, begrifflichen Elemente demokratischen Regierens

Zwei Elemente sind bereits in der Antike bei Platon und Aristoteles als wesentlich erkannt worden:

(1) Ein *intentionales Element*: die *Gemeinwohlorientierung* der Regierenden im Gegensatz zur Eigen- oder Partialorientierung von Oligarchen, Tyrannen und Vertretern einer Plebejerherrschaft im Sinne einer nur die unterste Volksschicht umfassenden Regierung, welche in der Antike zum Teil auch als „Demokratie“ bezeichnet wurde (vgl. Platon 2011, IV 715 b1–4; Aristoteles 1995, 1279a 17–21; von der Pfordten 2008). Diese Gemeinwohlorientierung wird in Lincolns Gettysburg-Rede Regierung *für das Volk* genannt.

(2) Ein *quantitatives Element*: das Regieren *durch alle Bürgerinnen und Bürger*, nicht nur durch einige wie bei der Aristokratie oder Oligarchie oder einen wie bei der Monarchie oder Tyrannis (Regierung *durch das Volk* im Sinne von Lincolns Gettysburg-Rede).

Das bedeutet: Es darf keine *Vorherrschaft* bzw. *Dominanz* durch eine Person oder Gruppe geben. Eine solche *Vorherrschaft* besteht, wenn das Führen durch eine Person oder Gruppe in einer politischen Gemeinschaft *allheitlich*, das heißt *örtlich* ubiquitär, *zeitlich* permanent und *sachlich* umfassend ist. Ein Beispiel wäre die Ständeherrschaft eines Geburtsadels, die Herrschaft durch eine Kaste oder auch die permanente Herrschaft durch eine Ausbildungs-, Familien-, Geburts- oder Geldelite. In der Demokratie implizieren das Wesensmerkmal der Volksherrschaft und die individuelle Selbstbestimmung der Bürger als einzige letzte Quelle der Rechtfertigung, dass kein einzelner Stand und keine einzelne Gruppe die Vorherrschaft innehat, also allheitlich und damit örtlich, zeitlich und sachlich umfassend über andere Mitglieder des Volkes herrscht. Die Herrschaft muss örtlich gegliedert, zeitlich wechselnd und sachlich auf einzelne Lebensbereiche beschränkt bleiben. Die Gewaltenteilung ist nach unserer Erfahrung eine relativ erfolgreiche institutionelle Gestaltung, um eine Vorherrschaft einer Person oder Gruppe zu verhindern.

(3) Ein *originalistisches Element*: der *Ursprung* der Regierungsordnung bzw. Verfassung liegt in allen Bürgerinnen und Bürgern eines Demos bzw. Volks (Regierungs- bzw. Verfassungskonstitution *vom Volk* im Sinne von Lincolns Gettysburg-Rede).

Lincoln spricht in seiner Gettysburg-Rede noch von der Regierung „*of the people*“. Darunter kann man zum einen dasjenige verstehen, was außer Großbritannien und die Schweiz insbesondere die Vereinigten Staaten von Amerika zur Entwicklung der Demokratie beigetragen haben, nämlich einen öffentlichen und deliberativen *Prozess der Konstitutionalisierung*, das heißt *Verfassungsgebung* durch das Volk oder das Volk repräsentierende Vertreter und nicht durch einen autoritativen Verfassungsgeber, einen großen Mann, wie das Rousseau propagierte (Rousseau 1977, 87–97), oder durch Eroberung. In den USA waren Elemente des demokratischen Konstitutionalisierungsprozesses die Unabhängigkeitserklärung, die Verfassungsdiskussion der Federalist Papers und ihrer Gegner, die Diskussion und Annahme der Bundesverfassung und der Staatenverfassungen, die Verfassungszusätze usw. (Hamilton/Madison/Jay 2008).

(4) Ein *kontinuierliches Element*: die *Dauerhaftigkeit* des *Akzeptierens der Regierungsordnung* bzw. *Verfassung* durch die Mehrheit der Staatsbürgerinnen und -bürger eines Volks (zweite Bedeutung der Regierungs- bzw. Verfassungskonstitution „*vom Volk*“ im Sinne von Lincolns Gettysburg-Rede).

Allerdings sind einige demokratische Verfassungen ursprünglich nicht wirklich durch einen formalen verfassungsgebenden Prozess aus dem Volk entstanden. Das wichtigste Beispiel ist die Verfassung des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland. Und die bloß historische Zustimmung der Repräsentanten zur Verfassungsordnung genügt auch nicht für alle Nachgeborenen und damit bis in

alle Ewigkeit. Wesentlich ist für die Demokratie, dass alle politischen Institutionen und Gestaltungen kontinuierlich durch eine übergeordnete Verfassungsordnung legitimiert werden, welche ihrerseits durch eine explizite oder implizite Zustimmung des Volkes getragen ist. Das Volk muss nicht nur am Anfang, sondern dauerhaft die verfassungsgebende Gewalt innehaben, also *pouvoir constituant* sein und bleiben. Da jede politische Verfassungsordnung, die für alle Staatsbürger und für mehrere Generationen geltenden fundamentalen Regeln des Zusammenlebens in einer politischen Gemeinschaft festlegt, darf diese Verfassungsordnung allerdings nicht von den häufig propagandistisch beeinflussten Tagesmeinungen der Bevölkerung abhängen, sondern nur von einer langandauernden, grundsätzlichen Mehrheitsakzeptanz der Staatsbürger. Diese Mehrheitsakzeptanz kann nicht von einzelnen, schnell veränderlichen Meinungsumfragen abgeleitet werden, sondern wird sich in freien und demokratischen Gesellschaften – und nur in diesen – darin manifestieren, dass keine länger anhaltende, von einer großen Mehrheit der Staatsbürger getragene politische Bewegung zur Änderung der Staats- oder Regierungsform entsteht. In Diktaturen, wo sich eine solche politische Bewegung mangels Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit erst gar nicht bilden kann, gilt diese Bedingung natürlich nicht. In freien und demokratischen Gesellschaften liegt die demokratische Legitimation durch das Volk also außer in einem anfänglichen Konstitutionalisierungsprozess in der grundsätzlichen, mehrheitlichen Akzeptanz einer derartigen Verfassungsordnung, welche sich wiederum vor allem darin zeigt, dass sich keine länger andauernde, mehrheitliche und politisch organisierte Abschaffungsbewegung bildet. Dabei kann ein vollständiges oder teilweises Fehlen des Erfordernisses (3) des demokratischen Ursprungs durch eine generelle reale Akzeptanz (4) seitens der Mehrheit der Bürger kompensiert werden, wie etwa im Vereinigten Königreich seit der „Glorious Revolution“. Dies erfordert aber zusätzlich ein Auswanderungsrecht, das die Vertreter der nicht zustimmenden Minderheit auch realisieren können.

(5) Ein *personalistisches* bzw. *normativ-individualistisches* Element: das Verständnis aller bzw. der Bezugsgemeinschaft des *demos*/Volks als individuell legitimatorisch auf allen personalen Mitgliedern fußend (Selbstbestimmung aller im Kollektiv). Dies impliziert die effektive Partizipationsmöglichkeit aller Bürgerinnen und Bürger (allgemeine, effektive Partizipationsmöglichkeit, welche auch bis zu einem gewissen Grad realisiert sein muss).

Weiterhin stellt sich die Frage, was unter „people“ bzw. „demos“ bzw. „Volk“ zu verstehen ist. Das ist keinesfalls nur das gesamte Staatsvolk, sondern es können auch Völker substaatlicher politischer Gemeinschaften wie Gemeindevölker oder Regional- und Ländervölker sein (vgl. BVerfGE 107, 59 (87–89)). Auch die Regierung nomadischer Völker kann demokratisch agieren oder nichtdemokratisch. Grundsätzlich ist es möglich, jede Regierung einer Gemeinschaft demokratisch zu ge-

stalten, etwa diejenige von Vereinen, Unternehmen, Religionsgemeinschaften usw. Allerdings kann die demokratische Verfasstheit in einen Zielkonflikt mit sonstigen Konstitutionsprinzipien und Werten dieser Gemeinschaften geraten. Bei wirtschaftlichen Unternehmen bilden etwa nur die Gesellschafter eine Art demokratischer Legitimationsgemeinschaft, nicht etwa die Angestellten oder die Kunden. Prinzipiell könnte man auch Letztere in ein umfassendes demokratisches „Unternehmensvolk“ integrieren, wobei das dann aber die Gesellschafter zumindest teilweise ihrer Eigentümer- und damit Vertretenenfunktion berauben würde. Man müsste im Übrigen wohl in vielen Fällen Effektivitäts- und Effizienzeinbußen in Kauf nehmen. Und bei Religionsgemeinschaften könnte man in einen Konflikt mit der Einsetzungssukzession als göttlich angenommener (z. B. Jesus) oder göttlich inspirierter Religionsgründer (z. B. Abraham, Moses, Buddha, Mohammed, Bahaula) geraten. Die evangelischen Kirchen, welche die apostolische und in der Folge die priesterliche, bischöfliche und päpstliche Einsetzungssukzession nicht als konstitutiv ansehen, können ihre Leitungsorgane synodal und damit demokratisch legitimieren, während dies der katholischen und orthodoxen Kirche solange verwehrt bleibt, wie sie die Weitergabe der Autorisierung durch die Apostel für konstitutiv hält.

Was eine Gemeinschaft ist, ist umstritten. Jedenfalls kann eine demokratische Gemeinschaft nicht bei einem kollektivistischen oder gar substanzialistischen Gemeinschaftsverständnis stehen bleiben, sondern muss die Gemeinschaft als von den sie konstituierenden Menschen bzw. anderen Vernunftwesen her aufgebaut verstehen. Deshalb kann ein Wolfsrudel, selbst wenn man den Leitwölfen eine Art von Herrschaft zugestehen will, nicht demokratisch verfasst sein. Die Selbstbestimmung der Individuen muss im Kollektiv nicht nur theoretisch, sondern faktisch zur Geltung kommen. Es muss also eine kollektive Selbstbestimmung im Sinne einer internen Selbstbestimmung jedes Mitglieds im Kollektiv stattfinden. Den *demos* als aufgebaut aus allen Bürgerinnen und Bürgern zu verstehen, setzt die *Partizipationsmöglichkeit aller Bürgerinnen und Bürger* voraus, wobei auch eine gewisse faktische Partizipation stattfinden muss. Das quantitative Element der Herrschaft aller Mitglieder eines Volkes muss also in der realisierten Demokratie durch ein qualitatives, personal-individualistisches der Rechtfertigungs- und Kontrollmöglichkeit aller Bürgerinnen und Bürger ergänzt werden.

(6) Ein *freiheitliches Element*: das Verständnis aller personalen Mitglieder des *demos* als grundsätzlich politisch und persönlich *frei*, d. h. *selbstbestimmt* in ihren Interessen, Handlungen und Entscheidungen mit Bezug auf die Regierenden und deren Regierungshandeln (*politische und persönliche Freiheit*).

Die legitimatorische Rückführung der Regierung in einer demokratischen Gemeinschaft auf alle ihre Mitglieder setzt deren grundsätzliche *Freiheit* der Geltendmachung ihrer Interessen und Entscheidungen voraus, also eine tatsächlich

anerkannte und sich real entfaltende *persönliche Selbstbestimmung* bzw. *Autonomie* der Bürgerinnen und Bürger. Notwendig ist damit eine in wesentlichen Grundzügen freiheitliche, die einzelnen Mitglieder nicht durchgehend propagandistisch dominierende Herrschaft.

Rousseaus *volonté générale* birgt, wie erwähnt, wenn er nicht als Ergebnis des *volonté de tous* verstanden und ausgestaltet wird, ein undemokratisch-kollektivistisches Element in sich. Und das gilt natürlich für alle Regime, welche unter dem Signet „Volksdemokratie“ eine mentale und/oder faktische Rückbindung an die individuelle Selbstbestimmung ihrer personalen Mitglieder abschwächen oder ganz aufheben. Ein Regime, bei dem unter „Volk“ nur oder vor allem das Kollektiv, vertreten durch die Regierenden, verstanden wird (wie z.B. in Nordkorea), ist keine Demokratie, sondern in Wahrheit eine Oligarchie oder Tyrannis der gerade faktisch herrschenden Person(en).

Der Ausdruck „liberale Demokratie“ ist als *partielles Oxymoron* irreführend und deshalb gefährlich, weil es keine nichtliberale, d.h. autoritäre Demokratie geben kann, wobei allerdings nicht geleugnet werden soll, dass die tatsächliche Freiheitsausübung der Mitglieder in Demokratien innerhalb einer gewissen Bandbreite variabel ist. Die „autoritäre Demokratie“ oder „gelenkte Demokratie“ ist also schon bis zu einem gewissen Grad eine Despotie in Form der Oligarchie oder Tyrannis. Konkretisiert und gestärkt wird die politische Anerkennung der individuellen Freiheit durch die Anerkennung, Ausgestaltung und Realisierung der zentralen individuellen Freiheitsrechte wie Bewegungsfreiheit, Meinungsfreiheit, Wissenschaftsfreiheit, Religionsfreiheit, Vereinigungsfreiheit, Versammlungsfreiheit usw. Dabei kann man allerdings den fachlich-technischen Begriff des „Individualrechts“ nicht als begrifflich notwendige Bedingung der Demokratie voraussetzen, sonst müsste man jedenfalls der attischen Demokratie und möglicherweise auch der Römischen Republik jeden demokratischen Charakter absprechen, was ein historisch zu undifferenziertes, ex-post-lastiges Verständnis des Demokratiebegriffs implizieren würde.

(7) Ein *egalitäres Element*: das Verständnis aller Mitglieder, d.h. Staatsbürger, als grundsätzlich *gleich* legitimierend und *gleiche Partizipationsmöglichkeiten* innehabend (*politische Gleichheit*).

Müssen alle Mitglieder der Bezugsgemeinschaft legitimatorisch entscheidend sein, dann ist mangels eines Grundes für eine Ungleichberücksichtigung die *gleiche* legitimatorische Berücksichtigung aller Staatsbürgerinnen und Staatsbürger notwendig.

(8) *Humanistisches Menschenbild*: Keine extrem reduktionistische, etwa strikt materialistische oder strikt idealistisch-kollektivistische *Anthropologie* als allgemein zugrunde gelegte, geteilte oder gar verbindlich gemachte Ideologie.

Der Begriff der Selbstbestimmung als zentraler Legitimationspunkt setzt die theoretische Annahme und die praktische Zulassung einer grundsätzlichen Interessen-, Handlungs- und Entscheidungsfreiheit voraus. Dies erfordert ein Menschen- und Personenbild, das nicht extrem reduktionistisch ist, etwa strikt materialistisch oder strikt kollektivistisch-idealisch. Wer einen strikten materialistischen Reduktionismus einer prinzipiellen Rückführung des Menschen und aller seiner Interessen, Handlungen und Entscheidungen auf die Kausalbewegungen kleinster physikalischer Körper annimmt, wie die Tradition von Epikur und Lukrez bis bin zu Hobbes, La Mettrie und Marx, der kann zwar vielleicht Wahlen und Abstimmungen sowie ein Mehrparteiensystem als relativ effizientes Herrschaftssystem rechtfertigen, kaum aber eine echte demokratische Gestaltung des Regierens, weil dann aus Effizienzgründen wohl auch eine alles wissen wollende Bespitzelung und eine alles durchdringende Regierungspropaganda gerechtfertigt wäre, welche das Regieren vielleicht noch effizienter machen würde. Und Vergleichbares gilt für einen strikt-kollektivistischen Seins- bzw. Substanzidealismus, wie er sich bei Parmenides oder Spinoza findet (vgl. Parmenides 2009; Spinoza 1999).

Die Freiheit bzw. Autonomie der Menschen in der Demokratie muss somit in einem gewissen Sinne als genuine, nicht vollständig reduzierbare anerkannt werden. Von einem extrem reduzierten, radikal materialistisch-kausalistischen Menschenbild, welches etwa Hobbes vertreten hat (1997, 108–124), führt kein Weg zu einer echten Demokratie. Und von einem strikten, historischen Determinismus etwa der Produktivkraftentwicklung, der Produktionsverhältnisse und der Herrschaftsformen, etwa der Diktatur des Proletariats, wie ihn Marx wohl zumindest zeitweise propagiert hat (Marx 1960, 89–90), führt auch kein Weg zu einer echten Demokratie.

(9) *Gesetzesform* der wesentlichen Entscheidungen der politischen Gemeinschaft.

Ein weiteres Element hat eine lange Tradition, die im Grunde mit Platons „*Nomoi*“ beginnt und von Augustinus über Thomas bis hin zu John Locke reicht, um dann bei Montesquieu ihre klarste Ausprägung zu finden: Eine gute und damit eine demokratische Regierung kann nur eine *gesetzliche* sein, also eine, die auf generellen Regelungen bzw. Gesetzen im weitesten Sinn beruht und durch diese beschränkt wird (Platon 2011; Augustinus 1911, IV, 4; Aquin 1977, I–II, qq. 90–105; Locke 1988, Kap. 12–14, §§ 143–168, Montesquieu 1995; Kant 1914, 203–356). Da jede demokratische Regierung einer politischen Gemeinschaft in wesentlichen Teilen abstrakt-generell entscheiden muss, ist es erforderlich, dass auch ihre Grundlagen und ihre wesentlichen Regelungen allgemein, also gesetzesförmig sind. Die Herrschaft darf nicht wie in Despotien auf Einzelfallentscheidungen fußen. Dabei sind mit „*Gesetzen*“ im Sinne von „*nomoi*“ und „*leges*“ alle generellen Regelungen sozialer,

moralischer, vorstaatlicher und staatlicher Art gemeint, nicht nur die gesetzten, also die positivierten Gesetze des etablierten Staates.

(10) Gesetzliche Regelung, wer Mitglied der politischen Gemeinschaft ist und wird.

Schließlich ergibt sich aus der Notwendigkeit der legitimatorischen Berücksichtigung aller Mitglieder (1–6) und der Gesetzesform (9) der wesentlichen Regelungen die begriffliche Notwendigkeit für jede Demokratie, durch geschriebene oder ungeschriebene Gesetze festzulegen, wer Mitglied der politischen Gemeinschaft ist und unter welchen Bedingungen die Mitgliedschaft erworben werden kann. Alle demokratischen Staaten müssen also eine Staatsangehörigkeitsregelung haben. Nur falls irgendwann eine einzige Demokratie in der gesamten Welt erreicht würde, könnte man auf Weltstaatsebene auf eine Staatsangehörigkeitsregelung verzichten, wobei man selbst dann die Zugehörigkeit zu einzelnen regionalen demokratischen Gemeinschaften regeln müsste.

## 5.2 Faktische Bedingungen demokratischen Regierens

Folgende weitere Voraussetzungen sind zwar nicht wesentlich für die Demokratie und damit begrifflich notwendig, aber *faktisch*, wenn ein Regieren nicht nur nominell, sondern *tatsächlich* in demokratischer Form stattfinden soll:

- (1) Regierende werden *tatsächlich* vom Volk als *seine Repräsentanten akzeptiert*.
- (2) *Auswahl der wesentlichen Repräsentanten* mittels direkter, gleicher, periodischer Wahlen durch die Bürgerinnen und Bürger, das Los oder ergänzend andere konstitutionell und damit faktisch-konsensuell legitimierte Verfahren.
- (3) *Grundsätzliche, tatsächliche Repräsentation* der Bürger in ihren Interessen und Willensäußerungen durch diese solchermaßen ausgewählten wesentlichen Repräsentanten. Das heißt, es besteht keine Schattenherrschaft durch Oligarchen, Mafiabosse, Wirtschaftsführer, Medienmächtige, Religionsprediger, graue Eminenzen, Clanobere usw.
- (4) *Grundsätzliche politische Tugendhaftigkeit* der Bürgerinnen und Bürger und damit deren grundsätzliche positive Bewertung und Anerkennung der eigenen Gesetze, des eigenen Landes und der eigenen politischen Institutionen. Dies ist das berühmte Prinzip der *virtus*, das nach Montesquieu in jeder demokratischen Regierung vorrangig bestimmt sein muss (1995, Buch III, Kap. 3, 34ff.).
- (5) *Grundsätzliches Vertrauen* der Mitglieder in die demokratische Ausgestaltung der politischen Regierung im Sinn der obigen begrifflichen Erfordernisse demokratischen Entscheidens.
- (6) *Grundsätzliche Freiheit* der *Erkenntnisgewinnung* der *Sprache* und der *Meinungsäußerung* der Bürgerinnen und Bürger sowie der Amtsträger, welche zu

einem gewissen Niveau einer effektiven, freien, gleichen, öffentlichen, fairen, gemeinsamen und vernünftigen *Deliberation* der *wesentlichen politischen Themen* führt: Verzicht auf Diskriminierung, Boykott, Ausgrenzung, Mundtotmachen, Mobbing, Cancel Culture, Propaganda, Täuschung, Fake News, Agenda Setting, Framing usw. Können sich die Bürger etwa kaum Erkenntnisse über wesentliche Fragen ihres Lebens und der Herrschaft verschaffen oder wird ihre Meinung oder Sprache gegängelt, um direkt bestimmte politische Ziele zu erreichen, so kann die Regierung nicht vollständig demokratisch sein, sondern allenfalls partiell. Wenn etwa Russland unter Putin seinen Bürgern strafrechtlich verbietet, den russischen Angriffs- und Eroberungskrieg in der Ukraine „Krieg“ zu nennen, dann ist die für eine Demokratie notwendige Formulierungsfreiheit aufgehoben.

- (7) *Grundsätzlich gemeinsam geteilte Werte* in fundamentalen Fragen des sozialen Zusammenlebens, etwa hinsichtlich der wesentlichen Institutionen, Verfahren, der Geschlechterverhältnisse, des Familien- und Erbrechts usw. (Grundkonsens/gemeinsame Zivilkultur).
- (8) *Grundsätzliche Erkenntnis* der Regierenden von den *Interessen* und *Willensäußerungen* der *Bürgerinnen* und *Bürger* durch eine freie Öffentlichkeit und freie Medien.
- (9) *Effektive Möglichkeit zu Themenvorschlägen der Bürgerinnen* und *Bürger* und ihrer Repräsentanten im politischen Beratungs- und Abstimmungsprozess (Initiativrecht, Petitionsrecht usw.)
- (10) *Grundsätzliche Mäßigung* und *wechselseitige Kontrolle* der Herrschaftsausübung durch eine Form der Gewaltenteilung (vertikal und/oder horizontal).
- (11) *Grundsätzliche Mäßigung* der *Herrschaftsausübung* durch die faktische und wertende Beachtung von vorgemeinschaftlichen und gemeinschaftlichen *Individual- und Gemeinschaftsrechten*.
- (12) *Grundsätzliche Toleranz* und *Fairness* gegenüber Personen, welche anders sind, anders leben, anders denken, andere Meinungen als die Mehrheit haben und im politischen Prozess vertreten (Prinzip der grundsätzlichen Nichtdiskriminierung).
- (13) *Grundsätzliche Autarkie* der politischen Gemeinschaft, d.h. eine gewisse externe kollektive Selbstbestimmung gegenüber anderen bzw. höherstufigen Gemeinschaften, Regierungen und Einzelpersonen (*Selbstbestimmung als Gemeinschaft*).

### 5.3 Förderliche Bedingungen für jede Demokratie

Schließlich gibt es Faktoren, die zwar *nicht begrifflich* oder *faktisch notwendig*, aber für jede Demokratie *förderlich* sind, die also ein minimales demokratisches Regieren zu einem besseren demokratischen Regieren werden lassen. Der Begriff der Demokratie hat – wie sich in der Einleitung zeigte – neben einem beschreibenden auch einen normativ-idealischen und damit sogar utopischen Sinn, nach dem man politisches Regieren besser, d.h. in stärkerem Maße selbstbestimmt, aber auch effektiver und effizienter gestalten kann. Es folgt eine nicht abschließende Liste mit einigen für jede Demokratie grundsätzlich förderlichen Faktoren:

- (1) Eine geschriebene und kodifizierte Verfassung mit einem Kern an grundsätzlichen Regelungen, welche politisch bestimmt wirkt.
- (2) Förmliche Abstimmungen, ggf. nach dem Mehrheitsprinzip, zum Teil mit stärkeren Quorumserfordernissen für grundsätzliche Verfassungsentscheidungen.
- (3) Rechtsstaatlichkeit.
- (4) Allgemeine Einhaltung der Gesetze.
- (5) Einhaltung der über die formellen Gesetze hinausgehenden, informellen politischen Verhaltensregeln.
- (6) Ausgebaute Gewaltenteilung.
- (7) Ein hohes Partizipationsniveau der Bürgerinnen und Bürger in den politischen Verfahren.
- (8) Keine zu großen ökonomischen und sozialen Ungleichheiten.
- (9) Effektiver Sozialstaat.
- (10) Ausgebaute Toleranz und Fairness gegenüber Personen, welche anders sind, anders leben, anders denken, andere Meinungen haben und vertreten als die Mehrheit (ausgebautes Prinzip der Nichtdiskriminierung).
- (11) Vernünftige Einbeziehung von Expertenwissen, ohne zur Expertokratie zu werden.
- (12) Wehrhaftigkeit gegenüber Feinden der freiheitlich-demokratischen Grundordnung aus allen extremistischen Richtungen (Verfassungsschutz, Verfassungsgericht, Verbot verfassungswidriger Parteien).
- (13) Wohlstand des Gemeinwesens und seiner Mitglieder.
- (14) Innerer Friede in dem Gemeinwesen.
- (15) Föderaler Staatsaufbau (zumindest in großen, bevölkerungsreichen Staaten).
- (16) Zusammengehörigkeitsgefühl, Gemeinsinn und maßvoll-aufgeklärter Patriotismus der Bürgerinnen und Bürger.
- (17) Kooperation mit anderen Staaten und die Förderung internationaler Organisationen und völkerrechtlicher Regelungen.
- (18) Äußerer Friede I: Der Verzicht auf Imperienbildung und Eroberung sowie die Abwehr imperialer Bestrebungen anderer Staaten.

- (19) Äußerer Friede II: Der Verzicht auf Angriffskriege und das grundsätzliche Bemühen, jede Form von Krieg zu vermeiden.

## Literatur

- Aquin, Thomas von. 1977. *Das Gesetz. I-II-90-105*, Heidelberg/Graz: Gemeinschaftsverlag.
- Aristoteles. 1995. „Politik“. In *Philosophische Schriften*. Bd. 4. Übersetzt von Eckart Schütrumpf. Hamburg: Meiner.
- Augustinus, Aurelius. 1911. *Zweiundzwanzig Bücher über den Gottesstaat*. 1. Band. Buch 1–8. Kempten/München: Verlag der Jos Köselschen Buchhandlung.
- Dahl, Robert A. 2020. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Economist Intelligence Unit, Hrsg. 2021. „Democracy Index 2021“. Zuletzt abgerufen am 14. Juli 2023. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/>.
- Forschungsprojekt Demokratiematrix. 2020. „Merkmalmessung Korea, Demokratische Volksrepublik“. Zuletzt abgerufen am 14. Juli 2023. <https://www.demokratiematrix.de/matrixdarstellung#/chart1/North%20Korea/2020/core>.
- Freedom House. 2022. „Countries and Territories: Democracy Scores“. Zuletzt abgerufen am 14. Juli 2023. <https://freedomhouse.org/countries/nations-transit/scores>.
- Friedrich II. 1913. „Antimachiavel“. In *Die Werke Friedrichs des Großen*, Bd. 7, hrsg. von Gustav Berthold Bolz. Berlin: Reimar Hobbing, 5–114.
- Fukuyama, Francis. 1992. *The End of History and the Last Man*. New York: The Free Press.
- Habermas, Jürgen. 1988. *Theorie des kommunikativen Handelns*. Bd. 1. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen. 1992. *Faktizität und Geltung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hamilton, Alexander / Madison, James / Jay, John. 2008. *The Federalist Papers*, hrsg. von Lawrence Goldman. Oxford: Oxford University Press.
- Hobbes, Thomas. 1991. *Leviathan*, hrsg. von Richard Tuck. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hobbes, Thomas. 1997. *Elemente der Philosophie*. Abteilung 1: *Der Körper*, hrsg. von Günter Gawlick. Hamburg: Meiner.
- Hofmann, Hasso. 2003. *Repräsentation*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Kant, Immanuel. 1911. „Grundlegung zur Metaphysik der Sitten“. In *Kants gesammelte Schriften*, Bd. 4, hrsg. von der Kgl. Preuß. Akademie der Wissenschaften. Berlin: Georg Reimer, 385–463.
- Kant, Immanuel. 1914. „Die Metaphysik der Sitten“. In *Kants gesammelte Schriften*. Bd. 6, hrsg. von der Königlich Preußischen Akademie der Wissenschaften. Berlin: Georg Reimer, 203–413.
- Kaser, Max. 1955. *Das Römische Privatrecht*. Erster Abschnitt: *Das Altrömische, Das Vorklassische und das Klassische Recht*. München: C. H. Beck.
- Leibholz, Gerhard. 1960. *Das Wesen der Repräsentation*. Berlin: De Gruyter.
- Lincoln, Abraham. 1953. „Address Delivered at the Dedication of the Cemetery at Gettysburg“. In *Collected Works of Abraham Lincoln*, Vol. 7: 1809–1865, hrsg. von Roy P. Basler, Marion Dolores Pratt und Lloyd A. Dunlap. New Brunswick: N.J.: Rutgers University Press, 17–23.
- Locke, John. 1988. *Two Treatises of Government*, hrsg. von Peter Laslett. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marx, Karl. 1960. „Die Klassenkämpfe in Frankreich 1848–1850“. In Karl Marx und Friedrich Engels: *Marx-Engels-Gesamtausgabe*, Bd. 7, hrsg. vom Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der SED. Berlin: Dietz, 9–107.

- Marx, Karl. 1968. „Ökonomisch-philosophische Manuskripte aus dem Jahre 1844“. In Karl Marx und Friedrich Engels: *Marx-Engels-Gesamtausgabe. Ergänzungsband. Schriften bis 1844. Erster Teil*, hrsg. von Rolf Dblek, Erich Kundel und Richard Sperl. Berlin: Dietz, 465–588.
- Meier, Christian. 1970. *Entstehung des Begriffs „Demokratie“*. Vier Prolegomena zu einer historischen Theorie. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Möltgen-Sicking, Katrin und Thorben Winter. 2019. *Governance. Eine Einführung in Grundlagen und Politikfelder*. Wiesbaden: Springer.
- Montesquieu, Charles de. 1995. *De l'Esprit des lois*. Paris: Gallimard.
- Parmenides. 2009. „Die Fragmente des Lehrgedichts“. In Parmenides: *Über das Sein*, hrsg. von Hans von Steuben. Stuttgart: Reclam.
- Pitkin, Hanna Fenichel. 1972. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Platon. 2011. *Werke*. Bd. 8, 1. Teil: *Nomoi. Tomoi 1–6*, hrsg. von Gunter Eigler. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Polity, Hrsg. 2014. „Polity IV Country Reports 2010“. Zuletzt abgerufen am 14. Juli 2023. <https://www.systemicpeace.org/p4creports.html>.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rousseau, Jean-Jacques. 1977. *Gesellschaftsvertrag/Du Contract Social ou Principes du Droit Politique*. Stuttgart: Reclam.
- Schmitt, Carl. 1990. *Politische Theologie*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schneewind, Jerome B. 1998. *The Invention of Autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scholz, Danilo. 2021. „Die Industrie der Staatsgesellschaft“. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21. April 2021.
- Spinoza, Baruch de. 1999. *Ethik in geometrischer Ordnung dargestellt*, hrsg. von Wolfgang Bartuschat. Hamburg: Meiner.
- Sprute, Jürgen. 1990. *Vertragstheoretische Ansätze in der antiken Rechts- und Staatsphilosophie: Die Konzeptionen der Sophisten und der Epikureer*. Göttingen: Nachrichten der Akademie der Wissenschaften.
- The State Council Information Office of the People's Republic of China, Hrsg. 2021. „China: Democracy That Works“. Zuletzt abgerufen am 14. Juli 2023. <http://download.china.cn/en/doc/1204fulltext.docx>.
- Vieira, Monica Brito/Runciman, David. 2008. *Representation*. Cambridge: Polity Press.
- von der Pfordten, Dietmar. 2008. „Über den Begriff des Gemeinwohls“. In *Gemeinwohl und politische Parteien*, hrsg. von Martin Morlock. Baden-Baden: Nomos, 22–37.
- von der Pfordten, Dietmar. 2010. *Normative Ethik*. Berlin/New York: De Gruyter.
- von der Pfordten, Dietmar. 2011. *Rechtsethik*. 2. Aufl. München: C. H. Beck.
- von der Pfordten, Dietmar/Kähler, Lorenz, Hrsg. 2014. *Normativer Individualismus in Ethik, Politik und Recht*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wapler, Friederike. 2019. *Die Crux mit der Quote. Paritätsgesetze und demokratische Repräsentation*, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. Berlin: Kopie und Druck GmbH.
- Weber, Max. 1985. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Kolja Möller

# Verfassungspolitik in der großen Transformation

Volkssouveränität, Freiheit, Umwelt

**Abstract:** In the current social transformation processes we can observe the proliferation of constitutional politics. The article identifies three dominant forms (populist, rights-based and reflexive) and analyzes how these forms are articulated in competing political projects as diverse as the recent populist surge, libertarian identity politics or the ecological renewal of constitutional orders. However, it is demonstrated that these articulations often suffer from a static approach by highlighting particular normative interpretations of constitutionalism and pitting them against other ideologies (be it populism, environmentalism or liberalism). Drawing on insights from constitutional history and theory, the article argues that it could be more promising to engage with the re-specification of constitutional functions and the search for corresponding equivalents in order to circumvent the arising problem of „preaching-to-the-converted“.

## 1 Die Krise des liberalen Konsenses

Die Rede von einer anstehenden oder bereits stattfindenden großen Transformation prägt das gesellschaftliche Leben dieser Tage. Tatsächlich haben sich in den letzten Jahren tiefgreifende Veränderungen eingestellt, die darauf hindeuten, dass sich die Welt in einem Wandel mit offenem Ausgang befindet. Dies gilt nicht zuletzt für das, was in der Verfassungs- und Staatslehre sowie in der politischen Theorie gemeinhin unter *konstitutioneller Demokratie* verstanden wird. Die Forschung konnte noch in den 1990er und beginnenden 2000er Jahren diagnostizieren, dass sich ein Zusammenspiel von Freiheitsrechten, demokratischen Verfahren und einer intensivierten Verrechtlichung inter- und transnationaler Institutionen weltweit im Sinne eines global *constitutionalism* verbreitet.<sup>1</sup> Zwischenzeitlich sind allerdings massive Gegentendenzen zu beobachten. So wird eine Welle der Autokratisierung und eine zunehmende Einschränkung von Freiheiten und unabhängiger Justiz beobachtet (Lührmann/Lindberg 2019), während inter- und transnationale Insti-

---

<sup>1</sup> Siehe für einen konzisen Überblick über diesen Forschungsstrang Schwöbel (2010).

tutionen blockiert sind.<sup>2</sup> Insgesamt befindet sich das liberale Konstitutionalisierungsprojekt, wie es seit den 1990er Jahren als Hauptbezugspunkt galt, in der Krise.

Aktuelle Studien zeigen jedoch auf, dass nicht von einer einseitigen Dekonstitutionalisierung auszugehen ist. Denn einerseits werden auf nationalstaatlicher Ebene durchaus konstitutionelle Mechanismen als Instrumente genutzt, um autoritäre oder illiberale Umbaumaßnahmen in Gang zu setzen, sodass eher Spielarten eines „autocratic legalism“ festzustellen sind (Scheppele 2018; ähnlich: Frankenberg 2020; Landau 2013). Andererseits ist zu beobachten, dass in den wirkungsmächtigen Repräsentationskonflikten unserer Zeit immer wieder an bestimmte Strukturmerkmale des Konstitutionalismus angeknüpft wird: Populistische Bewegungen beanspruchen, die Volkssouveränität wiederherzustellen und die Eliten zu entmachten; unterschiedlichste gesellschaftliche Gruppen beziehen sich auf die Grundrechte der Verfassung, um sich Gehör zu verschaffen, und weltweit findet eine ausführliche Diskussion über die Frage statt, wie das Verhältnis von Menschen und Umwelt rechtlich so zu konstitutionalisieren ist, dass die Existenz der Gattung gewahrt bleibt. In der Krise des liberalen Projekts findet offenbar eine massive Politisierung der Verfassung statt, deren Interpretation sich von der juridischen Sphäre löst und zunehmend in den Bereich gesellschaftlicher Konflikte verlegt. Insbesondere kehren klassische Gründungs- und Fundierungsprobleme zurück. Dies gilt nicht zuletzt für die Frage nach der verfassungsgebenden Gewalt – dem *pouvoir constituant* – und damit für Auseinandersetzungen darüber, wer letztlich die politische, soziale oder rechtliche Einheit ist, von der aus die jeweiligen konstituierten Organgewalten und Verfahren ihre Legitimation erhalten.<sup>3</sup> Aus verfassungstheoretischer Sicht stellen sich freilich viele der beobachtbaren politischen Standpunkte als inkohärent, verdinglichend oder vereinseitigend dar, und sie neigen in manchen Fällen sogar dazu, die rechtliche Selbstbindung politischer Herrschaft vollumfänglich zu unterlaufen (was ihre faktische Wirksamkeit und Popularität jedoch häufig gerade nicht schmälert).

Für die Analyse gegenwärtiger Auseinandersetzungen schlage ich im Folgenden zunächst vor, zwischen drei Formen der Verfassungspolitik zu unterscheiden (2): eine populistische Verfassungspolitik, wie sie in den aktuellen Bewegungen für eine Wiederherstellung der Volkssouveränität gegen die Eliten beobachtbar ist, eine individual- und bürgerrechtlich orientierte, wie sie die zeitgenössischen Konflikte um Inklusion, Freiheit und Gleichheit kennzeichnet, sowie schließlich eine reflexive, die auf eine Neuverfassung im Verhältnis von Gesellschaft und Ökosystemen zielt. Wie gezeigt werden soll, handelt es sich um Formen, die inhaltlich nicht auf

---

2 Vgl. etwa im Hinblick auf die Welthandelsorganisation WTO Petersmann (2021).

3 Vgl. den Beitrag von Peter Niesen in diesem Band.

spezifische Ideologien oder politische Richtungen festgelegt, sondern sowohl intern als auch im Verhältnis zueinander umkämpft sind. Auf dieser Grundlage lässt sich schließlich eine Analyse der Konflikt- und Interaktionsverhältnisse zwischen diesen Spielarten der Verfassungspolitik entwickeln (3). Dabei wird die weit verbreitete Annahme problematisiert, man müsse der einen Form der Verfassungspolitik nur eine andere besonders vehement entgegensezten. Die einschlägigen Studien zu Evolution und Revolution im Konstitutionalismus legen nahe, dass Veränderungen sich nicht einseitig durch eine solche Politik des Stellungskonflikts einstellen. Die Suche nach funktional-äquivalenten Problemlösungsmechanismen sowie die Offenheit für Bewegungswechsel in der Konflikt austragung haben sich oft als belastbarere Ausgangspunkte erwiesen.

## 2 Drei Formen der Verfassungspolitik

Die Tradition des Konstitutionalismus wird gemeinhin so verstanden, dass sich Recht und Politik in langen historischen Prozessen ausdifferenziert und schließlich in Verfassungen strukturell aneinander gebunden haben.<sup>4</sup> Das Recht formt die Ausübung politischer Herrschaft, schränkt ihre Ausübung dadurch in ihrer Reichweite ein und bestimmt, wie Gesetze gegeben, Ämter verteilt und Individuen und soziale Gruppen mit Rechtsansprüchen ausgestattet werden. Die Ebene, auf der diese Kopplung stattfindet, ist die Verfassung. Sie ist als höherrangige Ordnung zu verstehen, in der Recht und Politik ihre wechselseitigen Einflussnahmen regeln. Daraus erwächst eine Zweistufigkeit: Über die einfachen Entscheidungsprozesse in Recht und Politik legt sich eine zweite, konstitutionelle Ebene. Sie übernimmt zunächst eine Entpolitisierungsfunktion, weil im alltäglichen politischen Betrieb nicht ständig über die Grundlagen des Gemeinwesens gestritten werden muss, wenn die Verfassung als geteilter Bezugsrahmen gilt. Die Zweistufigkeit eröffnet aber ebenso die Option einer Dynamisierung. Da Recht und Politik durch die Verfassung konstituiert werden, kann in beiden Bereichen immer wieder gefragt werden, inwieweit die einfachen Prozesse noch den Erfordernissen der Verfassung entsprechen oder Änderungen erforderlich sind – sei es, um diese Prozesse neu zu justieren oder um das Verfassungsverständnis als Ganzes zu erneuern oder gar zu revolutionieren. Gerade in der US-amerikanischen Verfassungstheorie ist unter Gesichtspunkten einer „constitutional politics“ darauf hingewiesen worden, dass insbesondere dann, wenn das Volk als verfassungsgebende Gewalt in die Verfassung

---

<sup>4</sup> Zu dieser Kopplung so unterschiedliche Ansätze wie Luhmann (1990, 180); Möllers (2009, 238); Preuss (1994).

eingetragen ist („we the people“) eine Dynamisierung politischer Konflikte maßgeblich über eine populäre oder gesellschaftliche Aneignung der Verfassung stattfindet (Ackerman 1998, 384).<sup>5</sup> Ist die Unterscheidung zwischen Gesetzgebung und Verfassung erstmal etabliert, stehen die grundlegenden Verfassungsprinzipien – seien es die Grundrechte oder die Volkssouveränität – zur kommunikativen Verfügung, und es verbreiten sich auch jenseits der Staats- und Verfassungslehre politische Konflikte um das Verhältnis von Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit. Wenn man Grundsatzfragen aufwerfen oder neue Repräsentationsansprüche erheben will, liegt es für die Handelnden stets nahe, eine ausdrückliche Verfassungspolitik in Gang zu setzen. Dies gilt auch für unsere Gegenwart, in der die Krise des liberalen Projektes mit der massiven Rückkehr solcher Fragestellungen einhergeht.

## 2.1 Populistische Verfassungspolitik

Zu den offensichtlichsten Gegenwartstendenzen zählen populistische Politikformen. Sie sind dadurch zu kennzeichnen, dass sie für sich beanspruchen, das Volk gegen die Eliten zu vertreten, und damit die Volkssouveränität wiederherstellen wollen (De Cleen et al. 2019; Blokker 2019; Jörke/Selk 2017). Die Populismusforschung identifiziert sehr unterschiedliche Varianten. Sie reichen von identitären oder ethnischen Verständnissen der Volkssouveränität, wie sie für rechtspopulistische Bewegungen typisch sind, über den Bezug auf das Volk der niederen Klassen und Unterdrückten, der den Linkspopulismus trägt, bis hin zum Volk der Gläubigen, das in religiösen Populismen mobilisiert wird. Insbesondere lässt sich in historischer Perspektive aufzeigen, dass der Populismus nichts Neues ist, sondern in der Geschichte der Demokratie schon immer zu beobachten war (Hermet 2001; Rosanvallon 2020; Möller 2020).

Wenn man aufklären will, wieso populistische Politikformen die Demokratie „wie ein Schatten begleiten“ (Canovan 1999, 16), ist der systematische Zusammenhang mit der Art, wie das politische System in der Verfassung konfiguriert ist, näher zu betrachten. Schließlich gründen sich die meisten Verfassungen auf das Prinzip der Volkssouveränität. Wir verstehen die Verfassung so, dass sie auf das Volk als Gründungsmacht und fundierende Einheit zurückzuführen ist. Dafür stehen Formeln wie „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ (Grundgesetz), „Gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple“ (französische Verfassung) oder „La sovranità appartiene al popolo“ (italienische Verfassung). Demnach leiten sich die kon-

---

<sup>5</sup> Vgl. auch die Strömung des „popular constitutionalism“ in der Verfassungstheorie (Kramer 2004).

stituierten Organe und Verfahren der öffentlichen Ordnung aus der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes ab.<sup>6</sup> Sie steht in Teilen außerhalb der konstituierten Verfahren und das „Volk“ – darauf hat die Verfassungstheorie spätestens seit den Schriften des Abbé Sieyès im Umfeld der französischen Revolution immer wieder eindrucksvoll hingewiesen<sup>7</sup> – gibt seine Souveränität *ausdrücklich nicht vollständig* an die konstituierten Organgewalten, die *pouvoir constitués*, ab. Es bleibt also gerade nicht einzig den Verfassungsgerichten, Verwaltungseliten oder der Regierung überlassen, zu bestimmen, wie die politische Ordnung beschaffen ist. Das Volk behält seine verfassungsgebende Macht und kann folglich nicht nur einzelne Gesetze, sondern auch die Grundordnung als Ganzes infrage stellen und verändern.

Diese Grundstruktur erfährt im Populismus eine spezifische Wendung. *Hier wird das Volk als Kampfbegriff in den regulären Verfahren des politischen Systems positioniert*. Insbesondere wird skandalisiert, dass sich die Eliten vom Volkswillen gelöst hätten. So erfährt die Volkssouveränität einen Wiedereintritt in die schon konstitutionalisierte Politik, der eine eigene Funktion übernimmt: Denn auf diese Weise wird die grundlegende Machtverteilung und die Verfasstheit der Ordnung zu einem Gegenstand der politischen Auseinandersetzung – und dies nicht nur in der Zivilgesellschaft oder der Öffentlichkeit, sondern *in den schon konstituierten Verfahren des politischen Systems* mit unmittelbaren Auswirkungen auf Gesetzgebung und Ämterverteilung. Damit radikalisiert der Populismus die reguläre Oppositionsrolle im Parlamentarismus. Er konfrontiert die jeweilige Regierung nicht nur mit Kritik an konkreten Vorschlägen oder Themen oder strebt eine Übernahme der Regierungsgeschäfte an; er schließt auch nicht einfach nur Repräsentationslücken, indem er auf vernachlässigte Themen aufmerksam macht, sondern er übt grundsätzliche Systemkritik im System selbst. Der Populismus klagt an, dass sich die Regierungspraxis von der geforderten Volkssouveränität entfernt hat und schon diejenigen Verfahren, in denen die politische Gesetzgebung stattfindet, einer Revision zu unterziehen sind. Freilich verändert sich die Rolle des Volkes der Volkssouveränität, wenn es als populistische Opposition ins politische System eintritt. In vielen Fällen artikuliert sich der Volkswille nicht als konstruktiver Wille, sondern als unbotmäßiger Unwille. Der Populismus zielt darauf ab, wieder eine kollektive Wirksamkeitserfahrung herzustellen, indem er die Möglichkeit bietet, durch die Stimmabgabe bei Wahlen das Ganze doch noch durcheinanderzubringen.

---

6 Zur Theorie- und Begriffsgeschichte der verfassungsgebenden Gewalt Rubinelli (2020); Kalyvas (2005); Loughlin (2014); klassisch Böckenförde (1986); Isensee (1995).

7 In seinem programmatischen Text „Was ist der dritte Stand?“, der eine wichtige Rolle in der französischen Revolution spielte, schrieb er, dass die Verfassungsgesetze das „Werk der verfassungsgebenden Gewalt (pouvoir constituant – der Verf.), nicht aber der von der Verfassung gesetzten Gewalt (pouvoir constitué – der Verf.)“ seien (Sieyès 1975, 167).

In den letzten Jahren haben sich solche populistischen Politikformen zunehmend verbreitet. Dies gilt vor allem für rechtspopulistische Bewegungen. Sie be rufen sich auf ein identitäres und ethnisch geschlossenes Nationalvolk, das sich nicht nur gegen die Eliten oben wendet, sondern vor allem gegen andere schließt. Gegenwärtig fällt auf, dass die rechtspopulistischen Bewegungen, insbesondere in Mittel- und Osteuropa, Strategien einer illiberalen Verfassungstransformation einschlagen (Blokker 2019; Kim 2020; Kovács 2017).

Die Erfolge jüngerer rechtspopulistischer Bewegungen können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch die politische Linke diese Form der Verfassungspolitik bemüht. So ist es in Lateinamerika seit den 1990er Jahren dazu gekommen, dass linke Bewegungen an den Volkswillen appellieren und sich dabei als verfassungspolitische Erneuerungsbewegung verstehen. In der Forschungsliteratur sind diese Entwicklungen seit den 1990er Jahren als „neoconstitucionalismo latinoamericano“ kontextualisiert worden (vgl. v. Bogdandy et al. 2017; Fechner 2017). Hier wuchsen populistische Bewegungen über ihren Oppositionsanspruch hinaus und erlangten Regierungsmacht. Sie setzten Verfassungsreformen in Gang, die kollektive und soziale Rechte der Armen und indigenen Bevölkerungsgruppen stärkten. Schließlich haben sich auch in Europa und den USA unterschiedliche Versuche herausgebildet, sozialdemokratische und linke Parteien zu erneuern – sei es PODEMOS in Spanien, Syriza in Griechenland oder die englische Labour Party –, in deren Mittelpunkt eine Mobilisierung der Volkssouveränität stand (Stavrakakis/Katsambekis 2014; Agustín/Briziarelli 2017; Gerbaudo 2017).

In den Politik- und Sozialwissenschaften wird schon länger daran gearbeitet, mögliche Erklärungen für diese Verbreitung populistischer Politikformen zu entwickeln: Reagieren sie auf Krisen oder Ungleichgewichte in der politischen Repräsentation? Handelt es sich um den Ausdruck neuer kultureller Konflikte? Oder um eine Reaktionsweise auf die wachsende ökonomische Spaltung zwischen Globalisierungsverliererinnen und Globalisierungsgewinnern? Wie auch immer man die Verbreitung populistischer Politikformen erklären mag, ihr charakteristisches Merkmal besteht darin, dass sie an die Volkssouveränität anknüpfen und sie als Widerstands- und Machteroberungsstrategie im Bereich der Gesetzgebung und Ämterverteilung ins Spiel bringen. Das unterscheidet populistische Politikformen erstens von einer regulären Oppositionspolitik, die auf eine andere Gesetzgebung drängt und eine Übernahme der Regierungsgeschäfte anstrebt, zweitens von einer prozeduralen Verfassungspolitik, die sich darauf beschränkt, die konstitutionellen Grundlagen des Gemeinwesens zu reformieren und eine Distanz zur regulären Politik aufrechterhält, sowie drittens von einer Politik sozialer Bewegungen, die die kommunikative Macht der Öffentlichkeit nutzt, um Entscheidungsträger:innen zu beeinflussen. Es handelt sich bei den zeitgenössischen Populismen also *nicht* um eine Politik, die bisher vernachlässigten Themen wieder zu Geltung verhelfen will,

wie in der Öffentlichkeit häufig behauptet wird. Die Pointe populistischer Politikformen besteht vielmehr darin, dass sie die Volkssouveränität wiederherstellen will und sich gerade nicht damit begnügt, einzelne *issues* im Rahmen der schon bestehenden Verfahren wieder zur Geltung zu bringen. Im Gegenteil wird in populistischen Politikformen ein Repräsentationsanspruch auf das Ganze der Volkssouveränität erhoben, die als Gegenmacht und politischer Kampfbegriff positioniert wird.

## 2.2 Politik der Rechte

Eine zweite Form der Verfassungspolitik, die sich in unserer Gegenwart verbreitet, kann als Politik der Rechte bezeichnet werden. Hier beziehen sich Bewegungen auf die Prinzipien der Freiheit und Gleichheit, wie sie insbesondere in den Grundrechten und Menschenrechtserklärungen festgehalten sind. Sie fordern als freie und gleiche Bürger:innen repräsentiert und in die Vollzüge des Gemeinwesens inkludiert zu werden. Tatsächlich lässt sich auch gesellschaftspolitisch seit den 1960er und 1970er Jahren die Tendenz zu einer solchen „Politik der Rechte“ nachverfolgen (vgl. jüngst: Moyn 2018; Wihl 2019): Von der amerikanischen Bürgerrechtsbewegung bis zu den demokratischen Revolutionen in Osteuropa, von den Fachbereichen der Universitäten bis zur Ausrichtung der politischen Bildung in den Schulen hat sich ein rechtezentriertes Demokratieverständnis verbreitet. Es geht davon aus, dass die Freiheit und Gleichheit aller Bürger:innen und ihre gleichberechtigte Inklusion in das Gemeinwesen im Mittelpunkt jeder Politik stehen sollte. Diese rechtezentrierte Politik stellte in den letzten Jahrzehnten auch in der politischen Theorie und Demokratietheorie den Fluchtpunkt dar – sei es unter verfassungspatriotischen oder unter radikaldemokratischen Vorzeichen.<sup>8</sup>

Die jüngst erneuerte Konzeption einer „legitimen Verfassungspolitik“ ist hier von besonderem Interesse, da sie sich scharf von einer populistischen Verfassungspolitik abgrenzt, wie sie oben analysiert wurde (Müller 2016, 21). Folgen wir Jan-Werner Müller, dann zeichnet sich eine legitime Verfassungspolitik dadurch aus, dass sie sich zuerst auf eine Aneignung und Neuinterpretation der Bürgerrechte beruft. Es sei für sie kennzeichnend, dass die Handelnden gerade *keinen exklusiven Repräsentationsanspruch* auf den Volkswillen erheben (wie es in der populistischen Form der Fall ist), sondern eine „*Wir-sind-auch-das-Volk*“-Perspektive einnehmen. Diese „*Wir-auch*“-Perspektive wird sodann in der Geschichte sozialer Konflikte angesiedelt:

---

<sup>8</sup> Vgl. zum Überblick über die eher verfassungspatriotische Ausrichtung Müller (2010), für die radikaldemokratische Lefort (1994); Balibar (2013).

The not so trivial point is that those fighting for inclusion have rarely claimed „We and only we are the people“; on the contrary, they have usually claimed „We are also the people“ [...] Constitutions [...] can ideally facilitate what one might call a chain of claim-making for inclusion (Müller 2017, 601).

Die jeweiligen Bewegungen verstehen sich offenbar selbst so, dass sie nur *einen Teil* und nicht schon selbst das Ganze repräsentieren. Sie eröffnen in dieser Perspektive eine „chain of claim-making for inclusion“, in der immer wieder neue Gruppen das bestehende Verständnis von Freiheit und Gleichheit herausfordern, um letztlich eine Inklusion bisher vernachlässigter, übergangener sozialer Gruppen oder Anliegen zu erreichen. Dies führt, darauf weist Müller ebenso hin, dazu, dass sich nicht nur „neue“ Gruppen in das bestehende Selbstverständnis des Gemeinwesens einreihen; vielmehr kann sich auch das allgemeine Verständnis von Freiheit und Gleichheit im Zuge der Konflikte sehr grundlegend wandeln (Müller 2016, 21).

In diesen Einlassungen werden schon einige Probleme einer solchen bürger-schaftlichen Politik deutlich. Denn es ist fraglich, ob die paradigmatischen Fälle – wie die amerikanische Bürgerrechtsbewegung oder zivilgesellschaftliche Demokratiebewegungen – tatsächlich ohne anmaßende *pars-pro-toto*-Gesten ausgekommen wären und sich auf individual- und gruppenrechtliche Ansprüche beschränkt hätten. Schließlich wiesen die neuen sozialen Bewegungen auch radikalere Strömungen auf, die anmaßend und disruptiv vorgingen – seien es die Black Panther im Falle der Bürgerrechtsbewegung, der Differenzfeminismus im Falle der Frauenbewegung und die nationalen Befreiungsbewegungen des Globalen Südens in den Konflikten um die Dekolonialisierung der Welt.<sup>9</sup>

In der Gegenwart kann man tatsächlich feststellen, dass eine Vielzahl aktueller Kontroversen wie beispielsweise die Auseinandersetzungen um Diskriminierungserfahrungen davon gekennzeichnet sind, dass die dort handelnden Akteure eine solche „Wir-auch“-Perspektive einnehmen. Sie beziehen sich auf Bürger- und Menschenrechte, um Repräsentation, Inklusion oder eine Veränderung im bestehenden Verständnis von Freiheit und Gleichheit einzufordern. Dabei bleibt umstritten, wie und auf welche Weise sich dieses Verständnis zu verändern hätte, und es werden unterschiedliche Strategien der Annäherung eingeschlagen. Sie reichen vom Abbau von Privilegien bisher bevorteilter sozialer Gruppen bis hin zu Mitteln des zivilen Ungehorsams (Schubert/Schwartz 2021). Diese Form der Verfassungspolitik wird jedoch nicht nur von jüngeren Bewegungen eher liberalen und linken Zuschnitts bemüht, wie sich die Autor:innen in der Demokratietheorie sich dies vorstellen. Sowohl in der sogenannten neuen Rechten als auch in allerlei querliegenden Bewegungen, die sich einer Zuordnung traditioneller politischer Richtun-

---

<sup>9</sup> Zur holistischen Struktur antikolonialer Konflikte etwa Fanon (2015).

gen entziehen wollen, ist zwischenzeitlich eine eigene Politik der Rechte zu beobachten. Dort wird insbesondere eine libertäre Interpretation der Grund- und Menschenrechte mobilisiert, wonach der Staat verpflichtet sei, die vor-politisch und vor-sozial verstandene Freiheit der Einzelnen – von Waffenbesitz, Freifahrt auf der Autobahn und Dieselverbrauch bis hin zur privaten Impfentscheidung – zu schützen.

So hat schon eine wichtige Vordenkerin der amerikanischen Tea-Party-Bewegung, die Verfassungsjuristin Elizabeth Price Foley, in einer frühen Programmschrift die Eckpunkte eines solchen neolibertären Programms für die USA ausgearbeitet. Dabei wird angenommen, dass im Moment der amerikanischen Verfassungsgebung ein bestehendes Set an natürlichen Freiheitsrechten gegen den Staat konstitutionalisiert worden sei. Die Politik und (Verfassungs-)Rechtsprechung hätten wiederum den Auftrag, genau dieses Set in seiner Substanz zu schützen. Diese – in der Verfassungstheorie als Originalismus bezeichnete Position – beschreibt Foley wie folgt:

Die Anhänger der Tea-Party glauben, dass der beste Weg, um den Sinn der Verfassung zu erhalten, darin besteht, sie auf eine ‚originalistische Weise‘ zu interpretieren. Wenn man mit der Sprache der Verfassung konfrontiert ist, die Gegenstand unterschiedlicher Interpretationen ist [...], dann ist die beste Interpretation diejenige, die am ehesten zum Sinn passt, den die Amerikaner ihr zugeschrieben haben, die die Sprache der Verfassung ursprünglich ratifiziert haben (Foley 2012, 169).<sup>10</sup>

Die Tea Party strebt die Rückkehr zu den Prinzipien eines *limited government* als einer begrenzten Regierung an, die die unveräußerlichen und als ursprünglich angesehenen Rechte einer rückwirkend figurierten Gründergemeinschaft weißer Amerikaner schützt. In einer umfangreichen empirischen Untersuchung zu den jüngeren, oft aber eben nicht immer rechten, in jedem Fall aber querliegenden sozialen Bewegungen haben Oliver Nachtwey und Carolin Amlinger die Rolle einer neolibertären Verfassungspolitik analysiert. Sie beobachten eine „Rebellion im Namen von Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung“ (Amlinger/Nachtwey 2022, 174). Deren zentrale Triebfeder besteht in einem spezifischen Verständnis von Freiheitsrechten, die mit großem Pathos gegen staatliche Politik, Rücksichtnahmen im gesellschaftlichen Zusammenleben oder die Rechtsansprüche anderer sozialer Gruppen positioniert werden. Die Studie diagnostiziert ein „verdinglichtes“ Freiheitsverständnis, das durch ein „individuelles Verdrängen der Abhängigkeit von gesellschaftlichen Institutionen“ angetrieben ist (Amlinger/Nachtwey 2022, 89).

---

<sup>10</sup> Zur Rolle des Originalismus in der Verfassungsinterpretation Haltern (1998, 245–249); vgl. zu den Konturen eines solchen „autoritären Liberalismus“ klassisch Heller (1992 [1933]).

Freiheit besteht nicht in einem sozialen Verhältnis, sondern wird als Eigentum des Individuums modelliert, das stets gegen Angriffe von anderen – seien es Mitbürger:innen oder staatliche Institutionen – verteidigt werden muss.

## 2.3 Die Zukunft der Gattung: Ökologisierung als reflexive Verfassungspolitik

Schließlich ist eine dritte Form der Verfassungspolitik zu beobachten. In den letzten Jahren wurde zunehmend darum gerungen, wie natürliche Umwelten und Ökosysteme im Konstitutionalismus repräsentiert, d.h. anwesend gemacht werden können, obwohl sie nicht selbst politisch partizipieren können. In der Rechts- und Verfassungstheorie wird schon länger geprüft, ob nicht nur Menschen, sondern auch natürliche Entitäten wie Bäume, Flüsse oder das Klima einen rechtlichen Status erhalten sollten, und wie politische Entscheidungen an ihren Erhalt zu binden seien (Acosta/Martínez 2009; Fischer-Lescano 2018). Die Vorschläge reichen von einer ökologischen Auslegung bestehender Rechtsbegriffe bis hin zu einer Revolutionierung des bisherigen Verfassungsverständnisses im Lichte der Herausforderungen, die uns die Klima- und Umweltforschung seit Jahren nahelegt. Nicht zuletzt wirkt eine weltweit vernetzte Umweltbewegung auf eine solche reflexive Veränderung des Konstitutionalismus hin. Sie fordert, dass infolge der wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Klimawandel eine fundamentale Neuordnung der gesellschaftlichen Gesamtverfassung zwingend wird, und beginnt damit, entsprechende konstitutionelle Veränderungen bis hin zu Klagestrategien zu verfolgen.

Diese Kontroversen sind so einzuordnen, dass es sich um eine Verfassungspolitik handelt, in der die Reflexivität der Verfassung erneuert wird. Gerade die Verfassungssoziologie und Theorien der Gesellschaftsverfassung haben immer wieder darauf hingewiesen, dass in der Verfassung nicht nur das Verhältnis der Bürger:innen untereinander oder das Verhältnis von Bürger:innen und öffentlichen Institutionen geregelt sind; vielmehr regulieren Verfassungen auf einer höherrangigen Ebene das Verhältnis unterschiedlicher Sozialsysteme (vgl. Teubner 2013; Blokker/Thornhill 2017). Dies gilt insbesondere für die Entwicklung des Konstitutionalismus im 20. Jahrhundert: Seit dem Ende des Ersten Weltkriegs und den unterschiedlichen Anläufen für eine demokratische Konstitutionalisierung wurde die Verfassung zunehmend als Gesellschaftsverfassung ausgedeutet, die sich über den Bereich der Politik und des Rechts in andere gesellschaftliche Teilbereiche erstreckt – sei es, dass sie als Wirtschaftsverfassung die Ökonomie konstitutionalisiert, als Sozialverfassung die Grundzüge der Sozialstaatlichkeit festhält, oder als

Arbeitsverfassung die Koalitionsfreiheit im Verhältnis von Kapital und Arbeit regelt.<sup>11</sup>

Die Ökologisierung des Konstitutionalismus stellt einen weiteren Entwicklungsschritt dar, der nicht nur das Verhältnis von sozialen Systemen untereinander, sondern auch von Sozial- und natürlichen Ökosystemen adressiert. Bisher zeichnen sich zwei Tendenzen ab. In einer ersten Tendenz beginnen Gerichte damit, bestehende Verfassungsnormen im Lichte der gegenwärtigen ökologischen Herausforderungen auszulegen. Ein naheliegendes Beispiel ist der Beschluss des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021, gemeinhin als Fridays-for-Future-Urteil bezeichnet. Hier hatte das BVerfG festgehalten, dass „eine Schutzwicht des Staates“ vorliege, die sich auch auf „zukünftige Generationen“ erstrecke, um „Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen“ (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats, Ls. 1). Insgesamt bestehe die Pflicht, „mit den natürlichen Lebensgrundlagen so sorgsam umzugehen und sie der Nachwelt in solchem Zustand zu hinterlassen, dass nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radikaler eigener Enthaltsamkeit weiter bewahren könnten“ (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats, Ls. 2e). Darüber hinaus liegen international Gerichtsurteile vor, die noch grundlegender ansetzen und über den Schutz der Rechte zukünftiger Generationen hinausgehen. Sie weiten den Status der Rechtspersönlichkeit auf natürliche Entitäten, wie Flüsse, Wälder oder das Klima aus und sprechen ihnen Eigenrechte zu. So etwa ein Urteil des kolumbianischen Obersten Gerichtshofs, der Teilen des Amazonas einen Rechtsstatus verlieh, eines neuseeländischen Gerichts, das dem Whanganui-Fluss Eigenrechte zusprach, oder der indische High Court of Uttarakhand at Nainital, der in seinem Urteil die beiden Flüsse Ganges und Yamuna als eigenständige Rechtspersonen konzipierte (vgl. Boyd 2018).

Eine zweite Tendenz besteht in einer ökologischen Revolutionierung des Konstitutionalismus, d. h. einer neuen ökologisch orientierten Verfassungsgebung, die auch neue Rechtsbegriffe enthält. Das einschlägige Beispiel ist die neue Verfassung des Landes Ecuador aus dem Jahr 2008 (Gutmann 2021). Hier werden in einem besonderen Abschnitt (Kap. 7, Art. 71–74) eigene Rechte der Natur („pacha mama“) definiert, die staatliches Handeln an den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen – „die Aufrechterhaltung und Regenerierung von Reproduktionszyklen, Struktur, Funktionen und Evolutionsprozesse“ – binden sollen. Insgesamt wird darauf hingewiesen, dass es über die „Ergänzung“ oder ein „Fine-Tuning“ bestehender Rechtsbegriffe hinaus angezeigt ist, die „rechtliche Kartographie zu verändern“ und neue „Begriffe und Beziehungen zwischen ihnen“ einzuführen (Vinuales 2018, 25).

---

<sup>11</sup> Klassisch für die Diskussion um die Arbeits- und Sozialverfassung im Hinblick auf die Weimarer Verfassung und das Grundgesetz Sinzheimer (1927); Abendroth (2008).

Diese ökologische Verfassungspolitik, die schon dabei ist, sich weltweit zu verbreiten, kann als reflexive Verfassungspolitik begriffen werden, die in die gesellschaftliche Gesamtverfassung neben den sozialen auch die natürlichen Ökosysteme einbezieht.<sup>12</sup>

### 3 Kräftemessen in Stellungskonflikten? Zur Austragung verfassungspolitischer Konflikte

Halten wir also fest, dass in unserer Gegenwart drei Formen der Verfassungspolitik zu unterscheiden sind. Wie erläutert wurde, sind sie nicht vollständig auf einzelne Ideologien oder politische Richtungen festgelegt, sondern auch innerhalb der jeweiligen Formen umkämpft. Nun liegt es sowohl in der Demokratie- und Verfassungstheorie als auch in der gesellschaftspolitischen Praxis nahe, auf diese Konflikte im Sinne eines übergreifenden, langanhaltenden Stellungskonfliktes zugreifen. Die Annahme ist dabei, dass es sich nicht um umkämpfte Formen der Verfassungspolitik handelt, sondern jeweils um spezifische Ideologien, die sich gegenüberstehen. Besonders deutlich wird dies im Wechselspiel aus Populismus und Antipopulismus. Hier wird vertreten, dass der Populismus gerade keine Politikform darstelle, sondern eine regressive Ideologie, die es zu bekämpfen gelte. So argumentiert etwa der ehemalige Bundesverfassungsrichter Andreas Voßkuhle: „Wer die Demokratie verteidigen will, sollte populistische Verhaltensweisen daher offen benennen und bekämpfen“ (Voßkuhle 2018, 121).<sup>13</sup> Im nächsten Schritt wird dann geschlussfolgert, dass ein kategorischer Antipopulismus erforderlich sei, der sich besonders vehement auf eine liberale Politik der Rechte stützt. Zwar erfahren wir wenig über praktische Strategien im Umgang mit der populistischen Gefahr; aber es scheint die Annahme vorzuuherrschen, man könne sie wie in einem „Armdrücken“ niederringen. Viele der zeitgenössischen Verteidiger:innen eines demokratisch-inklusiven Populismus vertreten wiederum das genaue Gegenteil. Sie nehmen an, dass eine populistische Verfassungspolitik immer die grundsätzliche „royal road“ darstelle, um eine Demokratisierung herbeizuführen (Laclau 2005, 67; vgl. auch McCormick 2001; Vergara 2020). Von reflexiver Seite – etwa aus der Transformations-, Ökologie- und Nachhaltigkeitsforschung – wird dann jedoch

---

12 Perspektivisch werden sich die Konflikte um die Repräsentation und Berücksichtigung nichtmenschlicher Entitäten ebenso auf den Bereich der Digitalisierung, dort insbesondere auf die Rolle von Robotern und Aktanten ausweiten, vgl. dazu Müller-Mall (2020).

13 Für populismuskritische Positionen, die auf die Unvereinbarkeit mit einem liberalen Demokratieverständnis hinweisen, Urbinati (2019); Rosanvallon (2014); kritisch Jörke/Selk (2017).

immer wieder nachdrücklich darauf hingewiesen, dass beides – Populismus und die Verteidigung der liberalen Demokratie – nicht weit genug reicht. Aus dieser Perspektive greift sowohl die Grammatik der Volkssouveränität als auch die der Bürgerrechte zu kurz. Ein vollständiger Neuanlauf des Konstitutionalismus scheint geboten, um die Zukunft der Gattung zu sichern (vgl. der Überblick bei Boysen 2021, 91–107).

In dieser Ausgangslage prallen sehr unterschiedliche Verständnisse der konstitutionellen Ordnung aufeinander. Dabei ist fraglich, ob sich so Entwicklungsdynamiken erschließen lassen, wie sie in verfassungspolitischen Konflikten wirksam sind. Die einschlägigen Studien zur Evolution des Konstitutionalismus weisen jedenfalls eindrucksvoll darauf hin, dass Szenarien der „Entgegensezung“ alleine nicht geeignet sind, um die Konfliktverläufe zu erhellen.<sup>14</sup>

Zunächst ist festzuhalten, dass die jeweiligen Formen der Verfassungspolitik nicht nur spezifische normative Lesarten, sondern ebenso spezifische *Funktionen* des Konstitutionalismus mobilisieren.<sup>15</sup> Die jeweiligen Formen sind nicht einzig die Folge geschickter Ideenunternehmerschaft – sei es von Populist:innen unterschiedlichster Couleur, von freiheitsliebenden Bürgerrechtler:innen oder von überzeugten Ökolog:innen –, sondern lassen sich in funktionaler Hinsicht kontextualisieren. So kann die populistische Verfassungspolitik so verstanden werden, dass sie eine praktische Gegenmachtfunktion übernimmt. Sie präsentiert sich – wie verzerrt auch immer – als Antwort auf das Problem, wie kollektive Handlungsfähigkeit, Kontrolle und Selbstwirksamkeit in einer zunehmend komplexen Welt noch erreicht werden können. Die rechtezentrierte Verfassungspolitik behandelt Inklusions- und Selbstbestimmungsfragen; die reflexive Verfassungspolitik wiederum adressiert die übergreifende Regulationsweise von sozialen und ökologischen Systemen. Da die jeweiligen Verfassungspolitiken auf je spezifische Probleme antworten, stellt sich eine Inkommensurabilität ein: Der Populismus antwortet nicht auf das Problem der Rechte, die reflexive Verfassungspolitik wiederum nicht auf das Problem der Volkssouveränität sowie der Individualrechte. Trifft diese Betrachtung zu, kann eine aussichtsreiche Behandlung der Konfliktlagen nicht darin bestehen, extern auf jeweils andere Funktionskreise der Verfassung hinzuweisen. Wer die Rolle kollektiver Gegenmacht für problematisch erachtet, wird sich nicht von individualrechtlichen Verfassungsverständnissen überzeugen lassen. Für wen wiederum individuelle Rechte zentral sind, für den oder die stellt sich das Problem kollektiver Handlungsfähigkeit nicht vorrangig. Wer sich um die Zukunft

---

14 Brunkhorst (2014); Ackerman (2019); Thornhill (2011); Luhmann (1995).

15 Zur Traditionslinie funktionaler Betrachtungen der Verfassung Thornhill (2011, 8–19); klassisch Neumann (1957 [1937]).

der Gattung sorgt, der oder die fragt nicht zuerst danach, ob Politiker:innen immer wieder Wahlen gewinnen müssen, um sich zu legitimieren, sondern bezieht sich auf wissenschaftliche Studien.

Wie auch immer man diese Fäden weiterspinnt, ein bloßes Entgegensetzen verkennt, dass nicht nur unterschiedliche Interpretationsweisen der Verfassung aufeinanderprallen, sondern unterschiedliche Problemlösungsmechanismen in der Verfassung verknüpft sind. Damit stellt sich eher die Frage, wie *Alternativen innerhalb der jeweiligen Funktionen* aussehen könnten. In den Sozialwissenschaften werden solche alternativen Problemlösungen gemeinhin unter dem Gesichtspunkt funktionaler Äquivalenz diskutiert. Demnach besteht die Pointe einer Kritik sozialer Institutionen darin, dass sie als Problemlösungszusammenhänge analysiert werden. Dabei wird die „Relation von Problem und Problemlösung“ nicht „um ihrer selbst willen erfasst; sie dient vielmehr als Leitfaden der Frage nach anderen Möglichkeiten, als Leitfaden der Suche nach funktionalen Äquivalenten“ (Luhmann 1984, 84).<sup>16</sup> Bei einer Kritik geht es in diesem Sinne um den Nachweis, dass bestehende Spielarten der Problemlösung defizient sind oder scheitern und auf dieser Grundlage alternative Möglichkeiten ins Blickfeld rücken. Insofern ist es folgenreich, den Standpunkt funktionaler Äquivalenz einzunehmen, denn hier wird eine immanente Kritik durchgeführt. Sie evaluiert die jeweiligen Institutionen nicht entlang externer Standards, sondern nutzt die schon in den Institutionen verkörperten Funktionen, um die jeweilige Kritik anzuleiten und mögliche (auch radikale) Alternativen auszuloten.<sup>17</sup> In der Verfassungstheorie sind solche Überlegungen bisher vor allem im Hinblick auf den Formwandel der Demokratie im Zuge der Globalisierung genutzt worden: Hier wurde ausführlich untersucht, inwieweit Äquivalente vorliegen, die bestimmte Funktionen der Politisierung, wie sie im nationalstaatlichen Rahmen eingerichtet waren, sich in neuen Formen, insbesondere durch Spielarten der Kontestation oder des Protestes in inter- und transnationalen Institutionen verwirklichen (Horst 2013; Möller 2018).

Übernimmt man diese Perspektive, verändert sich zunächst der Modus der Konfliktaustragung – denn es stellt sich nicht mehr nur die Frage, wie die jeweils andere Seite normativ zurückzuweisen ist, sondern es stellt sich ein doppeltes Problem: Einerseits gilt es zu klären, wie ein alternativer Umgang mit den zugrundeliegenden Problemen der jeweiligen Verfassungspolitik aussehen könnte. Andererseits scheint es in der Konfliktaustragung aussichtsreicher zu sein, sich auf ein „Aushebeln“ der Gegenseite zu fokussieren, statt wie in einem „Armdrücken“

---

16 Grundsätzlich zu funktionaler Äquivalenz Knudsen (2011); Möller/Siri (2023).

17 Zur Unterscheidung der Kritikformen Jaeggi (2014, 261–276).

vorzugehen. In allen drei Formen der Verfassungspolitik wären jedenfalls funktional-äquivalente Problemlösungsstrategien aufzuzeigen:

Es gilt, die kollektive Wirksamkeitsdimension der Verfassung zu erneuern, ohne in autoritäre Politik zu verfallen. Die Volkssouveränität, das Populäre und die Elitenkritik müssen nicht *ab initio* der neuen Rechten überlassen werden; vielmehr ist es an den anderen politischen Kräften, dieses Terrain bewusst anzueignen und mit eigenen Politikansätzen zu füllen, und zwar insbesondere mit solchen, die geeignet sind, kollektive Wirksamkeit und Handlungsfähigkeit zu stiften.

Im Bereich der Rechte geht es darum, die Freiheit zu sichern, ohne sich verdinglichend um bestimmte soziale Gruppen und ihre Ansprüche zu verhärten. Statt nur das Kollektive gegen die Freiheit zu stellen, scheint es aussichtsreicher, die zugrundeliegenden Ansprüche an Freiheit und Gleichberechtigung aufzunehmen. Insbesondere wurde in den letzten Jahren in neorepublikanischen Freiheitstheorien ein gleichsam machtkritisches wie sozial-relationales Freiheitsverständnis ausgearbeitet, das identitäre Verhärtungen umgeht und an das angeknüpft werden könnte (Schink 2019).

In reflexiver Hinsicht muss die Erneuerung der Sozial- und Umweltdimension nicht nur von wissenschaftlichen Expert:innen und Gerichten angeleitet werden. Es gilt, die Reflexionsprozesse auf eine Weise zu organisieren, die sie sich für das praktische Wissen der Gesellschaft und ihre Partizipation offenhält. Die vielfältigen Bemühungen um ein „reflexives Recht“, die einst im Kontext einer Demokratisierung der Industriegesellschaft ausgearbeitet wurden (Wiethölter 2014 [1984]), geben wenigstens einige Hinweise, wie rechtliche und politische Verfahren so auszurichten sind, dass gesellschaftliche Wissensressourcen einfließen können.

Freilich kann diese Suche nach funktionalen Äquivalenten hier nur grob angedeutet werden. Entscheidend bleibt die Verschiebung der Fragerichtung und eine damit zusammenhängende Flexibilisierung der jeweiligen Verfassungspolitik – weg von der Entgegensetzung wahlweise populistischer, liberaler oder ökologischer Vokabulare – und hin zu einer funktional ausgerichteten Betrachtung.

Nicht zuletzt wäre so angemessener auf die jeweiligen Bewegungsdynamiken des Konstitutionalismus zu reagieren. Aus den vielfältigen Studien zu seiner Geschichte lernen wir nicht nur, dass Verfassungen unterschiedliche Funktionen übernehmen, sondern ebenso, dass sich der Verfassungswandel nicht durch den Hinweis auf langanhaltende Stellungskonflikte erschließen lässt: Verfassungsreformen, Verfassungsrevolutionen und Verfassungserneuerungen haben sich in vielen Fällen nicht ausschließlich durch Stellungskonflikte ergeben, in der eine Seite „ihre“ jeweilige Verfassungspolitik gegen die andere Seite – „armdrückend“ – durchgesetzt hätte. Sie waren in der Regel durch abrupte Bewegungswechsel, das Umfunktionieren bestehender Institutionen sowie durch unvorhersehbare Wendungen gekennzeichnet – sei es die plötzliche Nutzung der royalistischen *parle-*

ments für revolutionäre Ziele in der französischen Revolution (Skocpol 1979, 62) oder die Umkehr des wirtschaftlichen „commerce clause“ der amerikanischen Verfassungen von einem staatlichen Interventionsverbot zu einem Interventionsgebot im Rahmen des „New Deal“ der 1930er Jahre (Brunkhorst 2014, 403–408; Ackerman 1998, 256–267). Oft waren es schwer vorhersehbare Gelegenheitsfenster und Akteurskonstellationen, die den Ausgangspunkt für Umwälzungen bildeten – sich für diese Bewegungswechsel offenzuhalten, bleibt eine zentrale Herausforderung für transformative Strategien.

## 4 Preaching to the converted?

Insgesamt lässt sich somit festhalten, dass in der großen Transformation weniger eine Dekonstitutionalisierung zu beobachten ist als die Rückkehr von verfassungspolitischen Konflikten. Dabei sind drei Formen der Verfassungspolitik – eine populistische, eine rechtezentrierte und eine reflexive – zu unterscheiden, die sowohl in der Verfassungs- und Demokratietheorie als auch in der gesellschaftspolitischen Praxis ihren Rückhalt finden. Sie knüpfen jeweils an spezifische Funktionen des Konstitutionalismus an, nämlich im Hinblick auf kollektive Handlungsfähigkeit, auf die Sicherung von Inklusion und individueller wie gruppenspezifischer Freiheit sowie im Hinblick auf die Kopplung sozialer und ökologischer Systeme. Schließlich wurde aufgezeigt, dass aktuelle verfassungspolitische Konflikte zwar zunächst als Stellungskonflikte erscheinen und von den jeweils handelnden Akteuren auch so verstanden werden. Dadurch aber, so die These, besteht die Gefahr einer allzu statischen Modellierung der Konfliktlagen. Dies ist problematisch, weil daraus ein Zugriff hervorgeht, der einerseits die spezifischen Bewegungsdynamiken des Konstitutionalismus verkennt und andererseits dazu neigt, in ein *preaching to the converted* zu münden – ein Predigen an die jeweils eigene, schon überzeugte *community*, das die Stellungen der jeweils anderen Seite weder erreicht noch aussichtsreich verändert. Die Suche nach funktionalen Äquivalenten könnte eher als Ausgangspunkt dienen, um Spielräume für eine Verfassungspolitik zu erschließen, die den Krisentendenzen unserer Zeit aussichtsreich begegnet und dazu beiträgt, sie zu überwinden.

## Literatur

- Abendroth, Wolfgang. 2008. „Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (1954)“. In *Gesammelte Schriften*, Bd. 2, hrsg. von Wolfgang Abendroth, 338–357. Hannover: Offizin-Verlag.

- Ackerman, Bruce. 1998. *We the People*. Bd. 2: *Transformations*. Cambridge/London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Ackerman, Bruce. 2019. *Revolutionary Constitutions. Charismatic Leadership and the Rule of Law*. Cambridge/London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Acosta, Alberto und Esperanza Martínez. 2009. *Derechos de la Naturaleza: El futuro es ahora*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Agustín, Oscar García und Marco Briziarelli, Hrsg. 2017. *Podemos and the New Political Cycle: Left-Wing Populism and Anti-Establishment Politics*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Amlinger, Carolin und Oliver Nachtwey. 2022. *Gekränkter Freiheit. Aspekte des libertären Autoritarismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Balibar, Etienne. 2013. „On the Politics of Human Rights“. *Constellations* 20 (1): 18–26.
- Blokker, Paul. 2019. „Populism as a Constitutional Project“. *Journal of International Constitutional Law* 17 (2): 536–553.
- Blokker, Paul und Chris Thornhill, Hrsg. 2017. *Sociological Constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang. 1986. *Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes. Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts*. Frankfurt am Main: Metzner.
- Bogdandy, Armin von, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Mariela Morales Antoniazzi, Flavia Piovesan und Ximena Soley. 2017. *Transformative Constitutionalism in Latin America: The Emergence of a New Ius Commune*. Oxford: Oxford University Press.
- Boyd, David R. 2018. „Recognizing the Rights of Nature – Lofty Rhetoric or Legal Revolution?“ *Natural Resources & Environment* 32 (4): 13–17.
- Boysen, Sigrid. 2021. *Die postkoloniale Konstellation – Natürliche Ressourcen und das Völkerrecht der Moderne*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Brunkhorst, Hauke. 2014. *Critical Theory of Legal Revolutions*. London/New York: Bloomsbury Academic.
- Canovan, Margaret. 1999. „Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy“. *Political Studies* 47 (1): 2–16.
- De Cleen, Benjamin, Benjamin Moffitt, Panos Panayotou und Yannis Stavrakakis. 2019. „The Potentials and Difficulties of Transnational Populism: The Case of the Democracy in Europe Movement 2025 (DiEM25)“. *Political Studies* 68 (1): 146–166. DOI: 10.1177/0032321719847576.
- Fanon, Frantz. 2015. *Die Verdammten dieser Erde (1961)*. Berlin: Suhrkamp.
- Fechner, Heiner. 2017. *Emanzipatorischer Rechtsstaat. Von der Rule of Law zum transformatorischen Konstitutionalismus*. Baden-Baden: Nomos.
- Fischer-Lescano, Andreas. 2018. „Natur als Rechtsperson. Konstellationen der Stellvertretung im Recht“. *Zeitschrift für Umweltpolitik* 4: 205–216.
- Foley, Elizabeth Price. 2012. *The Tea Party. Three Principles*. New York: Cambridge University Press.
- Frankenberg, Günter. 2020. *Autoritarismus – Verfassungstheoretische Perspektiven*. Berlin: Suhrkamp.
- Gerbaudo, Paolo. 2017. *The Mask and the Flag. Populism, Citizenship and Global Protest*. Oxford: Oxford University Press.
- Gutmann, Andreas. 2021. *Hybride Rechtssubjektivität. Die Rechte der „Natur oder Pacha Mama“ in der ecuadorianischen Verfassung von 2008*. Baden-Baden: Nomos.
- Haltern, Ulrich. 1998. *Verfassungsgerichtsbarkeit, Demokratie und Mißtrauen*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Heller, Hermann. 1992 [1933]. „Autoritärer Liberalismus“. In *Gesammelte Schriften*, Bd. 2, 643–653. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hermet, Guy. 2001. *Les Populismes dans le monde. Une histoire sociologique (XIXe–XXe siècle)*. Paris: Fayard.

- Horst, Johan. 2013. „Politiken der Entparadoxierung. Versuch einer Bestimmung des Politischen in der funktional ausdifferenzierten Weltgesellschaft“. In *Kritische Systemtheorie. Zur Evolution einer normativen Theorie*, hrsg. von Marc Amstutz und Andreas Fischer-Lescano, 193–217. Bielefeld: Transcript.
- Isensee, Josef. 1995. *Das Volk als Grund der Verfassung. Mythos und Relevanz der Lehre von der verfassunggebenden Gewalt*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Jaeggi, Rahel. 2014. *Kritik von Lebensformen*. Berlin: Suhrkamp.
- Jörke, Dirk und Veith Selk. 2017. *Theorien des Populismus zur Einführung*. Hamburg: Junius.
- Kalyvas, Andreas. 2005. „Popular Sovereignty, Democracy, and the Constituent Power“. *Constellations* 12 (2): 224–244.
- Kim, Seongcheol. 2020. „... Because the Homeland Cannot Be in Opposition: Analysing the Discourses of Fidesz and Law and Justice (PiS) from Opposition to Power“. *East European Politics* 37 (2): 332–351. DOI: 10.1080/21599165.2020.1791094.
- Knudsen, Morten. 2011. „Surprised by Method – Functional Method and Systems Theory“. *Historical Social Research* 36 (1): 124–142.
- Kovács, Kriszta 2017. „The Rise of an Ethnocultural Constitutional Identity in the Jurisprudence of the East Central European Courts“. *German Law Journal* 18 (7): 1703–1720.
- Kramer, Larry D. 2004. *The People Themselves. Popular Constitutionalism and Judicial Review*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Laclau, Ernesto. 2005. *On Populist Reason*. London/New York: Verso.
- Landau, David. 2013. „Abusive Constitutionalism“. *UC Davis Law Review* 47 (1): 189–260.
- Lefort, Claude. 1994. „Droit de l'homme et politique“. In *L'invention démocratique*, hrsg. von Claude Lefort, 45–83. Paris: Fayard.
- Loughlin, Martin. 2014. „The Concept of Constituent Power“. *European Journal of Political Theory* 13 (2): 218–237.
- Luhmann, Niklas. 1984. *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas. 1990. „Die Verfassung als evolutionäre Errungenschaft“. *Rechtshistorisches Journal* 9 (1): 176–220.
- Luhmann, Niklas. 1995. „Metamorphosen des Staates“. In *Gesellschaftsstruktur und Semantik. Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft*, hrsg. von Niklas Luhmann, 101–137. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Lührmann, Anna und Staffan I. Lindberg. 2019. „A Third Wave of Autocratization Is Here: What Is New about It?“ *Democratization* 26 (7): 1095–1113. DOI: 10.1080/13510347.2019.1582029.
- McCormick, John P. 2001. „Machiavellian Democracy: Controlling Elites with Ferocious Populism“. *The American Political Science Review* 95 (2): 297–313.
- Möller, Kolja. 2018. „From Constituent to Destituent Power Beyond the State“. *Transnational Legal Theory* 9 (1): 32–55. DOI: 10.1080/20414005.2018.1425810.
- Möller, Kolja. 2020. *Volksaufstand und Katzenjammer. Zur Geschichte des Populismus*. Berlin: Wagenbach.
- Möller, Kolja und Jasmin Siri. 2023. „Niklas Luhmann and Critical Systems Theory“. In *The Anthem Companion to Niklas Luhmann*, hrsg. von Ralf Rogowski, 141–154. London/New York: Anthem Press.
- Möllers, Christoph. 2009. „Verfassunggebende Gewalt–Verfassung–Konstitutionalisierung“. In *Europäisches Verfassungsrecht*, hrsg. von Armin von Bogdandy und Jürgen Bast, 227–277. Heidelberg: Springer.

- Moyn, Samuel. 2018. *Not Enough. Human Rights in an Unequal World*. London/Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Müller, Jan-Werner. 2010. *Verfassungspatriotismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Müller, Jan-Werner. 2016. *Was ist Populismus?* Berlin: Suhrkamp.
- Müller, Jan-Werner. 2017. „Populism and Constitutionalism“. In *The Oxford Handbook of Populism*, hrsg. von Cristóbal Rovira Kaltwasser, Paul Taggart, Paulina Ochoa Espejo und Pierre Ostiguy, 590–606. Oxford: Oxford University Press.
- Müller-Mall, Sabine. 2020. *Freiheit und Kalkül. Die Politik der Algorithmen*. Ditzingen: Reclam.
- Neumann, Franz L. 1957 [1937]. „The Change in the Function of Law in Modern Society“. In *The Democratic and the Authoritarian State: Essays in Political and Legal Theory*, hrsg. von Franz L. Neumann, 22–68. New York: Free Press.
- Petersmann, Ernst-Ulrich. 2021. „The WTO Legal and Dispute Settlement Systems in Times of Global Governance Crises“. In *A New Global Economic Order*, hrsg. von Jui Cheng-Chia, 84–118, Leiden: Brill.
- Preuss, Ulrich K. 1994. „Der Begriff der Verfassung und ihre Beziehung zur Politik“. In *Zum Begriff der Verfassung. Die Ordnung des Politischen*, hrsg. von Ulrich K. Preuss, 7–36. Frankfurt am Main: Fischer.
- Rosanvallon, Pierre. 2014. „Penser le populisme“. In *Peuples et Populismes*, hrsg. von Catherine Colliot-Thélène und Florian Guénard, 27–42. Paris: PUF.
- Rosanvallon, Pierre. 2020. *Le Siècle du Populisme*. Paris: Seuil.
- Rubinelli, Lucia. 2020. *Constituent Power: A History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scheppelle, Kim Lane. 2018. „Autocratic Legalism“. *University of Chicago Law Review* 85 (2): 545–583.
- Schink, Philipp. 2019. *Grundrisse der Freiheit*. Frankfurt am Main: Campus.
- Schubert, Karsten und Helge Schwiertz. 2021. „Konstruktivistische Identitätspolitik“. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 31 (4): 565–593. DOI: 10.1007/s41358-021-00291-2.
- Schwöbel, Christine E. J. 2010. „Situating the Debate on Global Constitutionalism“. *International Journal of Constitutional Law* 8 (3): 611–635.
- Sieyès, Emmanuel-Joseph. 1975. „Was ist der dritte Stand?“ In Emmanuel Joseph Sieyès: *Politische Schriften. 1788–1790*, hrsg. von Eberhard Schmitt und Rolf Reichardt, 117–195. Darmstadt/Neuwied: Luchterhand.
- Sinzheimer, Hugo. 1927. *Grundzüge des Arbeitsrechts*. Jena: Gustav Fischer.
- Skocpol, Theda. 1979. *States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stavrakakis, Yannis und Giorgos Katsambekis. 2014. „Left-Wing Populism in the European Periphery: The Case of SYRIZA“. *Journal of Political Ideologies* 19 (2): 119–142.
- Teubner, Gunther. 2013. „The Project of Constitutional Sociology: Irritating Nation State Constitutionalism“. *Transnational Legal Theory* 4 (1): 44–58.
- Thornhill, Chris. 2011. *A Sociology of Constitutions: Constitutions and State Legitimacy in Historical-Sociological Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Urbinati, Nadia. 2019. *Me the People: How Populism Transforms Democracy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Vergara, Camila. 2020. „Populism as Plebeian Politics: Inequality, Domination, and Popular Empowerment“. *Journal of Political Philosophy* 28 (2): 222–246.
- Vinuales, Jorge E. 2018. *The Organisation of the Anthropocene in Our Hands?* Leiden/Boston: Brill.
- Voßkuhle, Andreas. 2018. „Demokratie und Populismus“. *Der Staat* 57 (1): 119–134.

- Wiethölter, Rudolf. 2014 [1984]. „Materialisierungen und Prozeduralisierungen von Recht“. In *Recht in Recht-Fertigungen. Ausgewählte Schriften von Rudolf Wiethölter*, hrsg. von Peer Zumbansen und Marc Amstutz, 423–446. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Wihl, Tim. 2019. *Aufhebungsrechte. Form, Zeitlichkeit und Gleichheit der Grund- und Menschenrechte*. Weilerswist: Velbrück.

Peter Niesen

# Verfassunggebende Gewalt in umstrittenen Gemeinwesen

**Abstract:** The idea of a *pouvoir constituant* was first used in the French Revolution to describe the authority of the people in fundamental law-making. For complex polities such as the EU, authors have introduced the notion of *pouvoir constituant mixte* to describe the two-level (member-state/Union level) allocation of constituent power. Recently, Geneviève Nootens has criticized the extrapolation of constituent language from the context of „well-defined“ and „uncontested“ polities, such as states, to contested transnational polities like the EU. I respond by showing, first, that in the federalist tradition of constituent power, states can be contested polities, too. I then argue for the superiority of the *pouvoir constituant mixte* hypothesis over the „monist“ alternative that federalist authors such as Stephen Tierney paint. I argue that under the *pouvoir constituant mixte* hypothesis, both levels of constituent power need to be exercised in a complementary and reciprocally self-limiting manner.

Seit der Französischen Revolution ist *pouvoir constituant* die zentrale Kategorie demokratischer Legitimation: die Macht und Autorität des Volkes, sich innerhalb staatlicher Strukturen eine Verfassung zu geben und alle anderen Autoritäten daran zu binden. Um der komplexeren Struktur suprastatalischer Gemeinwesen wie der Europäischen Union (EU) gerecht zu werden, wurde in jüngerer Zeit der Ausdruck *pouvoir constituant mixte* geprägt. Er bezeichnet die Aufteilung der konstituierenden Autorität in der EU auf zwei Ebenen, die Ebene der Mitgliedstaaten und die Ebene der Union (1). Seine Innovation liegt darin, dass die höherstufige Anordnung und Ausübung konstituierender Autorität,<sup>1</sup> die auf bereits konstituierten Staaten aufbaut, in ihrer Komplexität gewürdigt und gewahrt bleibt. Diese begriffliche, empirische und normative Innovation ist allerdings nicht unwidersprochen geblieben. In ihrer Monografie *Constituent Power Beyond the State* hat Ge-

---

<sup>1</sup> Die deutschsprachige Formel von der verfassunggebenden Gewalt, die über lange Zeit die einzige einschlägige Übersetzung von *pouvoir constituant* darstellte, wird in jüngster Zeit innerhalb der politischen Theorie von alternativen Übersetzungsvorschlägen wie „konstituierende Macht“ und „konstituierende Autorität“ ergänzt, s. Ahlhaus/Niesen/Patberg (2015). Im vorliegenden Beitrag verwendete ich verfassunggebende Gewalt sowie konstituierende Macht, Autorität oder Gewalt als synonyme und als gleichberechtigte Übersetzungen von *pouvoir constituant* und *constituent power*.

neviève Nootens jüngst die Anwendung der Semantik des *pouvoir constituant* außerhalb des Kontexts klar definierter und umstrittener politischer Gebilde, wie dies nur in Staaten der Fall sein könne, kritisiert (2). Mein Beitrag antwortet auf ihr Argument, indem ich erstens zeige, dass in der föderalen Tradition der verfassunggebenden Gewalt auch Staaten als umstrittene Gemeinwesen gelten können. So sprechen beispielsweise zeitgenössische Autorinnen, die die schottische Unabhängigkeitbewegung begleiten, davon, dass sich sub-staatliche konstituierende Gewalt in der Kontestation des Vereinigten Königreichs bemerkbar mache, insofern territoriale Mächte wie das schottische Volk Träger regionaler verfassunggebender Autorität seien.<sup>2</sup> Sie wenden sich polemisch gegen die Annahme einer unitarischen verfassunggebenden Gewalt, wie sie in Einheitsstaaten auf der Grundlage eines „demotischen Monismus“ vorliege (3). Ich akzeptiere die Behauptung der neuen föderalistischen Literatur, dass es in Konflikten um Unabhängigkeit um die Herausbildung und Ausübung konstituierender Autorität geht, kritisiere aber die ihrerseits monistische These, dass ursprüngliche und bleibende fundamentale konstituierende Autorität *allein* bei den sub-staatlichen Kollektiven liege. Stattdessen argumentiere ich für die Überlegenheit der Hypothese des *pouvoir constituant mixte* auch in Einzelstaaten, gegenüber der monistischen Konzeption, die die Vertreterinnen eines föderalen Ansatzes im Blick auf sub-staatliche Gemeinschaften vertreten. Mein Argument ist, dass der übergreifende Staat keine Demokratie sein kann, wenn er die Existenz einer zweiten Ebene konstituierender Macht, der Ebene der Staatsbürger, nicht gleichrangig zulässt und die daraus resultierenden Berechtigungen und institutionellen Konsequenzen nicht berücksichtigt (4). Dies bedeutet nicht, dass die verfassunggebende Gewalt des Volkes die der föderierten Gemeinschaften vollständig absorbierte, sondern dass eine mehrstufige konstituierende Macht in nunmehr komplementärer Weise ausgeübt werden muss (5).

## 1 Einleitung

Der Ausdruck *pouvoir constituant* galt lange Zeit als obsolet. Es lohnt kaum, über konstituierende Akteure nachzudenken, wenn man in konsolidierten Verfassungsstaaten lebt, die ihren außerrechtlichen Ursprung verinnerlicht haben und die Legitimität von Verfassungsänderungen vollständig nach innerrechtlichen Begriffen beurteilen. Dagegen haben neue Konflikte um politische Autorität und den Zuschnitt politischer Gemeinwesen die Kategorie konstituierender Macht wieder

---

2 Ich verwende im Folgenden das grammatische Femininum als konkret-allgemeinen und das generische Maskulinum als abstrakt-allgemeinen Plural.

ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt. Einerseits berufen sich manche Akteure, die für Verfassungswandel und politische Neuordnung eintreten, selbst auf den Begriff der konstituierenden Macht, wenn sie zivilen Ungehorsam oder politischen Widerstand ausüben (Niesen 2019). Andererseits hat die Entwicklung hin zu komplexeren transnationalen politischen Systemen es notwendig gemacht, über die Zuschreibung konstituierender Autorität neu nachzudenken (Peters 2006). Ich werde im Folgenden argumentieren, dass der klassische Begriff der konstituierenden Autorität, wenn er erst einmal an die zunehmende Komplexität der zeitgenössischen Formen des Gemeinwesens angepasst ist, auch weiterhin als Schlüsselkategorie der politischen und Rechtstheorie dienen kann. Die notwendige Anpassung besteht in der Einführung eines pluralistischen Verständnisses von konstituierender Autorität, das an die Stelle der klassischen monistischen Ansätze tritt. Das heißt, sobald wir die Idee akzeptieren, dass konstituierende Autorität überhaupt als geteilt vorgestellt werden kann, und zwar nicht nur horizontal (wie im föderalen Modell des Verfassungsvertrags), sondern in einem mehrstufigen Aufbau, können wichtige zeitgenössische Phänomene wie Unabhängigkeitsskampagnen, grenzüberschreitender ziviler Ungehorsam oder transnationale politische Bewegungen sowie die Frage der Zuständigkeit für grundlegende kollektive Entscheidungen nuancierter beschrieben und normativ bewertet werden. Ein Kandidat für die Diagnose einer Pluralisierung konstituierender Macht in komplexen Gemeinwesen ist der *pouvoir constituant mixte*.

Die Kategorie des *pouvoir constituant mixte* verdanken wir einer Diskussion über das Wesen der EU, die die Verhandlungen über einen Verfassungsvertrag für Europa begleitete und schließlich mit dem Vertrag von Lissabon beendet wurde. In diesem Zeitraum entstanden in der politischen Theorie im Wesentlichen vier alternative Konzeptionen der Zuweisung von konstituierender Autorität, wie Markus Patberg und ich im Rahmen unseres Projekts *Reclaiming Constituent Power* argumentiert haben.<sup>3</sup> Die vier Optionen sind die *Demoi*-kratie (bei der die konstituierende Macht den Mitgliedsstaaten der EU und ihren Bevölkerungen zugewiesen wird), der regionale Kosmopolitismus (bei dem die konstituierende Macht ausschließlich den Bürgern des suprastaatlichen Gemeinwesens zugeschrieben wird), die destituierende Macht (eine negative Macht, die von einer *multitude* einzelner Individuen ausgeübt wird und in Opposition zum bestehenden institutionellen Gefüge definiert ist) und schließlich der *pouvoir constituant mixte* (Niesen 2017; Patberg 2018a). Die verfassunggebende Gewalt ist die Antwort auf die Frage, wer die

---

<sup>3</sup> Zu den im Rahmen des Projekts DFG NI 1181/6 entstandenen Publikationen s. <https://www.wiso.uni-hamburg.de/fachbereich-sowi/professuren/niesen/forschung/forschungsprojekte.html> (zuletzt abgerufen am 12. September 2023).

Autorität besitzt, das bestehende Gemeinwesen völlig umzugestalten. Die Hypothese des *pouvoir constituant mixte* besagt, dass die verfassunggebende Gewalt in der EU auf zwei Ebenen aufgeteilt ist, aber bei ein und demselben Gesamtkollektiv in zwei unterschiedlichen Aggregationsformen liegt. Jürgen Habermas hat das so formuliert, dass die konstituierende Macht bei den Bürgerinnen und Bürgern in ihren beiden *personae* als Mitglieder eines Staates und als Mitglieder der Union liegt (Habermas 2011). Diese Formulierung von Habermas wurde von Markus Patberg aufgegriffen und systematisch ausbuchstabiert, wobei er sie anderen Fassungen von *pouvoir constituant mixte* gegenübergestellt und die Bedeutungsunterschiede zwischen unterschiedlichen Verständnissen von Staat, Volk und Bürgern als potenziellen Trägern verfassunggebender Gewalt ausformuliert hat (Patberg 2020).

Eine Möglichkeit, für die Überlegenheit des *pouvoir constituant mixte* über die anderen begrifflichen Kandidaten zu argumentieren, besteht darin, *ex negativo* zu zeigen, dass die konkurrierenden Beschreibungen nicht zutreffen, weil sie dem normativen Selbstverständnis, das bereits jetzt in den Institutionen der Union zum Ausdruck kommt, nicht gerecht werden. Am wenigsten problematisch ist dies wohl im Fall des regionalen Kosmopolitismus, demzufolge die konstituierende Autorität in der EU *allein* bei den Unionsbürgern liegt. Als Analyse der bestehenden Institutionen (im Gegensatz zu einer These über die Finalität der EU) vermag diese Sicht nicht zu überzeugen, und der Brexit hat sie auch empirisch widerlegt. Schwieriger ist es, die *demi-kratische* Interpretation zurückzuweisen, die einen starken Anspruch auf historische Angemessenheit erheben kann, während der *pouvoir constituant mixte* eine rückblickend idealisierte Genealogie der bestehenden EU-Institutionen formuliert. Immerhin resultiert die EU unstrittig aus einem Vertragsschluss der beteiligten Staaten. Der blinde Fleck der *demi-kratischen* Interpretation besteht vielmehr darin, dass ihre Vertreterinnen nicht erkannt haben, dass die ursprünglich *demi-kratische* Union durch die Einführung der Unionsbürgerschaft und der Direktwahl eines ko-legislativen Europäischen Parlaments ergänzt und modifiziert wurde. Die Institutionen der direkten gesetzgeberischen Vertretung stünden im Widerspruch zu demokratischen Grundsätzen, wenn sie ihre Legitimation nicht aus einer Gesamtheit freier und gleicher Individuen als vorgestellter Ko-Autoren der resultierenden europäischen Gesetzgebung ziehen könnten, die ihre Subjekte zugleich zu institutioneller Neuerung ermächtigte. Nehmen wir also für die Zwecke dieses Beitrags an, dass der *pouvoir constituant mixte* zumindest ein kohärenter und plausibler Kandidat für die Allokation konstituierender Autorität in der Europäischen Union ist.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Eine umfassende Verteidigung soll im Rahmen dieses Beitrags nicht geleistet werden. Im gegenwärtigen Zusammenhang beziehe ich mich auf den *pouvoir constituant mixte* nicht dogmatisch,

## 2 Nootens' Kritik

In der Plausibilisierung des *pouvoir constituant mixte* habe ich vorausgesetzt, dass sich die Träger der verfassunggebenden Gewalt in einem Gemeinwesen im Laufe der Zeit ändern können. Die EU ist seit ihrer Gründung in rapidem Wandel begriffen, und zwar nicht nur in Bezug auf den Beitritt neuer und den Austritt alter Mitglieder, sondern auch in Bezug auf die Verpflichtungen, die in ihren quasi-verfassungsförmigen Verträgen und in ihrem institutionellen Gefüge zum Ausdruck kommen. Gleichzeitig wäre es eine Untertreibung zu sagen, dass der politische Charakter der Union heute, oder jemals, nicht unumstritten ist oder war. Dies führt uns zu der allgemeinen Frage, die Geneviève Nootens in Bezug auf die Verwendung der Rede von *pouvoir constituant* außerhalb des Staates aufgeworfen hat: Können wir in nicht wohldefinierten Gemeinwesen noch von konstituierender Macht sprechen? Nootens behauptet die Unauflöslichkeit der Verbindung zwischen verfassunggebender Gewalt und unumstrittener Staatlichkeit:

[I]m staatlichen Kontext gehört die konstituierende Autorität zu einem Rahmen, der auf die Legitimation der öffentlichen Gewalt in wohldefinierten Gemeinwesen abzielt. Verfassunggebende Gewalt ... ist eine Theorie der Herrschaft, die den Rahmen für einen bestimmten Typ von Regime abgeben soll – nicht für den Staat selbst als Bedingung der Einheit des Volkes [...]. Es ist die Autorität der Verfassung, die sich aus dem Konstrukt des Volkes ableitet; die Grundlagen politischer Autorität dagegen liegen im Staat (Nootens 2022, 147).<sup>5</sup>

Die durch den Staat zu garantierende vorgängige Einheit sei im Fall eines nicht-staatlichen Gemeinwesens auf keine Weise zu gewährleisten:

[I]st eine ‚konstituierende‘ Macht ohne Grundlage in einer rechtlich-konstitutionellen Ordnung ... noch konstituierende Macht im modernen Sinne? [...] In der transnationalen Ordnung gibt es das unumstrittene Kollektiv nicht, von dem man im staatlichen Kontext ausging. Auch der holistische Anspruch der verfassunggebenden Gewalt (der Anspruch, das gesamte Regierungssystem zu gründen und umzugestalten) müsste aufgegeben werden; es ist zweifelhaft, ob wir [dort] eine umfassende Grundlage politischer Selbstbestimmung erwarten könnten (Nootens 2022, 147).

---

sondern belaste ihn nur als Antezedens einer konditionalen Behauptung: Falls so etwas wie der *pouvoir constituant mixte* als Allokation verfassunggebender Gewalt überzeugend sein kann, dann taugt er nicht nur für umstrittene Gemeinwesen jenseits des Staates, sondern auch für (manche) Staaten.

5 Alle Übersetzungen in diesem Beitrag durch den Verfasser.

Nootens schlussfolgert, dass „der Begriff der verfassunggebenden Gewalt nicht für sich allein stehen kann, denn er gehört zu einem bestimmten Rahmen, dem der Staatlichkeit“ (Nootens 2022, 154).

Dieses charakteristische Zitat steht im gegenwärtigen Diskussionskontext nicht allein, sondern setzt eine Traditionslinie von Carl Schmitt über Martin Loughlin fort. Die Autorinnen siedeln das *Faktum des Staates* und die Ausübung seiner verbindlichen Autorität außerhalb des Bereichs der verfassunggebenden Gewalt an. Die Existenz des Staates ist für sie eine harte, unabhängige Realität. Nicht nur, dass die Ausübung konstituierender Macht an sich kein staatliches Gemeinwesen *hervorbringen* könne: Ohne Rückgriff auf eine unumstrittene politische Einheit wäre sie auch nicht in der Lage, ein weniger klar definiertes, noch formbares Gemeinwesen zu strukturieren. Und schließlich müsse die konstituierende Gewalt, wenn sie überhaupt einen Sinn haben soll, einem ganzheitlichen Anspruch folgen und die gesamte politische Struktur selbsttätig erneuern können, was uns dazu veranlassen sollte, der behaupteten Aufspaltung, Vermischung oder Aufteilung konstituierender Gewalt mit einer gewissen Skepsis entgegenzutreten.

Das von Nootens gezeichnete Bild deckt sich mit dem traditionellen Verständnis des *pouvoir constituant* in der Französischen Revolution, der Geburtsstunde des Begriffs, in der eine politische Revolution den Träger der verfassunggebenden Gewalt austauscht (den absoluten Monarchen gegen den personell stabilen Volkssoverein). Dies geschieht vor dem Hintergrund eines Staates, der in Permanenz existiert und die Umwälzungen der Revolution ungestört übersteht. Daher erscheint Nootens' Annahme für das französische (und übrigens ebenso für das traditionelle deutsche und italienische) Verständnis des *pouvoir constituant* durchaus plausibel, nicht aber für die nicht-unitarische, föderale Tradition der verfassunggebenden Gewalt, sodass ihre Konzeption nicht erst aus der umstrittenen Perspektive einer präsumtiv verfassten EU, sondern bereits aus der historischen Erfahrung der USA oder Kanadas in Frage gestellt werden kann. In den letztgenannten Fällen wurden ein neuer Staat und eine neue politische Autorität in einem Prozess der Verfassunggebung gebildet, *ohne* dabei die Nootens'sche Voraussetzung eines unkontrovers konsentierten staatlichen Hintergrunds zu erfüllen. In dem sie prägenden dekolonialen Kontext ebenso wie in der Frage des Beitritts und der Sezession waren die gleichzeitig ablaufenden Gemeinwesens- und Verfassungsgründungen alles andere als unumstritten.

### 3 Schottland, das Vereinigte Königreich und der *pouvoir constituant mixte*

Nootens' Argument kann als grundsätzliche Warnung davor verstanden werden, die Kategorie verfassunggebender Gewalt auf poststaatliche Gemeinwesen anzuwenden. Allerdings zeigen sich Probleme ihrer Beweisführung, sobald man sie auf andere nicht unumstrittene oder klar definierte Kontexte anwendet. Es gibt ja Anhaltspunkte dafür, dass auch Staaten in Bezug auf die ihnen zugrunde liegende konstituierende Autorität umstritten sein können, wenn man Indikatoren wie Unabhängigkeitskampagnen als Kämpfe um konstituierende Macht interpretiert (Tierney 2007; Niesen 2022). Wenn die Anwendung der Sprache der konstituierenden Macht auf bewegliche Ziele scheitern muss, dann sollte dies unabhängig davon gelten, ob das umstrittene Gemeinwesen ein Staat ist oder nicht. In diesem Abschnitt gehe ich daher zunächst auf die aktuelle Literatur zum Vereinigten Königreich und zur schottischen Unabhängigkeit ein, die Nootens' Position zu widerlegen scheint. In einem weiteren Schritt kritisiere ich diese Literatur als spiegelverkehrt einseitig und versuche, ihre Defizite mithilfe der Kategorie des *pouvoir constituant mixte* zu überwinden.

Das Vereinigte Königreich wird man nicht anders denn als umstrittenes Gemeinwesen betrachten können. Es sah und sieht sich mit starken Forderungen nach Dezentralisierung in Wales, Nordirland und Schottland und mit bedeutenden Unabhängigkeitsbestrebungen in Schottland konfrontiert (Meine 2023). Ein Beleg für die Umstrittenheit des Gemeinwesens ist das erfolglose schottische Unabhängigkeitsreferendum von 2014. An anderer Stelle habe ich argumentiert, dass Unabhängigkeitsreferenden nicht endgültig „verloren“ werden können, wenn man sie als Teil eines Kampfes um die Trägerschaft verfassunggebender Gewalt versteht. Das Referendum von 2014 zeigt, dass die schottische Bevölkerung in einen Prozess der Rückgewinnung verfassunggebender Gewalt involviert ist, die seit dem *Act of Union* von 1707 in den Hintergrund getreten war. Eine solche Kampagne hält auch im Fall des Misserfolgs die politische Möglichkeit wach, sie zu einem späteren Zeitpunkt zu wiederholen, sei es auf legale Weise innerhalb der Grenzen des britischen Verfassungsrechts und mit Zustimmung des Parlaments und ohne Veto des obersten Gerichts, sei es außerrechtlich in Ermangelung einer solchen Zustimmung, ob nun in Form eines Referendums oder auf andere Weise (Niesen 2022). Daher stimme ich mit der neuen föderalistischen Literatur überein, dass eine Verfassungsdiagnose des Vereinigten Königreichs, die die Möglichkeit einer Aktivierung verfassunggebender Gewalt durch das schottische Volk ignoriert, unvollständig ist.

Raffael Fasel und Shona Wilson Stark haben verschiedene mögliche Wege zur schottischen Unabhängigkeit vergleichend erörtert, die auf der Annahme beruhen,

dass „das schottische Volk konstituierender Gewalt besitzt, d.h. die Macht, seine eigene Verfassungsordnung zu schaffen“. Unter „konstituierender Gewalt“ verstehen die Autorinnen „eine revolutionäre Macht, die es ihrem Träger erlaubt, eine neue Verfassung zu schaffen, selbst wenn er dafür gegen eine bestehende Verfassung verstößen muss“, und die das Potenzial beinhaltet, „auf eine gegebene Verfassung“ von „außerhalb der Rechtsordnung [outside the law]“ einzuwirken (Fasel/Wilson Stark 2023, 3–4). Nach Fasel und Wilson Stark wäre die Herbeiführung der schottischen Unabhängigkeit durch ein Referendum oder auf andere Weise ein Akt verfassunggebender Gewalt, auch wenn sie technisch gesehen nicht *uno actu* mit dem Bruch auch eine Verfassung etablieren würde, da eine spätere Verfassunggebung innerhalb ein und desselben ausgedehnten *constitutional moment* stattfinden würde, der zur Unabhängigkeit führte (2023, 5).

In ihrer Argumentation für die Zuschreibung verfassunggebender Gewalt an das schottische Volk lehnen Fasel und Stark Wilson die Ansicht ab, das Vereinigte Königreich sei ein Einheitsstaat „mit einer einzigen Quelle verfassungsrechtlicher Autorität, die im Parlament von Westminster angesiedelt ist“ (2023, 10). Sie folgen darin der Analyse von Stephen Tierney, demzufolge substaatliche nationale Gruppen „auch einen Anspruch auf verfassunggebende Gewalt“ haben (Tierney 2007, zit. nach Fasel/Wilson Stark 2023, 11 Fn. 44, meine Hervorhebung, PN), lassen aber die Frage offen, ob *nur* diese einen Anspruch auf verfassunggebende Gewalt auf der grundlegendsten Ebene haben.<sup>6</sup> Dabei wird die Frage ignoriert, wie die Behauptung konstituierender Macht zu verstehen ist, wenn ein anderer Akteur auf derselben oder auf einer anderen Ebene gleichzeitig einen Anspruch auf konstituierende Macht geltend macht, der von der territorialen politischen Gemeinschaft zu respektieren sei. Fasel und Wilson Stark pflichten Tierneys Ansicht bei, dass „die Existenz substaatlicher Nationen die gleichzeitige Existenz eines übergreifenden staatlichen Demos nicht ausschließt“ (Fasel/Wilson Stark 2023, 11). Es ist jedoch unklar, wie sie zu der Frage stehen, ob dieser übergreifende Demos ebenfalls konstituierende Macht besitzt. Ich werde auf diesen Punkt im nächsten Abschnitt zurückkommen.

---

<sup>6</sup> Die Autorinnen behaupten, dass „substaatliche Nationen ein konstituierender Teil des Staates sind, weshalb es schwer zu rechtfertigen wäre, dass sich der Staat über den Willen der substaatlichen Nation ohne deren Zustimmung hinwegsetzt. [...] Abgesehen davon bleiben wir agnostisch, was die Struktur und Verteilung der konstituierenden Macht innerhalb des Staates angeht“ (Fasel/Wilson Stark 2023, 11–12, Fn. 44). Dies bedeutet, dass es möglich sein sollte zu erklären, wo ein Teil der konstituierenden Macht innerhalb eines Staates liegt, ohne jedoch eine vollständige Erklärung darüber abzugeben, wo andere Teile liegen. Dies halte ich für den grundlegenden Fehler der neuen föderalen Theorien verfassunggebender Gewalt.

Für Stephen Tierney sind substaatliche Territorien (*territories*), die an der ursprünglichen Bildung des Gemeinwesens beteiligt waren, bleibende Träger der konstituierenden Macht (Tierney 2007, 232).<sup>7</sup> Eine föderale Verfassung ist ein „Verfassungsvertrag, durch den die konstituierenden Territorien zustimmen, ihre Autorität zu bündeln und die Gültigkeit der Verfassung als dritte Ebene der Herrschaft anzuerkennen, die die Verteilung der Autorität zwischen der territorialen und der zentralen Regierung regelt“ (Tierney 2022, 119). Die Verfassunggebung führt eine normative Veränderung herbei, indem sie politische Autorität auf der staatlichen Ebene *und* auf einer übergreifenden „dritten“ Ebene schafft, gleichzeitig aber den territorialen Einheiten „die zurückbehaltene [retained] konstituierende Autorität ihrer Untertanen“ vorbehält (Tierney 2022, 120). Tierney bezeichnet das Vereinigte Königreich an anderer Stelle auch als „plurinationalen Unionsstaat“ (Tierney 2016, 116). Allerdings könnte die Bezeichnung „plurinational“ irreführend sein, da das Kriterium konstituierender Autorität die vorgängige territoriale Einheit ist, die einen ursprünglichen Demos ins Leben ruft. Tierneys große Studie verzichtet, im Gegensatz zu den hier ebenfalls herangezogenen Vorarbeiten, darauf, Kriterium und Begriff von Nation und Nationalität unterstützend heranzuziehen.

Tierneys Studie wendet sich polemisch gegen das, was er als „Monismus“ in der Literatur über verfassunggebende Gewalt bezeichnet. Für ihn ist ein „demotischer Monismus“ in der oft fiktiven Genealogie von Einheitsstaaten verankert, in der sich eine Vielzahl von Individuen vertraglich zu einem Gemeinwesen zusammenschließen und damit eine Verfassung geben. Seine eigene Art des territorialen Gründungsdenkens ist jedoch offenbar ebenfalls eine Form des Monismus, auch wenn es dort Gruppen sind, die sich in einem horizontalen Vertrag zu einer konstitutionellen Ordnung zusammenschließen. Während der demotische Monismus im Einheitsstaat Individuen aggregiert, aggregiert der föderative Monismus *demi*, „für sich bestehende demotische Einheiten“ (Tierney 2022, 116), zu einem zusammengesetzten Gemeinwesen. Dies wirft die Frage auf, ob die Individuen in föderalen Demokratien nur als Mitglieder ihrer jeweiligen territorialen Sub-Demoi, oder auch als politisch gleiche Mitglieder des übergreifenden Demos Anteil an verfassunggebender Gewalt haben. Ich wende mich nun der Frage zu, ob eine nicht-monistische Analyse der konstituierenden Macht für den Fall des Vereinigten Königreichs (und ähnlicher Gemeinwesen) vorzuziehen ist.

---

7 Dass die Existenz eines übergreifenden staatlichen Demos für die Ausübung der konstituierenden Macht der föderierten Einheiten relevant sein sollte, insbesondere ob er eine gleichberechtigte Relevanz haben sollte, bleibt in Tierneys Hauptwerk unthematisiert.

## 4 Das Vereinigte Königreich als Anwendungsfall *des pouvoir constituant mixte*

Die Berücksichtigung der Kategorie verfassunggebender Gewalt in Fragen des Föderalismus und der Unabhängigkeit ist nicht zuletzt deshalb zu begrüßen, weil sie prinzipiell mit der Auffassung vereinbar ist, dass Kampagnen für Unabhängigkeit und Selbstbestimmung nicht zu einer Sezession führen müssen, sondern ganz grundsätzliche Gelegenheiten dafür bieten, dass „Staaten eine völlige Neuordnung ihrer Verfassung für ihr gesamtes Territorium erfahren“ (Fasel/Wilson Stark 2023, 13). Dies ist insofern von Bedeutung, als Debatten über verfassunggebende Gewalt heute in einer post-westfälischen Welt geführt werden, in der sich territoriale Einheiten in Mehrebenensystemen der Koexistenz, Koordination und Kooperation befinden. Die föderalistische Analyse verfassunggebender Gewalt ist jedoch bisher nicht hinreichend komplex, um die Anforderungen für ihre Artikulation, Aktivierung und Ausübung in ein und demselben Staat erfassen zu können. Die grundlegende Frage, die ich hier stelle, ist eine, die Fasel und Wilson Stark zu umgehen scheinen, nämlich ob der britische Demos selbst konstituierende Autorität aufweist, sodass britische Bürger einander über substaatlich-territoriale Grenzen hinweg Berücksichtigung als freie und gleiche verfassungspolitische Akteure schulden. Um für die simultane Existenz zweier Ebenen konstituierender Autorität im Vereinigten Königreich zu argumentieren, muss ich nicht die föderalistische Behauptung bestreiten, dass territoriale Gemeinschaften die konstituierende Macht, die sie in einem Verfassungsvertrag ausüben, behalten oder neu aktivieren können. Mein Argument ist vielmehr, dass, wenn es keine übergreifende verfassunggebende Gewalt des Volkes gibt, die Ausübung der öffentlichen Gewalt nicht in letzter Instanz *an demokratische Standards gebunden ist*, und dass allererst die parallele Zuweisung verfassunggebender Gewalt – „the claim to make and remake the entire system of government“ (Nootens 2022, 147) – an den gesamtstaatlichen Demos ein unwiderrufliches demokratisches Element in die staatliche Ordnung einbringt. Ein horizontaler föderaler Vertrag kann womöglich die Fairness seines Ursprungs gewährleisten, aber er kann nicht sicherstellen, dass die resultierende Verfassung demokratische Institutionen verankert und fortzubilden erlaubt, zumindest dann nicht, wenn wir unter Demokratie eine Form der kollektiven Entscheidungsfindung verstehen, die auf der fundamentalen politischen Gleichheit aller Unterworfenen beruht (Beitz 1989). Ein Gemeinwesen, das einen übergreifenden Staatsbürgerschaftsstatus einführt, schuldet demnach den Unterworfenen die Anerkennung als politisch gleiche, zukünftig re-konstituierende Autoritäten. Der Status als politisch Gleiche, selbst wenn er abkünftig konstituiert worden sein sollte, reproduziert sich selbst als konstituierende Macht, will das entstehende Gemeinwesen den Anspruch

ernst nehmen, dass die dem (Verfassungs-)Gesetz Unterworfenen zugleich seine Urheber sein sollen (vgl. Habermas 1992). Bei der Rekonstruktion föderalstaatlicher konstituierender Autorität ist dagegen unklar, woher dieser Gedanke kommen soll, wenn man sich allein auf kontrahierende Territorialvölker stützen kann. Der Anspruch, die anhaltende Geltung seiner Verfassung auch auf die demokratische Gleichheit seiner Bürger zu stützen, ist wohl keiner, den föderal begründete Demokratien wie das Vereinigte Königreich aufzugeben bereit wären. Wenngleich den föderalistischen Autorinnen darin zuzustimmen ist, dass die territorialen *demoi* konstituierende Macht behalten können, führt jedoch, wenn sie gleichzeitig auf dem demokratischen Charakter des föderalen Gebildes bestehen wollen, kein Weg an der Hypothese vorbei, dass die territorialen konstituierenden Mächte im Plural und die einheitliche konstituierende Macht des Volkes parallel, d. h. neben- oder übereinander existieren.

Die Kritik des demotischen Monismus hat somit zu der Einsicht geführt, dass einheitsstaatliche und föderale Allokation verfassunggebender Gewalt keine vollständige Disjunktion bilden. Fasel und Wilson Stark zufolge bekräftigt Tierneys föderalistische Theorie, dass die Provinzen das Recht auf „die (revolutionäre) Ausübung der verfassunggebenden Gewalt zur Schaffung einer neuen Verfassung“ behalten (Fasel/Wilson Stark 2023, 11 Fn. 44). Im Gegensatz dazu beinhaltet Tierneys Theorie des Bundesstaates *kein* ähnlich begründetes Recht der Bürgerschaft insgesamt, sich eine neue Verfassung zu geben, nicht einmal, wenn sie einstimmig wäre. Die Frage nach der „Uunauflöslichkeit“ (Tierney 2022, 148) von Bundesverfassungen wird daher verfrüht gestellt – die nächstliegende Frage ist vielmehr, ob die segmentäre Souveränität mit übergreifender demokratischer Souveränität koexistieren kann. Dank Tierney sind wir nun in der Lage, diese Frage präziser zu formulieren.

Nach Tierney ist das schottische Volk ein Träger verfassunggebender Gewalt auf zwei Ebenen. Die erste bezeichnet er als die Ebene grundlegender oder *konstitutiver konstituierender Macht*, die zweite als die Ebene *konstitutioneller konstituierender Autorität*, und obwohl ihre Beziehung zueinander nicht deterministisch ist, ist sie auch nicht völlig contingent. Tierney geht davon aus, dass der föderale Verfassungsvertrag die fortwährende Autorität der vertragsschließenden Segmente anerkennt, widerspiegelt und in transformierter (nun positiv-rechtlicher) Weise beibehält, sodass ihre Autorität in der daraus resultierenden Rechtsordnung „kontinuierlich verwurzelt“ bleibt. Während die konstitutive konstituierende Macht die Autorität der Verfassung *erzeugt*, „verteilt“ und „begleitet“ die konstitutionelle konstituierende Macht diese Autorität. Während die fundierende verfassunggebende Gewalt schöpferisch tätig ist, ist die konstitutionelle verfassunggebende Gewalt ihr „lebenserhaltender Akteur [life-sustaining agent]“ (Tierney 2022, 95–111).

Dem Dualismus zwischen grundlegender und konstitutioneller konstituierender Macht lassen sich zwei verschiedene Lesarten geben, von denen die zweite der Hypothese des *pouvoir constituant mixte* eher entgegenkommt als die erste. Tierney selbst neigt dazu, die Allokation konstitutioneller konstituierender Autorität hauptsächlich als Nullsummenspiel zu betrachten. Er räumt ein, dass sich solche Zuweisungen im Laufe der Zeit ändern können, aber stets in der Perspektive eines Entweder-Oder:

In einigen föderalen Verfassungen, wie beispielsweise der der Vereinigten Staaten, befindet sich nach republikanischer Lesart die Verfassung auf einen Weg, in dem die Möglichkeit einer ursprünglichen, pluralisierten Konzeption verfassunggebender Gewalt von einer Konzeption individualisierter Volkssouveränität ersetzt wird. Dies führt zu der Auffassung, dass Autorität in einem ‚Volk‘ erzeugt werde, das irgendwann ununterscheidbar von der demotischen Kulisse einer einheitsstaatlichen Verfassung wird (Tierney 2022, 150).

Während die eine Trägerschaft ursprünglich ist, erscheint ihm die andere parasitär, und wenn sich die eine durchsetzt, wird die andere verdrängt. Die entgegenstehende Lesart, die sich aus der Perspektive des *pouvoir constituant mixte* ergibt, betrachtet die verfassunggebende Autorität der Territorien als gleichrangig zur verfassunggebenden Autorität des übergreifenden Staatsvolks. Nur eine von beiden wird als ursprünglich vorgestellt, die andere ist *post hoc* erzeugt. Dies muss jedoch eine komplementäre Existenz beider nicht stören, zumindest wenn die ursprüngliche verfassunggebende Gewalt keine reservierten Bereiche für sich beansprucht, die sie einseitig auslösen kann. Die Plausibilität dieser Darstellung speist sich aus einer Interpretation der Entstehung verfassunggebender Gewalt als *bootstrapping* (Zurn 2010): Die Aneignung einer bestehenden Verfassung durch ein Staatsvolk unter dem Vorbehalt, dass es nun selbst für deren Änderung zuständig ist, erzeugt die rückwirkende Fiktion, dass eben dadurch die Geltung der bestehenden Verfassung hervorgebracht werde. Im Gegensatz zu Tierneys Befürchtung lässt dies in dem Fall nicht die Auslöschung der territorialen konstituierenden Befugnisse befürchten, wenn man die Perspektive des *pouvoir constituant mixte* einnimmt.<sup>8</sup>

Wenn dies eine Denkmöglichkeit ist, so stellt sich die Frage, was es in der Praxis bedeuten würde, dass die Allokation verfassunggebender Gewalt im Vereinigten Königreich dem *pouvoir constituant mixte* entspricht. Es sei daran erinnert, dass auch die Analyse der EU als auf dem *pouvoir constituant mixte* beruhend einer rationalen Rekonstruktion entsprang: Wir finden nur im Nachhinein heraus, wo die konstituierende Macht liegt, aber es wäre ein Fehler, dies nicht als ihren gegen-

---

<sup>8</sup> Als weiterer Testfall für diese These eignet sich Belgien, wie Stefan Rummens und Stefan Sottiaux argumentiert haben (2014).

wärtig Geltung beanspruchenden normativen Rahmen zu verstehen, an dem sich die Legitimität der weiteren Entwicklung der EU messen lässt. Ich möchte daher abschließend in drei etwas spekulativen Bemerkungen zeigen, welche Überlegungen eine „gemischte“ konstituierende Macht auch als praxisangemessene Perspektive erscheinen lassen.

## 5 Was bedeutet *pouvoir constituant mixte* für die Praxis umstrittener Gemeinwesen?

Wann immer über eine institutionalisierte Ausübung des *pouvoir constituant* gesprochen wird, muss der Hinweis an erster Stelle stehen, dass die legitimen Formen seiner Manifestation nicht von vornherein festgelegt werden können und daher deren vollständige und definitive Institutionalisierung nicht antizipiert werden kann (Sieyes 1981, 169).<sup>9</sup> Die folgenden Hinweise, wie die kooperative Ausübung des *pouvoir constituant mixte* durch unterschiedliche Träger vorgestellt werden kann, sind daher nur als fallible und unvollständige Anhaltspunkte und nicht als einzeln, geschweige denn gemeinsam notwendige oder hinreichende Bedingungen zu verstehen.

(1) Der erste Gesichtspunkt ist das Erfordernis der Komplementarität. Künftige Verfassungstransformationen müssten von den koexistierenden Gewalten parallel und aufeinander abgestimmt herbeigeführt werden. So könnte beispielsweise ein gesamtstaatliches Verfassungsreferendum eine doppelte Mehrheit im Staat und in den Territorien erfordern. Alternativ könnten unilaterale Referenden eine Pflicht nach sich ziehen, in Verhandlungen miteinander einzutreten. Dieses Erfordernis kann sich an dem Urteil des kanadischen *Supreme Court* in der Frage der Sezession Quebecs von 1998 orientieren, demzufolge

[t]he clear repudiation by the people of Quebec of the existing constitutional order would [...] place an obligation on the other provinces and the federal government to acknowledge and respect that expression of democratic will by entering into negotiations (Re Secession of Quebec, [1998] 2 SRC 217).<sup>10</sup>

So klar in diesem Urteil die Absage an eine unilaterale Ausübung territorialer Macht (in unserem Idiom: konstituierender Autorität) im föderalen Staat ausfällt, so offen

---

<sup>9</sup> Zur heutigen Diskussion vgl. Briedis (2023).

<sup>10</sup> Zitiert nach <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do> (zuletzt abgerufen am 23. Juni 2023).

verbleibt der Bezug auf die Akteure und Verhandlungspartner der Gegenseite. Auf der einen Seite sieht der Gerichtshof das Volk von Quebec (*people of Quebec*), auf der anderen die Provinzen und die Zentralregierung (*the other provinces and the federal government*), nicht deren Völker und das Staatsvolk. Auch wenn sie häufig Prozesse der Verfassungsrevision initiiieren, steht aber gubernementalen Akteuren kein Veto oder letztes Wort in diesen Prozessen zu (vgl. abermals Sieyes 1981), so dass nur Formen geeignet sein werden, die kein exekutives Eigeninteresse freisetzen (Patberg 2018b). Es ist weiterhin von großer Bedeutung, ob in der omnilateralen Ausübung konstituierender Autorität in Verhandlungen über Sezession das Staatsvolk, die anderen territorialen Akteure oder eben beide mit am Verhandlungstisch sitzen. Die Festlegung der Akteure ergibt sich aus dem jeweils angemessenen Modell der Allokation konstituierender Autorität. Träfe eine *demoi*-kristische Interpretation auf Kanada zu, so hätte Quebec mit allen anderen Provinzen, und nur mit ihnen, Verhandlungen aufzunehmen. Eine solche Engführung, wie sie analog im Falle des britischen Austritts aus der EU vorgenommen wurde, dürfte aber angesichts des staatlichen und demokratischen Charakter Kanadas nicht überzeugen. Im Falle des *pouvoir constituant mixte* verhandelte eine präsumtiv abtrünnige Provinz mit anderen auf derselben, mit dem Staatsvolk auf einer anderen Ebene. Analoges gälte für die Anordnung föderaler und demokratischer Akteure in Verfassungskrisen des Vereinigten Königreichs, wenn die hier vorgelegte Argumentation zutrifft, nach der das Modell des *pouvoir constituant mixte* besser auf die Anordnung seiner konstituierenden Autoritäten passt als monistische Alternativen.

(2) Der zweite Punkt betrifft die Möglichkeit wechselseitiger Beschränkungen, die sich die konstituierenden Mächte auf verschiedenen Ebenen gegenseitig auferlegen können. Dies lässt sich am Beispiel der EU veranschaulichen und womöglich ebenfalls auf das Vereinigte Königreich projizieren. Der Rechtsstaatsmechanismus in Artikel 7 des Vertrags von Lissabon ermächtigt die Union, Mitgliedstaaten zu sanktionieren, die in Fragen der Gewaltenteilung oder der Unabhängigkeit der Justiz vom vorher konsentierten Kurs abgewichen sind. In dem Fall beeinflussen supranationale Verpflichtungen die konstituierende Autonomie der Mitgliedstaaten zumindest bis zu dem Punkt, an dem diese ein Austrittsverfahren nach Art. 50 anstreben und damit den *pouvoir constituant mixte* aufkündigen. Die Respektierung konstitutioneller Autonomie erstreckt sich aber ebenso in die Gegenrichtung. Die Solange-Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts lassen sich so verstehen, dass die Verlagerung von Befugnissen auf die supranationale Ebene von deren funktionaler Garantie bisheriger staatlicher Verfassungsgehalte abhängt (Fischer 2013). Bei der Erklärung der verbleibenden Zuständigkeiten für die Mitgliedsstaaten lässt sich auf die zugrundeliegenden Zuschreibungen verfassunggebender Gewalt im Sinne des *pouvoir constituant mixte* zurückgreifen (vgl. Habermas 2014). Die Beibehaltung des regional-de-

mokratischen ebenso wie eines supranational-demokratischen Charakters wäre auch im Fall von regionaler Autonomie, Unabhängigkeit oder Sezession ebenso wie im Fall supranationaler Integration eine bleibende Bedingung, die den *pouvoir constituant* auf beiden Ebenen zu tradieren erlaubte.

(3) Der dritte Gesichtspunkt betrifft die Verankerung von Grundrechten, insbesondere von Mitgliedschaftsrechten. Wäre im Falle Großbritanniens das britische Staatsvolk als konstituierende und nicht auch als konstituierende Macht anzusehen, dann könnte die einseitige Ausübung der präsumtiv verfassunggebenden Gewalt Schottlands die Rechte nicht-schottischer Briten aufheben. Selbst Verhandlungen zwischen den konstituierenden Verbundpartnern hätten einen offenen Ausgang, und der zukünftige Status britischer ehemaliger Mitbürger wäre ungewiss. Vermutlich würden nicht-schottische britische Staatsbürger in einem unabhängigen Schottland keine politischen Rechte mehr genießen, und sie könnten prinzipiell daran gehindert werden, dorthin zu ziehen, dort zu wohnen, zu arbeiten, usw. Wenn die frühere Union eine Föderation vom Typ des „Bundes“ gewesen wäre, der allein die gegenseitige Anerkennung der Staatsbürgerschaft im Sinne einer „*intercitoyenneté*“ regelt (d.h. Schottland erkannte die englische Staatsbürgerschaft als ausreichend für die Verleihung von Rechten an, die denen seiner eigenen Bürger entsprechen, und umgekehrt (Beaud 2009)), dann wäre es kein Problem, ihnen diese Rechte wieder zu nehmen. Wenn gleiche Bürgerrechte jedoch in der konstituierenden Autorität des britischen Demos verankert waren, dann ignorierte die unilaterale Ausübung bleibender schottischer konstituierender Autorität dessen parallele Zuständigkeit für die zukünftige Ausgestaltung.<sup>11</sup>

Diese abschließenden praktischen Überlegungen zeigen, dass es nicht nur für die Allokation, sondern auch für die Ausübung konstituierender Autorität einen wesentlichen Unterschied machen würde, ob Gemeinwesen sich einheitsstaatlich, *demoi*-kratisch oder im Sinne des *pouvoir constituant mixte* verstehen. Im Fall ihres unitarischen oder *demoi*-kratischen Charakters ließen sie sich mit der einen oder anderen monistischen Konzeption konstituierender Autorität komplett beschreiben. Im Fall demokratischer föderativer Staaten liegt es jedoch nahe, die verfassunggebende Gewalt als aufgespalten zwischen ursprünglich kontrahierenden Einheiten und dem durch den Vertragsschluss entstandenen, aus freien und gleichen Individuen bestehenden Kollektivsubjekt vorzustellen. Ohne dass den beteiligten Akteuren eines *pouvoir constituant mixte* paradigmatische Formen der Ausübung (direkt oder repräsentativ, elektoral oder lottokratisch, deliberativ oder aggregativ) vorgeschrieben werden könnten, lässt sich doch festhalten, dass es im

---

11 Für eine radikalere Erörterung von Bedingungen unilateraler Sezession, als sie hier Berücksichtigung findet, vgl. Oldenbourg (2019).

Fall gespaltener konstituierender Autorität auch keine Alleingänge halbierter Souveräne geben kann. Die Betonung gemeinsamer Prozesse und reziproker Strukturmomente ist daher geeignet, dem Eindruck entgegenzuwirken, der bei den rein föderalistischen Ansätzen der konstituierenden Autorität nicht ausbleiben kann, nämlich dass sie Selbstbestimmungs- und auch Sezessionsmacht vornehmlich in die Hand der sub-staatlichen Territorien legen. Jedenfalls liegt der Beweis der Möglichkeit eines *pouvoir constituant mixte* in der kooperativen Ausübung konstituierender Macht auf mehreren Ebenen komplexer Gemeinwesen. Dieser Beitrag sollte zeigen, dass die Kategorie große Stärken in der Rekonstruktion nicht nur im Fluss befindlicher überstaatlicher Föderationen, sondern auch umstrittener Staaten hat. Damit ließ sich Nootens' Kritik, dass die Rede von verfassunggebender Gewalt auf staatlich eingehegte Kontexte beschränkt werden muss, weil diese unumstritten und wohldefiniert seien, auf der begrifflichen und empirisch-deskriptiven Ebene zurückweisen. Auf der praktischen Ebene musste ich mich auf wenige spekulative Hinweise beschränken. Für die künftige Forschung käme es darauf anzuzeigen, dass *pouvoir constituant mixte* auch in der Ausübung gespaltener Autorität keine Schimäre ist.

## Literatur

- Ahlhaus, Svenja, Peter Niesen und Markus Patberg. 2015. „Konstituierende Autorität. Ein Grundbegriff für die Internationale Politische Theorie“. *Zeitschrift für politische Theorie* 6 (2): 159–172.
- Beaud, Olivier. 2009. *Théorie de la Fédération*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Beitz, Charles 1989. *Political Equality*. Princeton: Princeton University Press.
- Briedis, Rafael Macía. 2023. „Towards an Institutional Vision of Constituent Power?“ *European Constitutional Law Review*, online first: 1–25. DOI: 10.1017/S1574019623000056.
- Fasel, Raffael N. und Shona Wilson Stark. 2023. „How (Not) to Break Up: Constituent Power and Alternative Pathways to Scottish Independence“. *Legal Studies Research Paper Series* 1/2023: 1–38.
- Fischer, L. 2013. „Solange I und Solange II“. In *Das Europalexikon*, hrsg. von Martin Große Hüttmann und Hans-Georg Wehling, 2. Aufl. Berlin: Dietz. Zit. nach der Online-Ausgabe der Bundeszentrale für politische Bildung, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/das-europalexikon/>, zuletzt aufgesucht am 19. Sept. 2023.
- Habermas, Jürgen. 1992. *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen. 2011. *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*. Berlin: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen. 2014. „Zur Prinzipienkonkurrenz von Bürgergleichheit und Staatengleichheit im supranationalen Gemeinwesen. Eine Notiz aus Anlass der Frage nach der Legitimität der ungleichen Repräsentation der Bürger im Europäischen Parlament“. *Der Staat* 53 (2): 167–192.
- Meine, Anna. 2023. „Unabhängigkeit statt Union, Unabhängigkeit in der Union?“ *Zeitschrift für Politik* 70 (2): 177–196.
- Niesen, Peter. 2017. „Constituent Power in Global Constitutionalism“. In *Handbook on Global Constitutionalism*, hrsg. von Antje Wiener und Anthony Lang, 222–233. Cheltenham: Edward Elgar.

- Niesen, Peter. 2019. „Reframing Civil Disobedience: Constituent Power as a Language of Transnational Protest“. *Journal of International Political Theory* 15 (1): 31–48.
- Niesen, Peter. 2022. „Two Cheers for Lost Sovereignty Referendums. Campaigns for Independence and the *Pouvoir Constituant Mixte*“. *German Law Journal* 23 (1): 44–55.
- Nootens, Geneviève. 2022. *Constituent Power Beyond the State*. New York: Routledge.
- Oldenbourg, Andreas. 2019. *Wer ist das Volk? Eine republikanische Theorie der Sezession*. Frankfurt am Main: Campus.
- Patberg, Markus. 2018a. „Challenging the Masters of the Treaties. Emerging Narratives of Constituent Power in the European Union“. *Global Constitutionalism* 7 (2): 263–293.
- Patberg, Markus. 2018b. *Usurpation und Autorisierung. Konstituierende Gewalt im globalen Zeitalter*. Frankfurt am Main: Campus.
- Patberg, Markus. 2020. *Constituent Power in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, Anne. 2006. „The Constitutionalisation of the EU“. In *The Making of a European Constitution*, hrsg. von Sonja Puntscher-Riekmann und Wolfgang Wessels, 35–67. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Rummens, Stefan und Stefan Sottiaux. 2014. „Democratic Legitimacy in the Bund or ‘Federation of States’: The Cases of Belgium and the EU“. *European Law Journal* 20 (4): 568–587.
- Sieyes, Emmanuel Joseph. 1981. „Was ist der dritte Stand?“ In Emmanuel Joseph Sieyes: *Politische Schriften 1788–1790*, übersetzt und hrsg. von Eberhard Schmitt und Rolf Reichardt, 164–175. München: Oldenbourg.
- Tierney, Stephen. 2007. „‘We the Peoples’: Constituent Power and Constitutionalism in Plurinational States“. In *The Paradox of Constitutionalism. Constituent Power and Constitutional Form*, hrsg. von Martin Loughlin und Neil Walker, 229–245. Oxford: Oxford University Press.
- Tierney, Stephen. 2016. „Should the People Decide? Referendums in a Post-Sovereign Age, the Scottish and Catalonian Cases“. *Netherlands Journal of Legal Philosophy* 45 (2): 99–118.
- Tierney, Stephen. 2022. *The Federal Contract. A Constitutional Theory of Federalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Zurn, Christopher F. 2010. „The Logic of Legitimacy: Bootstrapping Paradoxes of Constitutional Democracy“. *Legal Theory* 16 (3): 191–227.



---

## **Teil 4: Individualismus vs. Gemeinschaft**



Laura Münkler

# Demokratie demokratisch denken

**Abstract:** Although the meaning of democracy appears to be common knowledge, many details of the concept remain vague. This seems to be due to the paradox that the meaning of democracy can neither be determined in an entirely academic nor purely democratic way. This mainly philosophical problem currently turns into a practical one regarding the regulation of the formation of will on the internet, in ensuring social cohesion and with view to the relationship between knowledge and democracy. The article therefore asks whether, in law, democracy must be understood in a „thin“, procedural way or whether it is possible to construe „thick“ democracy in a democratically convincing way. Based on the analysis of different legal regulatory contexts, it is proposed to design democracy democratically through a context-dependent coexistence of various ways of understanding democracy in practice. In this way, the alternative and contingent nature of democracy can be processed within the understanding of democracy itself.

## 1 Demokratie! Doch bitte demokratisch

Die Frage aufzuwerfen, inwieweit Demokratie demokratisch gedacht wird bzw. überhaupt gedacht zu werden vermag, löst auf den ersten Blick eine gewisse Irritation aus. Schließlich gehen wir allgemein davon aus, zu wissen, was Demokratie ausmacht. Sofern der Begriff Demokratie indes nicht in einem reduzierten, vorrangig auf formale Aspekte bezogenen Sinne genutzt wird, bestehen erhebliche Disparitäten im Begriffsverständnis. Dies gilt nicht nur für den allgemeinen Sprachgebrauch, vielmehr existieren verschiedene demokratietheoretische Ansätze wie auch rechtliche Verständnisweisen von Demokratie, welche diese auf sehr unterschiedliche Weise ausbuchstabieren, sich in vielerlei Hinsicht konträr zueinander verhalten und aneinander jeweils die Kritik üben, undemokratische Züge aufzuweisen.<sup>1</sup> Demnach erscheint trotz einiger eindeutiger normativer Konstitutionen<sup>2</sup> von Demokratie in vielerlei Hinsicht offen, was Demokratie letzten Endes ausmacht. Dies stellt allerdings einen neuralgischen Punkt sowohl mit Blick auf die nähere Konkretisierung von Demokratie als auch die Gewährleistung ihrer Be-

---

<sup>1</sup> Vgl. mit Blick auf die Demokratietheorie etwa Barber (1994, 14, 118, 161); Maus (2011, 15); Dewey (2010, 104); Dewey (1996, 163); Rorty (1998, 84); Sartori (1997, 127); Dworkin (1996, 33, 70); Waldron, (1999, 282 293).

<sup>2</sup> Vgl. hierzu etwa Dahl (1972, 3, 202).

dingungen dar und hat überdies zur Folge, dass es bisweilen schwerfällt, in überzeugender Weise autoritäre Tendenzen in Bezug auf Regime konstatieren zu können, die wir nach wie vor – jedenfalls der äußereren Form nach – als demokratisch betrachten würden (Barber 1994, 31; Diamond 2015, 142).

Schon in Anbetracht dessen dürfte es künftig kaum mehr genügen, den Begriff „Demokratie“ vornehmlich als „Schlagwort“ zu gebrauchen.<sup>3</sup> Vielmehr wird angesichts des zunehmenden Populismus sowie hiermit verbunden des erneuten Aufkommens des Autoritarismus (Heitmeyer 2018, 78; Albrecht/Frankenberger 2010, 11; Schäfer/Zürn 2021, 195; Müller 2017, 9, 91), wiederholt konstatiert autoritärer Tendenzen „gefestigter“ Demokratien (Frankenberg 2020, 39, 92; Przeworski 2020, 99) wie auch verschiedener weiterer struktureller Herausforderungen, mit denen die Demokratie aktuell konfrontiert ist, sowohl der Gewährleistung der Bedingungen von Demokratie als auch der Rechtfertigung des jeweils zugrunde gelegten Demokratieverständnisses eine zunehmende Bedeutung zukommen (Müller 2021, 14).<sup>4</sup> Beides bringt jedoch erhebliche Schwierigkeiten mit sich, weil hiermit einhergehend die grundlegende Frage beantwortet werden muss, wie im Angesicht divergierender Demokratiebehauptungen eigentlich zu entscheiden ist, welches der verschiedenen denkbaren Demokratieverständnisse das „Richtige“ im Sinne von eigentlich „demokratische(re)“, respektive welches das normativ Gebotene ist. Zugleich erscheint insoweit als fraglich, ob Demokratie überhaupt in demokratisch restlos überzeugender Art und Weise umgesetzt zu werden vermag.

Während sich dieser Gesichtspunkt aus der Perspektive der Demokratietheorie vorrangig als methodische Herausforderung sowie als Aspekt der wissenschaftlichen Überzeugungskraft der verschiedenen demokratietheoretischen Konzeptionen erweist, wird diese Frage im Kontext des Rechts praktisch: Die Verrechtlichung von Demokratie und die hiermit scheinbar einhergehende zwangsläufige Auswahl eines Demokratieverständnisses aus mehreren ruft – obgleich prinzipiell nicht ohne Weiteres von Demokratietheorien auf rechtliche Forderungen zu schließen ist (Unger 2008, 86) – spätestens im Rahmen der weiteren Konkretisierung des Demokratieprinzips sowie dessen Umsetzung nämlich die Frage auf, inwieweit die Forderungen, die mit Demokratie einhergehen, auch auf das Demokratiever-

---

<sup>3</sup> Kritisch hierzu Kelsen (2006a [1929], 153); Fraenkel (2001, 441); Scharpf (1975, 8). Vgl. auch Lembcke/Ritzi/Schaal (2012, 11).

<sup>4</sup> Besonders deutlich wird dies mit Blick darauf, dass die Umgestaltung bzw. de facto Ausschaltung von Verfassungsgerichten vielfach als Zeichen der Transition eines demokratischen in ein autoritären Systems angesehen wird, obgleich die Institution der Verfassungsgerichtsbarkeit vielfach aus demokratischem Blickwinkel problematisiert wird, weshalb es als begründungsbedürftig erscheint, den Umbau von Verfassungsgerichten per se als autoritäre Tendenz zu kennzeichnen, vgl. auch Holgado/Urribarri (2023, 3).

ständnis selbst anzuwenden sind. Bedarf es dementsprechend „demokratischer Methoden“, um den Gehalt von Demokratie zu bestimmen und diese zu verwirklichen (Dewey 2003, 134)? Und welche wären dies?

Die „demokratische Praxis“, über die Gehalte von Demokratie uneingeschränkt entscheiden zu lassen (Rorty 1998, 87; Möllers 2009, 11), führt, zumindest, sofern diese in der Mehrheitsentscheidung des Parlaments verortet wird, jedenfalls mit Blick auf das rechtliche Verständnis von Demokratie zu Friktionen. Die verfassungsrechtliche Anordnung der Geltung des Demokratieprinzips bindet schließlich die derart verstandene demokratische Praxis selbst an die Idee von Demokratie und fordert damit dazu auf, zu bewerten, inwieweit sie überhaupt demokratischen Anforderungen genügt.<sup>5</sup> Insoweit ist festzustellen, dass – jedenfalls im Kontext des Rechts – gerade nicht alles, worüber demokratisch im Sinne eines Mehrheitsentscheids der hierfür legitimierten Institutionen entschieden wurde, zwangsläufig als demokratisch im Sinne der Verfassung anzusehen ist.<sup>6</sup> Vielmehr wird prinzipiell davon ausgegangen, dass auch die demokratisch legitimierte Mehrheit gegen demokratische Grundsätze verstößen kann – und zwar insbesondere dann, wenn sie ihr eigenes Entscheidungsverfahren und damit die grundlegenden Bedingungen von Demokratie – deren Konstituenzien – regelt.<sup>7</sup> Deutlich wird dies mit Blick auf die aktuellen Diskussionen um die Ausgestaltung des Wahlrechts. Jüngst relevant geworden ist dieser Aspekt ferner hinsichtlich der Frage, ob es die Idee von Demokratie unterläuft, wenn qua Gesetz vorgegeben wird, dass Wahllisten paritätisch zu besetzen sind (Thüringer VerfGH 2020; VerfG des Landes Brandenburg 2020). Denn die Beantwortung dieser Frage veranlasst – neben der Problematisierung des zugrunde zu legenden Repräsentationsverständnisses –, danach zu fragen, inwieweit Demokratie rein prozedural zu denken ist und sich somit zwangsläufig im demokratischen Entscheidungsprozess verwirklicht (Möllers 2021, 344), oder ob Entscheidungen, wenngleich sie im Rahmen demokratischer Verfahren getroffen wurden, dennoch die grundlegende Idee von Demokratie unterlaufen können (v. Ungern-Sternberg 2019, 530).

---

5 Dies mag wiederum demokratietheoretisch als problematisch angesehen werden, so etwa Maus (2011, 93). Die Frage, wie autoritäre Züge in Demokratien ohne derartige Absicherungen zu verhindern sind, ist indes offen. Auch die Art und Weise der Ausgestaltung der Richterauswahl sowie die Änderbarkeit der Verfassung vermögen hieran letzten Endes – wenngleich die Problematik hierdurch reduziert wird, vgl. Kramer (2004, 250) – nichts zu ändern.

6 Vgl. bereits Tocqueville (2011, 22); Mill (1860, 3, 105). Die Frage des Verhältnisses von Majoritätsprinzip und Minderheitenschutz erörternd, Kelsen (2006a [1929], 193).

7 A. A. Waldron (2006, 1361), der meint, dass nicht ersichtlich sei, weshalb demokratische Institutionen, sofern sie ordnungsgemäß funktionierten, nicht ebenso Minderheitenrechte schützen könnten.

Obwohl im Recht derlei Bewertungen regelmäßig vorzunehmen sind, stellt es nach wie vor eine offene Frage dar, wie dies zu gelingen vermag, ohne dass hierdurch zugleich Aspekte bzw. denkbare Verständnisweisen von Demokratie drohen unterlaufen zu werden (Waldron 1999, 291).<sup>8</sup> In Anbetracht dieser Problematik wird teils vertreten, dem Recht könne generell lediglich eine sogenannte „schwache“, formale Demokratiekonzeption zugrunde gelegt werden (Allan 2005, 535). Dies hätte allerdings nicht nur zur Folge, dass vielerlei Konstituenzen von Demokratie rechtlich nicht einmal hinsichtlich der Bedingungen ihrer Möglichkeit gewährleistbar wären, sondern beinhaltete im Ergebnis ebenfalls eine Entscheidung für ein bestimmtes Demokratieverständnis (Barber 1994, 64; Sartori 1997, 253, 488; Volkmann 2013, 249).

Ohnehin wird diese Herangehensweise angesichts der bestehenden strukturellen Herausforderungen von Demokratie offenbar nicht als befriedigend empfunden, sondern es wird stattdessen weitläufig darüber diskutiert, ob die für das Funktionieren von Demokratie notwendigen Mechanismen nicht doch einen integralen Bestandteil dieser darstellen und daher abgesichert werden sollten – mithin wird implizit folglich vielfach ein deutlich weitergehendes Demokratieverständnis gefordert und vertreten (Dworkin 2019, 294). Angestellt werden derartige Überlegungen – sofern sie nicht vornehmlich in institutioneller Hinsicht ausformuliert werden – momentan vor allem mit Blick auf die Art und Weise der Regulierung der sozialen Medien. Eine weitere Facette erhält der Diskurs ferner in Bezug auf die Gewährleistung der Bedingungen hinreichenden Zusammenhalts sowie hinsichtlich der Frage, welche Rolle Experten in einer Demokratie zuzukommen hat. Dabei drehen sich sämtliche der in diesen verschiedenen Kontexten angestellten Erwägungen jeweils zugleich um das Grundproblem, wie es zu gelingen vermag, Demokratie zu gewährleisten, ohne hierbei demokratische Maßgaben zu unterlaufen und führen folglich – wenngleich dies zumeist nicht explizit gemacht wird – auf die Frage zurück, inwieweit Demokratie demokratisch gedacht zu werden vermag.

Bislang erweisen sich die verschiedenen Ebenen dieser Diskussionen jedoch noch weitgehend als miteinander unverbunden (Schönberger 2022, 153), was sich insbesondere deshalb als unbefriedigend erweist, weil es, um Demokratie auf demokratische Weise konstruieren zu können, als notwendig erscheint, „demokratische Praxis“ und Demokratietheorie zueinander in Beziehung zu setzen (Münkler 2020, 382). Dieser Erwägung folgend, dürfte es aufschlussreich sein zum einen herauszuarbeiten, wie im Recht mit diesem Problem umgegangen wird, und dies zum anderen zu verschiedenen demokratietheoretischen Ansätzen in Bezug zu

---

<sup>8</sup> Zu verarbeiten gesucht wird dies partiell dadurch, dass das Demokratieprinzip als durch den demokratisch legitimierten Gesetzgeber auszugestalten angesehen wird, vgl. Trute (2012, Rn. 41).

setzen. Um eine tragfähige Auswahl der zu betrachtenden Felder zu treffen, gilt es allerdings sich zunächst zu vergegenwärtigen, worauf die Schwierigkeit, Demokratie demokratisch zu denken, eigentlich beruht sowie zu konkretisieren, worin sich dies niederschlägt (2). Anschließend lässt sich aufarbeiten und zugleich hinterfragen, wie diese Problematik im Rechtssystem praktisch aufzulösen gesucht wird (3). Hierauf basierend können sodann Aussagen darüber getroffen werden, wie Demokratie rechtlich demokratisch umzusetzen gesucht wird und welche Desiderate im Rahmen der bisherigen Reflektion dieses Problems verbleiben (4).

## 2 Über die Möglichkeit demokratischer Demokratie. Von unaufhebbaren Paradoxien

Demokratie wird des Öfteren als paradox angesehen. Obgleich hierauf vornehmlich Chantal Mouffe explizit hingewiesen hat (Mouffe 2018, 19), wird dies weder lediglich noch vorrangig von ihr vertreten. Vielmehr klingt dieser Gesichtspunkt ebenso – mit jeweils unterschiedlicher Akzentuierung – bei Richard Rorty und John Dewey sowie verschiedenen weiteren Autoren an (Rorty 1998, 84; Dewey 2003, 134; Barber 1994, 14; Scharpf 1975, 8; Dworkin 2019, 292). Im Rahmen des rechtlichen Diskurses schlägt sich diese Problematik etwa in der Diskussion über die Ausgestaltung demokratischer Verfahren, der Art und Weise der Institutionalisierung verschiedener Organe sowie deren jeweiliger Kompetenzen, der Frage nach den Methoden sowie der Bedeutung rechtswissenschaftlicher Erkenntnisse wie auch der Problematik der Gewährleistung der Bedingungen von Demokratie nieder (Kelsen 2006b [1937], 240; Waldron 1999, 282; Dworkin 1996, 33; Möllers 2011, 336; Möllers 2009, 11; Lepsius 2013, 158, 186; Volkmann 2013, 242, 246; Nettesheim 2005, 164).

Als Paradoxie wird indes an sich gerade nicht ein irgendwie geartetes konkretes demokratisches Defizit bezeichnet. Vielmehr sollen hiermit Widersprüche benannt werden, die der Demokratie inhärent und im letzten Punkt nicht auflösbar sind.<sup>9</sup> Aus diesem Grund basiert die Annahme, dass der Demokratie eine Paradoxie zugrunde liege, auch nicht vorrangig auf einer mit einer bestimmten Stoßrichtung vorgetragenen Kritik am herrschenden Demokratieverständnis oder einer konkreten Demokratietheorie. Vielmehr wird insoweit die vielgestaltig auftretende Frage problematisiert, wie das der Demokratie immanente Spannungsverhältnis

---

<sup>9</sup> Allenfalls über eine Temporalisierung (Wihl 2019, 229), die jedoch ebenso nur zu gelingen vermag, sofern die Bedingungen gewährleistet werden, die „Kontestabilität“ strukturell ermöglichen. Insofern eine „reflexive Absicherung gesellschaftlicher Kontingenzen“ für notwendig erachtend, Ingold (2022, 231).

zwischen Individualrechten (Freiheit und Gleichheit) einerseits und den diese ausgestaltenden und einschränkenden kollektiven Entscheidungen andererseits im letzten Punkt demokratisch gestaltbar ist. Die Idee der Demokratie weist diesen Diskursen zufolge somit zwangsläufig offene Flanken auf.

Aus dieser im letzten Punkt unaufhebbaren Antinomie von individueller Freiheit, Gleichheit und kollektiver Selbstbestimmung werden in theoretischer Hinsicht in Bezug auf die Demokratie vornehmlich drei konkretere Paradoxien abgeleitet: betreffend deren Anfang, deren Umfang und deren Ende. Die erste Paradoxie von Demokratie wird darin verortet, dass Demokratien nicht demokratisch in die Welt kommen (Möllers 2009, 20). Als problematisch hieran erweist sich insoweit allerdings weniger die empirische Beobachtung dessen, als vielmehr die theoretische Feststellung, dass die Bestimmung des für Demokratien maßgeblichen Volkes lediglich partiell auf demokratisch rekonstruierbaren Zugehörigkeitsmechanismen beruht und beruhen kann.<sup>10</sup> Der mit der Begrenzung des Volkes auf eine Personengruppe einhergehende Ausschlussmechanismus, der zugleich zur Folge hat, dass demokratisch gesetztes Recht zwangsläufig auch auf Personen Anwendung findet, auf die es nicht zurückgeführt werden kann, steht insoweit auf demokratisch tönen Füßen (Bryde 2000, 63). Denn allein, dass über den Kreis der an der Entscheidung zu Beteiligenden in demokratischen Prozeduren entschieden wurde, bewirkt noch keine demokratische Legitimation mit Blick auf die hiervon Ausgeschlossenen.<sup>11</sup> Jedenfalls der Anfangsmoment von Demokratie verbleibt insoweit demokratisch nicht einholbar.

Zweitens erscheint es als quasi unmöglich, auf demokratischem Weg zu bestimmen, worüber eigentlich demokratisch entschieden werden muss und was demgegenüber nicht entscheidbar ist, sondern eine Wissensfrage darstellt, ohne Friktionen innerhalb des Demokratieverständnisses zu erzeugen.<sup>12</sup> Denn meint

---

<sup>10</sup> Möllers (2009, 24) meint, die Problematik könne dadurch aufgelöst werden, dass über das Staatsangehörigkeitsrecht demokratisch entschieden werde. Dies demgegenüber problematisierend, da die Beteiligung hieran die Zugehörigkeit wiederum voraussetze, Farahat (2014, 256); Farahat (2018, 340, 355); Bryde (1989, 257) sowie Frankenberg (2000, 179).

<sup>11</sup> A. demgegenüber u.a. Böckenförde (2005, Rn. 28), der diesen Gesichtspunkt zwar ebenfalls anspricht, jedoch für eine rein über die Frage des Staatsangehörigenrechts zu lösendes Problem hält, welches er allerdings nicht wiederum am zugrunde gelegten Demokratieverständnis misst.

<sup>12</sup> Während innerhalb der liberalen Demokratietheorie die Stellung von Experten kaum problematisiert wird, da ihr Wissen tendenziell als neutral bzw. objektiv wahrgenommen wird, erlangen in der deliberativen Demokratietheorie Experten aufgrund der Kraft ihrer Argumente eine besondere Rolle – hierbei ist umstritten, ob nicht sogar ein Expertendiskurs genügt oder ihre Stellung eine faktische ist –, in der partizipativen Demokratietheorie wird demgegenüber eine weitläufige Bürgerbeteiligung gefordert, durch welche Expertenwissen zwar nicht gänzlich negiert wird, die jedoch die Bedeutung von Experten deutlich mindert. Näher hierzu Münkler (2020, 340).

man über alles demokratisch entscheiden zu können, also auch über die Frage, worüber entschieden werden kann, unterläuft man potenziell Freiheitsrechte, auf welchen die Demokratie indes fußt (Münkler 2020, 371). Wird demgegenüber aufgrund von Wissen etwas als nicht entscheidbar angesehen, sondern als wissbar akzeptiert, gerät man zu dem Problem, dass schlussendlich nicht demokratisch darüber entschieden wurde, worüber an sich eine demokratische Entscheidung gefällt werden muss (Barber 1994, 114; Münkler 2020, 383). Dies schlägt sich – zumindest im rechtlichen Diskurs – ebenfalls in den Erwägungen dazu nieder, wer – also welches der in unterschiedlichem Maße demokratisch legitimierten Organe – eigentlich dafür zuständig ist, bestimmte Letztentscheidungen in einer Demokratie zu treffen (Trute 2012, Rn. 8, 30). Anknüpfend hieran wird vielfach zum Ergebnis gelangt, dass der Demokratie gewisse Institutionen, insbesondere die Verfassungsgerichtsbarkeit, jedenfalls von Nutzen seien – sie dieser womöglich sogar bedürfe –, wenngleich diese nicht in jederlei Hinsicht vorrangig auf demokratischen Prinzipien beruhten (Dworkin 2019, 299; Dworkin 1996, 6; Möllers 2008, 138).

Des Weiteren erscheinen auch die Mechanismen der Gewährleistung von Demokratie als demokratisch angreifbar, was zur dritten Paradoxie führt, dass die Aufrechterhaltung der Demokratie sowie der Bedingungen, auf denen sie basiert, wohl nicht – zumindest nicht auf demokratisch unbestrittenem Wege – gewährleistet zu werden vermöge (Böckenförde 1976 [1967], 60). Besonders offensichtlich ist dies mit Blick auf den Einsatz von Abwehrmechanismen gegenüber demokratiefeindlichen Bestrebungen, also sämtlichen Erwägungen zur „Wehrhaftigkeit“ von Demokratie (Ginsburg/Huq 2018, 170). Dies gilt indes ebenso für andere Maßnahmen, die zur Sicherstellung der Voraussetzungen von Demokratie ergriffen werden – sei es im Rahmen der Organisation von Willensbildung (Gärditz 2015, 126; Ingold 2017, 521) oder der Gewährleistung hinreichenden Zusammenhalts, um eine Entfremdung der Bürger voneinander zu verhindern und „Gemeinschaft“ zu erhalten (v. Bogdandy 2003, 179). Grund hierfür ist, dass die meisten der hierfür einsetzbaren Mechanismen vor dem grundlegenden Problem stehen, dass sie, obgleich zum Schutz der Demokratie gedacht, potenziell undemokratisch wirken, es ihrer gleichzeitig jedoch zumindest partiell wohl bedarf, um Demokratie überhaupt zu ermöglichen. Deutlich wird dies insbesondere im Rahmen der Diskussion über die Notwendigkeit der Unterdrückung von Hate Speech und Fake News im Internet qua Upload-Filtern bzw. über Content-Curation<sup>13</sup> wie auch in Bezug auf den Disput über die Notwendigkeit von Vielfaltssicherung.<sup>14</sup> Letztlich verläuft der Diskurs über die

---

13 Näher hierzu Paal/Hennemann (2017, 644); Drexel (2017, 538); Vesting (2020, 976); Müller-Terpitz (2020, 371); Hermstrüwer (2021, 156); Vesting/Campos (2022, 13).

14 Vgl. etwa Dörr/Natt (2014, 844); Paal (2018, 567); Kühling (2021b, 536).

Mechanismen zur Erhaltung eines Mindestmaßes an Kohäsion ebenfalls in ähnlicher Weise (Lübbe-Wolff 2019, 33; Dreier 2010, 12). Schließlich erweist sich auch hier als Problem, dass jegliche Versuche, Zusammenhalt zu erzeugen, sofern dieser nicht im vorhandenen demokratischen Diskurs verortet wird, Gesichtspunkte drohen mit sich zu bringen, die Demokratie zu limitieren vermögen (v. Bogdandy 2003, 179; Krüper 2019, 84).

Unabhängig von der Frage, inwieweit diese Erwägungen im Einzelnen überzeugen, wird man an sämtlichen dieser Punkte somit auf das grundlegende Problem zurückgeworfen, dass Demokratie womöglich selbst nicht in jeder Hinsicht demokratisch konstruierbar ist. Diese Schwierigkeit findet ihren Niederschlag im demokratietheoretischen Diskurs und bewirkt hier wiederum, dass weitreichende Meinungsverschiedenheiten darüber bestehen, was Demokratie erfordert.<sup>15</sup>

### 3 Kein Entrinnen, oder doch? Studien zu rechtlichen Auflösungsversuchen

Um aufzuarbeiten, wie mit dieser grundlegenden Problematik praktisch, folglich im Recht, umgegangen wird, eignet sich insbesondere die Analyse von drei Konstellationen, die im Rahmen der angestellten Erwägungen zu den Paradoxien von Demokratie bereits als neuralgische Punkte herausgearbeitet wurden. Bei den drei zu betrachtenden Referenzfeldern handelt es sich dementsprechend erstens um die aktuellen Ansätze zur Regulierung von Plattformen, zweitens die Diskussion über Verfassungspatriotismus sowie drittens die Frage, welche Bedeutung Expertise in Demokratien zuzuschreiben ist.

#### 3.1 Meinungsbildung und neue Medien

Die erste Referenz gilt somit der vieldiskutierten Frage, inwieweit es einer Regulierung des subjektiven und öffentlichen Meinungsbildungsprozesses im Rahmen der „neuen Medien“ bedarf, um eine demokratische Willensbildung zu gewährleisten. Obgleich offene Kommunikationsdienste, die eine bi- oder multidirektionale (many-to-many), also öffentliche Kommunikation ermöglichen, schon seit Längrem in das Licht der regulierungstechnischen Aufmerksamkeit gerückt sind,<sup>16</sup>

---

15 Die vor diesem Hintergrund etwa von Schumpeter (1993, 402) entwickelte demokratietheoretische Antwort wird insoweit vielfach als undemokratisch gekennzeichnet.

16 Eingehend hierzu Ingold (2017, 506).

zeigte sich hier zunächst einmal eine weitgehende Unklarheit darüber, welche normative Relevanz den überaus disparaten demokratietheoretischen Vorstellungen von öffentlicher Meinungsbildung eigentlich mit Blick auf den zu wählenden Regulierungsansatz zukommt. Erst in jüngerer Zeit wird damit begonnen zu erörtern, welche demokratieprinzipiellen Vor- und Nachteile diese veränderten Diskursbedingungen mit sich bringen (Kersten 2017, 20, 127; Hindelang 2019, 27) sowie welche Mechanismen sich eigentlich aus demokratietheoretischer Sicht eignen, um „die Demokratie“ im Internet zu sichern.

Als komplex erweist sich dabei insbesondere die Beantwortung der Frage, inwieweit eine Regulierung des individuellen Informationsangebots wie auch von Meinungsausserungen zum Zwecke der Ermöglichung respektive Optimierung der demokratischen Willensbildung erfolgen darf. Dern inwiefern es dem Demokratieprinzip geschuldet ist, die Verwendung von Filtertechnologien anzurufen, etwa um Fake News und Hate Speech gar nicht erst auf die Plattformen gelangen zu lassen oder zumindest schnellstmöglich zu entfernen, ist ebenso umstritten wie die Frage, ob in den neuen Medien Vielfaltssicherung betrieben werden sollte. Problematisch an der rechtlichen Forderung des Einsatzes von Filtertechnologien erscheint insoweit nicht nur, dass Regelungen zum Kuratieren tief in die unternehmerische Freiheit eingreifen und überdies Rechte der Nutzer beeinträchtigen (Drexel 2017, 542; Schemmel 2018, 517). Vielmehr wirft der Gesichtspunkt, ob staatlicherseits vorgegeben werden darf, dass die individuelle Willensbildung auf einem reflektierten Auseinandersetzungsprozess mit Fakten und divergenten Meinungen zu beruhen hat, weitreichende demokratieprinzipielle Nachfragen auf.

Insbesondere erscheint fraglich, ob, um die politische Einheit und Basis von Demokratie abzusichern, die Notwendigkeit einer weitläufigen Regulierung der Bedingungen individueller sowie kollektiver Willensbildung anzuerkennen ist (Kühling 2021a, 461; Krüper 2019, 68, 80), oder ob in einer Demokratie nicht vielmehr ein unformatierter, unstrukturierter Willensbildungsprozess akzeptiert werden muss (Ingold 2017, 503; Vesting 2020, 976; Vesting/Campos 2022, 21; Vesting 2019, 47). Hintergrund dessen ist, dass mit Blick auf die Frage, welche Bedeutung der individuellen im Verhältnis zur gesellschaftlichen bzw. öffentlichen Willensbildung für die Demokratie zukommt, äußerst unterschiedliche demokratietheoretische Ansätze bestehen, welche die verschiedenen Konstituenzen von Demokratie auf jeweils unterschiedliche Weise zueinander in Beziehung setzen.

Von der Wahl des Ansatzes hängt jedoch ab, welche Regulierungsmaßnahmen zu ergreifen sind (Volkmann 2019, 57). So ist die Idee der idealen Gesprächssituation zwar der deliberativen Demokratietheorie eingeschrieben und sorgt innerhalb dieser dafür, dass die Strukturierung des demokratischen Willensbildungsprozesses ein Faktor von erheblicher Demokratierelevanz ist (Habermas 1998, 187; Habermas 2008, 156; Habermas 2022, 48). Was dies genau für die mediale Gestaltung des Wil-

lensbildungsprozesses bedeutet, bleibt jedoch selbst innerhalb der deliberativen Demokratietheorie umstritten, in welcher der gesellschaftlichen Willensbildung im Vergleich zur staatlich-institutionellen Willensbildung eine äußerst divergente Bedeutung zugewiesen wird, wenn man etwa den Ansatz von Jürgen Habermas auf der einen mit dem von Amy Gutmann und Dennis Thompson auf der anderen Seite vergleicht (Habermas 1998, 207, 449 sowie Gutmann/Thompson 1996, 12; Gutmann/Thompson 1999, 272). Zudem ist es normativ nicht zwingend, dem Recht eine deliberative Demokratievorstellung zugrunde zu legen. Schließlich spart etwa die liberale Demokratietheorie derartige Fragen der Willensbildung weitgehend aus, weil in ihr grundsätzlich nicht auf die Dimension des gesellschaftlichen Diskurses rekurriert wird, sondern auf individuelle Freiheiten (Warren 1992, 8, 11; Fuchs/Roller 2008, 94).<sup>17</sup> Auf Basis agonistischer Demokratietheorien wäre der Regulierungsbedarf der öffentlichen Willensbildung wohl ebenfalls anders zu bewerten, da agonistische Demokratieansätze sehr viel eher mit Konflikt und dessen Entartung in Hate Speech sowie Populismus vereinbar sind als etwa deliberative Demokratieverständnisse, welche den gemeinsamen Diskurs und die Allgemeinheit der Willensbildung deutlich stärker akzentuieren. Demgegenüber wöge ein Verlust des Konfliktes durch Abschottungsmechanismen im Rahmen agonaler Demokratietheorien wiederum erheblich schwerer, spielte bei Zugrundelegung eines liberalen Demokratieverständnisses jedoch kaum eine entscheidende Rolle.

In Elitendemokratien wird die Frage nochmals anders angegangen: Joseph A. Schumpeter kommt etwa zum Ergebnis, dass aufgrund der Einwirkung von Parteiwerbung sowie der Medien auf die Willensbildung generell die Gefahr der Fabrikation eines Willens der Bürger bestehe (Schumpeter 1993, 442), was innerhalb seines Ansatzes dazu führt, dass der Willensbildung der Bürger mit Ausnahme der Wahlentscheidung keine herausgehobene Bedeutung zugeschrieben wird. Übertragen auf die Regulierung von Plattformen ließe sich mit Blick auf diesen Standpunkt wohl schlussfolgern, dass das Verbot der Nutzung von Social Bots im Wahlkampf ausreichen dürfte und zumindest mit Blick auf das Demokratieprinzip kein weiterer Regulierungsbedarf bestünde.

Infofern ist festzuhalten, dass der rechtliche Regulierungszugriff bei der Gewährleistung der Voraussetzungen von Demokratie von der unterlegten normativen Demokratievorstellung abhängt, die wiederum – mittelbar – demokratietheoretisch beeinflusst wird. Die Auffassung, mittels Regulierung von Plattformen bzw. Algorithmen sei sicherzustellen, dass der Fokus vom singulären Wählen zurück zum Allgemeinheitsgedanken verlagert wird, da es in der Demokratie um die

---

17 Der Gedanke, die Willensbildung müsse auf korrekte Informationen gestützt werden können, ist demgegenüber mit liberalen Demokratievorstellungen durchaus in Verbindung zu bringen.

Ausbildung der *volonté générale* gehe, enthält demnach genauso wie auch die Kritik am Wegbrechen von Vermittlungsinstanzen und der Netzwerkultur implizit ein bestimmtes, normativ indes nicht zwingendes Demokratieverständnis (Krüper 2019, 82). Selbiges lässt sich allerdings ebenfalls für sämtliche anderen Regulierungsvorschläge konstatieren, da auch diese jedenfalls implizit eine Entscheidung über die Relevanz der Bildung eines allgemeinen, öffentlichen Willens enthalten.

Wie versucht man nun in der rechtlichen Umsetzung hiermit umzugehen, abgesehen davon, dass über die verschiedenen diskutierten rechtlichen Regulierungsvorschläge demokratisch entschieden werden muss? Nach meinem Eindruck wird derzeit versucht, die unterschiedlichen Ansätze mit Blick auf die spezifischen Eigenheiten der unterschiedlichen Medien zu kombinieren.

Zumindest setzen der *Digital Services* und *Digital Markets Act* – was allerdings ebenso der Kompetenzgrundlage dieser Rechtsakte geschuldet sein mag – vornehmlich auf den Wettbewerb, um Demokratie auf demokratischem Weg abzusichern. Hauptsächlich hiermit scheint man zu meinen, könne den demokratischen Friktionen einer Überregulierung etwa durch Overblocking oder im Wege anderweitiger staatlicherseits induzierter Verzerrungen entgangen werden. Dies hat insoweit eine gewisse Plausibilität, als dass die Nutzung von wettbewerbsrechtlichen Mechanismen und die Sicherstellung der Möglichkeit, neue Angebote zu unterbreiten, den kleinsten gemeinsamen Nenner sämtlicher Demokratietheorien darstellt und hiermit am eindeutigsten mit dem Grundgedanken von Demokratie harmoniert, dass die individuelle und hierüber auch gesellschaftliche politische Meinungsbildung frei in Konkurrenz und Auseinandersetzung mit anderen Auffassungen erfolgen soll (Schulz 2017, 377; Krüper 2019, 84). Dennoch liegt hierin zugleich auch – zumindest vorläufig – die Entscheidung, nicht zu versuchen, einen gemeinsamen Diskursraum im digitalen Raum zu gewährleisten oder die Basis der individuellen Willensbildung über schulische Bildung hinausgehend mit Blick auf ihren Faktenhintergrund<sup>18</sup> abzusichern, obgleich rechtlich beides vielfach als entscheidend für die demokratische Willensbildung angesehen wird (Hesse 1999, 67, 169; Spiecker gen. Döhmann 2018, 35). Insoweit scheint momentan – jedenfalls mit Blick auf die sogenannten „neuen“ Medien – eine Entscheidung für ein eher liberales Demokratieverständnis getroffen worden zu sein.<sup>19</sup>

Die Logik dieses Regulierungsansatzes bezüglich der „neuen“ Medien basiert allerdings in gewisser Hinsicht darauf, dass im Hinblick auf den Rundfunk und die Presse demgegenüber eine anderweitige Regelungsstrategie verfolgt wird (Ingold

---

<sup>18</sup> Zur Regulierungsproblematik rund um Fake News siehe Kühling (2021a, 471).

<sup>19</sup> Ingold (2022, 227) macht insoweit einen liberalen Regulierungsansatz aus, sieht hierin indes keinen „unmittelbaren Demokratiekonnex“. A. A. zur weiterhin liberalen Orientierung der Regulierung der „neuen“ Medien Vesting/Campos (2022, 11).

2022, 217), mit welchem anderen Komponenten der verschiedenen Demokratieverständnisse Rechnung getragen wird, sodass es insoweit partiell zu einem Nebeneinander verschiedener Verständnisweisen von Demokratie im Recht kommt. Hierdurch könnte es bei einer systemischen Betrachtung womöglich gelingen, die Nachteile der verschiedenen Demokratietheorien mit Blick auf ihre jeweils stärker individuelle oder kollektive Verortung der demokratischen Willensbildung gegeneinander aufzuheben und hierbei zugleich den Eigenheiten der verschiedenen Medien Rechnung zu tragen.

### 3.2 Zusammenhalt qua Verfassungspatriotismus

Etwas Ähnliches ist im Rahmen der Diskussion über die Gewährleistungen hinreichenden Zusammenhalts in einer Demokratie und damit der Akzeptanz demokratischer Entscheidungen festzustellen: Nachdem zuvor intensiver diskutierte Konzepte, wie etwa die relative Homogenität oder Leitkultur, allgemein abgelehnt worden sind (Kronenberg 2006, 191; Korioth 2003, 146; Grimm 2005, 203), widmet sich der Diskurs nunmehr insbesondere dem Stellvertreterbegriff des Verfassungspatriotismus, der auf der Idee beruht, die Verfassung bzw. der Diskurs über deren Inhalt könnten an die Stelle von Religion, Kultur und Homogenität als Integrationsmechanismus treten (Müller 2010, 10; v. Bogdandy 2003, 162). Der eigentliche Gehalt des Konzepts ist insoweit jedoch weitgehend unklar verblieben, weshalb es wohl vor allem dazu dient, ein begrifflich schillerndes Angebot zu unterbreiten, das für jeden etwas anderes zu bedeuten vermag (Ezli/Thym 2018, 30; Denninger 2021, 498). Hierdurch wird zum einen mit der Verfassung ein gemeinsames Identifikationsobjekt angeboten, zum anderen werden jedoch vorhandene, auf demokratisch problematischen Kriterien beruhende Identifikationsmechanismen implizit weiterhin genutzt,<sup>20</sup> ohne indes erzwungen zu werden.<sup>21</sup>

Die Verfassung avanciert hierbei zum gemeinsamen Diskursraum, der konträre Deutungsangebote in sich aufnimmt und contingent stellt. Obgleich mit Blick auf den Inhalt der Verfassung divergente Auffassungen vertreten werden, bewirkt die allgemeine Referenz auf sie insofern wohl zumindest, dass der Diskurs einen gemeinsamen Bezugspunkt aufweist (Schönberger 2020, 291; Vorländer 2007, 116; Ezli/Thym 2018, 23; Thym 2020, 41). Insoweit wird Zusammenhalt und damit die Akzeptanzfähigkeit demokratischer Entscheidungen dadurch zu erzeugen gesucht, dass diese im Wege der Aufrechterhaltung anderweitiger Perspektiven grundsätz-

---

20 Kritisch hierzu Habermas (1996, 189); Abizadeh (2002, 496); Rosenfeld (2009, 29).

21 A. A. Depenheuer (1995, 858) und v. Bogdandy (2003, 179).

lich als lediglich vorläufig betrachtet werden. Übertragen auf die Frage nach den Bedingungen von Demokratie scheint folglich davon ausgegangen zu werden, dass diese ihre eigenen Bedingungen selbst gewährleiste, solange keine der möglichen Verständnisweisen von Demokratie absolut gesetzt, sondern stattdessen auch hierüber ein fortlaufender Diskurs ermöglicht werde.

### 3.3 Expertise und Demokratie

Mit Blick auf den dritten Referenzbereich, den Umgang mit Expertise in der Demokratie, zeigt sich wiederum Vergleichbares. Auch insoweit sucht man rechtlich beiderlei Problemwahrnehmungen mit Blick auf die Frage, wie Demokratie auf demokratische Weise zu funktionieren vermag, aufzugreifen und miteinander zu kombinieren. Weil Expertisen weder als rein objektiv noch vornehmlich subjektiv anzusehen sind, somit keine bloße Meinung darstellen, jedoch ebenso wenig zwangsläufig wahr sind oder bestimmte politische Entscheidungen vorgeben, changiert die Beziehung von Demokratie und Expertise prinzipiell zwischen Symbiose und Widerstreit. Dementsprechend ist das Verhältnis zwischen Demokratie und Expertise gleichzeitig von einer drohenden zu hohen Abhängigkeit sowie einem zu weitreichendem Vertrauen müssen in das Wissen von Experten einerseits bei zugleich bestehender Gefahr zu weitgehenden Misstrauens andererseits geprägt. Weil individuelle und kollektive Selbstbestimmung in einer Demokratie miteinander vereinbart und daher zueinander in Ausgleich gebracht werden müssen, wofür jedoch die Berücksichtigung von Expertise einen relevanten Faktor darstellt, sind Auflösungsversuche, die fast ausschließlich eine dieser beiden demokratischen Komponenten zur Geltung bringen, ohne erklären zu können, wie die andere hierbei jeweils sichergestellt zu werden vermag, mit Blick auf das Recht nicht weiterführend. In der rechtlichen Konzeptionalisierung des Verhältnisses von Demokratie und Expertise wird dementsprechend danach gesucht, weder die demokratische Entscheidungsnotwendigkeit über die politische Bedeutung von Expertenwissen zu nivellieren noch dessen Relevanz zu negieren.

In Anbetracht der Ambivalenz von Demokratie gegenüber Expertise wird seitens des Rechtssystems dementsprechend eine Art doppelte „Boundary Work“ gefordert, mittels welcher die demokratisch legitimierte politische Sicht mit der Perspektive von Experten auf die jeweiligen Fragen zu verschränken gesucht wird.<sup>22</sup> Sowohl im Rahmen der Auswahl der relevanten Experten als auch hinsichtlich der Wissensbewertung soll demgemäß der politischen Entscheidungsnotwendigkeit

---

22 Ausführlicher hierzu Münker (2020, 467).

sowie zugleich der Optimierung der Wissensgrundlagen Rechnung getragen werden. Dies ist der Grund, weshalb Experten vornehmlich beratend an der Entscheidungsfindung beteiligt werden. Hierdurch kommt ihnen zwar eine herausgehobene Stellung zu. Dadurch, dass zum einen grundsätzlich mehrere Experten angehört werden und zum anderen die vorhergehende Auswahl der Experten politischerseits erfolgt, werden die politischen Entscheidungsmomente hierbei jedoch nicht ausgeblendet. Des Weiteren wird prinzipiell keine Bindung an solcherart eingeholte Expertisen statuiert. Vielmehr erhöhen sich aufgrund der systemischen Bedingungen, unter denen Entscheidungen getroffen werden, lediglich die politischen Begründungserfordernisse für ein Abweichen von derartigen Expertisen in Abhängigkeit davon, wie valide die geäußerten Wissensstandpunkte erscheinen. Anstatt sich, was die benannten demokratietheoretischen Friktionen mit sich brächte, entweder für eine reine Mehrheitsentscheidung über Wissen zu entscheiden oder einfach „der“ Expertenauffassung zu folgen, wird somit stattdessen versucht, beides miteinander auf vielschichtige Art und Weise zu verschränken.

## 4 Demokratie demokratisch konstruieren

Was lässt sich aus diesen verschiedenen konstatierten Paradoxien von Demokratie sowie den drei untersuchten rechtlichen Referenzbereichen mit Blick auf die Frage, wie Demokratie demokratisch gedacht zu werden vermag, ableiten?

Sofern man der Analyse zustimmt, dass Demokratie auf einer Paradoxie beruht, die zugleich bewirkt, dass es weder mit Blick auf die Umsetzung noch in methodischer Hinsicht im letzten Punkt gelingt, Demokratie vollends demokratisch zu denken, ist hieraus die Konsequenz zu ziehen, die verschiedenen demokratischen Praxen sowie unterschiedlichen Demokratietheorien laufend miteinander konfrontieren zu müssen, ohne hierbei den Konflikt je eindeutig zugunsten einer Position aufzulösen.

Dies schlägt sich meines Erachtens in der rechtlichen Verarbeitung der ausgemachten Paradoxien von Demokratie in verschiedener Hinsicht nieder, der wiederum Folgendes zu entnehmen ist: Sowohl der verschachtelte Umgang mit Wissen in Demokratien als auch die nebeneinander bestehenden divergenten Regelungsansätze der verschiedenen Medien machen deutlich, dass nicht per se eine Entscheidung für die eine oder andere Demokratietheorie getroffen werden muss oder werden sollte. Stattdessen lassen sich verschiedene demokratietheoretische Konzepte in der Praxis miteinander verbinden, versteht man sie nicht alternativ, sondern zumindest partiell als komplementär. Gleichsam werden hierdurch nicht nur stärker liberale bzw. kommunitäre Elemente von Demokratie aufrechterhalten und zugleich ermöglicht, sondern vielmehr innerhalb des Demokratieverständ-

nisses unterschiedliche Sichtweisen nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch aufrechterhalten. Damit dies möglich ist, ist es notwendig zu erkennen, welche Positionen innerhalb des Demokratieverständnisses konfligieren, um, ohne eine der beiden Seiten zu negieren, sondern unter Einbeziehung der jeweils anderen sowie Optimierung der verschiedenen Zugänge eine jeweils vorläufige Entscheidung zum Umgang hiermit zu treffen.

In theoretischer Hinsicht macht dies wiederum deutlich, dass dem Recht weder zwangsläufig ein schwaches, rein auf formale Aspekte reduziertes Demokratieverständnis zugrunde zu legen ist. Noch erscheint es als überzeugend, allein die „demokratische Praxis“ oder Demokratietheorie darüber entscheiden zu lassen, was als demokratisch anzusehen ist. Vielmehr haben die verschiedenen „demokratischen Praxen“ im weiteren Sinne sowie die verschiedenen Demokratietheorien sich jeweils hinsichtlich ihrer Grundannahmen aneinander zu messen und müssen sich im Konfliktfall miteinander auseinandersetzen. Um Demokratie demokratisch zu denken, bedarf es demnach einer iterativen Konfrontation der – über die bloße Mehrheitsentscheidung im Parlament hinausgehend verstandenen – „demokratischen Praxis“ und Demokratietheorie, wobei die Maßgeblichkeit der je unterschiedlichen Perspektiven anzuerkennen und zugleich danach zu suchen ist, den divergenten Akzentuierungsmöglichkeiten der verschiedenen Konstituenten von Demokratie innerhalb des Gesamtsystems in je unterschiedlichem Maße Rechnung zu tragen. Die Auseinandersetzung mit divergenten theoretischen Konzeptionalisierungsmöglichkeiten von Demokratie ermöglicht es der demokratischen Praxis, demokratisch zu sein, zu werden und zu bleiben.

## Literatur

- Abizadeh, Arash. 2002. „Does Liberal Democracy Presuppose a Cultural Nation? Four Arguments“. *American Political Science Review* 96 (3): 495–509.
- Albrecht, Holger und Rolf Frankenberger. 2010. „Autoritäre Systeme im 21. Jahrhundert“. In *Autoritarismus Reloaded. Neuere Ansätze und Erkenntnisse der Autokratieforschung*, hrsg. von Holger Albrecht und Rolf Frankenberger, 11–18. Baden-Baden: Nomos.
- Allan, James. 2005. „Thin Beats Fat Yet Again: Conceptions of Democracy“. *Law and Philosophy* 25 (5): 533–559.
- Barber, Benjamin. 1994. *Starke Demokratie: Über die Teilhabe am Politischen*. Hamburg: Rotbuch-Verlag.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang. 1976 [1967]. „Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation“. In *Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht*, hrsg. von Ernst-Wolfgang Böckenförde, 42–64. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang. 2005. „Demokratie als Verfassungsprinzip“. In *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 3. Aufl., hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, § 24. Heidelberg: C. F. Müller.

- Bogdandy, Armin von. 2003. „Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdung der Verfassung“. *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 62: 156–188.
- Bryde, Brun-Otto. 1989. „Ausländerwahlrecht und grundgesetzliche Demokratie“. *JuristenZeitung* 44 (6): 257–262.
- Bryde, Brun-Otto. 2000. „Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes als Optimierungsaufgabe“. In *Demokratie und Grundgesetz*, hrsg. von Thomas Blanke und Martina Lüttmann, 59–70. Baden-Baden: Nomos.
- Dahl, Robert A. 1972. *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven/London: Yale University Press.
- Denninger, Erhard. 2021. „Verfassungspatriotismus und Integration“. *Der Staat* 60 (3): 495–506.
- Depenheuer, Otto. 1995. „Integration durch Verfassung? – Zum Identitätskonzept des Verfassungspatriotismus“. *Die Öffentliche Verwaltung* 48 (20): 854–860.
- Dewey, John. 1996. *Die Öffentlichkeit und ihre Probleme*. Bodenheim: Philo Verlagsgesellschaft.
- Dewey, John. 2003. *Freiheit und Kultur*. Zürich: Pestalozzianum.
- Dewey, John. 2010. „Philosophie und Demokratie“. In *Liberalismus und gesellschaftliches Handeln: Gesammelte Aufsätze 1888 bis 1937*, hrsg. von Armin und Nora Eschbach, 94–106. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Diamond, Larry. 2015. „Facing Up to Democratic Recession“. *Journal of Democracy* 26 (1): 141–155.
- Dörr, Dieter und Alexander Natt. 2014. „Suchmaschinen und Meinungsvielfalt. Ein Beitrag zum Einfluss von Suchmaschinen auf die demokratische Willensbildung“. *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht* 58 (11): 829–847.
- Dreier, Horst. 2010. „Der freiheitliche Verfassungsstaat als riskante Ordnung“. *Rechtswissenschaft* 1 (1): 11–38.
- Drexl, Josef. 2017. „Bedrohung der Meinungsvielfalt durch Algorithmen“. *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht* 61 (7): 529–543.
- Dworkin, Ronald. 1996. *Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution*. New York: Oxford University Press.
- Dworkin, Ronald. 2019. „Freiheit, Selbstregierung und der Wille des Volkes. Ist Demokratie heute noch möglich?“ In *Philosophie der Menschenrechte*, hrsg. von Stefan Gosepath und Georg Lohmann, 292–309. Berlin: Suhrkamp.
- Ezli, Özkan und Daniel Thym. 2018. „Verfassung und Gemeinsinn“. *Merkur* 72 (832): 20–32.
- Farahat, Anuscheh. 2014. *Progressive Inklusion. Zugehörigkeit und Teilhabe im Migrationsrecht*. Heidelberg/New York/Dordrecht/London: Springer.
- Farahat, Anuscheh. 2018. „Inklusion in der superdiversen Einwanderungsgesellschaft. Verfassungsrechtliche Eckpunkte“. *Jahrbuch für Öffentliches Recht n. F.* 66: 337–369.
- Fraenkel, Ernst. 2001. „Die Wissenschaft von der Politik und die Gesellschaft“ In Ernst Fraenkel: *Gesammelte Schriften*, Bd. 6: *Internationale Politik und Völkerrecht, Politikwissenschaft und Hochschulpolitik*, hrsg. von Hubertus Buchstein, Eva-Maria Reinwald, Katja Staack und Klaus-Gert Lutterbeck, 427–443. Baden-Baden: Nomos.
- Frankenberg, Günter. 2000. „Vorsicht Demokratie! Kritik der juridischen Versicherung einer Gesellschaft gegen die Risiken der Selbstregulierung“. In *Demokratie und Grundgesetz*, hrsg. von Thomas Blanke und Martina Lüttmann, 177–181. Baden-Baden: Nomos.
- Frankenberg, Günter. 2020. *Autoritarismus – Verfassungstheoretische Perspektiven*. Berlin: Suhrkamp.
- Fuchs, Dieter und Edeltraut Roller. 2008. „Die Konzeptualisierung der Qualität von Demokratie. Eine kritische Diskussion aktueller Ansätze“. In *Bedrohungen der Demokratie*, hrsg. von Andre Brodocz, Markus Llanque und Gary S. Schaal, 77–96. Wiesbaden: Springer.

- Gärditz, Klaus Ferdinand. 2015. „Der digitalisierte Raum des Netzes als emergente Ordnung und die repräsentativ-demokratische Herrschaftsform“. *Der Staat* 54: 113–139.
- Ginsburg, Tom und Aziz Huq. 2018. *How to Save a Constitutional Democracy*. Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Grimm, Dieter. 2005. „Integration by Constitution“. *International Journal of Constitutional Law* 3 (2–3): 193–208.
- Gutmann, Amy und Dennis Thompson. 1996. *Democracy and Disagreement*. Cambridge, MA/London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Gutmann, Amy und Dennis Thompson. 1999. „Democratic Disagreement“. In *Deliberative politics. Essays on Democracy and Disagreement*, hrsg. von Stephen Macedo, 243–279. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Habermas, Jürgen. 1996. *Die Einbeziehung des Anderen*. Berlin: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen. 1998. *Faktizität und Geltung*. Berlin: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen. 2008. *Ach, Europa*. Berlin: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen. 2022. *Der neue Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik*. Berlin: Suhrkamp.
- Heitmeyer, Wilhelm. 2018. *Autoritäre Versuchungen*. Berlin: Suhrkamp.
- Hermstrüwer, Yoan. 2021. „Wahrheit als Regelungsproblem. Instrumente zum Umgang mit Fake News“. In *Der Schutz der Meinungsbildung im digitalen Zeitalter*, hrsg. von Yoan Hermstrüwer und Jörn Lüdemann, 149–188. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hesse, Konrad. 1999. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 20. Aufl. Heidelberg: C. F. Müller.
- Hindelang, Steffen. 2019. *Freiheit und Kommunikation. Zur verfassungsrechtlichen Sicherung kommunikativer Selbstbestimmung in einer vernetzten Gesellschaft*. Berlin/Heidelberg: Springer.
- Holgado, Benjamin García und Raúl Sánchez Urribarri. 2023. „Court-Packing and Democratic Decay: A Necessary Relationship?“ *Global Constitutionalism*: 1–28. DOI: 10.1017/S2045381723000011.
- Ingold, Albert. 2017. „Digitalisierung demokratischer Öffentlichkeiten“. *Der Staat* 56: 491–533.
- Ingold, Albert. 2022. „Demokratie- und Kommunikationswandel: Parallele Herausforderungen für Öffentlichkeitsregulative im Medien- wie Parteienrecht“. *MIP* 28 (3): 214–231.
- Kelsen, Hans. 2006a [1929]. „Vom Wesen und Wert der Demokratie“. In *Verteidigung der Demokratie: Abhandlungen zur Demokratietheorie*, hrsg. von Matthias Jestaedt und Oliver Lepsius, 149–228. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kelsen, Hans. 2006b [1937]. „Wissenschaft und Demokratie“. In *Verteidigung der Demokratie: Abhandlungen zur Demokratietheorie*, hrsg. von Matthias Jestaedt und Oliver Lepsius, 238–247. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kersten, Jens. 2017. *Schwarzmehrheit*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Korioth, Stefan. 2003. „Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdung der Verfassung“. *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 62: 117–155.
- Kramer, Larry D. 2004. *The People Themselves. Popular Constitutionalism and Judicial Review*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Kronenberg, Volker. 2006. *Patriotismus in Deutschland. Perspektiven für eine weltoffene Nation*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag.
- Krüper, Julian. 2019. „Roboter auf der Agora. Verfassungsfragen von Social Bots im digitalen Diskursraum der Moderne“. In *Demokratie und künstliche Intelligenz*, hrsg. von Antje von Ungern-Sternberg und Sebastian Unger, 67–84. Tübingen: Mohr Siebeck.

- Kühling, Jürgen. 2021a. „Fake News und Hate Speech – Die Verantwortung der Medienintermediäre zwischen NetzDG, MStV und Digital Services Act“. *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht* 65 (6): 461–472.
- Kühling, Jürgen. 2021b. „Die Verantwortung der Medienintermediäre für die demokratische Diskursvielfalt – Algorithmenregulierung für Facebook, Twitter & Co.?“ *JuristenZeitung* 76 (11): 529–538.
- Lembcke, Oliver W., Claudia Ritzi und Gary S. Schaal. 2012. „Zwischen Konkurrenz und Konvergenz“. In *Zeitgenössische Demokratietheorie*, Bd. 1: *Normative Demokratietheorien*, hrsg. von Oliver W. Lembcke, Claudia Ritzi und Gary S. Schaal, 9–32. Wiesbaden: VS Verlag.
- Lepsius, Oliver. 2013. „Rechtswissenschaft in der Demokratie“. *Der Staat* 52 (2): 157–186.
- Lübbe-Wolff, Gertrude. 2019. „Verfassung als Integrationsprogramm“. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 69 (16–17): 43–48.
- Maus, Ingeborg. 2011. *Über Volkssouveränität*. 3. Aufl. Berlin: Suhrkamp.
- Mill, John Stuart. 1860. *Ueber die Freiheit*, Frankfurt: J. D. Sauerländer's Verlag.
- Möllers, Christoph 2008. „Expressive versus repräsentative Demokratie“. In *Transnationale Verrechtlichung. Nationale Demokratien im Kontext globaler Politik*, hrsg. von Regine Kreide und Andreas Niederberger, 160–182. Frankfurt/New York: Campus.
- Möllers, Christoph. 2009. *Demokratie – Zumutungen und Versprechen*. 2. Aufl. Berlin: Wangenbach.
- Möllers, Christoph. 2011. „Legalität, Legitimität und Legitimation des Bundesverfassungsgerichts“. In *Das entgrenzte Gericht. Eine kritische Bilanz nach sechzig Jahren Bundesverfassungsgericht*, hrsg. von Matthias Jestaedt, Oliver Lepsius, Christoph Möllers und Christoph Schönberger, 281–422. Berlin: Suhrkamp.
- Möllers, Christoph. 2021. „Krise der demokratischen Repräsentation vor Gericht: zu den Parité-Urteilen der Landesverfassungsgerichte in Thüringen und Brandenburg“. *JuristenZeitung* 76 (7): 338–347.
- Mouffe, Chantal. 2018. *Das demokratische Paradox*. Übersetzt von Oliver Marchart. Wien/Berlin: Turia + Kant.
- Müller, Jan-Werner. 2010. *Verfassungspatriotismus*. 1. Aufl. Berlin: Suhrkamp.
- Müller, Jan-Werner. 2017. *Was ist Populismus?* 5. Aufl. Berlin: Suhrkamp.
- Müller, Jan-Werner. 2021. *Freiheit, Gleichheit, Ungewissheit. Wie schafft man Demokratie?* Berlin: Suhrkamp.
- Müller-Terpitz, Ralf. 2020. „Filter als Gefahr für die Meinungpluralität? – Verfassungsrechtliche Erwägungen zum Einsatz von Filtertechnologien“. *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht* 64 (5): 365–374.
- Münkler, Laura. 2020. *Expertokratie. Zwischen Herrschaftskraft Wissens und politischem Dezisionismus*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Nettesheim, Martin. 2005. „Demokratisierung der Europäischen Union und Europäisierung der Demokratietheorie – Wechselwirkungen der Herausbildung eines europäischen Demokratieprinzips“. In *Demokratie in Europa*, hrsg. von Hartmut Bauer, Peter M. Huber und Karl-Peter Sommermann, 143–189. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Paal, Boris P. 2018. „Vielfaltssicherung bei Intermediären. Fragen der Regulierung von sozialen Netzwerken, Suchmaschinen, Instant-Messengern und Videoportalen“. *Multimedia und Recht* 21: 567–572.
- Paal, Boris P. und Moritz Hennemann. 2017. „Meinungsbildung im digitalen Zeitalter. Regulierungsinstrumente für einen gefährdungsdäquaten Rechtsrahmen“. *JuristenZeitung* 72 (13): 641–652.
- Przeworski, Adam. 2020. *Krisen der Demokratie*. Berlin: Suhrkamp.

- Rorty, Richard. 1998. „Der Vorrang der Demokratie vor der Philosophie“. In *Solidarität oder Objektivität? Drei philosophische Essays*, hrsg. von Richard Rorty, 82–111. Übersetzt von Joachim Schulte. Stuttgart: Reclam.
- Rosenfeld, Michel. 2009. *The Identity of the Constitutional Subject. Selfhood, Citizenship, Culture, and Community*. London/New York: Routledge.
- Sartori, Giovanni. 1997. *Demokratietheorie*. Darmstadt: Primus.
- Schäfer, Armin und Michael Zürn. 2021. *Die demokratische Regression*. Berlin: Suhrkamp.
- Scharpf, Fritz W. 1975. *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Kronenberg: Scriptor.
- Schemmel, Jakob. 2018. „Soziale Netzwerke in der Demokratie des Grundgesetzes“. *Der Staat* 57 (4): 501–528.
- Schönberger, Sophie. 2020. „Wandel des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft – Folgen für die Grundrechtstheorie und Grundrechtsdogmatik“. *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 78: 291–318.
- Schönberger, Sophie. 2022. *Zumutung Demokratie. Ein Essay*. München: C. H. Beck.
- Schulz, Wolfgang. 2017. „Kontrolle vorherrschender Meinungsmacht – Dekonstruktion eines medienrechtlichen Schlüsselbegriffs“. *AfP Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht* 48 (5): 373–379.
- Schumpeter, Joseph. 1993. *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. 7. Aufl. Tübingen: A. Francke.
- Specker gen. Döhmann, Indra. 2018. „Kontexte der Demokratie: Parteien, Medien und Sozialstrukturen“. *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 77: 9–66.
- Thüringer Verfassungsgerichtshof (VerfGH). 2020. Urteil vom 15.7.2020 – VerfGH 2/20. *JuristenZeitung* 76 (7): 352–361.
- Thym, Daniel. 2020. „Verfassungspatriotismus in der Einwanderungsgesellschaft. Über die gesellschaftliche Breitenwirkung des Verfassungsrechts und kulturelle Parteinahme unter dem Grundgesetz“. *Archiv für öffentliches Recht* 145 (1): 40–74.
- Tocqueville, Alexis de. 2011. *Über die Demokratie in Amerika*. Reclam: Leipzig.
- Trute, Hans-Heinrich. 2012. „Die demokratische Legitimation der Verwaltung“. In *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. 1: *Methoden – Maßstäbe – Aufgaben – Organisation*, 2. Aufl., hrsg. von Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann und Andreas Voßkuhle, § 6. München: C. H. Beck.
- Unger, Sebastian. 2008. *Das Verfassungsprinzip der Demokratie*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Ungern-Sternberg, Antje von. 2019. „Parité-Gesetzgebung auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts“. *JuristenZeitung* 74 (11): 525–534.
- Verfassungsgericht (VerfG) des Landes Brandenburg 2020. Urteil vom 23.10.2020 – VerfGBbg 55/19. *JuristenZeitung* 76 (7): 361–372.
- Vesting Thomas und Ricardo Campos. 2022. „Content Curation. Medienregulierung für das 21. Jahrhundert“. *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 105 (1): 3–22.
- Vesting, Thomas. 2019. „Die Veränderung der Öffentlichkeit durch künstliche Intelligenz“. In *Demokratie und künstliche Intelligenz*, hrsg. von Antje von Ungern-Sternberg und Sebastian Unger, 33–50. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Vesting, Thomas. 2020. „Die Rundfunkfreiheit und die neue Logik der Content-Curation in elektronischen Netzwerken“. *JuristenZeitung* 75 (20): 975–982.
- Volkmann, Uwe. 2013. *Grundzüge einer Verfassungslehre der Bundesrepublik Deutschland*. Tübingen: Mohr Siebeck.

- Volkmann, Uwe. 2019. „Der manipulierbare Wähler und das Ideal der autonomen Wahlentscheidung“. In *Demokratie und künstliche Intelligenz*, hrsg. von Antje von Ungern-Sternberg und Sebastian Unger, 51–66. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Vorländer, Hans. 2007. „Verfassungspatriotismus als Modell: Der Rechts- und Verfassungsstaat im Ordnungsdiskurs der Bundesrepublik Deutschland“. In *Modell Deutschland. Erfolgsgeschichte oder Illusion?*, hrsg. von Thomas Hertfelder und Andreas Rödder, 110–120. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht.
- Waldron, Jeremy. 1999. *Law and Disagreement*. New York: Oxford University Press.
- Waldron, Jeremy. 2006. „The Core of the Case against Judicial Review“. *The Yale Law Journal* 115 (6): 1346–1406.
- Warren, Mark. 1992. „Democratic Theory and Self-Transformation“. *The American Political Science Review* 86 (1): 8–23.
- Wihl, Tim. 2019. *Aufhebungsrechte. Form, Zeitlichkeit und Gleichheit der Grund- und Menschenrechte*. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.

Timo Greger

# Identitätspolitik und politische Identität

Zur Dialektik einer notwendigen, unvermeidlichen und stabilisierenden Gefahr für die Demokratie

**Abstract:** People have a need for identity. Based on this observation, the article addresses the question of whether and how a collective or particular identity can stabilize democracy and when it becomes a danger. It is shown that a democracy depends on a basic normative consensus and how this must be characterized, and it argues that a collective identity is a source for maintaining this normativity. The important role of collective memories and historical narratives in identity construction is emphasized, and some dangers in collective identity formation are discussed. The article explicates criteria that a collective identity must satisfy in order to sustain and not endanger a democracy. Finally, it analyzes leftist identity politics and shows that it can become a veritable danger to democracy.

## 1 Einleitung – oder: „Nun sag’, wie hast du’s mit der Identität?“

In der öffentlichen Meinung scheint Einigkeit zu herrschen: Die Demokratie ist unter Druck. Seit Jahren jagt eine Krise die nächste, das Wohlstandsversprechen der westlichen Demokratien kann immer weniger bzw. für immer weniger Menschen eingelöst werden, die Pluralität an Lebensentwürfen nimmt zu, die Migration nach (West-)Europa verändert den kulturellen Raum spürbar, die Debatte um den Klimawandel führt zu teils extremistischen Bewegungen, der Aufstieg von rechts- sowie linkspopulistischen Parteien ist überall in Europa zu bemerken und setzt die etablierten Parteien erheblich unter Druck. Zweifelsohne also, die Demokratie ist unter Druck. Das Besondere an dieser krisenhaften Erscheinung ist aber, dass die Demokratie nicht systemisch von außen, durch einen konkurrierenden Systementwurf, unter Druck gerät, sondern von innen. Zahlreiche zentripetale Kräfte zerren an der Stabilität der westlichen Demokratien. Besonders forciert werden diese zentripetalen Kräfte vordergründig durch zahlreiche, teils sich heftig widersprechende, teils durch seltsame Überlappungen und Allianzen gekennzeichnete, *kollektive Identitätsangebote*, welche sich unter mindestens vier Klassifizierungen fassen lassen: nationalistische, religiös-fundamentalistische, hier besonders islamistische, neomarxistische sowie, gerade innerhalb der Klimaschutzbewegung

anzutreffende, apokalyptische. Im Angesicht der zahlreichen Krisen, der scheinbaren menschlichen Ohnmacht, erfüllen diese Identitätsangebote das menschliche Bedürfnis nach Sinnstiftung und tragen dazu bei, komplexe Herausforderung zu verkürzen oder zumindest einseitig zu betrachten. Das Aufkommen dieser kollektiven Identitätsangebote tritt in säkularisierter Weise in das Vakuum, welches die christlichen Religionen mangels Kohäsionskraft in Europa hinterlassen haben. In ihrer extremsten Form erfüllen diese Identitätsangebote die Rolle politischer Religionen. Neben diesen kollektiven Identitätsangeboten bestimmen aber auch postmoderne, essentialistische, *partikulare Identitäten* immer mehr den politischen Diskurs und zerren ebenso wie kollektivistische Identitäten an der Stabilität und Einheit der Demokratie. Immer feiner ausdifferenzierte, essentialistisch konstituierte Gruppenidentitäten, welche sich an Merkmalen wie Sexualität, Geschlecht oder Abstammung festmachen, fordern eine besondere politische Privilegierung aufgrund vergangener oder gegenwärtiger kollektiver Unterdrückungserfahrungen. Diese starke politische Fokussierung auf immer feingliedrigere Identitäten führt zum einen zu einer *counter culture*, welche ihrerseits, durch ihre starke Vereinfachung und kategorische Ablehnung aller progressiven Forderungen – ob berechtigt oder nicht – zentrale liberale Errungenschaften zu gefährden droht. Zum anderen scheint der identitätspolitische *cantus firmus* postmoderner Kreise eher dazu zu führen, die Debatte um eine kollektive Identität deutlich zu verstärken, als sie zu schwächen. Ausgehend von dieser Perspektive scheint die Debatte um kollektive bzw. partikulare Identitäten auch für die Demokratietheorie unausweichlich zu sein. Die zentrale Frage für die Forschung ist daher nicht, *ob* eine kollektive bzw. partikulare Identität notwendig oder normativ wünschenswert ist, sondern *wie* diese mit den normativen Konstituenten der Demokratie vereinbar ist bzw. wie nicht. Eine simple Negation der Identitätsfrage, sowohl wissenschaftlich als auch politisch, scheint mir eher dazu zu führen, dass die moralische Gretchenfrage des 21. Jahrhunderts nicht mehr auf die Religion rekuriert, sondern auf die Identität. Ist es für die Demokratie wünschenswert, dass vor jeglichen Partizipation-, Gerechtigkeits- und Verteilungsfragen zunächst die identitätspolitische Gretchenfrage „Nun sag‘, wie hast du’s mit der Identität?“ gestellt werden muss? Oder stellt dies nicht den der Demokratie zugrundeliegenden normativen Individualismus, die gleiche Freiheit, an sich in Frage?

Ausgehend von dieser Feststellung werde ich im folgenden Beitrag das Verhältnis von Identitätspolitik bzw. politischer Identität und Demokratie untersuchen. Zunächst werde ich (2) dafür argumentieren, dass die Demokratie auf einen normativen Grundkonsens angewiesen ist und ohne einen solchen gar nicht bestehen kann. Daraufhin (3) werde ich die Quellen der Normativität dieses Konsenses explizieren und den systematischen Anknüpfungspunkt von Identität freilegen. Darauffolgend (4) werde ich auf die zentrale Rolle von kollektiven Erinnerungen und

sinnstiftender Praxis bei der Identitätsbildung eingehen und schließlich (5) der Frage nachgehen, ob eine kollektive bzw. partikulare Identität(en) Teil der Lösung sein können oder Teil des Problems sind. Ich werde dafür argumentieren, dass der Frage der Gruppenidentität eine Dialektik innewohnt, welche eine politische Identität bzw. Identitätspolitik zu einer notwendigen, unvermeidlichen und stabilisierenden Gefahr für die Demokratie selbst macht. Hierbei werde ich herausarbeiten, unter welchen Umständen die politische Frage der Identität eine Gefahr und unter welchen Umständen sie eine Stütze der Demokratie sein kann.

## 2 Demokratie und Grundkonsens

Demokratien entstehen nicht aus dem „normativen Nichts“, sie haben normative und kulturelle Voraussetzungen, die historisch geronnen, moralisch zu pflegen und keineswegs garantiert sind. Vielmehr zeigt die Geschichte des 20. und 21. Jahrhunderts, dass Demokratien, oftmals schleichend, von innen bedroht sind und manchmal schneller wieder überwunden werden, als der Kampf um ihre Institutionalisierung gedauert hat (Levitsky/Ziblatt 2018). Vor diesem Hintergrund ist sowohl die hoffnungsvolle Vermutung John Rawls', dass Menschen, die in liberalen Gesellschaften aufgewachsen sind, auch fähig sind, einen die Demokratie stützenden Gerechtigkeitssinn auszubilden (Rawls 2017a) als auch sein Plädoyer für einen verbindlichen politischen Grundkonsens mit pluralistisch gerechtfertigter, moralischer Tiefe zu verstehen (Rawls 2017b, 219–265). Mit anderen Worten: Demokratien, wie alle anderen Regierungsformen auch, beruhen auf einem fundamentalen *normativen Grundkonsens* und sind nicht lediglich als voraussetzungslose Entscheidungsverfahren zu verstehen (Nida-Rümelin 2009, 280–292). Dies bedeutet insbesondere auch, dass ein solcher normativer Grundkonsens nicht lediglich als opportunistische Gesetzes- bzw. Verfassungstreue zu verstehen ist, also die Vorstellung, man müsse sich lediglich an die in einem Land geltenden Gesetze halten, wenn er dauerhaft Stabilität gewährleisten soll. Ein solcher normativer Grundkonsens ist als moralisch fundiert sowie als verbindlich zu betrachten und fundamentale Voraussetzung dafür, dass eine Demokratie dauerhaft bestehen kann. Ein solcher Konsens umfasst viele zentrale Institutionen unserer Alltagspraxis, wie etwa die Übereinkunft darüber, mit welchen Entscheidungsverfahren (z. B. der Mehrheitswahl) politische Konflikte gelöst werden, welche Autoritäten und Sanktionsinstanzen legitimiert sind, Recht zu setzen, zu sprechen und anzuwenden, aber auch zentrale deontologische Kategorien wie Gesetze, Pflichten, Werte oder Konventionen, welche bestimmen, wie wir im Alltag kooperieren, wie wir unsere Konflikte lösen, oder was überhaupt der Sphäre des Politischen und was der des Privaten zugeordnet werden soll. Zweifelsohne erfordert dieser Konsens keinen

bedingungslosen Gehorsam, sondern darf und soll auch immer wieder kritisch hinterfragt und aktualisiert werden. Verliert dieser Konsens aber auf Dauer seine normative Bindungskraft, so erodiert die Zustimmung zu der politischen Ordnung grundsätzlich und ein politisches System droht in eine fundamentale Krise zu geraten, wie uns bspw. der Sturm auf das US-Kapitol, im Zuge der Abwahl Donald Trumps am 6. Januar 2021 vor Augen geführt hat. Ein solcher Konsens verträgt auf Dauer keinen substantiellen Dissens, sofern eine Demokratie stabil fortbestehen will.

Grundsätzlich ist die Existenz eines stabilen, das politische System tragenden, Konsenses, kein Exklusivmerkmal einer Demokratie, denn auch die repressivsten Autokratien und Diktaturen benötigen einen solchen Konsens, zumindest innerhalb einer staatstragenden Schicht, um dauerhaft bestehen zu können. Dennoch unterscheidet sich dieser in Demokratien fundamental von denen in autokratischen Systemen, hat also eine ganz spezifische historische Architektur und normative Charakteristik. Dieser spezifisch demokratische normative Gehalt kann mit den folgenden drei Charakteristika beschrieben werden: Erstens ist ein solcher Konsens *dynamisch*, d.h. die immanenten Praktiken, Konventionen etc. sind weder statisch noch an einen konkreten historischen Zeitpunkt (die vermeintlich „gute alte Zeit“) gebunden. Diese Praktiken, Verfahren und Institutionen, welche von einem solchen Konsens getragen werden, lassen sich verändern, anpassen und verbessern. Das bedeutet aber zweitens nicht, dass ein solcher Konsens relativistisch, sondern klar *evaluativ* und *diskriminierend* zu verstehen ist. Grundsätzlich können alle Praktiken und Institutionen zwar Teil dieses Konsenses werden – aber damit Letzterer weiterhin eine Demokratie stützt, sind Erstere den universellen Prinzipien der liberalen Demokratie verpflichtet. Sind sie das nicht, kann ein Konsens zwar bestehen, aber er trägt dann keine Demokratie mehr. Daraus folgt, dass ein solcher Konsens darauf angewiesen ist, demokratische Elemente zu privilegieren und antidemokratische Elemente zu diskriminieren. Und schließlich drittens ist dieser Konsens aber nicht nur wertend und dynamisch, sondern auch *emanzipativ* sowie *progressiv* und versucht, die universellen Werte der Demokratie im Partikularen stetig besser zu verwirklichen, d.h. er hat ein intrinsisches *Telos* hin zu mehr Autonomie und Freiheit (Greger 2020, 95–97).

### 3 Quellen der Normativität des Grundkonsenses

Für die hier aufgeworfene Frage ist zentral, aus welchen Quellen sich die normative Bindungskraft dieses Konsenses speist, also wie dieser erhalten, gepflegt sowie gestärkt werden kann. Ausgehend von dieser Frage, scheinen mir drei spezifische Quellen dazu beizutragen, dass die normative Kraft des Konsenses erhalten und

gestärkt werden kann: Die erste Quelle der Normativität ist eine *rationalistische*, d.h., die Bindungskraft eines solchen Konsenses speist sich wesentlich aus den universellen, die Demokratie tragenden, rationalen Prinzipien, wie dem Gedanken der Menschenwürde, der gleichen Freiheit der Person, dem Toleranzgebot oder der Religions- und Gewissensfreiheit. Zweifelsohne entsteht hierbei eine gewisse Spannung zwischen abstrakt rationalen Gedanken und der alltäglich erfahrenen Lebenswelt, was aber nicht bedeutet, dass die rationalistische Wurzel lediglich in den akademischen Elfenbeinturm zu verbannen ist. Zum einen ist es völlig richtig, wie Jürgen Habermas bemerkt, dass sich die Loyalität nicht auf die partikularen Verwirklichungen oder Verkörperungen, also bspw. der konkreten Person des Bundeskanzlers, richtet, sondern auf die universellen, dahinterliegenden Prinzipien, in diesem Beispiel dem Amt des Bundeskanzlers und nicht der das Amt ausfüllenden Person (Habermas 1987, 19–21). Zum anderen ist es für eine stabile Demokratie aber auch essentiell, dass diese abstrakten, normativen Prinzipien, stetig von seinen Bürgern als wünschenswert erkannt und im Partikularen verwirklicht werden. Hierzu ist ein aufgeklärter und freier öffentlicher Diskurs ebenso wichtig, wie die Vermittlung dieser Grundprinzipien in den Bildungsinstitutionen und im Alltag. Die zweite Quelle der Normativität ist eine *pragmatische*, denn Demokratie ist nicht lediglich ein abstraktes Regierungssystem, sondern eine gemeinsame Lebensform, die wir tagtäglich in der Art, wie wir kooperieren, wie wir interagieren und unsere Lebenswelt gestalten, erfahren (Nida-Rümelin, in diesem Band). Demokratie ist also ganz essentiell auch ein Sinnssystem der gemeinsam geteilten Erfahrung und Handlungspraxis (Dewey 2011, 120–122). Damit diese pragmatische Quelle erhalten bleiben kann, ist Demokratie also auch auf eine positive und gute Erfahrung der Menschen im Alltag angewiesen – denn sonst bleibt Demokratie lediglich ein abstraktes und rationalistisches Versprechen. Der die Demokratie tragende Grundkonsens zehrt nicht lediglich von dem bloßen Versprechen, dass in einer Demokratie ein mehr an Freiheit, ein mehr an Gerechtigkeit, Sicherheit, Selbstentfaltung oder auch Wohlstand zu erfahren ist, als in anderen Regierungsformen. Für die Stabilität des Grundkonsenses muss dies auch dauerhaft im Alltag der Menschen spürbar sein: Nimmt die Freiheit und Sicherheit, der Wohlstand sowie dessen Verteilung ab, so bleiben die rationalen Ideen der Freiheit und Gleichheit lediglich ein blasses Versprechen. Eine Demokratie ist also essentiell auf eine gute Politik angewiesen, die den Bürgern ein mehr an Freiheit und Wohlstand ermöglicht bzw. ihnen hilft, eine ihnen eigene Konzeption des guten Lebens zu verwirklichen. Eine Demokratie ist elementar auf positive Alltagserfahrung verpflichtet, wenn sie dauerhaft bestehen will, schafft sie das nicht, erodiert auch die Zustimmung zu ihr. Die dritte und letzte Quelle zehrt von einer gemeinsam geteilten *kollektiven Identität*. Die Bürger einer Demokratie müssen sich selbst auch als Teil dieser identifizieren – und zwar nicht lediglich abstrakt als Demokrat im Sinne

einer politischen Überzeugung, sondern im Sinne eines Teils einer konkreten demokratischen Bürgerschaft. Das bedeutet, dass eine genuin demokratische Einstellung zwar notwendig, aber nicht hinreichend ist, denn sich mit einer konkreten demokratischen Bürgerschaft zu identifizieren, bedeutet Teil einer Solidar-, Rechts- bzw. Schicksalsgemeinschaft zu sein und dies mit all ihren kulturellen Spannungen und historischen Kontinuitäten und Diskontinuitäten. Sich als Demokrat zu identifizieren, bedeutet auch immer, sich als Teil eines – auch mehrstufigen – Souveräns zu sehen. Dies bedeutet, trotz der universellen rationalen Prinzipien speist sich die Demokratie auch aus einer gemeinsam geteilten kollektiven Identität über die eigene Kultur, Geschichte und Erfahrung. Die Akzeptanz der Demokratie kann z. B. nicht ohne eine kollektive Erinnerung der Bürgerschaft an die Säkularisierungsprozesse des 11. bis 18. Jahrhunderts, die religiösen Bürgerkriege, die Existenz zweier deutscher Diktaturen oder auch der europäischen Einigung erklärt werden. Die Normativität der Demokratie speist sich also auch aus der identitätsbildenden Kraft historischer Narrative und kollektiver Erinnerungen – und diese erfüllen nicht lediglich epistemische Funktionen, sondern explizit normative, indem sie aus historischer Perspektive eine kollektive Negation der Diktaturen und Glaubenskriege sowie eine kollektive Affirmation der Demokratisierungsprozesse und Menschenrechte vornehmen (Greger 2020, 98–99).

Vor diesem Hintergrund gilt es festzuhalten, dass insbesondere die eigene Geschichte, sowohl Alltags- als auch wissenschaftliche Geschichte, immer normative Funktionen bei der Identitätsbildung erfüllt und die normativ richtige Interpretation der eigenen kollektiven Vergangenheit für eine stabile Demokratie essentiell ist. Dies bedeutet, dass insbesondere Geschichte – selbst bei der strengsten Verpflichtung auf eine epistemische Methodik – immer auch normative, identitätsbildende Funktionen übernimmt und ein kategorisches Instrumentalisierungsverbot zwar mit den besten Motiven proklamiert wird, aber an der normativen Kraft historischer Narrative scheitert.

## 4 Historische Narrative, kollektives Gedächtnis und sinnstiftende Praxis

Um die identitätsbildende Funktion der eigenen Geschichte in ihrer Tiefe zu verstehen, muss man die Vielgestaltigkeit der normativen Relevanz von historischen Narrativen bzw. kollektiven Erinnerungen freilegen. Hierbei lassen sich wenigstens vier verschiedene Momente identifizieren. Erstens, prägen Geschichte und historische Narrative ihre Normativität zwar auch, aber nicht ausschließlich über die akademische Geschichtswissenschaft aus, sondern vor allem über die öffentlich

geteilte und für wahr gehaltene kollektive Erinnerung. Hierbei ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass nicht lediglich die Frage der richtigen Interpretation vergangener Ereignisse normativ relevant ist, sondern auch epistemische Fragen der individuellen und kollektiven Erinnerung. Daraus folgt, dass die Frage zwischen Faktizität und Mythos in Bezug auf die kollektive Erinnerung graduell auch verschwimmen kann, ohne ihrer identitätsbildenden Funktion abträglich zu sein. Betrachtet man die individuelle Erinnerung von Zeitzeugen zu bestimmten historischen Ereignissen, so können diese zahlreiche epistemische Verzerrungen und kontrafaktische Tatsachen beinhalten, welchen aber innerhalb ihrer Erinnerung eine herausgehobene evaluative Bedeutung zukommen. Bspw. berichteten Zeitzeugen, die die Bombardierung Dresdens am 13./14. Februar 1945 miterlebt hatten, von tieffliegenden britischen Bombern und wie sie den Feuerstürmen entkommen seien. Ausgehend von allen zur Verfügung stehenden Daten und wissenschaftlichen Erkenntnissen, gilt es aber als gesichert, dass diese Ereignisse, u. a. aus technischen und meteorologischen Gründen, so nie stattgefunden haben können – was zu großen Konflikten mit den Zeitzeugen führen kann und auch geführt hat (vgl. Welzer 2005). Neben diesen epistemischen Fragen individueller Erinnerung, zeigen aber vor allem Fälle, in denen gesicherte historische Erkenntnis mit öffentlich geteilten Narrativen und kollektiven Erinnerungen in Konflikt geraten, dass der wesentliche Streitpunkt an dieser Stelle nicht die Faktizität der Ereignisse, sondern die normative Bedeutung dieser für die kollektive Identität ist. Betrachtet man z. B. ein bekanntes, gerade für die Frauenbewegung normativ bedeutsames, Narrativ der „Trümmerfrauen“ aus epistemischer Perspektive, so muss man historisch korrekt feststellen, dass es diese Bewegung oder Ereignisse so nie gegeben hat, sondern dass dies schlicht ein Mythos ist (Treber 2014). Die daraus entstandene öffentliche Debatte, oder auch die Tatsache, dass sich um den Kult dieses Mythos, etwa die neu gestifteten Denkmäler, in der Geschichtspolitik etc. nichts geändert hat, zeugen davon, dass es sich in diesen Fragen eindeutig um normativ höchst relevante Narrative handelt, welche für das kollektive Selbstverständnis und die Identität so zentral sind, dass sie selbst vor epistemischer Kritik weitgehend immun sind. Diese Beispiele zeugen davon, dass historische Narrative bzw. kollektive Erinnerungen, unabhängig vom epistemischen Gehalt, zentrale Funktionen bei der kollektiven Identitätsbildung einnehmen. Das Denken und Urteilen über die eigene Vergangenheit prägt nicht nur unsere, individuelle wie kollektive, Identität, sondern stiftet Sinn und Bedeutung für das, was wir im Hier und Jetzt für richtig und wünschenswert halten. Wir halten es für wünschenswert, die Rolle der Frauen beim Wiederaufbau der Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg zu betonen – aus Perspektive der Geschlechtergerechtigkeit ein progressiver und normativ wünschenswerter Akt – aus epistemischer Sicht ist der Mythos „Trümmerfrauen“ schlicht nicht kausal bzw. falsch.

Betrachtet man nun diese These, so wird klar, dass die Deutung von historischen Ereignissen sowie die historischen Ereignisse an sich nie nicht-normativ sein können, selbst wenn wir ihnen wenig bis keine Bedeutung für unser Selbstverständnis beimessen. Vielmehr nehmen historische Narrative eine zentrale Rolle bei der normativen Selbstverständigung und der kollektiven Identitätsbildung ein. Diese Diagnose deutet auf ein zweites Moment hin, welches gerade für den moralischen Relativismus zum Problem wird: den essentiellen, evaluativen Zusammenhang von Geschichte und Moralität. Wenn man die Frage aufwirft, warum gewissen normativen Tatsachen, bspw. Menschenrechte und Demokratie, mehr normative Relevanz beigemessen wird als anderen, so führt das zu der evaluativen Funktion, die historische Narrative und unser moralisches Selbstbild miteinander verbindet. Aus der Perspektive der Moralphilosophie haben zum einen Alasdair MacIntyre, in antirealistischer Perspektive, und zum anderen Charles Taylor, in realistischer Perspektive, diesen Zusammenhang wie folgt beschrieben: Für Alasdair MacIntyre gibt es keine normativen Tatsachen wie Werte, Rechte oder Pflichten von Natur aus, für ihn sind sie ontologisch betrachtet konstruiert. Die Tatsache, dass wir gewissen normativen Tatsachen oder aus seiner Perspektive „Fiktionen“ oder „Ideen“ eine evaluativ höhere Bedeutung zuschreiben und sie für wahr halten, führt er auf die anthropologische Beschaffenheit des Menschen als ein „Geschichten erzählendes Wesen“ zurück. Wir Menschen sind qua unserer Vernunft-, Sprach- und Denkfähigkeit dazu in der Lage, Narrative über unser Sein, unsere Praxis und über Vorstellungen des guten Lebens auszubilden sowie moralische Normen zu konstruieren. Das, was wir für normativ relevant halten, wird nicht von faktisch eindeutig bestimmten Tatsachen festgelegt, sondern gewinnt nur vor dem Hintergrund dieser Narrative an Relevanz und Bedeutung. Die Tatsache, dass wir in westlichen Gesellschaften Menschenrechte und Demokratie für bedeutsam erachten, erklärt MacIntyre mit der Bedeutung, die das Narrativ um ihre Entstehung und Relevanz ihnen zuschreibt (MacIntyre 2006). Dagegen an einer realistischen Interpretation von normativen Tatsachen festhaltend bzw. mit dieser kompatibel seiend, kritisiert Charles Taylor einen falsch verstandenen Liberalismus, wenn dieser behauptet, dass ein jeder Mensch, unabhängig von seiner Gemeinschaft, seiner Geschichte und seiner Identität, seine eigene Wertung, seine eigene Wahrheit und seine eigene Moral ausprägen könne. Charles Taylor argumentiert, dass wir allen normativen Tatsachen, moralischen Werten etc. nur vor dem Hintergrund eines gemeinsam geteilten Bedeutungshorizonts Wert zuschreiben können. Der Fakt, dass wir zentralen Werten, wie bspw. der Menschenwürde, eine höhere normative Relevanz zuschreiben als anderen, entspringt der Tatsache, dass wir einen kollektiven Bedeutungshorizont miteinander teilen, welcher aufgrund von Traditionen, kulturellen Errungenschaften und historischen Narrativen gewisse moralische Tatsachen privilegiert und andere diskriminiert (Taylor 2017). Für den hier zu diskutierenden Ge-

genstand bedeutet dies, dass ein fundamentaler funktionaler Zusammenhang zwischen Normativität und historischen Narrativen besteht. Wir konstruieren vor dem Hintergrund geschichtlicher Lehren und kollektiver Erinnerungen Narrative, durch welche wir Wertungen darüber, wer wir waren, wer wir sind und wer wir sein wollen, vornehmen. Dieser Zusammenhang macht die zentrale Rolle von historischen Narrativen und kollektiven Erinnerungen für unsere eigene Identität klar: Wir erachten Werte wie Menschenrechte, Toleranz und Demokratie auch gerade deswegen für besonders wünschenswert, weil unser kollektives Gedächtnis uns an Zeiten erinnert, in welchen unsere Praxis weniger wünschenswert und moralisch defizitär war. Historische Narrative und kollektive Erinnerungen bieten uns einen Maßstab zur Beurteilung dessen, was wir als gut, als wünschenswert und für richtig erachten – unabhängig davon, ob diese nun epistemisch und methodisch fundiert oder lediglich mythisch sind. Sie konstituieren den normativen Gehalt unserer Werte und bestimmen, wer „Wir“ sein und wer „Wir“ nicht sein wollen.

Anknüpfend an diese zentrale Funktion historischer Narrative für die Konstruktion eines kollektiv geteilten Bedeutungshorizonts, übernimmt die eigene Geschichte aber auch drittens eine weitere und zentrale Funktion für die kollektive Identitätsbildung einer Gemeinschaft, was in den Arbeiten zur kollektiven Erinnerung von Jan und Aleida Assmann einen viel rezipierten Niederschlag gefunden hat. Ausgehend von den Arbeiten Maurice Halbwachs' entwickelten Jan und Aleida Assmann, eine Theorie des kollektiven Gedächtnisses, welche sowohl die zentrale Erkenntnis Halbwachs', dass jegliche Erinnerungen nicht außerhalb eines sozialen bzw. kulturellen Bezugsrahmens gedacht werden können als auch Antworten dafür liefert, welche Rolle historische Narrative für die normative Konstitution einer Gemeinschaft spielen. Assmann und Assmann nehmen in ihrer Theorie zunächst eine begrifflich-konzeptionelle Trennung zweier qualitativ-funktional verschiedener Konzepte des kollektiven Gedächtnisses vor, dem *komunikativen Gedächtnis* und dem *kulturellen Gedächtnis*. Das kommunikative Gedächtnis umspannt den unmittelbaren Erfahrungshorizont der Zeitgenossen, also etwa 80–100 Jahre, und konstituiert sich durch die gelebte Alltagsinteraktion. Aufgrund der egalitären Partizipations- und Erlebnisstruktur des kommunikativen Gedächtnisses sind diese Erinnerungen auch nicht fest kanonisiert oder ritualisiert, sondern sowohl inhaltlich als auch normativ dynamisch (Assmann 2018, 50–51). In Abgrenzung zum kommunikativen Gedächtnis bezieht sich das kulturelle Gedächtnis auf einen mehr oder weniger gestifteten, zeremonialisierten und fest objektivierten Bestand an Fixpunkten – von Assmann und Assmann „Erinnerungsfiguren“ genannt – der Vergangenheit. Diese Erinnerungsfiguren wirken für das kollektive Gedächtnis kulturkonstitutiv und betreffen zentrale, die Geschichte der eigenen Kultur bzw. des Volkes betreffende Ereignisse. Hierbei ist die Faktizität der Ereignisse weniger relevant, denn ihr symbolischer Gehalt. In Bezug auf das kulturelle Gedächtnis ver-

schwimmen faktische Historizität und Mythos zur kollektiv erinnerten Geschichte. Im Unterschied zum egalitären Zugang des kommunikativen Gedächtnisses vollzieht sich die Pflege und der Erhalt des kulturellen Gedächtnisses deutlich professionalisierter und differenzierter: Priester, Archivare, Dichter, Hochschullehrer oder fest institutionalisierte Riten, Feste und Traditionen übernehmen die Pflege und Weitergabe dieser kulturellen Güter, welche sich nicht durch die Alltagskommunikation kontinuieren lassen. Aufgrund dieser besonderen und herausgehobenen Bedeutung einzelner *Topoi* sprechen Assmann und Assmann auch von einer gewissen Sakralität oder „Überlebensgröße“ des kulturellen Gedächtnisses (Assmann 2018, 52–56). Nach Jan Assmann lässt sich das kulturelle Gedächtnis mithilfe von sechs Charakteristika, welche die Theorie kollektiver Erinnerungen, also Erinnerungen zwischen den Polen Gedächtnis, Kultur und Gemeinschaft, konkretisieren sollen, explizieren. Das kulturelle Gedächtnis zeichnet sich (1) durch seine *Identitätskonkretheit* aus, d.h. das Gedächtnis einer Gruppe bzw. Gesellschaft soll nicht nur Wissen aufgrund epistemischen Interesses kontinuieren, sondern soll explizit einen Wissens- und Bedeutungsgehalt bereitstellen, welcher die Eigenarten und das normative Selbstverständnis der Gruppe („so sind wir“, „so sind wir nicht“) konstituieren und aktualisieren. Anknüpfend an Halbwachs beschreibt Assmann das kulturelle Gedächtnis als (2) *rekonstruktiv*, d.h. es soll und kann nicht lediglich eine wie auch immer geartete Vergangenheit bewahren, sondern entsteht immer rekonstruktiv, d.h. mit dem Blick auf die Vergangenheit aus der aktuellen Situation der Gemeinschaft. In dieser modalen Struktur stehen zwar die „Erinnerungsfiguren“ potentiell als unverrückbare Tatsachen zur Verfügung, welche aber einer Aktualisierung und Kontextualisierung in gegenwärtigen Sinnzusammenhängen erfahren müssen. (3) zeichnet sich das kulturelle Gedächtnis – im Unterschied zum kommunikativen Gedächtnis – durch seine *Geformtheit* aus. Die kulturell originären Erinnerungsfiguren sind im kulturellen Gedächtnis fest objektiviert, in Form von Schrift, Bild, Riten, Tradition o. ä. und werden so zur Vorbedingung einer kulturgeschichtlichen Kontinuierung von Wissens- und Sinnbeständen. Zur Weitergabe dieser Wissensbestände zeichnet sich das kulturelle Gedächtnis (4) durch eine spezifische *Organisiertheit* aus. Diese Organisiertheit tritt in doppelter Perspektive auf: Einerseits durch eine institutionelle Verankerung mittels Riten, Traditionen, Feiertage etc. und andererseits durch ein hohes Maß an Spezialisierung der Träger (Priester, Archivare, Stiftungen) welche den spezifischen Wissensbestand pflegen. (5) zeichnet sich das kulturelle Gedächtnis durch ein hohes Maß an *Verbindlichkeit* aus und positioniert sich an dieser Stelle klar normativ und evaluativ, indem es zwischen kollektiv wichtigen und unwichtigen, bedeutenden und weniger bedeutenden Gegenständen der kollektiven Erinnerung differenziert. Damit tritt das kulturelle Gedächtnis in klare Opposition zu wertrelativistischen Konzeptionen von Geschichte, insbesondere des Historismus. Dies geschieht in doppelter Weise, ein-

mal formativ, mit einer „edukativen, zivilisierenden und humanisierenden“ und einmal normativ, mit einer handlungsleitenden, d. h. für die gegenwärtige Alltagspraxis evaluativ wirkenden, Funktion (Assmann 1988, 15). Mit diesem fünften Merkmal tritt das Konzept des kulturellen Gedächtnisses am deutlichsten in Opposition zu einer rein epistemisch verpflichteten Geschichtswissenschaft und betont die fundamentale evaluative und normative Rolle von Erziehung und unserer Alltagsmoral. Die Wissensbestände, Erinnerungsfiguren und Riten sowie Traditionen unseres kulturellen Gedächtnisses sollen uns nicht nur bzw. wenig über den Alltag und das Leben unserer Vorfahren aufklären, sie sollen uns in unserem Alltag anleiten, uns zu einer gewissen Kohärenz zur gelebten Alltagsmoral der Gesellschaft führen und uns erziehen. Als letztes (6) Merkmal liefert Assmann das der *Reflexivität*. Das kulturelle Gedächtnis ist in einem dreifachen Sinne reflexiv: Erstens praxis-reflexiv, indem es die gegenwärtige Alltagspraxis reflektiert und deutet. Zweitens selbst-reflexiv, indem es auf sich selbst Bezug nimmt und sich selbst im Verhältnis zur gegenwärtigen Praxis reflektiert, kritisiert und verändert. Drittens ist das kulturelle Gedächtnis auch Selbstbild-reflexiv, indem es das Bild von der eigenen Gesellschaft einer Reflexion unterzieht (Assmann 1988, 12–16). Zusammenfassend lässt sich das kulturelle Gedächtnis wie folgt beschreiben:

Unter dem Begriff kulturelles Gedächtnis fassen wir den in jeder Gesellschaft und jeder Epoche eigentümlichen Bestand an Wiedergebrauchs-Texten, -Bildern, und -Riten zusammen, in deren „Pflege“ sie ihr Selbstbild stabilisiert und vermittelt, ein kollektiv geteiltes Wissen vorzugsweise (aber nicht ausschließlich) über die Vergangenheit, auf das eine Gruppe ihr Bewusstsein von Einheit und Eigenart stützt (Assmann 1988, 15).

Als viertes und letztes Moment möchte ich die praktische Dimension der alltäglichen Geschichtserfahrung, -rekonstruktion und -aktualisierung, welche bei den sechs Charakteristika Assmanns schon angelegt ist, für die eigene Identitätsbildung herausheben. Für das Herausbilden einer kollektiven Identität ist neben der steten epistemischen Unterfütterung und Kanonisierung des kollektiven Gedächtnisses aber vor allem auch die performative Durchdringung des kulturellen Alltags der Menschen wichtig: Die Frage, wer wir sind und wer wir sein wollen, lässt sich nicht lediglich durch das akademische oder nicht-akademische Studium der Geschichte zu einer festen Identität formen. Viel zentraler als die rationalistische, ist die performative Durchdringung der eigenen Identität, durch z. B. alltägliche Riten, Bräuche, Symbole, Gedenkstätten, Feiertage des kollektiven Erinnerns, geteilte Musik oder auch traditionelle Volksfeste. Bspw. wird die dauerhafte Negation des Holocaust nirgends eindrücklicher habitualisiert als in einer KZ-Gedenkstätte. Aus dieser Erkenntnis der performativ identitätsstiftenden Funktion der eigenen Geschichte und Kultur haben sich zum einen akademische Disziplinen wie die Erinnerungskultur oder Museumspädagogik entwickelt. Zum anderen entspringen

dieser anthropologischen Notwendigkeit der Identitätsstiftung zahlreiche Riten und Traditionen wie Denkmäler, Umzüge, Märsche, Volksfeste oder Feiertage. Eine kollektive Identität, ohne kollektive Praxis, bleibt ein blasser Gedanke.

Es lässt sich an dieser Stelle festhalten, dass die eigene Geschichte einer Bürgerschaft nicht nur eine deutliche Relevanz für die Identitätsbildung einnimmt, sondern auch eine enorme Wirkmächtigkeit besitzt. Für die eingangs aufgeworfene Frage, ob eine kollektive Identität für eine Demokratie stützend oder gefährdend sein kann, lassen sich hier bereits drei Konsequenzen ziehen: Erstens bedeutet die Feststellung, dass die faktische Historizität oftmals weniger relevant ist, als die Wirkmächtigkeit eines Mythos nicht, dass der akademischen Geschichtsschreibung keine Verantwortung zukäme oder diese von der kollektiven Erinnerung autonom agieren könne. Vielmehr darf zwar die Akademia ihrem Ethos epistemischer Rationalität keinesfalls eingeschränkt werden, dennoch trägt die Wissenschaft auch die Verantwortung, ihre Erkenntnisse populär zu vermitteln, auch wenn dies zur Entzauberung eines Mythos führen könnte. Zweitens kommt der Geschichtspolitik oder auch der Gesellschaft als Ganzes eine evaluative Verantwortung zu. Wie Assmann betont, müssen die Erinnerungsfiguren stets kontextualisiert sowie aktualisiert werden. Dies bedeutet, dass sowohl eine kollektive Erinnerung als auch eine daraus abgeleitete Identität nicht statisch, sondern dynamisch ist. Es liegt also an der demokratischen Gesellschaft und an den Verantwortungsträgern, welche Erinnerungsfiguren normativ besonders relevant sind und welche lediglich eine Randnotiz sein sollen. Drittens ergibt sich aus den universellen rationalen Prinzipien der Demokratie und der performativen Vermittlung durch Riten, Bräuche etc. auch eine partikulare Verantwortung. Selbst wenn bestimmte Traditionen, Gebräuche und Riten sich prominent aus der eigenen Geschichte und der kulturellen Tradition begründen lassen, so müssen diese partikular verwirklichten, performativen Akte dennoch mit den universellen Prinzipien der Demokratie in Einklang stehen, sofern sie dazu dienen sollen, eine die Demokratie stützende kollektive Identität auszuprägen und zu erhalten. Nicht jeder Brauch, jeder Ritus oder jede Gedenkstätte stützt notwendig eine Demokratie – und dies gilt auch explizit für Praktiken, die sich im Zuge von Migration neu innerhalb einer Bürgerschaft etabliert haben. Dies beständig kritisch zu reflektieren ist Verantwortung der Gesellschaft, der Wissenschaft sowie der Politik und, wenn nötig, hierzu auch eine distanziertere Haltung auszuprägen.

## 5 Identitätspolitik und politische Identität

Im bisherigen Verlauf der Argumentation habe ich herausgearbeitet, dass Demokratien, wie jede andere Regierungsform auch, formell auf einen normativen

Grundkonsens angewiesen sind. Weiterhin habe ich gezeigt, dass ein solcher Grundkonsens materiellen Kriterien, nämlich den universellen Prinzipien der Demokratie, genügen muss, um als demokratisch gelten zu können. Ich habe dafür argumentiert, dass eine kollektive Identität eine zentrale Quelle der Normativität dieses Konsenses ist. Nun lässt sich an dieser Stelle einwenden, dass kollektive Identitäten leicht in eine „Wir-Sie-Relation“ abgleiten und diese ein relevantes Potential für Freund-Feind-Identitätsbildungsprozesse beinhaltet (*othering*), es aus diesen Gründen normativ wünschenswerter wäre, auf kollektive Identitäten gänzlich zu verzichten und damit die Frage der Identität formell als Quelle eines die Demokratie stützenden Grundkonsenses zu dispensieren. Zum einen scheint die ungebrochen hohe Attraktivität von, vorwiegend der Demokratie kritisch bis feindlich gegenüberstehenden, kollektiven Identitätsangeboten diese Option rein praktisch als unplausibel auszuweisen. Zum anderen, sofern man das Bedürfnis nach Identität generell anerkennt, lassen sich aber diese notwendigen Prozesse der Selbstvergewisserung und Abgrenzung auch rein logisch nicht umgehen, denn die Affirmation einer bestimmten Identität, Haltung oder Meinung beinhaltet logisch auch immer die Negation des Gegenteils, sodass auch hier vielmehr die materielle Ausgestaltung des Identitätsbildungsprozesses die entscheidende Frage ist. Die Unmöglichkeit der Negation jeglicher Identitätsbildungsprozesse bedeutet aber wiederum nicht, dass man diese Prozesse lediglich darüber ausbilden muss, indem man feststellt, wer „Wir“ und wer „die Anderen“ sind. In Anerkennung dieses anthropologischen Bedürfnisses nach Identität hat Lutz Wingert einen Vorschlag zur normativ wünschenswerten Identitätsbildung eingebracht: Da Identitätsbildungsprozesse oftmals zu einer exkludierenden und anderen Kollektiven tendenziell feindselig gegenüberstehenden Prozessen neigen, sollten liberale Gesellschaften ihre kollektive Identität nicht über ein *negativistisches Wir*, sondern über ein *negatorisches Wir* ausprägen. Während ein *negativistisches Wir* einen externen Bezugspunkt aufweist und bestimmt, dass *Wir* nicht so sein wollen, wie *Sie*, weist das *negatorische Wir* einen internen Bezugspunkt auf, indem eine Bürgerschaft für sich klärt, wie *Wir* sein wollen und wie *Wir* nicht sein wollen (Wingert 1998, 38–43). Legt man dieses, von Wingert als unpathetisch bezeichnete, Ideal zugrunde, so ist die entscheidende Frage in Bezug auf eine die Demokratie stützende Identität, aber nicht nur wie wir sein *wollen*, sondern wie wir sein *sollen*. Ausgehend von den anderen beiden Wurzeln, muss eine solche Identität zum einen den universellen Prinzipien der Demokratie genügen, d.h. die gleiche Freiheit, Toleranz, Menschenrechte etc. positiv affirmieren. Zum anderen, pragmatisch betrachtet, muss sie auch dazu beitragen, dass diese Prinzipien nicht nur bejaht werden, sondern ihnen auch mehr zur Verwirklichung verhelfen. Neben der genuin negatorischen Struktur muss eine die Demokratie stützende kollektive Identität aber auch der faktischen Zugehörigkeit zu mehreren politischen Kollektiven, z.B. Glied-, National- und Su-

prastaat, Rechnung tragen und *gradualistisch* strukturiert sein, ohne die normativ materielle Substanz zu verwässern. Dies erfordert zum einen, dass eine solche gradualistische Identität sich nur auf Demokratien beziehen kann, da z.B. eine gliedstaatliche demokratische Identität und eine nationalstaatliche autokratische Identität notwendig zu Konflikten führen würde. Zum anderen muss diese Identität aber sowohl hinreichend dezisiv sein, um nicht so verwässert zu werden, dass sich prinzipiell alles darunter subsumieren lässt, als auch nicht zu überbestimmt sein, sie darf also keine *comprehensive moral doctrine* sein, um der gradualistischen Möglichkeit sowie individuellen Selbstentfaltung keine zu großen Grenzen zu setzen. Eine solche kollektive Identität muss also strikt demokratisch sein und anti-demokratische Elemente (auch konkurrierende Identitätsbestandteile) diskriminieren, darf die individuelle Selbstentfaltung nicht zu stark normativ einschränken und muss Möglichkeitsräume entfalten, um graduell mehrere Bezugspunkte haben zu können (z. B. sich gleichzeitig als Bayer, Deutscher und Europäer zu identifizieren), um keine Identitätskonflikte zu provozieren, welche eine Entscheidung zugunsten einer exklusiven Identität erfordern. Überdies muss eine solche demokratische kollektive Identität aber auch „falschen Exklusionen“ entgegentreten, um ihren eigenen rationalen Prinzipien gerecht zu werden, d.h. sie muss inklusiv und integrierend wirken. Das bedeutet, dass sie essentialistische Momente zurückdrängen und die Zugehörigkeit zu einer geteilten Identität über *demos* und nicht *ethnos* regulieren muss. Zusammenfassend habe ich die Herausforderung an eine die Demokratie stützende kollektive Identität an anderer Stelle wie folgt versucht zu beschreiben:

Zentrale Herausforderung für die liberale Demokratie ist es demnach also, durch engagierte Kultur- und Bildungspolitik, durch ein selbstbewusstes Eintreten für die eigenen Werte und Praktiken, liberale, aufgeklärte, humanistische, gradualistisch-plurale und inklusive kollektive Identitäten positiv zu entfalten, sie mit gemeinschaftlichen, performativen Praktiken zu stützen und so die Kohäsionskraft von konkurrierenden Identitätsangeboten zu mindern, anstatt sich auf eine modus vivendi-Vorstellung zurückzuziehen und sich ihrem vermeintlichen Schicksal zu ergeben (Greger 2020, 99).

Es lässt sich an dieser Stelle also festhalten, dass der Debatte um eine kollektive Identität eine bestimmte Dialektik innewohnt. Es hat sich gezeigt, dass die Frage, ob Menschen eine kollektive Identität ausprägen sollten, lebensweltlich bereits positiv beantwortet ist. Menschen haben das Bedürfnis nach einer personalen Identität, welche sich in der Frage der Zugehörigkeit zu einem Kollektiv nach außen hin ausdrückt und psychologisch seit Langem diskutiert wird (Erikson 2021). Das Ausbilden einer kollektiven Identität ist also unausweichlich. Die spezifische Dialektik entfaltet sich aber aufgrund ihrer *notwendigen stabilisierenden Gefahr*, wie ich sie nennen möchte. Eine kollektive Identität ist, sofern sie materiell den demokrati-

schen Prinzipien im Partikularen wirkmächtig zur Aktualisierung verhilft, sowohl für die normativen Konstituenzen der Demokratie als auch für die demokratische Regierungsform an sich, enorm stabilisierend. Genügt sie materiell den demokratischen Prinzipien allerdings nicht oder steht ihnen kontraktorisch entgegen, entfaltet sie ihre Wirkmächtigkeit gegen die Demokratie und kann zu einer substanziellen Gefahr für sie werden. Es ist für eine demokratische Gesellschaft also entscheiden, dieser Dialektik Herr zu werden, das Bedürfnis nach Identität nicht zu negieren, sondern proaktiv eine stabilisierende kollektive Identität zu entfalten und tradierte Identitäten stets kritisch zu reflektieren.

Bisher habe ich entweder nur allgemein von Identität gesprochen oder mich systematisch auf kollektive Identitäten bezogen. Obwohl ich gelegentlich auch von partikularen Identitäten gesprochen habe, habe ich die Disjunktion zwischen *kollektiven Identitäten* und *partikularen Identitäten* noch nicht expliziert. Dies soll im Folgenden in Bezug auf das gefährdende bzw. stabilisierende Potential von partikularen Identitäten für die Demokratie geschehen. Die in der aktuellen politischen und auch wissenschaftlichen Debatte am prominentesten diskutierte Form partikularer Identität ist die der postmodernen, linken *Identitätspolitik*. Da an dieser Stelle nicht auf die differenzierte Debatte innerhalb der Identitätspolitik eingegangen werden, sondern dieses Phänomen vor dem Hintergrund der Dialektik der Identität als notwendige und stabilisierende Gefahr untersucht werden soll, also wann und ob eine solche linke Identitätspolitik für die Demokratie eine Gefahr wird, verwende ich hier lediglich eine definitorische Annäherung unter die sich alle wesentlichen Spielarten subsumieren lassen: Identitätspolitik bezeichnet eine politische Praxis von bestimmten sozialen Gruppen, welche durch eine gemeinsam geteilte Erfahrung, Kultur oder Merkmale sich kollektiv gegen eine bestehende Diskriminierungserfahrung durch die Mehrheitsgesellschaft zur Wehr setzen (Vgl. Susemichel/Kastner 2018, 7–20). Diese gemeinsam geteilten Merkmale wie Sexualität, Hautfarbe, Migrationserfahrung etc. dienen zur Kollektivierung, sollen auf eine gruppenbezogene politische Diskriminierung, ebendieser bestimmten durch gemeinsam geteilte Merkmale konstituierten Gruppe, aufmerksam machen und die politische Ordnung, die Strukturen der Verteilung von Ressourcen etc. in Frage stellen und ändern.

Ohne weiter auf die zugrundeliegenden Annahmen und die Theorie der Identitätspolitik einzugehen, ergeben sich bereits hier wenigstens vier Aspekte, wann eine so konstruierte Identität für die Demokratie zu einer Gefahr wird. Erstens bezieht sich Identitätspolitik explizit auf eine partikulare und nicht kollektive Identität einer ganzen Bürgerschaft. In Anlehnung an Ferdinand Tönnies' Unterscheidung von Gemeinschaft und Gesellschaft (Tönnies 2010) kann man diese Disjunktion wie folgt beschreiben: Eine kollektive Identität einer Bürgerschaft bezieht sich auf eine *Gesellschaft*, eine partikulare Identität bezieht sich auf eine

*Gemeinschaft.* Während eine Gesellschaft alle Bürger eines Souveräns umfassen soll, umfasst eine Gemeinschaft lediglich ganz spezifische soziale Gruppen, welche alle mindestens ein gemeinsames Merkmal teilen, z.B. sexuelle Identität, Geschlecht, Hautfarbe oder Migrationserfahrung. Per definitionem sind also alle Mitglieder einer solchen Gemeinschaft auf mindestens ein, auf *das*, sie einende Wesensmerkmal angewiesen, um Teil dieser Gemeinschaft zu sein. Aufgrund dieses Umstandes konstruieren solche Gemeinschaften notwendig ihre partikulare Identität immer über ein negativistisches Wir und kein negatorisches. Soziale Gruppen, die eine partikulare Identität eint, konstruieren ihre eigene Identität also notwendig über die von Wingert beschriebene Gefahr der exkludierenden und anderen Kollektiven tendenziell feindselig gegenüberstehenden Prozesse. Auch wenn dies nicht bedeutet, dass sie *allen* konkurrierenden Identitäten notwendig feindselig gegenüberstehen, benötigen sie dennoch mindestens *eine* Identität oder soziale Gruppe, der sie feindselig gegenüberstehen und ihrer Unterdrückungserfahrung Ausdruck verleihen. Unterdrückte ohne Unterdrücker gibt es nicht. Aufgrund der theoretischen Nähe zur radikalen Demokratie (Schubert/Schwartz 2021) wird diese Gefahr der Feindseligkeit oder des Kampfes mit anderen Gemeinschaften, meist in Gestalt der „hegemonialen Mehrheitsgesellschaft“, nicht nur in Kauf genommen, sondern gehört sowohl zu den erklärten Zielen als auch zu den konstitutiven Elementen dieser Theorie (Odzuck, in diesem Band). Ein radikaldemokratisches Politikverständnis konstituiert das Politische genuin über eine Freund-Feind-Relation und drückt sich über den Kampf – oder gerne euphemistisch formuliert „die Gegnerschaft“ – aus. Daraus folgt, dass so konstruierte und gepflegte Identitäten notwendig exklusiv und nicht inklusiv sind. In Anlehnung an Tönnies gesprochen lässt sich der Unterschied zwischen kollektiven und partikularen Identitäten wie folgt darstellen: Eine kollektive Identität einer ganzen Gesellschaft lässt sich durch einen *Kürwillen* konstituieren, eine partikulare Identität nicht, sondern durch einen *Wesenswillen*. Prinzipiell kann jeder Teil einer inklusiven, nicht-essentialistisch konstituierten kollektiven Identität werden, sofern er die materiellen normativen Gehalte affiniert. Teil einer Gemeinschaft mit sie einender partikularer Identität kann nur sein, wer über die entsprechenden Merkmale verfügt. Wer über keine Migrationserfahrung verfügt, kann nicht Teil der entsprechenden Gemeinschaft werden – auch wenn er deren normativen Zielen noch so sehr teilt. Kollektive Identitäten können also *voluntaristisch* sein, partikulare Identitäten im Sinne der Identitätspolitik sind *essentialistisch*. Durch diesen Umstand wirkt eine solche partikulare Identität nicht nur exkludierend, sondern steht sogar einem inter-gemeinschaftlichen Austausch mit Spannung gegenüber, was in der Debatte um *kulturelle Aneignung* einen vorläufigen Höhepunkt erreicht hat.

Zweitens scheitert eine auf einer partikularen Identität basierende Identitätspolitik auch ganz praktisch an einem Phänomen, was in der Intersektionalitäts-

Debatte seit den 1980ern diskutiert wird: In vielen Fällen, werden gewisse Personen nicht aufgrund eines einzigen Merkmals benachteiligt, sondern aufgrund mehrerer. In anderen Fällen verfügt eine Person über das entsprechende Merkmal, welches eine bestimmte soziale Gruppe zur unterdrückten Gruppe erklärt, z.B. Migrationserfahrung, ist in bestimmten Fällen aber tatsächlich nicht unterdrückt oder vielleicht sogar privilegiert. Dies lässt sich an einem Beispiel über akademische Karrierechancen gut illustrieren: Gemäß der identitätspolitisch artikulierten und stets aktualisierten Ansicht, werden insbesondere Frauen und Migranten bei der Chance eine Professur zu erlangen diskriminiert. Dies werden sie insbesondere von (alten) weißen, deutschen Männern, welche ihre kollektive Macht durch sogenannte „Boys-Clubs“ ausüben. Neben zahlreichen weiteren, nicht identitätspolitisch fundierten, Gründen, werden im akademischen Sektor zahlreiche Programme zur Förderung von Frauen in der Wissenschaft aufgelegt und Debatten darüber geführt, dass die Karrierechancen von Menschen mit fremdartig klingenden Namen geringer sind. Ohne auf die tatsächlichen Gründe von strukturell geringeren Chancen einzugehen, lässt sich das Problem des Intersektionalismus darin fassen, dass hier Diskriminierung auf einige wenige essentialistische Merkmale wie „Frau und Migrantin“ und „Mann und deutsch“ reduziert und somit alle Personen, welche diese Merkmale erfüllen, potentiell und kollektiv zu Unterdrückten und Unterdrückern erklärt werden. Innerhalb dieser essentialistischen Dichotomie bleibt kaum Raum für kausale Differenzierung, etwa die Rolle von Familienplanung, ökonomische Fragen etc. Dies wäre aber auch gar nicht im Ansinnen der Identitätspolitik, da man dadurch die Kollektivierung zersetzen und die Politisierung schwächen oder auflösen würde. Dies wird insofern für die Demokratie ein zentrales Problem, da die Idee der Gleichheit aller Personen zu ihren elementaren normativen Konstituenzien gehört. Diese Idee, die zusammen mit der Idee der Freiheit den normativen Individualismus begründet, ist allerdings *konstitutiv* und nicht *regulativ* im Sinne, dass sie erst herzustellen wäre (von der Pfordten 2000, 500). Selbstverständlich erkennt auch die liberale Demokratietheorie an, dass es Ungerechtigkeiten und Diskriminierungen gibt, diese können sich auch auf eine gesamte soziale Gruppe ausdehnen und müssen reguliert, d.h. abgestellt werden. Kausal für jegliche politische oder rechtliche Maßnahme ist aber die *individuelle* Betroffenheit und nicht das „Geburtsschicksal“. Kollektivhaft aufgrund essentialistischer, zufällig verteilter Merkmale widerspricht den normativen Konstituenzien der Demokratie fundamental. Durch diese Dichotomie und der Politisierung der partikularen Identitäten können auch ganz neue massive Gerechtigkeitsfragen entstehen, welche aber in der identitätspolitischen Debatte nicht abgebildet werden oder das Konzept letztlich dadurch ad absurdum zu führen, da die identitätspolitischen Gemeinschaften immer feingliedriger ausdifferenziert werden müssen, um nicht-unterdrückte aus der Gemeinschaft zu separieren, sodass am Ende lediglich Individuen übrig bleiben. An

einem konkreten Beispiel lässt sich diese kausale Problematik leicht plausibilisieren: Welche Person hat, bei gleicher Eignung, wohl größere Chancen, auf eine Professur zu gelangen, um beim obigen Beispiel der akademischen Karrierewege zu bleiben: die iranisch-stämmige, aus einem sehr wohlhabenden und akademisch geprägten, bildungsnahen Haushalt stammende junge Frau oder der junge, deutsche, aus einer ökonomisch unterprivilegierten Schicht stammende, dem akademischen Habitus völlig fernstehende Dorfjunge, der vielleicht auch noch Kevin heißt?

Drittens entsteht durch die Dialektik der Unterdrücker und Unterdrückten ein Anerkennungsproblem. Da jede unterdrückte soziale Gruppe zunächst als eine solche anerkannt werden muss, um politisch einflussreich zu werden und die ihr zustehende Privilegierung aufgrund erlebter Unterdrückung zu erfahren, ist das Verhältnis zwischen den einzelnen partikularen Identitäten genuin *nicht-egalitär*. Für diese nicht-egalitäre Anerkennungsstruktur, welche ihren Ursprung bei Rousseau hat, hat Frederick Neuhouser potentielle Pathologien herausgearbeitet, die meiner Interpretation folgend, für die hier aufgeworfene Frage relevant sind und für die normativen Konstituenzien der Demokratie zu einer Bedrohung werden können. Diese Gefahren einer entfesselten *amour-propre*, wie Neuhouser sie mit Bezug auf Rousseau herausarbeitet, sind u.a., dass die Befriedigung des Bedürfnisses nach Anerkennung dem Selbst sein Sein verleiht, d.h. seine Existenz wesentlich bestimmt. Diese nicht-egalitäre Anerkennungsstruktur führt dazu, dass die gefühlte oder erlebte nicht-Anerkennung einen leidenschaftlichen, verzehrenden und vervielfältigenden Charakter annehmen kann, welche alle anderen Bedürfnisse zurücktreten lässt, narzisstisch übersteigert wird und das Bedürfnis nach mehr Anerkennung als potentielle Konkurrenten alle anderen Kategorien des Urteilens und Handelns übersteigert (Neuhouser 2012,102–107). Wer sich, als Teil einer identitätspolitischen Gemeinschaft, als strukturell unterdrückt und nicht anerkannt sieht, läuft Gefahr hinter jeder Ungerechtigkeit, hinter jeder Zurückweisung oder auch jedem eigens verschuldeten Scheitern eine strukturelle Unterdrückung aufgrund seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten Identität zu sehen. Da die Befriedigung des Bedürfnisses nach Anerkennung das Sein so bestimmt, besteht die Gefahr, dass jeglicher Misserfolg bzw. das Nichterreichen von persönlichen Zielen als ein Unterdrückungsakt der Unterdrücker verstanden wird. Wer weite Teile seiner Identität über die Zugehörigkeit zu einer bestimmten, als unterdrückt beschriebenen, sozialen Gruppe definiert und in Form eines personifizierten Unterdrückers ein klares (politisches) Feindbild hat, läuft Gefahr, sich so sehr von seiner partikularen Identität einnehmen zu lassen, dass er für alle anderen Kausalitäten immun wird. Darüber hinaus zeigt Neuhouser, dass die nicht-egalitäre *amour-propre* relational strukturiert ist. Das bedeutet, dass in solchen Anerkennungsstrukturen, dieses Streben immer nach einer relativen, vergleichenden Stellung zu

anderen ausgerichtet ist – also sowohl einem Wettbewerb der Unterdrückten unter sich als auch in Bezug auf die Unterdrücker gleicht (Neuhouser 2012, 107–112). Daraus folgt, dass der Prozess des Anerkannt-Werdens keiner egalitären, sondern einer superioren Struktur gleicht. Selbst wenn als Endziel Egalität ausgegeben wird, werden einige Gruppen derzeit mehr und andere weniger unterdrückt, sodass das Maß an gerechter Anerkennung und damit auch die Verteilung von Ressourcen und Chancen prozessual zunächst ungleich verteilt werden muss. Wer bisher weniger Chancen oder Zugang zu Ressourcen hatte, wird jetzt kompensatorisch privilegiert. Da sich das gerechte Maß an Anerkennung nie anhand eines objektiven Maßstabs bestimmen lässt, sondern immer intersubjektiv zwischen den Gruppen vermittelt werden muss, laufen die einzelnen partikularen Gruppen schnell Gefahr, plötzlich nicht mehr Teil der Unterdrückten, sondern der Unterdrücker zu sein. Dieses Streben nach Superiorität, das Verlangen nach einem mehr an Anerkennung, Chancen etc. vergleicht Neuhouser mit dem Phänomen des Rattenrennens. Aufgrund der intersubjektiven Vermittlung zwischen den Gruppen, kann sich eine Gruppe nie sicher sein, nun ein gerechtes Maß an Anerkennung zuteil bekommen zu haben. Da viele identitätspolitischen Gemeinschaften aufgrund bestehender Unterdrückungen Anspruch auf eine Kompensation an Anerkennung haben, sich aber nie sicher sein können, wie sehr sie nun im Verhältnis zu anderen schon eine „gerechte Kompensation“ erhalten haben, führt dies zu einem endlosen Konkurrenzkampf der nach superiorer Anerkennung strebenden Gruppen (Neuhouser 2012, 109). Diese Struktur führt zu dem paradoxen Phänomen, dass bestehende partikulare Identitäten immer weiter ausdifferenziert und kleinteiliger werden müssen und an permanenter Distinktion interessiert sind. Der Schlüssel zu mehr Anerkennung, mehr politischem Einfluss ist in erster Linie nicht den Unterdrücker kollektiv zu entmachten, sondern seine eigenen Ansprüche in permanenter Distinktion zu artikulieren, sodass eine solche entfesselte Anerkennungsstruktur zwischen einzelnen Identitäten zu einem permanenten Distinktionsgebaren führt – um nicht Gefahr zu laufen im Kampf, um politische Ressourcen leer auszugehen.

Aus diesem Phänomen des Distinktionsgebarens ergibt sich viertens und letztens eine weitere Gefahr, welche im ersten Moment paradox erscheint: Um im Kampf um politische Ressourcen, Chancen oder Einfluss nicht benachteiligt zu werden, führt diese superiore Struktur nicht dazu, dass Egalität für einzelne identitätspolitische Gruppen als erstrebenswertes Ziel und zu erreichen gilt, denn wenn das erreicht ist, verliert man seinen Anspruch auf Privilegierung. Um im identitätspolitischen Prozess weiterhin Anspruch auf Privilegierung erheben zu können, ist es nicht förderlich, die eigene artikulierte Diskriminierung bzw. Unterdrückung zu überwinden, sondern sie zu erhalten. Wer im identitätspolitischen Machtkampf Ansprüche auf bevorzugte Behandlung stellen will, sollte also stets seinen eigenen Unterdrückungsstatus kontinuieren, artikulieren und pflegen.

gen. Chancen, Ressourcen, Macht und Einfluss bekommt im identitätspolitischen Machtkampf nur der zugeteilt, der auch einen veritablen Unterdrückungsstatus vorzuweisen hat. So stellt die identitätspolitische Theorie den normativen Individualismus der freien Gleichen grundsätzlich in Frage, da Chancen, Ressourcen etc. nicht gleich bzw. gerecht verteilt werden, sondern explizit ungerecht und ungleich – und zwar aufgrund aktueller bestehender Unterdrückungen. So kann es für den eigenen beruflichen und privaten Werdegang sinnvoll sein, seine eigene Identität nach einem Unterdrückungsmerkmal abzuklopfen, um im Rattenrennen der Identitätspolitik nicht leer auszugehen. Zusammenfassend steht die linke Identitätspolitik den normativen Prinzipien der Demokratie gefährdend und dies auch selbsterklärt, indem sie die liberale Demokratie ablehnt und eine passendere, radikale, Demokratietheorie entwickelt, gegenüber. Vielmehr gleicht Identitätspolitik einem antagonistischen Tribalismus postmodernen Stammesdenkens mit antiegalitärer Struktur und konkurrierenden Privilegierungsansprüchen – was der Demokratie in vielfältiger Weise entgegensteht.

Bisher habe ich dafür argumentiert, dass eine partikulare Identität, im Sinne einer linken Identitätspolitik, sowohl dem normativen Grundkonsens als auch den universellen Prinzipien der Demokratie gefährdend gegenübersteht. Trotzdem gilt es zu fragen: Sind nicht dennoch Formen partikularer Identität denkbar, welche der Demokratie zumindest nicht gefährdend oder möglicherweise sogar stützend gegenüberstehen? Ausgehend davon, dass vor allem die antiegalitäre Struktur, die daraus abgeleiteten Privilegierungsansprüche und die Politisierung zum Problem wurden, lassen sich auch partikulare Identitäten identifizieren, welche diese Kriterien nicht erfüllen und somit nicht notwendig zum Problem werden, obwohl sie selbst nicht inklusiv sind: Bspw. können regionale Gruppenidentitäten, welche teilweise mit besonderen Autonomierechten versehen sind, wie die der Sorben, nicht nur nicht zum Problem werden, sondern aufgrund der demokratieförderlichen Autonomieerfahrung auch stützend wirken. Dies allerdings nur, wenn diese Identität nicht in Konflikt mit den universellen Prinzipien der Demokratie und der kollektiven Identität der Bürgerschaft steht.

Dieser letzte Punkt kann auch als Antwort auf die eingangs aufgeworfene Frage verstanden werden: Stützt oder gefährdet eine kollektive oder partikulare Identität die Demokratie? Sofern sie die universellen Prinzipien und die normativen Konstituenzen der Demokratie untermauert oder verstärkt, dann ja, und das sehr wirkmächtig. Sofern sie aber den universellen Grundsätzen der Demokratie entgegensteht, so gefährdet sie sie, potentiell genauso wirkmächtig, wie sie sie stützen kann. Es hat sich gezeigt, dass eine richtig verstandene kollektive Identität eine Chance für die Demokratie sein kann und partikulare Identitäten, die linke Identitätspolitik in besonders deutlicher Weise, der Demokratie potentiell gefährdend gegenüberstehen. Sowohl die Demokratietheorie als auch die demokratische Praxis

sollte dem Umstand, dass Menschen ein Bedürfnis nach kollektiver Identität haben, proaktiv Rechnung tragen und sie nicht der Anziehungskraft demokratifeindlicher Identitäten opfern. Die Demokratie wird es ihnen danken.

## Literatur

- Assmann, Jan. 1988. „Kollektives Gedächtnis und kulturelle Identität“. In *Kultur und Gedächtnis*, hrsg. von Jan Assmann und Tonio Hölscher, 9–19. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Assmann, Jan. 2018. *Das kulturelle Gedächtnis*. München: C. H. Beck.
- Dewey, John. 2011. *Demokratie und Erziehung. Eine Einleitung in die philosophische Pädagogik*. Hrsg. von Jürgen Oelkers. Weinheim: Beltz.
- Erikson, Erik H. 2021. *Identität und Lebenszyklus. Drei Aufsätze*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Greger, Timo. 2020. „Radikale Freiheit oder Leitkultur? Individuelle Freiheit, kollektive Selbstbestimmung und normativer Grundkonsens“. In *Die Krise des demokratischen Rechtsstaats im 21. Jahrhundert*, hrsg. von Kristin Albrecht, Lando Kirchmaier und Valerie Schwarzer, 75–100. Stuttgart: Franz Steiner.
- Habermas, Jürgen. 1987. *Eine Art Schadensabwicklung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Levitsky, Steven und Daniel Ziblatt. 2018. *How Democracies Die: What History Reveals about Our Future*. New York: Viking.
- MacIntyre, Alasdair. 2006. *Der Verlust der Tugend*. Frankfurt am Main: Campus.
- Neuhouser, Frederick. 2012. *Pathologien der Selbstliebe*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Nida-Rümelin, Julian. 2009. *Philosophie und Lebensform*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Nida-Rümelin, Julian. 2023. „Die gefährdete Rationalität der Demokratie“. In diesem Band.
- Odzuck, Eva. 2023. „Die Herausforderung der Demokratie im digitalen Zeitalter. Das diagnostische Potenzial radikaler Demokratietheorie und die Notwendigkeit einer neuen Typologie der Demokratietheorien“. In diesem Band.
- Rawls, John. 2017a. *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Rawls, John. 2017b. *Politischer Liberalismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Schubert, Karsten und Helge Schwiertz. 2021. „Konstruktivistische Identitätspolitik. Warum Demokratie partikulare Positionierung erfordert“. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 31 (4): 565–593.
- Susemichel, Lea und Jens Kastner. 2018. *Identitätspolitiken: Konzepte und Kritiken in Geschichte und Gegenwart der Linken*. Münster: Unrast.
- Taylor, Charles. 2017. *Das Unbehagen an der Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Tönnies, Ferdinand. 2010. *Gemeinschaft und Gesellschaft. Grundbegriffe der reinen Soziologie*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Treber, Leonie. 2014. *Mythos Trümmerfrauen. Von der Trümmerbeseitigung in der Kriegs- und Nachkriegszeit und der Entstehung eines deutschen Erinnerungsortes*. Essen: Klartext.
- von der Pfordten, Dietmar. 2000. „Normativer Individualismus versus normativer Kollektivismus in der Politischen Philosophie der Neuzeit“. *Zeitschrift für philosophische Forschung* 54 (4): 491–513.
- Welzer, Harald. 2005. „Wie das Gehirn Geschichte fälscht“. *Der Spiegel*, 12. Mai 2005. Zuletzt abgerufen am 28. Juli 2023. <https://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/erinnerungen-wie-das-gehirn-geschichte-faelscht-a-355525.html>.

Wingert, Lutz. 1988. „Ein Unpathetisches Ideal. Über den Begriff eines bürgerschaftlichen Wir“. In *Demokratischer Experimentalismus. Politik in der komplexen Gesellschaft*, hrsg. von Hauke Brunkhorst, 33–43. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Michael Oswald

# Demokratie und das anarchisch-individualistische Grundmuster der Politischen Kommunikation

**Abstract:** The digital age was once hailed as a time of liberation, transparency, citizen participation, accountability, and popular rule. However, the influence of biased media on democracy cannot be overstated. In this new era of communication, not only are political facts often distorted, but even the concept of truth itself becomes questionable. It is crucial for society and politics to address the impact of biased media and safeguard the fundamental principles of democracy. While Western democracies can navigate the challenges brought about by digital transformation, establishing countermeasures against biased media is an essential requirement.

## 1 „Slanted-Media“ und die Demokratie

„Slanted-Media“ und die Frage nach der Demokratie stehen seit geraumer Zeit in einem Spannungsverhältnis. Das digitale Zeitalter wurde oftmals als die Ära der Befreiung, Transparenz, Bürgerbeteiligung, Rechenschaftspflicht und Volksherrschaft antizipiert. Das elektronische Zeitalter stand dabei im positiven Lichte der Basisdemokratisierung oder zumindest der Aussicht auf eine qualitativ verbesserte Form der Demokratie. Vor allem basierten diese Annahmen auf den umfassenden Möglichkeiten von Informationsflüssen, mit der das republikanische Konzept einer aktiven Bürgerschaft verbessert werden könnte; schließlich würde sich nach der klassischen Vorstellung von Republikanismus die Vernunft durchsetzen, wenn dem Volk mehr Informationen zur Verfügung gestellt würden. Darüber hinaus könnte auch eine Lösung für das Problem des kollektiven Handelns mit verbesserten, biligen und leicht verfügbaren Informationen gefunden werden.

Die Realität zeigte jedoch, dass die Ära digitalisierter Medien Mittel mit sich brachte, mit denen republikanische Normen untergraben und neue Machtstrukturen begünstigt werden können. Ein neues Kommunikationsparadigma führte zu einer Informationsfragmentierung, vermehrtem strategischen Framing, Filterprozessen und verstärkter Desinformation. Der Aufschwung des Populismus wird zu Teilen der digitalen Kommunikation zugeschrieben (vgl. Bennett/Segerberg/Knüpfer 2017; Schroeder 2018, 60). Damit müssen einerseits die logischen Herausforderungen der janusianischen Anziehungskraft von digitalen Medien als Werkzeug der

Befreiung betrachtet und anerkannt werden; andererseits haben diese zu einer Verstärkung von affektiver Polarisierung durch Zwietracht beigetragen.

Im vorliegenden Beitrag wird die Problematik um Slanted Media diskutiert. Zunächst wird die Entwicklung der Politischen Kommunikation, vor allem im digitalen Raum, angerissen. Anschließend werden ausgewählte Effekte des Wandels in der Medienstruktur diskutiert, insbesondere vor dem Hintergrund, warum die beiden Hauptfaktoren – Framing und Desinformation – einige regulatorische Probleme verursachen. Zuletzt wird beleuchtet, warum es problematisch ist, dass der Medien-Bias bis in die etablierten Medien reicht, vor allem in den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

## 2 Die Politische Kommunikation im anarchisch-individualistischen Grundmuster

In der Vergangenheit spielten vor allem die klassischen Massenmedien eine bedeutende Rolle beim politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess. Im Zuge der Digitalisierung sorgte die Möglichkeit der direkten Individualkommunikation für einen signifikanten Medienwandel. Insbesondere konnten soziale Medien und die vielfach diskutierten ‚alternativen Medienangebote‘ (z.B. Alber/Stegmann 2016, 11) in Bezug auf die Deutung politischer Sachverhalte eine tonangebende Position gewinnen. Vor allem die Bedeutung der Politischen Kommunikation in den digitalen Medien wurde zu einem zentralen Faktor in der heutigen Medienwelt (Messing/Westwood 2012, 1044). Der Deutungswettbewerb und der Pluralismus wurden durch die neue Medienstruktur zwar signifikant erweitert; allerdings sind weitläufig Macht- und Deutungsprivilegien auf Individualkommunikatoren, strategische Organisationen, Interessengruppen und ebenjene ‚alternativen Medien‘ übergegangen. Dies ist unter anderem deshalb relevant, weil jene Form von Politischer Kommunikation die potenziell moderierende Rolle der zentralistischen Kommunikatoren wie etwa der etablierten Journalisten untergraben kann (Freelon/Wells 2020, 147). Gründe für diese neue Macht innerhalb der Politischen Kommunikation sehen Coleman und Freelon in fünf Strukturmerkmalen des neuen Zeitalters der digitalen politischen Kommunikation:

1. Ein Kontrollverlust über Kommunikationsplattformen und der Verbindung zur gesamten Öffentlichkeit. Dies ist einerseits auf die Informationsflut und andererseits auf die heute breit gefächerte Medienvielfalt zurückzuführen. Durch sie entwickelte sich eine Art Kakophonie (vgl. Dahlgren 2005, 150) in der Politischen Kommunikation mit vielfältigen Interpretationen politischer Sachverhalte.

2. Vertikale Kommunikationsformen werden zunehmend von horizontalen Dynamiken umgangen.
3. Ein Wandel der ‚imaginierten Öffentlichkeit‘, die nicht länger passive Rezipientin ist, sondern Medieninhalte zunehmend mitproduziert, was einen kontinuierlichen und direkten Austausch zwischen Sendern und Empfängern ermöglicht. Dies hat Implikationen für die Informationen selbst, die nun nicht länger als etabliert und gegeben erachtet werden, sondern in unterschiedlichen Teilstimmen unterschiedliche Reaktionen hervorrufen und dementsprechend gedeutet werden: „The default setting for digital media is that messages sent or received are only one part of an ongoing process of sense-making“ (Coleman/Freelon 2015, 6).
4. Verschwimmende Grenzen zwischen dem Politischen und dem Alltäglichen, durch welche politische Rituale und Diskurse weniger kuratiert und inklusiver wirken.
5. Regulierungskompetenzen digitaler Kommunikationsplattformen und Diskurse sind staatlichen Institutionen abhandengekommen (Coleman/Freelon 2015, 4–6).

Dabei war es insbesondere der Wandel des Internets, der die Möglichkeiten der Kommunikation revolutionierte. Hauptsächlich betraf dies seine Weiterentwicklung von einem konsumentenorientierten Medium (Web 1.0) hin zum Crossmedium der *Prosumer* (Toffler 1980), die ohne redaktionelle Kontrolle Inhalte produzieren und verbreiten können (Web 2.0). Im Web 1.0 waren es nur wenige, die das Internet mit Inhalten speisten; das Web 2.0 eröffnete demgegenüber nie zuvor dagewesene individualistische Kommunikationsformen. Mittlerweile liegt ein kommunikatives Grundmuster entgrenzter Individualkommunikation vor, das zwar zur Entfesselung der Politischen Kommunikation beigetragen hat, gleichzeitig jedoch auch eine Diffusion der etablierten Medienstruktur erwirkt. Prägend für die Inhalte sind in vielen Sphären des Netzes die strategische Kommunikation sowie Desinformation, die sowohl mit dem Kontrollverlust über Kommunikationsplattformen, Strategien, die Entwicklung des Internets, horizontale Dynamiken in der Kommunikation bis hin zu den Regulierungskompetenzen, welche zu großen Teilen in der Hand digitaler Kommunikationsplattformen sind, zu einer Herausforderung für Demokratien wurden.

Im Mittelpunkt der Problematik steht vor allem der eklatante Wandel des Medienkonsums und der Medienstruktur, was – wie sich abzeichnet – weitreichende Spillover-Effekte auf Regierungssysteme hat. Einige Veränderungen gehen zumindest in Teilen auf das neue Grundmuster der Politischen Kommunikation zurück, beispielsweise für den Vorschub des Populismus wird ihm zumindest eine Rolle zugeschrieben (Bennett/Segerberg/Knüpfer 2017): In Ländern, wo der Popu-

lismus erstarkte, z.B. den USA, Indien oder Schweden, konnte die *Gatekeeping*-Funktion der traditionellen Medien über digitale Medien umgangen werden (Schroeder 2018, 60). Dies ist ein Effekt der neuen Medienstruktur, da in der Vergangenheit die großen Leitmedien die Agenda des öffentlichen Diskurses relativ weitläufig festsetzen konnten. Dadurch, dass in Zeiten der Prosumer viele selbst zum öffentlichen Sender von Informationen werden, wurde auch die Medienagenda verändert (Entman/Usher 2018; Vargo/Guo 2017). Social-Media-Plattformen, Blogs und ‚alternative Medien‘ gewannen damit dem traditionellen Journalismus gegenüber einen Teil des Agenda-Setting- und Deutungs-Monopols (Hermida 2011; Tandoc/Vos 2016). Von strategischen Gruppen über Mesomobilisierer bis hin zur weitläufigen Vermischung dieses politischen Aktivismus mit der journalistischen Tätigkeit durch neue Plattformen und Medienangebote entwickelte sich dieser Raum damit zwar zu einem politischen Ort – jedoch vornehmlich zu einem des Wettbewerbs um Deutungshoheiten.

In der anarchischen Struktur des Internets hat die editoriale (Selbst-)Kontrolle in der politischen Kommunikation eklatant abgenommen, daher bestimmen Verzerrungen stärker den Diskurs, bei dem politische Sachverhalte vermehrt mit einer politischen Einordnung beliefert werden (Oswald 2018; Usher/Holcomb/Littman 2018). In diesem Zuge werden zunehmend politische Informationen veröffentlicht, weiterverbreitet und konsumiert, die auf spezifische politische Präferenzen zugeschnitten sind. Rezipienten werden in diesem Deutungswettbewerb schließlich Interpretationen von Sachverhalten angeboten, in welchen Auffassungen und mutmaßliche Erklärungen stark divergieren können (Powell 2011, 93).

Dieser Medienwandel war disruptiv für die westlichen Gesellschaften (vgl. Oswald 2018). In westlichen Demokratien bestand in der Vergangenheit größtenteils eine reziproke Trilogie aus informierten Bürgern, einer vertrauenswürdigen Medienlandschaft und demokratischen Regierungen. Dieses Gefüge ‚ziviler Trilogie‘ erodierte jedoch in vielen Staaten, die zunehmend in ein post-faktuelles Zeitalter abgleiten (Bybee 1999, 29). Mit dem neuen Kommunikationsparadigma ergab sich nicht nur eine generelle Machtdispersion, sondern es hatte auch nahezu unsanktionierte Freiheiten in der Kommunikation zur Folge.

Diese Effekte können aus mehreren Gründen als problematisch angesehen werden: Zunächst werden bei der Aufbereitung politischer Information nicht nur Themen selektiert, was bereits die Ideologisierung verstärken kann; auch die Komplexität von Themen wird in dem Prozess reduziert. Gleichzeitig findet ein spezifisches Framing statt, das zwar jedwedem Journalismus anhängt, allerdings ist der Grad der Verzerrung in der entgrenzten Individualkommunikation oft eklatant höher. Diese Form von strategischer Kommunikation kann Denkweisen beeinflussen, weil sich damit die Bewertung politischer Probleme oder Sachverhalte bei den Rezipienten lenken lässt (DeLuca/Lawson/Sun 2012, 490; Vliegenthart 2012, 937). Da

über jedwede Form von Medien auch die politische Meinungsbildung vollzogen wird, kann somit ein Einfluss auf politische Präferenzen genommen werden (Druckman 2011, 283). Da im neuen Kommunikationsparadigma mitunter gar objektive Fakten relativ wurden, sind Framing und Desinformation heute die bestimmenden Faktoren des Kommunikationsparadigmas.

Mittels Framing-Techniken wird es Kommunikatoren möglich, eine gewünschte Perzeption über Sachverhalte bei der Zielgruppe zu erreichen, indem sie einen Ausschnitt der Realität in einen spezifischen Kontext setzen. Strukturell wird der „Rahmen“ um einen Teilaspekt des gesamten Themas gesetzt und dieser hervorgehoben. Weitere Aspekte des Sachverhaltes, die das spezifische Framing nicht stützen, werden hingegen in der Kommunikation außen vor gelassen. Diese Form der Kommunikation ermöglicht eine spezifische Perspektivensetzung, mit welcher unterschiedliche Referenzpunkte die Kommunikation dominieren sollen. Zwar sind Framings in der Politischen Kommunikation ständig präsent, da „Aussagen in der Politik oder Abhandlungen politischer Themen durchaus eine gewisse Verzerrung der Realität“ (Oswald 2022, 3) mit sich bringen; strategische Frames sind jedoch konkret darauf ausgerichtet, eine Präferenzänderung bei den Rezipienten zu erwirken.

Das strategische Framing in der Politik ist jedoch weitaus mehr als bloße Politische Kommunikation. Es

- „basiert auf kommunikativen Konstrukten, die auf eine spezifische Interpretation ausgerichtet sind.“
- hat eine allgemeinverbindliche gesellschaftliche Durchsetzung von Interessen zum Ziel und spielt eine wichtige Rolle in der öffentlichen Ordnung.
- ist auf Resonanz mit Zielpublika ausgerichtet, um Unterstützung zu generieren.
- hat zum Ziel, Einstellungen zu verändern.
- nutzt gesellschaftlich-kulturell verankerte Vorstellungen als Anknüpfungspunkte, um Resonanz zu generieren.
- kreiert Realität als Ergebnis von Deutungs- und Disputationsprozessen.
- ist ein Wettbewerb zwischen Frames und *Counter-Frames* (Konter-Frames).
- wirkt oberflächlich oft unauffällig und erwirkt den Anschein einfacher Lösungen, birgt jedoch häufig elaborierte Konzepte“ (Oswald 2022, 39–40).

Framing-Techniken können aufgrund ihres verzerrenden Effekts zwar die Wahrheit verfälschen, allerdings sind Frames stets in der Realität verankert, d.h. der Kern eines Frames enthält einen Ausschnitt eines realen Sachverhaltes und ist damit „wahr“ – so abstrus der Kontext, in den er gesetzt ist, auch sein mag. Bei den sogenannten „Fake News“, also der gezielten Desinformation, entspricht der Kern der Aussage nicht der Realität und hat lediglich einen strategischen Nutzen – häufig, um Personen zu diskreditieren.

Freelon und Wells sehen die manipulative Kommunikation wie Desinformation als das bestimmende Thema in der Politischen Kommunikation an, auch wenn keiner dieser Inhalte völlig neu ist; das digitale Zeitalter hat jedoch die Art und Weise verändert, wie solche Nachrichten erstellt, verbreitet und interpretiert werden. Dabei sind auch Fragen nach ihren möglichen Auswirkungen höchst relevant (Freelon/Wells 202, 145).

Allcott und Gentzkow definieren „Fake News“ als „news articles that are intentionally and verifiably false, and could mislead readers“ (Allcott/Gentzkow 2017, 213). Diese sehr enge Definition ist perspektivisch auf die journalistischen Medien gerichtet, dabei kann Desinformation im weitesten Sinne wesentlich mehr umfassen: erfundene Geschichten oder Aussagen, bearbeitete oder erstellte Bilder und Videos oder beispielsweise auch vermeintliche Umfrageergebnisse.

Der in der Umgangssprache für Desinformation verwendete Begriff „Fake News“ ist aus verschiedenen Gründen problematisch. Zunächst suggeriert er einen Nachrichtenwert, wobei es sich bei „Fake News“ in der Regel um nicht der Wahrheit entsprechende Behauptungen handelt (vgl. Oswald 2018, 20). So wie es keine „falschen Tatsachen“ oder „Fakten“ geben kann, können streng genommen erfundene Nachrichten nicht „falsch“ sein. Aufgrund dieser begrifflichen Unschärfe ist irreführende, auf erfundenen Behauptungen basierende, fabrizierte oder geteilte Politische Kommunikation besser durch die Begriffe der Desinformation und Missinformation beschrieben (vgl. z.B. Wardle/Derakhshan 2017, 4–5; Freelon/Wells 2020, 145–146).

Die unabsichtliche Verbreitung von Falschnachrichten, die in redlicher Absicht erzeugt oder geteilt wurden, ist als „Missinformation“ zu verstehen. Hierbei sollte davon ausgegangen werden, dass sich Urheber oder Multiplikatoren nicht darüber im Klaren waren, dass es sich um Falschnachrichten handelt. Sollte das Erstellen von Falschnachrichten oder ihre Verbreitung hingegen vorsätzlich geschehen, wäre die Kategorisierung „Desinformation“ korrekt (Wardle/Derakhshan 2017, 4–5).

Die Desinformation ist in Abgrenzung zu Framings eine Steigerung. Framings sind ein Ausschnitt der Realität, der insofern verzerrt ist, als dass dieser in einen spezifischen Kontext gerückt ist, um eine erwünschte Perzeption zu erzielen und i. d. R. weitere relevante Fakten vernachlässigt werden. Sogar Verschwörungstheorien docken häufig noch an reale Sachverhalte an und sind meist „überlogisch“, indem sie gegebene Fakten aus allen Lebensbereichen in ein einheitliches und meist kohärentes Narrativ verstricken. Mitunter sind Verschwörungstheorien derart elaboriert, dass sie als immunisiert gelten können und daher nicht einmal mehr falsifizierbar sind. Die Desinformation geht insofern über solche Konzepte hinaus, als dass sie keine realen Anknüpfungspunkte braucht, um von einer gewissen Personengruppe für wahr gehalten zu werden – wenn auch nur „gefühlt“.

Desinformation braucht daher keine Belege, sondern dient vielmehr selbst als Beleg zur Verfestigung einer bereits bestehenden Einstellung.

Diese relativ einfachen Definitionen ergeben in der Praxis Anwendungsschwierigkeiten. Im Folgenden sollen zwei einschlägige Beispiele zeigen, warum die Regulation von Slanted Media Schwierigkeiten erzeugen kann. Beispielsweise wurde die Meldung über eine vermeintliche Aussage der damaligen Bundeskanzlerin, Angela Merkel, dass ‚Deutsche die Gewalt der Ausländer akzeptieren müssten‘ oft als ‚Fake News‘, also Desinformation eingestuft (so, beispielsweise der Faktencheck durch ‚Correctiv‘ oder auch die ZEIT ONLINE).

Die Diskussion hat den Ursprung, dass in verschiedenen Beiträgen auf sozialen Medien durch die Wahl entsprechender Titel suggeriert wurde, Angela Merkel habe gefordert, dass Deutsche von Migranten ausgehende Gewalt zu akzeptieren hätten. Meist enthielten die Beiträge Links zu einem kurzen Video, das das vermeintliche Zitat bestätigen sollte. Der Videoausschnitt stammt aus einem offiziellen Video-Podcast der Bundeskanzlerin, in dem sie sagte:

Anschließend werde ich mich mit den Länderinnenministern darüber unterhalten, wie wir sicherstellen können, dass es in Deutschland keinen Raum gibt, in dem die Polizei nicht die Sicherheit der Menschen und der Bevölkerung garantieren kann. Hierbei geht es darum, Sicherheit vor Ort zu gewährleisten, und gleichzeitig die Ursachen von Gewalt in der Gesellschaft zu bekämpfen. Das gilt für alle Bereiche der Gesellschaft, aber *wir müssen akzeptieren, dass die Zahl der Straftaten bei jugendlichen Immigranten besonders hoch ist* [Hervorhebung durch M. O]. Deshalb ist das Thema Integration eng verbunden auch mit der Frage der Gewaltprävention in allen Bereichen unserer Gesellschaft.<sup>1</sup>

Im verlinkten Ausschnitt war meist nur die oben hervorgehobene Sequenz zu sehen.

Die Frage nach der Einstufung als Framing oder Desinformation ist in diesem Fall für viele schwierig, da wir es mit einer starken Verzerrung zu tun haben, der den Sinn in der Aussage der Kanzlerin verdreht. Der Textausschnitt wurde nicht nur aus dem Kontext gerissen, sondern auch verkürzt wiedergegeben. Im Gesamten forderte Merkel freilich nicht die Akzeptanz von Gewalt durch Migranten; dahinter stand die Forderung, mehr Engagement zur Gewaltprävention und Integration aufzubringen. Dennoch hat sich Merkel unglücklich ausgedrückt und in der Teilebemerkung die Aussage getätigt, die später sinnentstellt wurde. Dies ist jedoch die klassische Definition eines Framings und nicht einer Desinformation (vgl. Entman 1993). Für jene, die dem Bericht Glauben schenken wollen, ist die Behauptung mit der Aussage im Video belegt. Eine Regulation und die Verurteilung als ‚Fake News‘ kann hier kontraproduktiv wirken, da sich ein Teil der Gesellschaft zensiert wäh-

---

1 Vgl. [https://www.youtube.com/watch?v=lYPK\\_HCGoxA](https://www.youtube.com/watch?v=lYPK_HCGoxA) (zuletzt aufgerufen am 02.10.2023).

nen kann. Das Unterdrücken der ‚Laptop-Story‘ um Hunter Biden durch Twitter und Facebook sowie den liberalen Leitmedien führte bei Teilen der Gesellschaft zu größerem Misstrauen oder bestätigte dies.

In einem anderen einschlägigen Fall liegt zum Vergleich eine klare Desinformation vor, die auch entsprechend klassifiziert wurde; deren Behandlung ist allerdings problematisch. Nach dem Mord an einer Studentin in Freiburg wurde ab dem 3. Dezember 2016 in den Sozialen Medien ein angebliches Zitat von Renate Künast verbreitete. Diese habe gegenüber der Süddeutschen Zeitung, bezogen auf den mutmaßlichen Täter, geäußert: „Der traumatisierte junge Flüchtling hat zwar getötet, man muss ihm aber jetzt trotzdem helfen.“ Tatsächlich ist die Aussage frei erfunden und es handelt sich klar um Desinformation. Der Fakt, dass es jedoch drei Tage gedauert hat, bis die Beiträge gelöscht wurden, zeigt auch hier, dass die Regulation der Unternehmen nicht immer effizient funktioniert.

Ebenso wie bei Social Media, verbreiten mitunter die als alternative Medien angepriesenen Outlets Desinformation, bisweilen kreieren sie diese sogar. Im besten Fall übertragen diese ein eklatantes Framing und eine überlagernde Ideologie. Aber auch diese Variante steht dem Grundgedanken von Qualitäts-Journalismus entgegen, da in diesen nicht nur die politische Interpretation mitgeliefert wird, sondern auch zumeist politische Gegner dafür verantwortlich gezeichnet werden. Derlei Medien können nicht zum intermediären Sektor gezählt werden, da sie von der neutralen Berichterstattung weit abgerückt sind.

Der Wandel der Politischen Kommunikation wurde für die Westlichen Demokratien insoweit zu einem Problem, da obwohl die Echo-Kammern oder *Filter Bubbles* in der Realität nur in geringem Ausmaß abgeschottet existieren,<sup>2</sup> der stetige Konsum einseitig verzerrter Medien eine Verhärtung ideologischer Fronten erwirken kann. Dies wiederum kann zur Segmentierung und Polarisierung der Gesellschaft führen (Gellner/Oswald 2015; Entman/Usher 2018, 302). Beispielsweise verfestigt bereits der Konsum von harsch formulierten Blogs eigene Ansichten. Dies ist insbesondere der Fall bei Personen, die bis dahin weder ideologisiert waren noch eine Parteibindung aufweisen (Borah 2014, 822; Robison/Mullinix 2016, 275).

Es zeichnet sich seit Längerem ab, dass der Nachrichten-Konsum über Online-Medien politische Horizonte mitunter eher verengt als erweitert (vgl. hierzu Yeo et al. 2015; Skovsgaard/Shehata/Strömbäck 2016; Iyengar/Hahn 2009). Dies ist noch zuletzt dem Medien-Bias geschuldet. Es ist hinlänglich bekannt, dass Menschen Medien bevorzugen, deren Slant mit ihrer eigenen politischen Einstellung korre-

---

<sup>2</sup> Die empirische Evidenz der Echo-Kammern oder *Filter Bubbles* ist dünner als theoretisch angenommen (Dubois/Blank 2018; Stark et al. 2019). Es handelt sich demnach weniger um echte Blasen als vielmehr um einen „Medientenor“.

spondiert (vgl. z. B. Lazarsfeld/Berelson/Gaudet 1944). Dabei resoniert der Bias der Medien mit der Ideologie der Rezipienten. Diese Form der Bestätigung von Vor-einstellungen oder bestehenden Meinungen erwirkt ein positives Lese- oder Rezeptionsgefühl. Menschen konsumieren daher bevorzugt entsprechend gefärbte Inhalte, während sie gegenläufige Aussagen tendenziell ablehnen (vgl. Landau/Keefer/Rothschild et al. 2014, 131; Entman 1993, 52–53; Hatfield-Edwards/Shen 2005, 796). Da sowohl Angebot als auch der Konsum von Medien mit einem *Slant* enorm angestiegen ist, zeichnet sich damit ein eklatantes normatives Grundproblem in Demokratien ab.

### 3 Probleme von Mediendemokratien

Im Paradebeispiel zerrütteter Medienlandschaften westlicher Regierungssysteme, den USA, wandelte sich das Mediensystem bereits vor längerer Zeit hin „zu einer Beliebigkeit anarchisch-individueller Informations- und Kommunikationsverhältnisse“ (Gellner/Oswald 2015, 192). Hier hielten, seit Rupert Murdoch's Erfolgsidée, diese Form von Berichterstattung zum Geschäft zu machen, Slanted Media zunächst im Radio und dann im Fernsehen Einzug. Die Vermutung, dass der Medienwandel für die Spaltung in den USA mitverantwortlich sein dürfte, ist durch einen Blick in die Medienrealitäten der jeweiligen Fraktion schnell zu erkennen: Anhänger einer Seite weisen i. d. R. die Berichterstattung der anderen Seite zurück. Die zunehmende Entfremdung der politischen Lager führte nicht nur zu Strukturänderungen in der Gesellschaft, sie tangiert darüber hinaus den politischen Prozess derart stark, dass Politikstillstand heutzutage eher die Normalität als die Ausnahme ist. Zumindest ist die neue Form Politischer Kommunikation in diesen Entwicklungen verwurzelt (Freelon/Wells 2020, 147).

Die Frage nach einer gesellschaftlichen Polarisierung und sein Verhältnis zum Medien-Bias ist eine von der Henne und dem Ei. Allerdings ist es wahrscheinlich, dass sich – zumindest im Fall der USA – beide Phänomene gegenseitig beeinflussen. Auch zeigt das Beispiel der USA, dass der Wettbewerb der Slanted Media zur Folge hatte, dass um die Aufmerksamkeit der Konsumenten gebuhlt werden musste, da nun eine nie dagewesene Auswahl an Medien-Plattformen zur Verfügung stand. Die menschliche Affinität, Slanted Media zu konsumieren, die mit ihrer eigenen politischen Einstellung korrespondieren, wurde damit zu einem weitreichenden

Geschäftsmodell. Mit diesem Überangebot an politischer Information fällt es heute sogar apolitischen Menschen schwer, diese zu ignorieren (Blumler 2013).<sup>3</sup>

Im Media-Bias-Chart (Abb. 1) zeigt sich, dass der Wandel nicht nur zu einer Fragmentarisierung des Mediensystems führte, sondern auch eine breite Palette an nicht vertrauenswürdigen Nachrichtenportalen eröffnet hat. Diese Nachrichtenportale bedienen nahezu jedwede politischen Präferenzen. Dabei sind individualistische Channels und private individuelle Politische Kommunikation gar nicht zu erfassen. Vor allem auf der rechten Seite finden sich einige Medienformate, die in die Kategorien ‚most extreme‘ und ‚misleading or fabricated info‘ fallen.

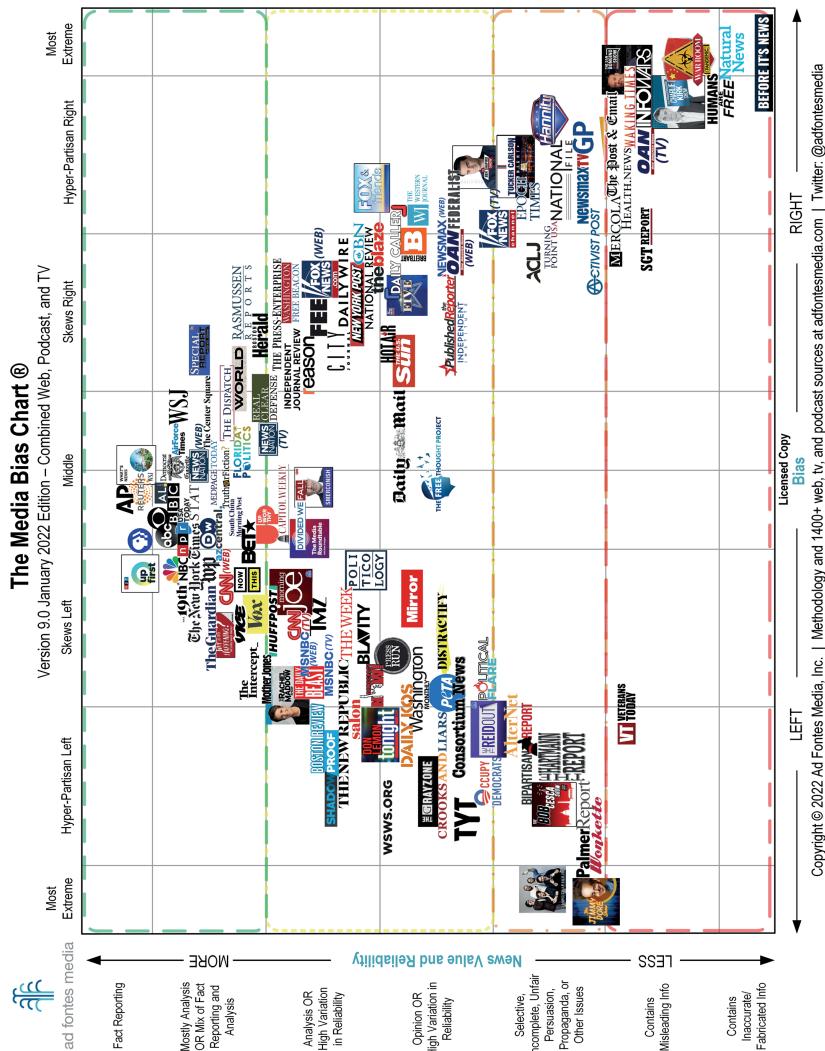
Diese Entfesselung im politischen Kommunikationsmuster und die Möglichkeit neuer Geschäftsmodelle ermöglichte damit auch den Aufstieg der ‚alternativen Medien‘. Für die Konsumenten wurde es mit dem neuen (Über-)Angebot schwieriger, zu erkennen, welche Darstellung unzureichend recherchiert, verzerrt oder gar frei erfunden ist. Damit erreichen inhaltliche Verzerrungen oder fabrizierte Information eine weit größere Masse an Menschen, als es in der alten Medienstruktur der Fall war. Gleichzeitig schrumpft der Markt der etablierten Medien, während deren Online-Präsenzen und E-Papers noch nicht so weit entwickelt sind, um auf das neue Kommunikationsmuster zu reagieren.

Im alten Kommunikationsparadigma hatten Kommunikatoren des Randes nur eine sehr eingeschränkte kommunikative Macht. Die Rezipienten beschränkte sich auf kleine, meist spezifisch nach diesen Informationen suchende Gruppe. Damit blieben für die breite Mitte derlei Vorstellungen meist unbeachtet. Eine Verbreitung fand nur in geringem Ausmaß statt, breitere Unzufriedenheiten wurden kanalisiert. Verantwortlich für diese Form von Filter- und Dämpfungsfunktion waren politische Eliten, Medien oder institutionalisierte Kommunikatoren. Heute erreichen Slanted-Media-Formate ein Millionenpublikum, der Gatekeeper-Faktor ist fast völlig verschwunden. Darüber hinaus entstand eine öffentliche Kommunikatorenenschaft individuell-unabhängiger Stimmen.

Das mit der Digitalisierung neu ausgebildete kommunikative Grundmuster trug damit nicht nur zur Diffusion in der etablierten Medienstruktur bei, sondern hat auch einen spürbaren Einfluss auf politische Prozesse und Strukturen, insbesondere da es die Möglichkeiten für Formen verzerrter Politischer Kommunikation vervielfältigte. Allerdings ist dies nur die Spitze, denn auf beiden Seiten ist die politisch gefärbte Medienlandschaft stark ausgeprägt, wie die zahlreichen Zuordnungen zu den orange und gelb markierten Bereichen der Media-Bias-Chart zeigen, die für ‚mixed reliability‘ und ‚somewhat unreliable‘ stehen. Das strategische Fra-

---

3 Zwar gab es bereits in den frühen 1990er Jahren ‚Channels‘ auf der AOL-Website, doch wer hätte gedacht, dass sich E-Mail-Provider zu eigenen Nachrichtenplattformen entwickeln?



**Abb. 1:** The Media Bias Chart. © Ad Fontes Media, Inc.

ming kann deshalb als ein Hauptbestandteil der Berichterstattung über politische Issues gesehen werden.

Die Entfesselung der Politischen Kommunikation führte damit zu vermehrt ideologisierten Sichtweisen und die nahezu euphorische Haltung in der Wissenschaft über diese Entwicklung wichen zunehmend einer Ernüchterung: Die anarchisch-individualistisch strukturierten Plattformen erfüllen mitunter kaum die Funktionen für die demokratische Willensbildung,<sup>4</sup> da sie auf breiter Front manipulative Politische Kommunikation zulassen, fördern sie wohl gar antidemokratische Tendenzen und damit *Backlashes* in westlichen Demokratien. Die Beobachtung, dass die neue Medienlandschaft populistische bis hin zu gar autokratische Strukturentwicklungen begünstigt, ist daher wenig überraschend.

## 4 Der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Zeitalter der Slanted Media

Lange Zeit war in der Bundesrepublik der öffentlich-rechtliche Rundfunk ein Garant für die Stabilität der Medienstruktur. Auch heute wäre eine unabhängige, kritische und vielfältige Medienberichterstattung ein notwendiges Instrument, mit dem verzerrte Medien balanciert werden können. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss deshalb nach wie vor als Ideal betrachtet werden, über den freie und öffentliche Meinungsbildung in der Gesellschaft möglich wird. Dies ist ein wichtiger Baustein für die freiheitlich-demokratische Grundordnung. Allerdings entfernen sich Teile des öffentlich-rechtlichen Rundfunks selbst von den Professionalisierungsstandards im Journalismus, auch im digitalen Raum, wie das in Abb. 2 dargestellte Beispiel zeigt.

Die Kern-Meldung wären die sich häufenden Anschläge auf Baumaschinen und Wohnungsunternehmen. Die individuelle Interpretation des Sachverhalts wird in diesem Tweet jedoch nicht nur mitgeliefert, sondern in einen spezifischen Frame gesetzt, der andere Interpretationen außen vor lässt. Somit wird suggeriert, dass einfache Mieter wohl die Ursache waren, obwohl das spekulativ ist. Gleichzeitig dient deren unglückliche Lage als Legitimation für die Anschläge. Die Gewalt wird zwar thematisiert, jedoch nicht problematisiert. Vielmehr wird die Schuld dafür den Eigentümern zugeschrieben. Dies macht das Framing im Namen des ZDF besonders kritikwürdig: Gewalt und Brandstiftung werden nicht nur verharmlost, sondern als legitimes Protestmittel verstanden und als gewöhnliches soziales Phänomen eingruppiert.

---

4 Faktoren wie Transparenz, Objektivität, Responsivität oder Zugänglichkeit.



Abb. 2: Tweet ZDF, © ZDF

Die Entwicklungen um den Spin der ÖRR weist bisweilen Anzeichen von den Entwicklungen in den USA auf: Bürger, die nicht der urbanen oder sozialliberalen Gesellschaftsschicht angehören, wandten sich von diesen Sendern wie von den großen Leitmedien wie der New York Times o.ä. ab. Das Framing der Großstadt- oder Küstenregion-Journalisten entspricht einer anderen Lebens- und Sichtweise als jener der ruralen Bevölkerung. Gleichzeitig ging die Anzahl regionaler Tageszeitungen drastisch zurück. Einige überlebende Redaktionen wurden Teil einer größeren Group und publizieren daher zunehmend ähnlichere und seichtere Inhalte. Die Zuwendung zu alternativen Angeboten bei dieser Bevölkerungsschicht ist daher keine Überraschung.

Auch wenn in der Bundesrepublik zentralistische etablierte Nachrichtenformate noch vorhanden sind, nähern wir uns einem ähnlichen Problem an: Laut einer Insar-Umfrage haben nur noch 40,4% der erwachsenen Bürger Vertrauen in die Berichterstattung der öffentlich-rechtlichen Sender. Selbst eine vom ZDF-Politbarometer beauftragte Studie der Forschungsgruppe Wahlen (FGW) zeigt, dass bis zu 36% der Bürger kein großes oder kein Vertrauen darin haben, dass die öffentlich-rechtlichen Fernsehsender wahrheitsgemäß berichten. Das Vertrauen der Bürger fiel der Erhebung zufolge allein zwischen dem Januar 2021 bis zum Januar 2023 von 70% auf 63%. Auch wenn die Mainzer Langzeitstudie zum Ergebnis kommt, dass 70% der Bevölkerung den öffentlich-rechtlichen Sendern volles Vertrauen schenkt (Jakobs et al. 2021) hat es hierzulande zunehmend den Anschein, als ob sich Menschen von etablierten Medien entfremdet fühlen, weil auch deren Perzeption eine andere ist als jene der Journalisten. Erhebungen unter Journalisten oder Volontären zeigen, dass sich eine Mehrheit mit Parteien links der Mitte identifiziert. Etwa 85%

der Befragten neigen dabei entweder zu Bündnis 90/Die Grünen, der SPD oder haben keine klare Parteipräferenz (Grabenheinrich 2023, 28).

Da Journalisten ihre Artikel nach den eigenen Kontextmodellen ausrichten, kommen Verzerrungen unweigerlich in Texte. Schließlich ist die Grundlage für die Wahrnehmung der Realität deren Interpretationsrahmen – und dieser ist von eigenen Meinungen und Werten geprägt. Zuletzt hat auch das Medienumfeld der Journalisten einen Effekt auf die eigene Wahrnehmung: Die Quellenwahl bestimmt schließlich die Bedeutungsinterpretation (Brüggemann 2014, 61–65). So kann ein Medien-Bias entstehen, wenn Quellen mit einem Slant konsultiert werden. Da heutzutage viel online recherchiert und Meinung gebildet wird – auch bei Journalisten –, wirkt die Online-Kommunikation und Ideologisierung schließlich auch auf die analoge Welt zurück und die Quellenwahl beeinflusst die eigene Wahrnehmung.

Der Vertrauensverlust in die öffentlich-rechtlichen Medien speist sich freilich auch durch die immens hohen Ausgaben, vereinzelten Gehältern von über 300.000 Euro und diversen Skandalen. Auch die Staatsnähe einiger Anstalten kann mitunter den Eindruck von geringer Unabhängigkeit erwecken. Der häufig verwendete Vorwurf des ‚Staatsfunks‘ kann vielleicht nur entkräftet werden, wenn die Verwaltungs- und Aufsichtsräte der Sender weniger mit Politikern oder parteinahen Personen besetzt sind. All dies sind demokratierelevante Issues, da das schwindende Vertrauen in den ÖRR problematisch für Demokratien werden kann, insbesondere, wenn Slanted-Media-Geschäftsmodelle die aufklaffende Lücke füllen. Vor allem deshalb ist eine unabhängige, objektive und vertrauenswürdige Medienlandschaft unerlässlich. Dies können Institutionen wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk sein.

Die Aufweichung der Professionalisierungsstandards im Journalismus und der damit verbundene Vertrauensverlust bei der Bevölkerung ist besorgniserregend. Hierzu stellt sich die Frage, ob eine Fairness-Doktrin sinnvoll wäre. In den USA basierte der Rundfunk auf den Regeln der *Fairness-Doktrin* der FCC. Sie gab TV- und Radiosendern vor, balanciert zu berichten oder mehrere Seiten eines kontroversen Themas zu diskutieren. Außerdem galt ein Recht, dass Reaktionen oder Gendarstellungen möglich gemacht werden mussten (Aufderheide 1990, 47–48). Die Abschaffung der Fairness-Doktrin bot einerseits die Grundlage für Erfolgsmodelle wie FOX News. Mittlerweile monieren sogar Konservative, die durch Formate wie FOX News stark von der Deregulation profitieren, die Abschaffung der Fairness-Doktrin: Ihrer Einschätzung zufolge wurde durch die Doktrin die konservative Seite besser in den Leitmedien vertreten.

Neben vermehrter Medienbalance ist auch die Förderung von Media Literacy und Journalism Literacy (Jaakkola 2020) eine vielversprechende Chance, die Resilienz gegenüber Slanted Media zu steigern (Beiler/Krüger/Pfeiffer 2020; Meßmer/

Sängerlaub 2020). Auch scheinen gewisse Zusammenhänge zwischen geringem Vertrauen in etablierte Medien und geringer Medienkompetenz zu bestehen (Ziegele et al. 2018).

## 5 Slanted Media: Deren normative Faktizität und ihr Gegengewicht

Der Anteil des Medienwandels am Abgleiten in das post-faktuale Zeitalter der Demokratie kann kaum überschätzt werden, da im neuen Kommunikationsmuster nicht nur die Verzerrung in der Darstellung politischer Sachverhalte relativ wurde, sondern zum Teil auch die Frage nach der Wahrheit. Die Effekte von Slanted Media in den Griff zu bekommen und damit eine normative Konstante der Demokratie zu beschützen, ist eine Herausforderung für Gesellschaft und Politik. Westliche Demokratien können die Veränderungen durch die digitale Transformation adaptieren, aber Gegenmechanismen zu Slanted Media sind dafür die Voraussetzung.

Die Kernaufgabe traditioneller Medien ist die Herstellung einer gemeinsamen Öffentlichkeit. Da die Kommunikationsmacht erheblich dispergierte, wurde auch das ideologische Spektrum in der Herstellung von Öffentlichkeit breiter. Mit der fragmentierten Öffentlichkeit verschärft sich nicht nur der Diskurs, sondern auch der Minimalkonsens wird geringer. Die ideologisch geleitete Politische Kommunikation folgt einem starren Dogmatismus, durch den Teilöffentlichkeiten entstehen oder deren Absonderung verstärken. Damit werden Pathologien freigesetzt, die eine republikanische Kultur herausfordern können. Die normative Rolle der epistemischen Autorität und die Rolle verantwortungsbewusster Medien bei der Schaffung der modernen Bürgergemeinschaft und der demokratischen Gesellschaft sind damit ein Grundpfeiler der Demokratie. Eine normative Konstituente hierfür zu schaffen, bedeutet nicht, dass Medien gleichschaltend wirken und keine abweichenden Meinungen auftauchen sollten. Diese sind in Kommentarformen genauso relevant wie eine unabhängige Berichterstattung; es geht vielmehr um dieselbe Basis, auf der interpretiert wird und nicht darum, dass politische Informationen bereits in einen Kontext eingebettet und vorinterpretiert sind.

Die potenziell moderierende Rolle der zentralistischen Kommunikatoren wie etwa etablierten Journalisten steht im Mittelpunkt zur Balancierung von Slanted Media. Die öffentlich-rechtlichen Medien können sowohl online als auch im Rundfunk ein massives Gegengewicht zu Slanted Media sein. Eine unabhängige, objektive und verlässliche Medienlandschaft ist in diesen Zeiten unerlässlich. Sie kann sogar als ein wichtiger Baustein für die freiheitlich-demokratische Grundordnung angesehen werden. Auch den Leitmedien täte mitunter ein geringerer Bias

gut, aber da es sich hierbei um privatwirtschaftliche Unternehmen handelt, kann dies nur ein Appell an Journalisten sein.

Die Antwort auf die Frage nach der Regulation ist ambivalent. Wie bereits zwei einschlägige Beispiele zeigen, kommt es bei der Regulation einzelner Inhalte schon zu Problemen. Einerseits ist es fragwürdig, ob Framings reguliert werden sollen, aber selbst bei offensichtlichem Handlungsbedarf erfolgt die Regulation oft zu spät. Die Schnelllebigkeit im Netz lässt lange Reaktionszeiten kaum zu. Regulation ist in jedem Falle erforderlich, vornehmlich bei Rechtsbrüchen, Hate Speech und auch bei eindeutiger Desinformation. Allerdings kann nicht alle Kommunikation reguliert werden und allzu massive Eingriffe bei Frame-Setzungen kann kontraproduktiv wirken, v. a. wenn ein Anfangsverdacht bezüglich Voreingenommenheit besteht. Hier sind Gegenmaßnahmen relevanter, die es Menschen möglich machen, Bias und Desinformation zu erkennen. Darüber hinaus muss verlorenes Vertrauen in Medien wieder aufgebaut werden, v. a. in die öffentlich-rechtlichen.

Die zentrale Herausforderung für die Demokratie sind nicht die digitalen Medien; diese sind im neuen Kommunikationsmuster präsent und damit werden sowohl Verzerrungen als auch Desinformation nicht verschwinden – schon gar nicht, wenn die Regulation schwierig ist. Die Erfahrungen in den USA zeigen, dass in Zukunft eher mehr Slanted Media den Diskurs bestimmen wird. Daher muss vor allem das Verständnis für Slanted Media, insbesondere um Framing und Desinformation in der Gesellschaft gestärkt werden. Medienkompetenz bedeutet deshalb wesentlich mehr als nur Falschinformation zu erkennen. In Zeiten, in denen potenziell alle Menschen zum Sender werden können, müssen einerseits die Normen des Journalismus bekannt sein und vor allem auf eine neue Wertschätzungsebene gestellt werden – auch von Journalisten selbst. Die zukünftige Gesellschaft muss deshalb in dem Sinne mündig sein, dass sie diese Normen versteht, wie auch über die Techniken des Framings und Desinformation Bescheid weiß. Nur so kann von Einzelnen richtig abgeschätzt werden, welche Information unzureichend recherchiert, verzerrt oder gar erfunden ist. Kurz: was ist für den Diskurs geeignet und was nicht. Auch die für die digitale Kommunikation erforderliche Ambiguitätstoleranz kann nur durch diese Kenntnis entstehen.

Zudem zählt der verantwortungsvolle Umgang der Öffentlichkeit und der Elite mit Social Media zu Kernfaktoren einer gesunden Mediendemokratie. Zentrale Probleme der modernen Politik und das damit verbundene Problem des kollektiven Handelns sind konstruktiv zu verstehen: Am Ende werden Kommunikation und ihre virulenteren Formen strategischen Framings und der Desinformation zur Realität der Öffentlichkeit und ihrer Probleme. So wird heute definiert, was die „neue“ Normalität in der demokratischen Gesellschaft ist.

## Literatur

- Alber-Armenat, Ina und Natali Stegmann. 2016. „Samizdat und alternative Kommunikation“. *Zeitschrift für Ostmitteleuropa-Forschung* 65 (1): 1–16.
- Allcott, Hunt und Matthew Gentzkow. 2017. „Social Media and Fake-News in the 2016 Election“. *Journal of Economic Perspectives* 31 (2): 211–235.
- Aufderheide, Patricia. 1990. „After the Fairness Doctrine: Controversial Broadcast Programming and the Public Interest“. *Journal of Communication* 40 (3): 47–72.
- Beiler, Markus, Uwe Krüger und Juliane Pfeiffer. 2020. „Journalismusausbildung breiter denken! Journalismuskompetenz in Zeiten von Digitalisierung und Vertrauenserosion“ In *Fake News, Framing, Fact-Checking: Nachrichten im digitalen Zeitalter*, hrsg. von Tanja Köhler, 447–476. Bielefeld: Transcript. DOI: 10.1515/9783839450253-024.
- Bennett, W. Lance, Alexandra Segerberg und Curd B. Knüpfer. 2017. „The Democratic Interface: Technology, Political Organization, and Diverging Patterns of Electoral Representation“. *Information, Communication & Society* 1 (2): 1–26.
- Blumler, Jay G. 2013. „The Fourth Age of Political Communication“. *Fgpk.de. DFG Forschergruppe 1381*. Zuletzt abgerufen am 3. Juli 2022. [https://www.cairn-int.info/article-E\\_PDC\\_006\\_0019-the-fourth-age-of-political.htm](https://www.cairn-int.info/article-E_PDC_006_0019-the-fourth-age-of-political.htm).
- Borah, Porismita. 2014. „Does It Matter Where You Read the News Story? Interaction of Incivility and News Frames in the Political Blogosphere“. *Communication Research* 41 (6): 809–827.
- Brüggemann, Michael. 2014. „Between Frame Setting and Frame Sending: How Journalists Contribute to News Frames“. *Communication Theory* 24 (1): 61–82.
- Bybee, Carl. 1999. „Can Democracy Survive in the Post-Factual Age? A Return to the Lippmann-Dewey Debate about the Politics of News“. *Journalism & Communication Monographs* 1 (1): 28–66. DOI: 10.1177/152263799900100103.
- Coleman, Stephen und Deen Freelon. 2015. „Introduction: Conceptualizing Digital Politics“. In *Handbook of Digital Politics*, hrsg. von Stephen Coleman und Deen Freelon, 1–14. Cheltenham: Edward Elgar. DOI: 10.4337/9781782548768.00007.
- Dahlgren, Peter. 2005. „The Internet, Public Spheres, and Political Communication: Dispersion and Deliberation“. *Political Communication* 22 (2): 147–162. DOI: 10.1080/10584600590933160.
- DeLuca, Kevin M., Sean Lawson und Ye Sun. 2012. „Occupy Wall Street on the Public Screens of Social Media: The Many Framings of the Birth of a Protest Movement“. *Communication, Culture & Critique* 5 (4): 483–509. DOI: 10.1111/j.1753-9137.2012.01141.x.
- Druckman, James. 2011. „What's It All About? Framing in Political Science“. In *Perspectives on Framing*, hrsg. von Keren Gideon, 279–300. London: Psychology Press.
- Dubois, Elizabeth und Grant Blank. 2018. „The Echo Chamber Is Overstated: The Moderating Effect of Political Interest and Diverse Media“. *Information, Communication & Society* 21 (5): 729–745. DOI: 10.1080/1369118X.2018.1428656.
- Entman, Robert M. 1993. „Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm“. *Journal of Communication* 43 (4): 51–58.
- Entman, Robert M. und Nikki Usher. 2018. „Framing in a Fractured Democracy: Impacts of Digital Technology on Ideology, Power and Cascading Network Activation“. *Journal of Communication* 68 (2): 298–308.
- Freelon, Deen und Chris Wells. 2020. „Disinformation as Political Communication“. *Political Communication* 37 (2): 145–156. DOI: 10.1080/10584609.2020.1723755.

- Gellner, Winand und Michael Oswald. 2015. „IPolitics: Parteien, Medien und Wähler in den USA“. In *Wandel und Kontinuität der politischen Kommunikation*, Bd. 2, hrsg. von Uwe Jun und Michael Jäckel, 191–204. Opladen: Budrich.
- Grabenheinrich, Miriam. 2023. *Journalismus und Diversity. Umgang mit kultureller Diversität in der journalistischen Praxis und Konsequenzen für die Aus- und Fortbildung*. Springer Fachmedien.
- Hatfield-Edwards, Heidi und Fuyuan Shen. 2005. „Economic Individualism, Humanitarianism, and Welfare Reform: A Value-Based Account of Framing Effects“. *Journal of Communication* 55 (4): 795–809.
- Hermida, Alfred. 2011. „Fluid Spaces, Fluid Journalism: The Role of the “Active Recipient“ in Participatory Journalism“. In *Participatory Journalism: Guarding Open Gates at Online Newspapers*, hrsg. von Jane B. Singer Jane, Alfred Hermida, David Domingo et al., 177–191. Malden, MA: John Wiley & Sons.
- Iyengar, Shanto und Kyu S. Hahn. 2009. „Red Media, Blue Media: Evidence of Ideological Selectivity in Media Use“. *Journal of Communication* 59 (1): 19–39. DOI: 10.1111/j.1460-2466.2008.01402.x.
- Jaakkola, Maarit. (2020). „Journalists as Media Educators: Journalistic Media Education as Inclusive Boundary Work“. *Journalism Practice* 16 (6): 1265–1285. DOI: 10.1080/17512786.2020.1844040.
- Jakobs, Ilka, Tanjev Schultz, Christina Viehmann, Oliver Quiring, Nikolaus Jackob, Marc Ziegele und Christian Schemer. 2021. „Medienvertrauen in Krisenzeiten. Mainzer Langzeitstudie Medienvertrauen 2020“. *Media Perspektiven* 3: 152–162.
- Landau, Mark J., Lucas A. Keefer und Zachary K. Rothschild. 2014. „Epistemic Motives Moderate the Effect of Metaphoric Framing on Attitudes“. *Journal of Experimental Social Psychology* 53: 125–138.
- Lazarsfeld Paul Felix, Bernard Berelson und Hazel Gaudet. 1944. *The People's Choice*. New York, NY: Columbia University Press.
- Messing, Solomon und Sean J. Westwood. 2012. „Selective Exposure in the Age of Social Media: Endorsements Trump Partisan Source Affiliation When Selecting News Online“. *Communication Research* 41 (8): 1042–1063. DOI: 10.1177/0093650212466406.
- Oswald, Michael. (2018). „Strategische Politische Kommunikation im digitalen Wandel – ein disruptives Zeitalter“ In *Strategische Politische Kommunikation im digitalen Wandel: Interdisziplinäre Perspektiven auf ein dynamisches Forschungsfeld*, hrsg. von Michael Oswald und Michael Johann, 7–34. Wiesbaden Springer VS. DOI: 10.1007/978-3-658-20860-8\_2.
- Oswald, Michael. 2020. „Fake News Media: Der Begriff ‚Fake News‘ als rhetorisches Mittel des Framings in der politischen Kommunikation“. In *Fake News und Desinformation: Herausforderungen für die vernetzte Gesellschaft und die empirische Forschung*, hrsg. von Ralf Hohlfeld, Michael Harnischmacher, Elfi Heinke, Michael Sengl und Lea Lehner, 61–82. Baden-Baden: Nomos.
- Oswald, Michael. 2022. *Strategisches Framing. Eine Einführung*. 2. Aufl. Baden-Baden: Springer VS. DOI: 10.1007/978-3-658-36205-8.
- Powell, Kimberly A. 2011. „Framing Islam: An Analysis of U. S. Media Coverage of Terrorism since 9/11“. *Communication Studies* 62 (1): 90–112.
- Robison, Joshua und Kevin J. Mullinix. 2016. „Elite Polarization and Public Opinion: How Polarization Is Communicated and Its Effects“. *Political Communication* 33 (2): 260–282.
- Schroeder, Ralph. 2018. *Digital Media and the Rise of Right-Wing Populism. Social Theory after the Internet, Media, Technology, and Globalization*. London: UCL Press. DOI: 10.2307/j.ctt20krxdr.
- Skovsgaard, Morten, Adam Shehata, und Jesper Strömbäck. 2016. „Opportunity Structures for Selective Exposure: Investigating Selective Exposure and Learning in Swedish Election

- Campaigns Using Panel Survey Data“. *International Journal of Press/Politics* 21 (4): 527–546. DOI: 10.1177/1940161216658157.
- Tandoc, Edson C. und Tim P. Vos. 2016. „The Journalist Is Marketing the News: Social Media in the Gatekeeping Process“. *Journalism Practice* 10 (8): 950–966.
- Toffler, Alvin. 1980. *The Third Wave*. New York, NY: William Morrow.
- Usher, Nikki, Jesse Holcomb, Justin Littman. 2018. „Twitter Makes It Worse: Political Journalists, Gendered Echo Chambers, and the Amplification of Gender Bias“. *The International Journal of Press/Politics* 23 (3): 324–344. DOI: 10.1177/1940161218781254.
- Vargo, Chris und Lei Guo. 2017. „Networks, Big Data, and Intermedia Agenda-Setting: An Analysis of Traditional, Partisan, and Emerging Online U. S. News“. *Journalism & Mass Communication Quarterly* 94 (4): 1031–1055.
- Vliegenthart, Rens. 2012. „Framing in Mass Communication Research – An Overview and Assessment“. *Sociology Compass* 6 (12): 937–948.
- Wardle, Claire und Hossein Derakhshan. 2017. „Information Disorder: Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policy Making“. *Shorenstein Center*, 31. Oktober 2017. Zuletzt abgerufen am 13. April 2023. <https://shorensteincenter.org/information-disorder-framework-for-research-and-policymaking/>.
- Yeo, Sara K., Michael A. Xenos, Dominique Brossard und Dietram A. Scheufele. 2015. „Selecting Our Own Science: How Communication Contexts and Individual Traits Shape Information Seeking“. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 658 (1): 172–191. DOI: 10.1177/0002716214557782.
- Ziegele, Marc, Tanjev Schultz, Nikolaus Jackob, Viola Granow, Oliver Quiring und Christian Schemer. 2018. „Lügenpresse-Hysterie ebbt ab“. *Media Perspektiven* 4: 150–162.



Andreas Oldenbourg

# Grenzen digitaler Demoi

Zur kollektiven Kontrolle von Social-Media-Unternehmen

**Abstract:** In political theory and practice, it is increasingly argued that social media should be subjected to more and better democratic control. A basic question is, however, by which demoi? I argue that territorial demois may break up existing corporations along the lines of social media platforms that they run in order to reduce their dominating power. In addition, territorial demois should regulate social media platforms in ways that alleviate distortions of public discourse in the attention economy. Any such regulation, however, leaves many questions of implementation unanswered. In addition, regulation of the attention economy should not be based on perfectionist conceptions of autonomy held by state actors. For these two reasons, the external control by territorial demois needs to be combined with a democratic form of co-determination by user representatives. In this picture, genuinely public authorities have the final say over social media, but this is coupled to the constitution of transnational demois.

## 1 Einleitung

In den letzten Jahren wurde viel kritisiert, dass Unternehmen durch das Betreiben digitaler Plattformen eine umfassende Macht über die digitale Transformation unserer Gegenwart haben (Seemann 2021; Srnicek 2017; Staab 2019). Der normative Gehalt dieser Kritik lässt sich dadurch auf den Punkt bringen, dass Digitalkonzerne beherrschend sind, da sie die Freiheitsversprechen der digitalen Welt zu ihren Bedingungen verwirklichen und damit letztlich untergraben (Aytac 2022; Fischli

---

**Danksagung:** Stefan Gosepath und Peter Niesen verdanke ich mehr als die Möglichkeit, im September 2019 erste Überlegungen zum Thema auf der von ihnen organisierten Tagung „Politische Theorie und Politische Philosophie in Wissenschaft und Öffentlichkeit“ vorzustellen. Zentrale Aspekte aus diesem Vortrag habe ich 2022 in einer Analyse der Macht von Social-Media-Unternehmen veröffentlicht, auf die ich im Artikel näher eingehe. Der Fokus des vorliegenden Beitrages ist, wie die so analysierte Macht von Social-Media-Unternehmen demokratisch eingehetzt werden kann. Dafür habe ich im Herbst 2022 sehr von Diskussionen an der University of Manchester sowie bei der von Julian Nida-Rümelin und mir organisierten Tagung unserer interdisziplinären Arbeitsgruppe „Normative Konstituenten der Demokratie“ an der BBAW profitiert. Chris Neuhäuser und Philipp Stehr danke ich herzlich für ihre zielgenaue Kritik eines ersten Entwurfs des Textes. Jona Outzen hat mich als ungewöhnlich begabter Student der Rechtswissenschaft nicht nur beim Verständnis einschlägiger Regulierungen sehr unterstützt.

2022a; Oldenbourg 2022). Bei sozialen Medien kommt erschwerend hinzu, dass es sich um Infrastrukturen der Demokratie handelt (Müller 2021, 149–160). Und so überrascht es nicht, dass auch und gerade bei sozialen Medien eine bessere Kontrolle gefordert wird (Deutscher Ethikrat 2023, 119–122; Habermas 2022, 64–67; O’Neill 2022, 91–114). Eine zentrale Frage ist dabei: Kontrolle durch wen? Reformuliert man diese Frage demokratietheoretisch, geht es darum, wie man die Grenzen derjenigen *Demoi* bestimmt, die eine kollektive Kontrolle über digitale Plattformen ausüben sollen. Dass digitale Plattformen nur durch mehrere *Demoi* und nicht bloß durch nur einen *Demos* kontrolliert werden, liegt schon deshalb nahe, weil digitale Plattformen normalerweise in mehr als einem Staat operieren (Bohman 2007, 59–78). Wo aber sollten die Grenzen zwischen den *Demoi* digitaler Plattformen verlaufen? Sollten sie sich an den territorialen Grenzen von Staaten oder an den organisatorischen Grenzen von Plattformen orientieren? Wenn beide Arten von *Demoi* kombiniert werden, in welchem Verhältnis stehen sie zueinander? Für diese Fragen der kollektiven Kontrolle digitaler Plattformen will ich im Folgenden eine Antwort skizzieren. Dabei konzentriere ich mich auf soziale Medien als demjenigen Anwendungsfall digitaler Plattformen, der demokratietheoretisch besonders relevant ist. Schließlich sind es vor allem von Unternehmen betriebene soziale Medien, die vorherrschende Formen von Öffentlichkeit in der digitalen Konstellation prägen (Berg/Rakowski/Thiel 2020, 182–187).

Um die Macht von Social-Media-Unternehmen einzuhegen, liegt in der politischen Praxis der Fokus auf territorialen *Demoi*, die diese von außen kontrollieren. Dabei werden zwei Herangehensweisen kombiniert, wie man sie auch bei anderen Arten von Unternehmen findet. Auf der einen Seiten wird versucht, die Macht von Digitalkonzernen durch das Kartell- und Wettbewerbsrecht einzuschränken. Dieser Ansatz ist insbesondere für die großen Digitalkonzerns, also Alphabet, Amazon, Apple, Meta und Microsoft, einschlägig. Auf der anderen Seite sollen die sogenannten Big Five, aber auch kleinere Social-Media-Unternehmen wie Twitter, so reguliert werden, dass öffentliche Interessen gewahrt bleiben. Bei sozialen Medien geht es beispielsweise darum, generell geltende Verbote von Hassrede auch auf diesen Plattformen durchzusetzen. Beide Ansätze der externen Kontrolle gehen in die richtige Richtung. Einerseits werden sie jedoch nicht konsequent genug verfolgt, andererseits bedürfen sie auch bei einer konsequenteren Umsetzung der Ergänzung durch eine interne Kontrolle.

Das zentrale Hindernis für eine effektivere Kontrolle von Social-Media-Unternehmen durch territoriale *Demoi* stellen gegenläufige Interessen der Konzerne selbst dar. So besteht das vorherrschende Geschäftsmodell von Social-Media-Unternehmen in einer Aufmerksamkeitsökonomie, die Anreize für besonders kontroverse Auseinandersetzungen liefert. Da diese jedoch mit Phänomenen wie Hassrede, Fake News und Wissenschaftsleugnung einhergehen können, sind Fehl-

anreize zu einer mangelhaften Durchsetzung bestehender Regulierung im Geschäftsmodell von Social-Media-Unternehmen angelegt.<sup>1</sup> Die negativen Auswirkungen der Aufmerksamkeitsökonomie bilden einen wichtigen Grund für das Bestreben nach einer internen Kontrolle sozialer Medien. Dabei lassen sich zwei Organisationsformen unterscheiden: Zum einen wird vorgeschlagen, soziale Medien in öffentlicher Verantwortung einzurichten, insbesondere in Europa (Nida-Rümelin 2021, 77–78). Andere legen ihren Fokus darauf, bereits vorhandene, zivilgesellschaftliche Initiativen zu stärken (Muldoon 2022, 132–136). Hier ist das in Deutschland gegründete Mastodon zu nennen, das nach Elon Musks Übernahme von Twitter einen beträchtlichen Zulauf erlangt hat. Beide Bestrebungen ließen sich auch kombinieren, etwa wenn man eine Förderung dezentral organisierter, sozialer Medien mit einer umfassenden, öffentlichen Förderung und Implementation von Open-Source-Software verbinden würde (vgl. dazu Seemann 2021, 376–379).

Aus demokratietheoretischer Perspektive sind diese Bestrebungen sehr attraktiv. Soziale Medien würden nicht bloß von außen reguliert, sondern von innen demokratisch kontrolliert. Zudem wäre kommerziellen Fehlanreizen, die gelungene Formen öffentlicher Deliberation untergraben, von vorneherein ein Riegel vorgeschoben. Aufgrund dieser normativen Vorzüge kann und will ich diese Vorschläge an dieser Stelle nicht ultimativ zurückweisen. Wohl aber möchte ich auf das grundlegende Problem hinweisen, dass ihrer Realisierung die Macht von Digitalkonzernen entgegensteht. Dabei lassen sich zwei Aspekte unterscheiden (Oldenbourg 2022, 4–6): Zum einen sind bereits etablierte soziale Medien gerade aufgrund der mit dieser Etablierung einhergehenden Netzwerkeffekte attraktiv. Eine ehrgeizige Nachwuchspolitikerin<sup>2</sup> kann mit ihren Social-Media-Aktivitäten auf Twitter bzw. X weiterhin ungleich mehr Journalistinnen und Bürgerinnen erreichen als auf Mastodon. Auch die zunehmende Popularität der Twitter Ausgründung Bluesky beschränkt sich bislang vor allem auf Deutschland. Wie sich an neueren sozialen Medien wie TikTok zeigt, ist es keineswegs unmöglich, bzw. X neue soziale Medien zu etablieren. Das gilt insbesondere dann, wenn sie neue Eigenschaften mit sich bringen, die Nutzerinnen anziehen. Eine zentrale Herausforderung ist dann jedoch,

---

1 Die Details der kausalen Zusammenhänge sind – wie so oft – umstritten. Dass dominante Geschäftsmodelle, die vor allem auf das sogenannte User-Engagement abzielen, sich negativ auf den demokratischen Diskurs auswirken, wird aber von diversen Positionen geteilt. Vgl. für den deutschsprachigen Raum Berg/Rakowski/Thiel (2020, 182–187), Habermas (2022, 53–63), Jaster/Lanius (2019, 50–54), Manow (2020, 110–117), Müller (2021, 149–160), Nida-Rümelin (2021, 77), Vogl (2021, 157–182). Auf der Grundlage dieser überlappenden Diagnosen gehe ich im Folgenden davon aus, dass die Aufmerksamkeitsökonomie demokratische Debatten negativ beeinflusst, wobei ich mich vor allem auf das normativ eher unkritische Problem der Hassrede konzentriere.

2 In diesem Aufsatz verwende ich das generische Femininum.

dass eine solche Etablierung kostspielig ist. Dass sie bislang nur Unternehmen gelungen ist, liegt nicht zuletzt daran, dass es sich dabei um eben jene Institutionen handelt, die zur Akkumulation von Kapital geschaffen worden sind. Sicherlich ist eine Wirtschaftsordnung denkbar, in der die Akkumulation von Kapital nur noch öffentlichen Akteuren erlaubt ist.<sup>3</sup> Der hier vertretene Ansatz versteht sich jedoch in dem Sinne als realistisch, als er grundlegende Charakteristika real-existierender Demokratien als gegeben annimmt. Dazu zählt sicher die Existenz von mit privaten Kapital ausgestattete Unternehmen – wie unterschiedlich man deren Rolle auch bewerten mag (Ciepley 2013; Iversen/Soskice 2019; Vogl 2021). Auf Grundlage dieser empirischen Annahme untersuche ich, wie sich normative Konstituenzen der Demokratie besser verwirklichen lassen. Den heuristischen Leitfaden bietet dabei die Frage, an welchen Hebeln anzusetzen ist, um beherrschende Machtverhältnisse zu verringern.

Vor diesem Hintergrund nehme ich in diesem Aufsatz an, dass die am weitesten verbreiteten soziale Medien weiterhin von Unternehmen betrieben werden. Allerdings will ich zeigen, dass auch unter dieser Annahme ihre interne Kontrolle demokratietheoretisch geboten ist. Diese Position begründe ich mit einer machttheoretisch erweiterten Interpretation des sogenannten *all-subjected principle*, was ich mit Unterworfenheitsprinzip übersetze. Mit diesem Prinzip ist klassischerweise gemeint, dass all jene, die einer öffentlichen Herrschaft ausgesetzt sind, das Recht haben, sie demokratisch zu kontrollieren. Dies ergibt sich aus dem Gebot politischer Gleichheit. Früh ist diese Idee dadurch ergänzt worden, dass sich vergleichbare Formen von Herrschaft auch in Unternehmen finden, weshalb sie auch dort angewandt werden müssen (Archer 1995; Dahl 1985). Damit lässt sie sich mit dem Unterworfenheitsprinzip gut an aktuelle Diskussionen zur Demokratie am Arbeitsplatz anschließen, wie sie in der politischen Philosophie und Theorie geführt werden (Frega/Herzog/Neuhäuser 2019; González-Ricoy 2022).

In einem jüngst erschienenen Aufsatz, der auf die damit verbundenen Grenzprobleme gerichtet ist, hält Philipp Stehr (2023, 515–518) dem Prinzip der Unterworfenheit entgegen, dass dieses Prinzip nicht herrschaftlich verfasste Macht nicht angemessen erfassen kann – die jedoch gerade bei Unternehmen besonders relevant ist. Um diesem Einwand zu begegnen, bietet es sich an, das Unterworfenheitsprinzip machttheoretisch zu erweitern (Forst 2015, 230–233). Wie ich im Folgenden näher ausführen werde, kann die illegitime Macht von Social-Media-Unternehmen anhand spezifischer Konzeptionen von Beherrschung und Subjektivierung bestimmt werden (Oldenbourg 2022, 7–18). Auf dieser Grundlage argumentiere ich, dass die Unterbindung dieser beiden Machtformen es erforderlich

---

<sup>3</sup> Diesen Einwand hat Chris Neuhäuser erhoben.

macht, eine externe Kontrolle durch territoriale Demoi mit einer internen Kontrolle durch korporative Demoi zu verbinden. Die externe Kontrolle durch territoriale Demoi ist aus zwei Gründen unabdingbar: Erstens kann nur durch territoriale Herrschaft die Macht von Tech-Konzernen effektiv eingeschränkt werden, insbesondere durch das Kartell- und Wettbewerbsrecht. Zweitens ermöglicht nur die territoriale Herrschaft eine umfassende Regulierung im Namen aller, etwa in Bezug auf Hassrede. Diese externe Regulierung muss jedoch aus zwei Gründen durch eine interne Kontrolle ergänzt werden: Erstens muss jedwede Regulierung innerhalb der Plattformen implementiert werden, was weitere demokratietheoretisch relevante Fragen aufwirft. Zweitens erfordern soziale Medien weitere Formen der Regulierung im Rahmen der Aufmerksamkeitsökonomie, die nicht durch territoriale Herrschaft entschieden werden sollten, da staatliche Akteure dabei in der Gefahr stehen, ein perfektionistisches Autonomieverständnis autoritativ durchzusetzen. Der einzige legitime Weg, darüber zu entscheiden, ist durch die Nutzerinnen selbst.

Für diese Position argumentiere ich im Folgenden in zwei Schritten. In einem ersten Schritt begründe ich mein machttheoretisch erweitertes Verständnis des Unterworfenheitsprinzips in Abgrenzung zu seiner in zeitgenössischen Debatten zentralen Alternative: dem sogenannten *all-affected-principle*, das gemeinhin mit Betroffenheitsprinzip übersetzt wird (2). Im zweiten Schritt wende ich das so näher bestimmte Unterworfenheitsprinzip auf Social-Media-Unternehmen an und veranschauliche an den Beispielen der Federal Trade Commission und des Digital-Services-Acts, in welchem Verhältnis territoriale zu korporativen Demoi stehen sollten (3). Der Beitrag schließt mit einem kurzen Fazit (4).

## 2 Zum Prinzip der Unterworfenheit

Grenzprobleme liegen in der Demokratietheorie vor, wenn die Grenzen des Demos umstritten sind, der über sich selbst herrschen soll. Es ist ein klassisches Paradox der Demokratietheorie, dass diese Grenzen nicht selbst demokratisch bestimmt werden können. Dafür müsste man schließlich zunächst den Demos bestimmen, der darüber entscheiden soll. Ebendies war ja aber gerade die Ausgangsfrage. Zum Umgang mit diesem Problem haben sich zwei Prinzipien herausgeschält: das Betroffenheits- und das Unterworfenheitsprinzip. Im Folgenden werde ich in die Debatte um die Prinzipien einführen und in gebotener Kürze begründen, warum ich das Unterworfenheitsprinzip für vorzugswürdig halte. Sodann führe ich näher aus, wie auf dieser Grundlage die Legitimität der demokratischen Kontrolle von Social-Media-Unternehmen begründet werden kann und in welchem Verhältnis territoriale und korporative Demoi dabei stehen.

## 2.1 Betroffenheit oder Unterworfenheit?

Ihre umfassende Untersuchung von Ursachen des autoritären Populismus beginnen Armin Schäfer und Michael Zürn (2021, 26–27) mit einem Demokratieverständnis, das normativ ziemlich anspruchsvoll ist. Deutlich wird dies unter anderem an ihrer Berufung auf das Betroffenheitsprinzip, das sie wie folgt formulieren: „Das Betroffenheitsprinzip besagt, dass alle von einer Entscheidung betroffenen Personen ein Mitspracherecht bei der Entscheidungsfindung haben sollten“ (Schäfer/Zürn 2021, 27). Dieses Prinzip ist nicht zuletzt deshalb anspruchsvoll, weil sein Anwendungsbereich nicht auf Staaten und internationale Institutionen beschränkt ist. So hat bereits Robert Dahl (1975) in der meiner Kenntnis nach ersten Diskussion des Betroffenheitsprinzips dieses auch auf Unternehmen angewandt. Dabei sah Dahl die größte Herausforderung des Betroffenheitsprinzips darin, dass bei seiner konsequenten Anwendung nicht nur die Angestellten, sondern auch weitere Stakeholder ein Recht auf die demokratische Kontrolle von Unternehmen haben: „nicht nur die Verbraucher, sondern auch andere, die von Entscheidungen über Standort, Beschäftigung, Diskriminierung, Neuerung, Sicherheit, Umweltverschmutzung etc. betroffen sein können“ (Dahl 1975, 111). Würde man allen diesen Stakeholdern ein Recht auf demokratische Mitbestimmung zugestehen, könnten sie die Angestellten der Unternehmen ohne weiteres überstimmen. Eine solche Reform wäre dann jedoch „weit entfernt von jenem Strukturwandel, der die Ohnmacht des amerikanischen Durchschnittsarbeiters abbauen würde“ (Dahl 1975, 113). Einen solchen Strukturwandel herbeizuführen, ist für Dahl ein wichtiges Anliegen. Damit dennoch die Interessen weiterer Stakeholder angemessen berücksichtigt werden, argumentiert er für ihre Repräsentation im Rahmen einer externen Kontrolle durch staatliche Akteure (Dahl 1975, 114). Systematisch begründet er diese Position allerdings nicht. Das Betroffenheitsprinzip kann diese Begründung offenkundig nicht leisten, schließlich betont Dahl ja gerade, dass auch andere Stakeholder betroffen sind. Dies müsste dann aber eben heißen, dass alle Stakeholder die Entscheidungen von Unternehmen auch intern kontrollieren können sollten. Und so ist es nur konsequent, dass Philipp Stehr (2023) eine solche Position in gegenwärtigen Diskussionen auch vertritt.<sup>4</sup>

Es bedarf viel Phantasie, um sich vorzustellen, wie eine derart umfassende demokratische Kontrolle von Unternehmen durch sämtliche Betroffene institutio-

---

<sup>4</sup> Dabei erwähnt Stehr (2023, 519) die häufig gemachte Zusatzannahme, dass die Interessen von Betroffenen in relevanter Hinsicht betroffen sein müssen. Vgl. Goodin (2007) für eine grundsätzliche Kritik an einer solchen Einschränkung, die auf einer prinzipiellen Ebene auf einen globalen Demos hinausläuft. Stehr (2023, 523–526) kommt für Unternehmen auf einem anderen Weg zu einem ähnlichen Ergebnis.

nell realisiert werden könnte. Gibt es jenseits dessen aber auch einen prinzipiellen Einwand dagegen, Unternehmen durch alle betroffenen Interessen intern zu kontrollieren? In einer weiteren Untersuchung von Dahl (1985), in der er sich ganz auf die Wirtschaftsdemokratie konzentriert, deutet sich eine Antwort darauf an. Diese beruht auf dem Unterworfenheitsprinzip, das Dahl dort wie folgt formuliert: „Binding collective decisions ought to be made only by persons who are subject to the decisions – that is, by members of the association, not by persons outside the association“ (Dahl 1985, 57). Der klassische Anwendungsfall dieses Prinzips sind Territorialstaaten. Auch Unternehmen sind jedoch durch eine Unterworfenheit charakterisiert, die als Herrschaft zu bezeichnen ist. Ein Definitionsmerkmal von Herrschaft ist Autorität. Und Unternehmen sind dadurch gekennzeichnet, dass – anders als in Märkten – Vorgesetzte gegenüber ihren Mitarbeiterinnen weisungsbefugt sind (González-Ricoy 2022, 112–115). Autoritative Anweisungen sind in Herrschaftsbeziehungen zudem dadurch charakterisiert, dass sie zwangsbewehrt sind. Auch dafür ist der Staat paradigmatisch. Wenn aber eine Mitarbeiterin den Weisungen ihrer Vorgesetzten nicht Folge leistet, hat sie ebenfalls Sanktionen zu erwarten, die bis hin zur Kündigung reichen können (González-Ricoy 2022, 99–109).

Auf dieser Grundlage können die Grenzen der demokratischen Kontrolle von Unternehmen ungleich enger gezogen werden: Die Mitglieder des Demos sind alle weisungsgebundenen Mitarbeiterinnen und deren Vorgesetzte (Dahl 1985, 113–116). Diese engere Grenzziehung ergibt sich aus der Begründung für ein Recht auf demokratische Kontrolle mit der Unterworfenheit, die mit einer Herrschaftsbeziehung einhergeht. Eine solche Unterworfenheit steht dem gleichen Status von Personen grundlegend entgegen. Eben deshalb wird demokratische Herrschaft auch damit gerechtfertigt, dass sich nur so ein gleicher Personenstatus gewährleisten lässt (Kolodny 2014).<sup>5</sup> Die Form der Unterworfenheit unterscheidet dann Beschäftigte von weiteren Stakeholdern, die nicht in einer Herrschaftsbeziehung zu Unternehmen stehen. Davon bleibt unbenommen, dass die Interessen weiterer Stakeholder von Unternehmensentscheidungen sehr weitreichend betroffen sein können. Dann aber könnte es hinreichen, dass sie ein Recht auf Anfechtung von Unternehmensentscheidungen haben, wenn sie der Ansicht sind, dass sie von Un-

---

<sup>5</sup> Stehr hat in einem Kommentar zu diesem Text den Einwand vorgebracht, dass meine Argumentation damit auch die Frage nach der normativen Begründung demokratischer Herrschaft umfasst, die er bewusst ausklammert. Tatsächlich legen meines Erachtens beide Prinzipien unterschiedliche normative Begründung von Demokratie nahe. Bei der Betroffenheit als Grenzprinzip ginge es bei Demokratie eher um eine gleiche Berücksichtigung von Interessen als um die Gewährleistung eines gleichen Status. Mein im Folgenden vorgebrachtes, begriffliches Argument für das Unterworfenheitsprinzip hängt davon aber nicht ab.

ternehmensentscheidungen betroffen sind. Ein solches Recht wäre aber kein Recht auf vorherige demokratische Kontrolle dieser Unternehmensentscheidungen.<sup>6</sup>

Eine solche Verwendung des Unterworfenheitsprinzips evoziert einen Einwand, den Philipp Stehr gegen die klassische Interpretation des Unterworfenheitsprinzip vorgebracht hat, die jenes Prinzip auf formale Herrschaft reduziert. Auch und gerade für Unternehmen gilt nämlich, dass diese ihre Macht häufig nicht durch formale Herrschaft ausüben: „Although Apple has no formal authority over the Irish government, they were nevertheless able to secure an enormous tax break that allows them to only pay marginal taxes on their entire EU business“ (Stehr 2023, 517). Diese und unzählige weitere mögliche Beispiele sind keine Form formaler Herrschaft, wohl aber Formen illegitimer Macht. Solche Formen von Macht werden in der zeitgenössischen politischen Theorie zumeist als *domination* bezeichnet, was gemeinhin mit Beherrschung übersetzt wird. Im Anschluss an Rainer Forst (2015, 230–233) erweitere ich das Unterworfenheitsprinzip um derartige Beherrschungsbeziehungen. Im Gegensatz zu Stehr (2023, 521) scheint es mir nämlich schon aus begrifflichen Gründen angezeigt, Beherrschungsbeziehungen nicht dem Betroffenheitsprinzip zuzuschlagen. Von Beherrschungsbeziehungen sind Personen nämlich nicht einfach *betroffen*, insofern als sie „sich auf jemand beziehen“ oder jemanden „angehen“, wie der Duden das formuliert. Vielmehr ist Beherrschung ein paradigmatisches Beispiel für eine soziale Beziehung, in der ein beherrschter Akteur B einem beherrschenden Akteur A *unterworfen* ist.

Welcher Demos sich daraus ergibt, hängt davon ab, wie man die Beherrschungsbeziehungen am besten abbauen kann. Im Falle von Körperschaftssteuern spricht viel für einen Demos, der insofern global ist, als vermutlich nur eine globale Mindeststeuer sicherstellen kann, dass Unternehmen nicht mehr Staaten gegeneinander ausspielen, um ihren formalen Sitz dann dorthin zu legen, wo die Körperschaftssteuer am niedrigsten ist. Zugleich muss aber auch berücksichtigt werden, inwieweit sich Institutionen aufbauen lassen, mit denen dieser Form der Beherrschung entgegengetreten werden kann. Aus der hier vertretenen realistischen Perspektive formuliere ich normative Vorschläge im Rahmen institutionalisierter Machtverhältnisse, die sich nicht ohne Weiteres ändern lassen. Dazu zählt insbesondere der Umstand, dass wir in einer Welt von Staaten leben, die mehrheitlich nicht demokratisch sind (Schäfer/Zürn 2021, 24–58). Daher kann es sinnvoll sein, auf europäischer Ebene zu anspruchsvolleren Vereinbarungen zu kommen.

---

<sup>6</sup> Eine solche Position habe ich zusammen mit Chris Neuhäuser (2020) in einem Aufsatz vorgeschlagen, der sich auf die Menschenrechtsverantwortung transnationaler Unternehmen in inefektiven oder repressiven Staaten konzentriert. An dieser Stelle arbeite ich diese Position mit einem Fokus auf das Unterworfenheitsprinzip bei Social-Media-Unternehmen in demokratischen Staaten systematisch aus.

Möglich ist auch, die Macht von Konzernen wie Apple dadurch zu reduzieren, dass man sie in kleinere Unternehmen aufspaltet.

## 2.2 Beherrschung und Subjektivierung

Im vorangegangenen Abschnitt habe ich Unterworfenheit als Grenzprinzip eingeführt und dabei zwei Formen von Unterworfenheit unterschieden: Herrschaft und Beherrschung. Beide stehen einem gleichen Personenstatus grundlegend entgegen. Der Unterschied ist jedoch, dass formale Herrschaft legitim sein kann, während Beherrschung per Definition eine illegitime Form von Macht darstellt. Ziel muss daher sein, Beherrschungsbeziehungen durch Formen der Gegenmacht zu verringern oder in legitime Herrschaftsbeziehungen zu überführen. Reicht das jedoch hin, um die Legitimität von Social-Media-Unternehmen (SMU) zu gewährleisten? Dies wäre dann der Fall, wenn man mit dem Begriff der Beherrschung alle illegitimen Machtverhältnisse zu erfassen versucht, die für die normative politische Theorie relevant sind. Damit vereinheitlicht man jedoch allzu sehr die differenzierte Debatte, die sich zum Begriff der Macht entwickelt hat. So umfasst dieser Begriff unter anderem das, was sich im Anschluss an Michel Foucault (1987) als Subjektivierung bezeichnen lässt. Damit meine ich hier die Idee, dass Bürgerinnen durch Machtbeziehungen, denen sie unterworfen sind, als Subjekte geformt werden. Über eine solche Macht verfügen nicht nur Staaten, sondern auch Unternehmen.

An anderer Stelle habe ich vorgeschlagen (Oldenbourg 2022, 7–11), die Begriffe von Beherrschung und Subjektivierung dadurch zu unterscheiden, dass sie sich auf unterschiedliche Freiheitsgrade beziehen: Wahlfreiheit und Autonomie. Wahlfreiheit verlangt, dass eine jede Bürgerin frei zwischen unterschiedlichen Optionen wählen kann. Für Autonomie ist darüber hinaus erforderlich, dass eine Bürgerin fähig ist, jene Optionen zu wählen, die sie im Diskurs mit anderen als angemessene Optionen begründen kann (Möllers 2020, 59–60, 89–90; Pettit 2015a, 379–382). Wahlfreiheit wird durch Beherrschung untergraben (Pettit 2012, 28–69). Dem Anspruch auf Autonomie steht die Machtbeziehung der Subjektivierung entgegen (Foucault 1987).

Beherrschung definiere ich im Anschluss an Analysen von Frank Lovett (2010) und Philip Pettit (2012) wie folgt: „Ein Akteur A beherrscht einen anderen Akteur B, wenn A in einer sozialen Beziehung zu B steht, von der B abhängig ist und deren Struktur A die Macht zu unkontrollierten Eingriffen in den Handlungsspielraum von B verleiht“ (Oldenbourg 2019, 73). Akteur A sind hier korporative Akteure wie Staaten oder SMU. Den Begriff eines korporativen Akteurs verstehe ich so, dass eine Gruppe durch gemeinsame Institutionen eine eigenständige Akteursqualität ausbildet, die sich nicht auf die Beiträge ihrer individuellen Mitglieder reduzieren

lässt.<sup>7</sup> Akteur B sind natürliche Personen wie Bürgerinnen und Nutzerinnen. Ein Staat wäre beispielsweise dann beherrschend, wenn er Meinungsfreiheit zwar im Prinzip ermöglicht, aber nur, wenn die Meinung nicht die öffentliche Ordnung gefährdet; wobei der Staat selbst entscheidet, was das bedeutet. Ein nicht unähnliches Problem zeigt sich bei SMU. Auch SMU ermöglichen Meinungsfreiheit, da sie wichtige Kanäle zu ihrer Ausübung bereitstellen. Das Problem ist jedoch, dass sie weitreichende Entscheidungsmöglichkeiten über die Gestaltung und den Zugang zu diesen Kanälen haben: An der Frage, wann Donald Trump von den einschlägigen Netzwerken zu verbannen war, zeigt sich das emblematisch. Letztlich entscheiden SMU darüber, unter welchen Bedingungen ihre Netzwerke genutzt werden können. Dies ist auch dann beherrschend, wenn sie Nutzerinnen nicht von ihren Netzwerken ausschließen. Schließlich haben SMU auch dann eine Macht zu unkontrollierten Eingriffen – ob sie diese nun wahrnehmen oder nicht. Zugleich sind die Nutzerinnen von der Aufrechterhaltung ihrer Beziehung zu SMU abhängig. Aufgrund der für soziale Medien funktional unabdingbaren Netzwerkeffekte, gibt es nur wenige, einigermaßen umfassende Plattformen, die in ihrem jeweiligen Segment eine dominante Stellung einnehmen.

Dennoch bleibt es in demokratischen Staaten natürlich dabei, dass Nutzerinnen bestehende Netzwerke im Prinzip verlassen können. Ein Grund, warum sie diese Option nicht wählen, ist meines Erachtens, dass die Macht von SMU über die Gestaltung ihrer Netzwerke subjektivierend ist. Das Konzept der Subjektivierung interpretiere ich im Anschluss an Steven Lukes (2005 [1974]) akteurstheoretisch und normativ. Demnach liegt Subjektivierung vor, wenn ein Akteur A fähig ist, die autonome Formierung von Interessen eines Akteurs B so zu manipulieren, dass B's Folgebereitschaft gegenüber A's Beherrschung gesichert wird (Oldenbourg 2022, 11). Einem autokratischen Staat könnte dies etwa dadurch gelingen, dass er eine autonome Willensbildung zwar fördert, aber sicherstellt, dass dieser Wille nur dann Gehör findet, wenn er im Rahmen von Kanälen geäußert wird, die er selbst gestalten kann. SMU verfügen über eine subjektivierende Macht, da sie autonome Praktiken zwar fördern, wichtige Parameter dieser Praktiken aber unilaterally bestimmen. So ermöglichen SMU durchaus authentische Formen von Meinungsfreiheit, die ein wichtiger Teil von autonomen politischen Praktiken sind. So zeigt sich an den auf Twitter geführten Diskussionen nach der Übernahme durch Elon Musk, dass diese Meinungsfreiheit auch Kritik an der Organisationsform von sozialen Medien umfassen kann. Auch diese Kritik muss sich die gegebenen Mechanismen der Aufmerksamkeitsökonomie jedoch aneignen, wenn sie gehört werden will. Die Be-

---

<sup>7</sup> Damit folge ich den Positionen von List/Pettit (2011) und Neuhäuser (2011). Vgl. Nida-Rümelin (2011, 130–132) für eine konzise Kritik an einem solchen Verständnis korporativer Verantwortung.

dingungen dafür werden durch die Algorithmen der Plattformen festgelegt, über die letztlich SMU entscheiden. So steigen die Erfolgschancen deutlich, wenn zunächst eine kritische Masse an Followerinnen aufgebaut worden ist. Dies wird insbesondere dann gelingen, wenn die Nutzerin eine attraktive Form der Selbstdarstellung auf der jeweiligen Plattform pflegt. Eben dadurch wird die Nutzung der Plattform aber Teil ihrer autonomen Praktiken. Neben Fragen der authentischen Selbstbestimmung umfasst dies beispielsweise auch ihre Fähigkeit zur Selbstkontrolle angesichts der süßen Verlockungen der Aufmerksamkeitsökonomie. Wenn Nutzerinnen lernen, diesen Verlockungen bisweilen zu widerstehen, wird die Nutzung der Plattform Teil ihrer autonomen Praktiken der Selbstkontrolle. Solange sie als gelegentlich aktive Nutzerinnen auf den Plattformen bleiben, wird ihre Beherrschungsbeziehung zum SMU durch Subjektivierung gesichert (Oldenbourg 2022, 17–18).

Vor dem Hintergrund dieser Analyse erscheint es mir als ein allzu einseitiges Bild, wenn man sagt, dass SMU Freiheit einfach hin verletzen (so aber Zuboff 2018, 546–550). Nicht ganz unähnlich zu demokratischen Staaten, besteht die Macht von SMU vielmehr darin, dass sie die beiden Freiheitsgrade von Wahlfreiheit und Autonomie auch und gerade im Hinblick auf politische Prozesse ermöglichen. Der normativ entscheidende Unterschied zu demokratischen Staaten ist jedoch, dass SMU die Bedingungen dieser Ermöglichung illegitim festsetzen. Grundlagen für eine legitime Ermöglichung von Freiheit will ich im folgenden Abschnitt anhand von Ähnlichkeiten und Unterschieden erläutern, die zwischen Staaten und SMU im Hinblick auf Beherrschung und Subjektivierung bestehen.

## 2.3 Territoriale und korporative Demoi

Die mögliche Beherrschung durch Staaten reicht ungleich tiefer als bei SMU. Schließlich sind Staaten anders als SMU souveräne Akteure. Deshalb können Staaten auch allgemeinverbindliche Entscheidungen darüber treffen, wie SMU zu regulieren sind. Im Hinblick auf die Grenzen von Meinungsfreiheit sollten sie solche Entscheidungen auch treffen. Dies liegt daran, dass dies eine Grundrechtsfrage ist, die für alle gleich geregelt sein muss, wenn der gleiche Bürgerstatus gewährleistet bleiben soll. In der gegenwärtigen Weltordnung können nur Staaten diesen Status gewährleisten, da nur Staaten eine demokratische Herrschaft über ein Staatsgebiet ausüben können. Deshalb kommt Staaten bei der Unterbindung von Beherrschung eine privilegierte Stellung zu (Oldenbourg 2019, 174–189; Pettit 2015b, 201–243).

Festmachen lässt sich die privilegierte Stellung von Staaten an drei Vorteilen territorialer Herrschaft: Erstens sind Menschen körperliche Wesen, deren Lebensführung in vielen Hinsichten an ein bestimmtes Gebiet gebunden ist. Deshalb

treten Konflikte zwischen Personen – unter sonst gleichen Umständen – eher dann auf, wenn sie sich in räumlicher Nähe zueinander befinden. Zweitens hat territoriale Herrschaft den Vorteil, dass sich bei einem aufgetretenen Konflikt die zuständige Jurisdiktion eindeutig bestimmen lässt: Zuständig ist jene Jurisdiktion, auf deren Territorium der Konflikt aufgetreten ist (Möllers 2020, 90–91, 143–144; Oldenbourg 2019, 264–265, 269–270). Drittens schließlich sind Demoi, die sich selbst als solche verstehen, normalerweise auf bestimmten Territorien konzentriert. Eben deshalb kann eine Konfliktlösung auf abgegrenzten Territorien auch Ausdruck der kollektiven Selbstbestimmung eines Volkes sein, zu dem dieses Volk ein kollektives Recht hat (Manow 2020, 158–163; Oldenbourg 2019, 173–203).

SMU vermögen keine dieser drei Eigenschaften einer territorialen Herrschaft von Staaten zu erfüllen. Die zentrale Ähnlichkeit ergibt sich daraus, dass SMU als Korporationen organisiert sind. Einen mit der Organisation als Korporation einhergehenden, ontologischen Aspekt habe ich im vorangegangenen Abschnitt bereits genannt: Sowohl Staaten als auch SMU lassen sich als korporative Akteure verstehen, die als solche handlungsfähig sind (List/Pettit 2011). Darüber hinaus besteht die rechtliche Ähnlichkeit darin, dass SMU ähnlich zu Staaten über eine legale Personalität verfügen, die es ihnen ermöglicht, mit anderen natürlichen und korporativen Akteuren in einen rechtlichen Verkehr einzutreten. Eine dritte Gemeinsamkeit besteht schließlich darin, dass sowohl Staaten als auch SMU intern eine eigene Rechtsetzung ausüben.<sup>8</sup> Der ausschlaggebende Unterschied bleibt aber, dass Staaten souverän sind und SMU nicht. Eben deshalb werden SMU als rechtliche Personen mit interner Rechtsetzung durch Staaten konstituiert (Ciepley 2013). Staaten können und sollen diese Konstituierung dann auch mit einer umfassenden Regulierung verbinden, um so eine gleiche Freiheit auf ihrem Territorium zu gewährleisten.

Das heißt aber umgekehrt nicht, dass korporative Demoi, deren Grenzen sich aus der Mitgliedschaft in Korporationen ergeben, keinerlei Rolle spielen. Erstens stellen sich nämlich auch nach einer territorialen Regulierung viele Fragen der Implementation, über die innerhalb von SMU kollektiv entschieden werden sollte. Zweitens ist ein Merkmal transnationaler SMU, dass sie sich über die Grenzen von Staaten hinweg erstrecken, die bisweilen nicht selbst demokratisch organisiert sind. Deshalb sollten Nutzerinnen, die Bürgerinnen ganz unterschiedlicher Staaten sind, ein Mitspracherecht innerhalb korporativer Demoi haben. Drittens schließlich sind SMU dadurch charakterisiert, dass sie jene digitalen Kanäle gestalten, durch die

---

<sup>8</sup> Der Einfachheit halber bezeichne ich trotz dieser Ähnlichkeiten die (nur korporativen) Demoi von SMU als korporativ und die (auch korporativen) Demoi von Staaten als territorial. Ich danke Christoph Möllers für einen hilfreichen Austausch über den Begriff der Korporation.

auch die politische Partizipation inzwischen deutlich weniger an territoriale Nähe gebunden ist.

Im Hinblick auf Fragen der Subjektivierung haben Staaten ebenfalls tiefere Eingriffsmöglichkeiten. Bei diesen Eingriffsmöglichkeiten erlegen jedoch Grundrechte selbst Grenzen auf, wie weit ein Staat sie nutzen sollte. Eine Möglichkeit wäre beispielsweise, dass ein Staat jegliche Formen von Aufmerksamkeitsökonomie verbietet. Dadurch würde das Selbstbestimmungsrecht der Nutzerinnen jedoch verletzt. Ihnen würde eine bestimmte Vorstellung von Autonomie aufoktroyiert, die zwischen unterschiedlichen Vorstellung des Guten – etwa von besonders eitlen oder von besonders bescheidenen Persönlichkeiten – nicht mehr neutral wäre (Dworkin 2012, 624–628; Pettit 2015a, 381–382). Davon bleibt aber unbenommen, dass ein Staat das Recht haben sollte, Formen der Subjektivierung durch andere mächtige Akteure zu unterbinden. Im Hinblick auf SMU scheint mir der beste Weg dafür, dass er es Nutzerinnen ermöglicht, selbst eine kollektive Kontrolle über jene Algorithmen ausüben, die ihre individuelle Selbstbestimmung unweigerlich prägen werden.

### 3 Kollektive Kontrolle digitaler Konzerne

Im vorangegangenen Abschnitt habe ich allgemein begründet, warum territoriale Demoi korporativen Demoi vorgeordnet sind. In diesem zweiten Teil des Textes will ich nun zeigen, was diese Vorordnung für Social-Media-Unternehmen (SMU) verlangt. Im Prinzip gibt es zwei Wege, SMU rechtliche Vorgaben zu machen: Einerseits kann man durch das Kartell- und Wettbewerbsrecht die Größe von SMU begrenzen. Andererseits kann man SMU so regulieren, dass sie ihre öffentlichen Aufgaben besser erfüllen. Um die Beherrschung durch SMU zu verringern, sollten beide Herangehensweisen verbunden werden. Im Prinzip wird eine solche Herangehensweise in der Praxis verfolgt. Wie ich im Folgenden zeigen will, muss dabei aber viel konsequenter vorgegangen werden. Darüber hinaus sollte eine solche externe Kontrolle durch territoriale Demoi aus drei Gründen durch korporative Demoi ergänzt werden: Erstens findet eine Zerschlagung an den für die Funktion von SMU nötigen Netzwerkeffekten unweigerlich eine Grenze. Zweitens werfen bereits bestehende Regulierungen weitreichende Implementationsfragen auf, über die selbst demokratisch entschieden werden sollte. Drittens geht mit der Gestaltung sozialer Netzwerke durch SMU eine subjektivierende Macht einher, die von den Nutzerinnen selbst kontrollierbar sein muss.

### 3.1 Zerschlagung: Lina M. Khan und die Federal Trade Commission

Meta ist als Mutterkonzern von Facebook, Instagram und WhatsApp das für SMU zentrale Beispiel von Big Tech. Die damit verbundenen Probleme sind den zuständigen Aufsichtsbehörden nicht verborgen geblieben. Besonders einflussreich war dabei ein Aufsatz von Lina M. Khan (2016). In ihrem noch als Studentin verfassten Beitrag für das *Yale Law Journal* kritisiert Khan den einseitigen Fokus auf niedrige Preise im US-amerikanischen Kartellrecht. Dabei zeigt sie, dass es erst die Interpretation von neo-liberalen Juristen der Chicago-School war, die das Kartellrecht auf die Sicherstellung niedriger Preise beschränkt hat (Khan 2016, 717–736). Für SMU reicht eine solche Perspektive schon deshalb nicht hin, weil ihre Nutzung normalerweise keine monetären Kosten mit sich bringt. Stattdessen zahlen die Nutzerinnen mit ihren Daten, die von den SMU insbesondere durch personalisierte Werbung kommodifiziert werden. Nach Khan kann das US-Kartellrecht – unter Verweis auf seine eigene historische Entwicklung – aber auch so interpretiert werden, dass es weitere politische Ziele verfolgt: „including our interests as workers, producers, entrepreneurs, and citizens“ (Khan 2016, 737). Diese Ziele könnten insbesondere dadurch erreicht werden, dass sich das Kartellrecht auf die Sicherung einer hinreichend breit gestreuten Marktmacht fokussiert, um so den Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Unternehmen zu sichern (Khan 2016, 737–746). Im Hinblick auf Nutzerinnen ließe so zum Beispiel verhindern, dass Meta die durch seine unterschiedlichen Netzwerke generierten Daten zusammenführt und damit nicht nur den Datenschutz gefährdet, sondern auch seine beherrschende Position gegenüber möglichen Konkurrenten zementiert (Khan 2016, 783, 793). Zugleich ließe sich die Wahlfreiheit von Nutzerinnen stärken (Khan 2016, 791), da diese sich dann nicht mehr für das Geschäftsmodell von Facebook entscheiden müssen, wenn sie Instagram nutzen.

Mit diesem Aufsatz schlug Khan derart hohe Wellen, dass Joseph Biden sie im März 2021 zur Vorsitzenden der Federal Trade Commission (FTC) berief. Seitdem hat sie die Möglichkeit, ihre rechtstheoretisch entwickelten Überlegungen in der Praxis umzusetzen. Dabei stößt sie allerdings auch auf rechtlichen Widerstand. So ist die FTC beispielsweise mit einer Klage gescheitert, die es Meta untersagt hätte, eine App aufzukaufen, die Fitnessübungen in eine virtuelle Realität einbettet. Das von der FTC vorgebrachte, innovative Rechtsargument lautet, dass diese Akquisition zukünftigen Wettbewerb im bislang unterentwickelten Markt der virtuellen Rea-

lität verhindern würde.<sup>9</sup> Auch über dieses Urteil hinaus haben sich im US-amerikanischen Kartellrecht einflussreiche Stimmen gegen Khans Perspektive erhoben (Hovenkamp 2021). Grundsätzlich zeigt sich hier ein Grenzproblem, weil hochspezialisierte Diskussionen im Kartellrecht eines mächtigen Staates, einen weitreichenden Einfluss darauf haben, ob Beherrschungspositionen in der digitalisierten Öffentlichkeit eingehetzt werden können oder nicht. Im Prinzip lässt sich dieses Grenzproblem dadurch mindern, dass supranationale Ordnungen des Kartell- und Wettbewerbsrechts angewandt werden – wie das nun etwa mit dem Digital Markets Act (DMA) geschieht. Allerdings ergänzt der DMA (2022, Art. 14) im Hinblick auf künftige Unternehmenszusammenschlüsse im Wesentlichen bestehende Regelungen durch eine Transparenzpflicht. Darüber hinaus bleiben auch im DMA subalterne Völker des globalen Südens machtlos.

Abgesehen von diesen Grenzproblemen gehen im Rahmen des hier vertretenen Ansatzes auch die jüngeren Bestrebungen der FTC nicht weit genug. Die Beherrschungsposition von Unternehmen wie Meta besteht vor allem darin, dass die Wahlfreiheit von Nutzerinnen erheblich eingeschränkt wird. Ein einzelner Konzern verfügt über eine erhebliche, beherrschende Macht darüber, welche Optionen Nutzerinnen im Bereich sozialer Medien haben (Fischli 2022a, 138–143; Oldenbourg 2022, 12–15). Bei SMU ist das besonders problematisch, da sich die Wahlfreiheit nicht auf den Konsum beschränkt, sondern auf die Möglichkeit zur Beteiligung an der digitalen Öffentlichkeit (Aytac 2022, 8–14). Vor diesem Hintergrund ließe sich meines Erachtens auch eine Zerschlagung von Meta rechtfertigen, da dies ein besonders effektiver Weg wäre, um die beherrschende Position eines einzelnen Konzernes zu unterbinden. Eine prinzipielle Grenze fände eine solche Zerschlagung erst in jenen Netzwerkeffekten, die in einem demokratischen Staat als wünschenswert erachtet werden. Dabei lassen sich sicherlich auch Argumente gegen eine solche Zerschlagung von Meta vorbringen. Eines wäre zum Beispiel, dass größere Konzerne unterschiedliche Dienste auf eine Weise verknüpfen können, die insgesamt zu einem besseren Service führt. Zum einen müsste ein solches Argument aber in einem öffentlichen Diskurs ausgefochten werden. Zum anderen wäre unter diesen Bedingungen eine interne Kontrolle solcher Konzerne umso dringender.

---

<sup>9</sup> <https://www.nytimes.com/2023/02/01/technology/meta-within-deal-ftc.html> (zuletzt abgerufen am 22. Juni 2023).

### 3.2 Regulierung: Der Digital-Services-Act und seine Implementierung

Wie immer man die Beherrschungsposition aufgrund der Größe von SMU zu beschränken versucht, unweigerlich werden öffentliche Aufgaben durch Unternehmen erfüllt, deren zentraler Zweck die Erwirtschaftung privater Profite ist. Deshalb müssen sie auf eine Weise reguliert werden, die eine angemessene Erfüllung dieser Aufgaben sicherstellt. Damit steigt der Bedarf an Regulierung, je mehr öffentliche Aufgaben durch korporativ organisierte Unternehmen erfüllt werden (Vogl 2021, 21–22). Auch diese Formen der externen Regulierung bergen jedoch ein grundsätzliches Problem: Insoweit es die Plattformunternehmen sind, die durch interne Prozesse entscheiden, wie diese Implementierung vorgenommen wird, stärken sie die Macht dieser Unternehmen im Hinblick auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Seemann 2021, 231–233). Damit gehen zwei Formen von Beherrschung einher, die sich daraus ergeben, dass es immer mehrere Wege für eine solche Implementierung gibt. Erstens werden im Zuge einer Implementierung häufig nicht nur Zweck-Mittel-Fragen geklärt, sondern auch die Zwecksetzungen selbst konkretisiert. Insoweit autokratisch organisierte Unternehmen diese Zwecksetzungen vornehmen, werden Nutzerinnen beherrscht. Zum anderen können die eingesetzten Mittel mehr oder weniger effektiv sein. Ein zentrales Problem ist, dass Nutzerinnen vom guten Willen von Unternehmen abhängen, ob ihre wie immer näher bestimmten Rechte auch durchgesetzt werden. Diese beiden Probleme will ich im Folgenden am Digital Service Act (DSA) veranschaulichen.

Der DSA enthält umfassende Regeln für die Moderation von Inhalten in SMU, die für die Eindämmung von Hassrede entscheidend sind. Wenn Nutzerinnen „häufig und offensichtlich rechtswidrige Inhalte bereitstellen“, sollen SMU die Accounts dieser Nutzerinnen „für einen angemessenen Zeitraum nach vorheriger Warnung“ (DSA 2022, Art. 23 Abs. 1) sperren. Im Sinne eines Rückwirkungsverbots müssen SMU dafür in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen (DSA 2022, Art. 14 Abs. 1) erläutern, wie sie die Moderation von Inhalten und das dafür nötige Be schwerdesystem ausgestalten. Im Rahmen dieser Ausgestaltung gehen sie laut DSA (2022, Art. 14 Abs. 4) „sorgfältig, objektiv und verhältnismäßig vor und berücksichtigen dabei die Rechte und berechtigten Interessen aller Beteiligten sowie die Grundrechte der Nutzer, die in der Charta verankert sind, etwa das Recht auf freie Meinungsäußerung, die Freiheit und den Pluralismus der Medien und andere Grundrechte und -freiheiten“.

Mit diesen Vorschriften setzt der DSA wichtige Leitplanken für den Umgang mit Hassrede. Dabei sind es jedoch SMU, die darüber entscheiden, wie die Moderation von Inhalten im Einzelnen ausgestaltet wird. Dieser Einfluss ist beherr schend, da SMU damit weitreichende Entscheidungsspielräume haben, wie durch

territoriale Demoi gesetzte Grundrechte konkretisiert und durchgesetzt werden. Abgemildert wird diese Beherrschung dadurch, dass der DSA (2022, Kapitel IV) umfassende Vorgaben zu „Umsetzung, Zusammenarbeit, Sanktionen und Durchsetzung“ enthält. So ausführlich diese Vorgaben auch sind – sie alle haben gemein, dass sie Sorge dafür tragen sollen, Verletzungen des DSA extern zu sanktionieren. Solange keine eindeutigen Rechtsverstöße vorliegen, gibt das den SMU im Alltag einen umfassenden Spielraum zur Konkretisierung von Grundrechten. Wie ich im abschließenden Abschnitt zeigen will, ließe sich beiden Problemen der Interpretation und Durchsetzung deutlich abhelfen, wenn derartige Formen der externen Regulierung durch eine interne Kontrolle ergänzt würden.

Eine interne Kontrolle ist auch erforderlich, um der Subjektivierung durch SMU entgegenzutreten. Subjektivierung habe ich im vorangegangenen Abschnitt als das Vermögen von SMU bestimmt, die autonome Formierung der Interessen ihrer Nutzerinnen so zu manipulieren, dass ihre Folgebereitschaft gegenüber der Beherrschung durch SMU gesichert wird. Dass eine solche Gefahr grundsätzlich besteht, wird im DSA anerkannt. So dürfen SMU „ihre Online-Schnittstellen nicht so konzipieren, organisieren oder betreiben, dass Nutzer getäuscht, manipuliert oder anderweitig in ihrer Fähigkeit, freie und informierte Entscheidungen zu treffen, maßgeblich beeinträchtigt oder behindert werden“ (DSA 2022, Art. 25, Abs. 1). Darüber hinaus kann die Kommission Leitlinien zur Anwendung dieser allgemeinen Vorgabe verabschieden, die beispielsweise vermeiden sollen, „dass das Verfahren zur Beendigung eines Dienstes schwieriger als das Verfahren zur Anmeldung bei diesem Dienst gestaltet wird“ (DSA 2022, Art. 25, Abs. 3c). Durch derartige Maßgaben können Formen von Manipulation verhindert werden, die derart drastisch sind, dass sie die Wahlfreiheit einschränken. Subtilere Formen der Manipulation, durch die sich eine autonome Formierung von Interessen untergraben lässt, werden dadurch jedoch nicht erfasst. Das gilt vor allem für den Umstand, dass die Anreize der digitalen Aufmerksamkeitsökonomie unverändert fortbestehen. Dies ermöglicht es SMU weiterhin bei Nutzerinnen, ein Interesse an der Selbstdarstellung auf den durch sie zur Verfügung gestellten Netzwerken zu wecken und zu stärken (Oldenbourg 2022, 15–18).

### 3.3 Interne Kontrolle durch demokratische Mitbestimmung

Die beiden vorangegangenen Abschnitte sollten zeigen, dass die territoriale Kontrolle von SMU zwar notwendig ist, um deren illegitime Macht zu brechen, dafür aber nicht hinreicht. Die Zerschlagung von SMU stößt unweigerlich an Grenzen, da die für soziale Medien unabdingbaren Netzwerkeffekte zu dominanten Diensten führen. Die an Grundrechten orientierente Regulierung ist zwar nötig, lässt aber

unweigerlich Spielraum zu ihrer Implementierung, über den SMU bislang unilateral entscheiden. Beiden Formen der Beherrschung lässt sich am besten durch eine interne Kontrolle der Unterworfenen entgegentreten.

Dieses Erfordernis einer internen Kontrolle gilt umso mehr für jene Formen der Subjektivierung, die in sozialen Netzwerken angelegt sind. Zumaldest über einige Formen der Subjektivierung sollte nicht von territorialen Demoi allgemeinverbindlich entschieden werden. Würde beispielsweise ein territorialer Demos per Mehrheitsentscheid festlegen, dass in soziale Medien jegliche Formen der Aufmerksamkeitsökonomie verboten sind, käme dies der Durchsetzung einer spezifischen Autonomievorstellung gleich, die andere Vorstellungen des Guten ausschließt. Damit wird die liberale Anforderung verletzt, laut der eine jede Person selbst die Verantwortung für ihre je eigene Vorstellung eines gelungenen Lebens übernehmen können sollte (Dworkin 2012, 624–628; Nida-Rümelin 2011, 181–185; Pettit 2015a, 381–382). Dies verlangt umgekehrt aber auch, dass nicht andere korporative Akteure bestimmte Formen des Guten durch Formen der Subjektivierung in einer Aufmerksamkeitsökonomie durchsetzen: Will eine Nutzerin auf einem sozialen Medium möglichst viel Aufmerksamkeit generieren und dadurch auch persönlich Anerkennung für ihr politisches Engagement erlangen? Oder will eine Nutzerin sich lieber möglichst neutral über unterschiedliche politische Fragen informieren und bei Gelegenheit sachlich zu jenen politischen Fragen Stellung beziehen, über die sie sich besonders gut informiert hat? Über derartige Fragen entscheidet die Nutzerin am besten selbst. Das zentrale Problem der gegenwärtigen Aufmerksamkeitsökonomie ist jedoch, dass die Nutzerin nur dann überhaupt gehört werden wird, wenn sie an dieser Aufmerksamkeitsökonomie teilnimmt, in dem sie so regelmäßig wie geschickt die Aufmerksamkeit auf sich lenkt (Aytac 2022, 11–14; Oldenbourg 2022, 15–18). Sofern es dazu gegenwärtig überhaupt Regulierungsversuche gibt, beziehen sich diese darauf, gegebene Möglichkeiten der individuellen Auswahl von Empfehlungssystemen transparent zu machen (DSA 2022, Art. 27). Damit wird aber weder verlangt, dass es überhaupt eine Auswahl gibt, noch kann man so dem Umstand gerecht werden, dass SMU alle Mittel behalten, bestimmte Empfehlungssysteme im Rahmen der von ihnen gestalteten Aufmerksamkeitsökonomie besonders attraktiv zu machen. Dies wäre bei einer internen Kontrolle anders, bei der sich Nutzerinnen an der kollektiven Gestaltung von Benutzungsoberflächen beteiligen können.

Eine grundlegende Herausforderung für eine interne Kontrolle ist, dass eine durchschnittliche Nutzerin schnell überfordert wäre, wenn sie sich eine eigenständige Ansicht zur Benutzungsoberfläche eines sozialen Mediums bilden soll, das beispielsweise auch die Implementation allgemeinverbindlicher Regeln zu Hassrede berücksichtigt. Ähnlich wie bei territorialen Demoi auch, liegt es nahe, dieses Problem durch eine demokratische Arbeitsteilung zu lösen (Christiano 1996,

123–127, 199–200). Nutzerinnen könnten beispielsweise durch Interessengruppen repräsentiert werden, die für jeweils unterschiedliche Regime der Aufmerksamkeitsökonomie eintreten. Seemann (2021, 379–381) schlägt gewerkschaftsähnliche Organisationen vor, die einen solchen Zweck erfüllen könnten. Der Unterschied zum hier vertretenen Ansatz ist, dass es mir vor allem um eine demokratische Vertretung der Nutzerinnen geht, die sich am Modell der betrieblichen Mitbestimmung orientiert. Allerdings spreche ich von einer *demokratischen* Mitbestimmung, um deutlich zu machen, dass diese Interessenvertretung über die betriebliche Mitbestimmung hinausgehen sollte, wie sie in der Bundesrepublik Deutschland gesetzlich verankert ist. Das Kernproblem ist auch hierzulande nämlich, dass Kapitalinteressen das letzte Wort behalten. Damit wird die betriebliche Mitbestimmung, wie wir sie kennen, dem klassisch republikanischen Erfordernis einer effektiven Machtteilung zwischen gegenläufigen Interessengruppen nicht gerecht.<sup>10</sup>

Nutzervertretungen müssten auch die unterschiedlichen Formen der Regulierung im Blick behalten, wie sie etwa in den USA und der EU bestehen.<sup>11</sup> Möglich wäre auf dieser Grundlage beispielsweise, dass die korporativen Demoi von SMU zumindest insoweit spiegelbildlich zu den Grenzen territorialer Demoi verlaufen, als sie sich auf die Implementation von Regeln territorialer Demoi beziehen. Damit würde man der demokratischen Arbeitsteilung mit territorialen Demoi gerecht. Darüber hinaus wäre es im Prinzip möglich, die interne Kontrolle für jene Nutzerinnen zu öffnen, die insofern keine Mitglieder territorialer Demoi sind, als sie in autokratischen Staaten leben. Im besten Fall könnte eine interne Kontrolle von SMU zu einer konstituierenden Selbstbestimmung in diesen Territorialstaaten beitragen, da sich die Nutzerinnen über soziale Medien austauschen können, über deren Ausgestaltung sie mitbestimmen.

Wie aus dem ersten Teil dieses Aufsatzes bereits hervorgeht, wird mit diesem Modell eine verbreitete Begründung der demokratischen Mitbestimmung durch Mitarbeiterinnen auf Nutzerinnen übertragen. Eben deshalb sind beide Formen der Mitbestimmung miteinander vereinbar. Auch im Hinblick auf die Rechte von Mitarbeiterinnen haben territoriale Demoi weitreichende Regulierungsspielräume

---

<sup>10</sup> Vgl. Ferreras (2017, 119–153) für ein Modell demokratischer Mitbestimmung in Unternehmen, in dem die Interessen von Arbeit und Kapital in zwei gleichberechtigten Kammern repräsentiert sind. Eine demokratische Mitbestimmung durch Nutzerinnen könnten auch für einen nicht-beherrschenden Umgang mit Daten sorgen. Vgl. Fischlis (2022b) Vorschlag einer „Data-Owning Democracy“ für einen überzeugenden Ansatz in diese Richtung. Die generelle Orientierung an einem Republikanismus, der insofern liberal ist, als er die Gewährleistung subjektiver Rechte umfasst, bringt darüber hinaus den Vorteil mit sich, dass die Beherrschung durch Konzerne nicht durch eine Tyrannei der Mehrheit von Nutzerinnen ersetzt würde. Vgl. dazu Pettit (2012, 211–225).

<sup>11</sup> Auf diesen Punkt hat mich Naomi Appelman aufmerksam gemacht.

(Jacob/Neuhäuser 2018, 935–936). In SMU sind bei der Moderation von Inhalten durch Mitarbeiterinnen beispielsweise Schichtsysteme nötig, für die allgemeine Vorgaben zu Ruhezeiten allgemeinverbindlich zu beschließen sind. Darüber hinaus gehen mit einer solchen Moderation von mitunter menschenverachtenden Inhalten psychische Belastungen einher. Diese Belastungen sind ein Beispiel für spezifische Herausforderungen bestimmter Arbeitsplätze, die sich nicht in Gänze durch eine allgemeine Gesetzgeberin antizipieren lassen. Daher müssen allgemeine Arbeitnehmerrechte im Rahmen der spezifischen Herausforderungen bestimmter Arbeitsplätze interpretiert, konkretisiert und angewandt werden. Eben darüber sollten die Mitarbeiterinnen demokratisch mitbestimmen können (O’Shea 2020, 558).

Festzuhalten bleibt abschließend, welche Rolle im hier umrissenen Modell Kapitalinteressen spielen würden. Lässt sich die Vertretung im Rahmen des Unterworfenheitsprinzips überhaupt begründen?<sup>12</sup> Kapitalgeberinnen sind nur insofern der Autorität von SMU unterworfen, als diese bestimmen, wie das durch sie bereitgestellt Kapital verwendet wird. Anders als Mitarbeiterinnen sind sie damit aber nicht als Personen der Autorität von Vorgesetzten unterworfenen. Darüber hinaus sind die Transaktionskosten eines Exits für Kapitalgeberinnen ungleich geringer als für Mitarbeiterinnen. Während Kapitalgeberinnen ihre Anteile verkaufen können, müssen Mitarbeiterinnen eine neue Arbeitsstelle finden und sich in diese einarbeiten. Aufgrund dieses Unterschieds argumentiert Archer (1995, 47–49), dass die ständige Möglichkeit des Exits hinreicht, damit Kapitalinteressen vertreten bleiben. Dies jedoch erscheint mir fraglich. Im Rahmen einer demokratischen Arbeitsteilung können territoriale Demoī festlegen, dass Kapitalinteressen bei der internen Kontrolle von SMU beteiligt bleiben, um so sicherzustellen, dass SMU nicht nur zum öffentlichen Diskurs, sondern auch zum privaten Wohlstand beitragen. Das gilt auch und gerade dann, wenn die dem Kapitalismus inhärente Gefahr einer Beherrschung von Nutzerinnen und Mitarbeiterinnen durch deren demokratische Mitbestimmung verringert würde (Claassen 2022, 8–16). Gerade weil in diesem Modell SMU nicht mehr allein profitorientiert organisiert wären, sollte die Kapitalseite sich nicht darauf beschränken, bei mangelnden Profiten anderswo zu investieren. Stattdessen sollten Vertreterinnen des Kapitals im Rahmen einer Machtteilung mit Nutzerinnen und Mitarbeiterinnen demokratisch darüber streiten, wie eine angemessene Balance zwischen Profiten und anderen Anforderungen des Gemeinwohls aussieht.

---

<sup>12</sup> James Muldoon hat zurecht betont, dass sich diese Frage nicht nur aus einer sozialistischen Perspektive stellt.

## 4 Fazit

Die demokratische Kontrolle von SMU ist durch sich überlappende Grenzprobleme gekennzeichnet. Dominante SMU sind vor allem in den USA konstituiert und hängen insofern von dortigen Regeln ab. Insbesondere im Hinblick auf das Wettbewerbs- und Kartellrecht gibt es jedoch auch in den USA progressive Entwicklungen, wie die jüngsten Bestrebungen der FTC zeigen. Darüber hinaus können SMU sowohl durch das Wettbewerbs- und Kartellrecht als auch durch weitere Regulierungen von auswärtigen Demoi kontrolliert werden – sofern diese nur hinreichend mächtig sind. Bei der EU ist das im Prinzip der Fall, wie sich am DSA veranschaulichen lässt. Wie ich gezeigt habe, gehen diese Bestrebungen in den USA und der EU nicht weit genug, um der Beherrschung und Subjektivierung durch SMU effektiv entgegenzutreten. Da sie aber in die richtige Richtung gehen, lässt sich auf ihnen aufbauen. Das gilt insbesondere dann, wenn weitergehende Bestrebungen einer konstituierenden Selbstbestimmung in beiden territorialen Demoi endlich Erfolge verbuchen könnten.<sup>13</sup> Selbst wenn das gelänge, blieben auch jene Nutzerinnen, die in den mächtigsten demokratischen Ordnungen der Welt ein freies und gleiches Wahlrecht haben, der beherrschenden und subjektivierenden Macht von SMU unterworfen. Bei der Implementierung externer Regulierungen stellen sich nämlich Grundrechtsfragen, die demokratisch zu beantworten sind. Darüber hinaus operieren SMU mit einer subjektivierenden Macht, die tief in die Persönlichkeitsstruktur von Nutzerinnen eingreift. Für diese subjektivierende Macht sollten territoriale Demoi nur allgemeine Rahmenbedingungen setzen, da davon immer auch Fragen des guten Lebens betroffen sind, über die Nutzerinnen am besten selbst entscheiden. Deshalb ist eine externe Kontrolle durch territoriale Demoi mit einer internen Kontrolle durch korporative Demoi zu ergänzen. Diese Verbindung macht es erforderlich, eine entsprechende „Unternehmensmitbestimmung auf mitbestimmungsfreie ausländische Unternehmensformen“ (Höpner 2022, 72) zu erstrecken. Rechtlich wäre das im Prinzip möglich. Würde es politisch gelingen, wäre das eine effektive Maßnahme gegen regressive Effekte des technischen Fortschritts.

---

13 Vgl. dazu die Beiträge von Kolja Möller und Peter Niesen in diesem Band.

## Literatur

- Archer, Robin. 1995. *Economic Democracy. The Politics of Feasible Socialism*. Oxford: Oxford University Press.
- Aytac, Ugur. 2022. „Digital Domination: Social Media and Contestatory Democracy“. *Political Studies*: Online first. DOI: 10.1177/00323217221096564.
- Berg, Sebastian, Niklas Rakowski und Thorsten Thiel. 2020. „Die digitale Konstellation. Eine Positionsbestimmung“. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 30 (2): 171–191.
- Bohman, James. 2007. *Democracy across Borders. From Dêmos to Dêmoi*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Christiano, Thomas. 1996. *The Rule of Many. Fundamental Issues in Democratic Theory*. Boulder, CO: Westview Press.
- Ciepley, David. 2013. „Beyond Public and Private: Toward a Political Theory of the Corporation“. *American Political Science Review* 107 (1): 139–158.
- Claassen, Rutger. 2022. „Wealth Creation without Domination. The Fiduciary Duties of Corporations“. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*: Online first. DOI: 10.1080/13698230.2022.2113224.
- Dahl, Robert A. 1975. *Und nach der Revolution? Herrschaft in einer Gesellschaft freier Menschen* (engl. Orig. 1970). Frankfurt am Main: Campus.
- Dahl, Robert A. 1985. *A Preface to Economic Democracy*. Berkeley: University of California Press.
- Deutscher Ethikrat. 2023. *Mensch und Maschine – Herausforderungen durch Künstliche Intelligenz. Stellungnahme*. Berlin: Deutscher Ethikrat.
- DMA, Digital Markets Act. 2022. „Verordnung (EU) 2022/1925 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2022 über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor und zur Änderung der Richtlinien (EU) 2019/1937 und (EU) 2020/1828 (Gesetz über digitale Märkte)“.
- DSA, Digital Services Act. 2022. „Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste)“.
- Dworkin, Ronald. 2012. *Gerechtigkeit für Igel* (engl. Orig. 2011). Berlin: Suhrkamp.
- Ferreras, Isabelle. 2017. *Firms as Political Entities. Saving Democracy through Economic Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fischli, Roberta. 2022a. „Citizens' Freedom Invaded: Domination in the Data Economy“. *History of Political Thought* 43 (5): 125–149.
- Fischli, Roberta. 2022b. „Data-Owning Democracy: Citizen Empowerment through Data Ownership“. *European Journal of Political Theory*: Online first. DOI: 10.1177/1474885122110316.
- Forst, Rainer. 2015. *Normativität und Macht. Zur Analyse sozialer Rechtfertigungsordnungen*. Berlin: Suhrkamp.
- Foucault, Michel. 1987. „Das Subjekt und die Macht“. In *Michel Foucault. Jenseits von Strukturalismus und Hermeneutik*, hrsg. von Hubert L. Dreyfus und Paul Rabinow, 243–261. Weinheim: Athenäum.
- Frega, Roberto, Lisa Herzog und Christian Neuhäuser. 2019. „Workplace Democracy – The Recent Debate“. *Philosophy Compass* 14 (4): e12574.
- González-Ricoy, Iñigo. 2022. „Little Republics: Authority and the Political Nature of the Firm“. *Philosophy & Public Affairs* 50 (1): 90–120.
- Goodin, Robert E. 2007. „Enfranchising All Affected Interests, and Its Alternatives“. *Philosophy and Public Affairs* 35 (1): 41–69.
- Habermas, Jürgen. 2022. *Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik*. Berlin: Suhrkamp.

- Höpner, Martin. 2022. „Demokratie zwischen liberalem Globalismus und autoritärem Populismus“. *Merkur* 76 (872): 62–72.
- Hovenkamp, Herbert. 2021. „Antitrust and Platform Monopoly“. *The Yale Law Journal* 130 (8): 1952–2050.
- Iversen, Torben und David Soskice. 2019. *Democracy and Prosperity. Reinventing Capitalism through a Turbulent Century*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Jacob, Daniel und Christian Neuhäuser. 2018. „Workplace Democracy, Market Competition, and Republican Self-Respect“. *Ethical Theory and Moral Practice* 21 (4): 927–944.
- Jaster, Romy und David Lanius. 2019. *Die Wahrheit schafft sich ab. Wie Fake News Politik machen*. Ditzingen: Reclam.
- Khan, Lina M. 2016. „Amazon's Antitrust Paradox“. *Yale Law Journal* 126 (3): 710–805.
- Kolodny, Niko. 2014. „Rule Over None II: Social Equality and the Justification of Democracy“. *Philosophy & Public Affairs* 42 (4): 287–336.
- List, Christian und Philip Pettit. 2011. *Group Agency. The Possibility, Design, and Status of Corporate Agents*. Oxford: Oxford University Press.
- Lovett, Frank. 2010. *A General Theory of Domination and Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Lukes, Steven. 2005 [1974]. *Power: A Radical View. Second Edition. The Original Text with Two Major New Chapters*. Houndsills: Palgrave Macmillan.
- Manow, Philip. 2020. *(Ent-)Demokratisierung der Demokratie. Ein Essay*. Berlin: Suhrkamp.
- Möllers, Christoph. 2020. *Freiheitsgrade. Elemente einer liberalen politischen Mechanik*. Berlin: Suhrkamp.
- Muldoon, James. 2022. *Platform Socialism. How to Reclaim our Digital Future from Big Tech*. London: Pluto Press.
- Müller, Jan-Werner. 2021. *Freiheit, Gleichheit, Ungewissheit. Wie schafft man Demokratie?* Berlin: Suhrkamp.
- Neuhäuser, Christian. 2011. *Unternehmen als moralische Akteure*. Berlin: Suhrkamp.
- Neuhäuser, Christian und Andreas Oldenbourg. 2020. „Workplace Democracy and Corporate Human Rights Responsibilities“. *Journal of Social Economy* 78 (3): 331–350.
- Nida-Rümelin, Julian. 2011. *Verantwortung*. Ditzingen: Reclam.
- Nida-Rümelin, Julian. 2021. *Demokratie in der Krise. Ein Weckruf zur Erneuerung im Angesicht der Pandemie*.
- O'Neill, Onora. 2022. *A Philosopher Looks at Digital Communication*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Shea, Tom. 2020. „Socialist Republicanism“. *Political Theory* 48 (5): 548–572.
- Oldenbourg, Andreas. 2019. *Wer ist das Volk? Eine republikanische Theorie der Sezession*. Frankfurt am Main: Campus.
- Oldenbourg, Andreas. 2022. „Digital Freedom and Corporate Power in Social Media“. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*: Online first. DOI: 10.1080/13698230.2022.2113229.
- Pettit, Philip. 2012. *On the People's Terms: A Republican Theory and Model of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pettit, Philip. 2015a. „Freedom: Psychological, Ethical, and Political“. *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 18 (4): 375–389.
- Pettit, Philip. 2015b. *Gerechte Freiheit. Ein moralischer Kompass für eine komplexe Welt* (engl. Orig. 2014). Berlin: Suhrkamp.
- Schäfer, Armin und Michael Zürn. 2021. *Die demokratische Regression. Die politischen Ursachen des autoritären Populismus*. Berlin: Suhrkamp.

- Seemann, Michael. 2021. *Die Macht der Plattformen. Politik in Zeiten der Internetgiganten*. Berlin: Ch. Links.
- Srnicek, Nick. 2017. *Platform Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Staab, Philipp. 2019. *Digitaler Kapitalismus. Markt und Herrschaft in der Ökonomie der Unknappheit*. Berlin: Suhrkamp.
- Stehr, Philipp. 2023. „The Boundary Problem in Workplace Democracy: Who Constitutes the Corporate Demos?“ *Political Theory* 51 (3): 507–529.
- Vogl, Joseph. 2021. *Kapital und Ressentiment. Eine kurze Theorie der Gegenwart*. München: C. H. Beck.
- Zuboff, Shosana. 2018. *Das Zeitalter des Überwachungskapitalismus* (engl. Orig. 2019). Frankfurt am Main: Campus.

---

**Teil 5: Souveränität vs. transnationale  
Kooperation**



Philip Manow

# Eine Beobachtung der Beobachtung der Demokratie

Zur Diagnose demokratischer Regression

**Abstract:** The contribution offers a primarily methodological reflection on how we conceptualize and measure democracy, particularly focusing on how our concepts and measurements actually reflect current political conflicts (rather than simply helping us observe them). A special focus is put on the concept of a 'liberal democracy' as promoted by the new 'gold standard' in comparative democracy research, by the Varieties of Democracies-project (V-Dem). The contribution concludes that the concept of a 'liberal democracy', as conceptualized and operationalized by the V-Dem project, does not provide a reliable assessment of the severity of our current crisis or its causes.

## 1 Einleitung

Nach meinem Eindruck gibt es in der Demokratieforschung viel Reflexion über Demokratie, aber vergleichsweise wenig Selbstreflexion über Demokratieforschung und wie sie unentzerrbar in ihren Gegenstand verstrickt ist. Stattdessen dominieren – je länger, desto stärker – normative Abkürzungen, oftmals schlicht ein Rückfall von Politikwissenschaft in Demokratiewissenschaft im Sinne eines selbsterteilten polit-pädagogischen Auftrags der Disziplin, insbesondere in Auseinandersetzung mit ‚den Populisten‘ oder ‚dem Populismus‘ à la: „Wir müssen [dieser Entwicklung] entschlossen entgegentreten“ (Crouch 2021, 17; siehe Taguieff 1995). Der Rückfall auf Normativität schneidet gerade die kritische Einsicht in die Zeitgebundenheit der Debatte und der in ihr vorherrschenden Konzepte ab und steht damit in Gefahr, schon einmal erreichte Reflexionsniveaus zu unterbieten.

Das geht Hand in Hand mit dem Vorherrschen einer neuen methodischen Unbekümmertheit. Generell zeichnet die politikwissenschaftlichen Versuche zur Messung der Demokratie meines Erachtens ein, im Vergleich zu anderen Fächern (vgl. etwa Hacking 2004), Mangel an methodologisch-konzeptioneller Reflexion aus – insbesondere über die zeitliche, soziale, politische Bedingtheit der eigenen Perspektive inklusive ihrer Rückwirkeffekte auf die Politik, die man doch ‚nur‘ zu beobachten meint. Die neueren Messkonzepte haben offensichtlich keine Idee ihrer eigenen Ideengeschichte, und damit auch keine Vorstellung ihrer ‚Zeitgenossen‘.

schaft'. Ohne in diesem Beitrag die Möglichkeit zu haben, eine solche Ideengeschichte nachzuliefern, führt doch auch schon die im Folgenden vorgenommene Beschränkung auf eine konzeptionell-methodologische Kritik zu dem Schluss, dass insbesondere das Messkonzept einer ‚liberalen Demokratie‘ des zweifellos wichtigen und verdienstvollen Varieties-of-Democracy-Projektes mit zu vielen Problemen behaftet ist, um auf seiner Grundlage zu einer verlässlichen gegenwärtigen Krisendiagnose zu kommen.

Es scheint notwendig, die folgenden Ausführungen mit einem vorgängigen *disclaimer* zu verbinden: Ich will nicht grundsätzlich eine gegenwärtige Krise der Demokratie in Abrede stellen, auch wenn viele der ‚end of democracy‘-Befunde übertrieben oder zumindest zu undifferenziert erscheinen (vgl. Manow 2020; Przeworski 2019). Eine Kritik an der heute gängigen kritischen Betrachtung der Demokratie bedeutet nicht notwendigerweise, den aktuellen Zustand der Demokratie für unkritisch zu halten. Wo aber die gegenwärtigen Probleme liegen und welches Ausmaß sie haben, scheint mit den in der Debatte vorherrschenden Konzepten nicht erfasst werden zu können.

## 2 Demokratie – Krisenbefunde, Krisendiskurse

Der Ausgangsbefund ist hinlänglich bekannt, bedarf eigentlich keiner weiteren Erläuterung. Die Demokratie ist in der Krise. Das zumindest ist herrschende Meinung. Es scheint müßig, die einschlägigen Diagnosen erneut detailliert in Erinnerung zu bringen. Die Befunde lauten: Demokratien sterben (Levitsky/Ziblatt 2018), sie enden (vgl. Runciman 2018), wir leben sowieso schon seit Längerem in post-demokratischen Zeiten (vgl. Crouch 2008; 2021), die Autokratie ist auf dem Vormarsch, die Demokratie auf dem Rückmarsch: „democratic backsliding“, „democratic regression“ (vgl. Schäfer/Zürn 2021) oder „democratic recession“ (vgl. Diamond 2015), „democracy in retreat“ (vgl. Freedom House 2019), „democracy under siege“ (vgl. Freedom House 2021), „autocracy surges“ (vgl. V-Dem Institute 2020), „autocracy turns viral“ (vgl. V-Dem Institute 2021). Und so weiter und so fort.

Diese Befunde haben *prima facie* eine hohe Plausibilität für sich. Man würde sich sehr schwer tun, grundsätzlich bestreiten zu wollen, dass wir in politisch unruhigen Zeiten leben, die vom Aufstieg autoritärer Führerfiguren geprägt sind: Trump, Erdogan, Putin, Modi, Duterte, Bolsonaro, Orban, Maduro/Chavez ... und vom Aufstieg populistischer Parteien und des Populismus als neuem dominanten Politikstil (vgl. Kaltwasser et al. 2017; Mudde/Kaltwasser 2017; Müller 2017). Die US-amerikanische Debatte war seit 2016 dominiert von der Frage, ob die Wahl Trumps ins Präsidentenamt denn nun eigentlich der Beginn eines Abgleitens des Landes in den Faschismus, in die Diktatur sei. Dass in der Wiederaufnahme von Sinclair Le-

wis' Zwischenkriegszeit-Dystopie *It Can't Happen Here* (1935) über die gesamte Amtszeit Trumps hinweg die Frage in der ältesten Demokratie der Welt lautete: „can it happen here?“ (vgl. Sunstein 2018), und diese Frage fast durchweg bejaht wurde, zeigt das Ausmaß der inneren Erschütterung an. Durch die Ereignisse des 6. Januars 2021 (und durch ihr ‚stop the steal‘-Vorspiel) konnten sich dann auch jene vollauf bestätigt sehen, die für eine Wahlniederlage Trumps vorhergesagt hatten, dass es zu keinem friedlichen Amtswechsel kommen würde.

Aber die gängigen Aufzählungen, mit denen die bekannten Krisendiagnosen regelmäßig einsetzen: Trump, Brexit, Putin, Bolsonaro usw. stellen schon für sich ein methodisches Problem dar, das darin besteht, auf – wie es im Fachjargon heißt – ‚der abhängigen Variablen zu sampeln‘.<sup>1</sup> Die Literatur schaut auf die Krisenepisoden der Demokratie und lässt ihre Analyse von dort beginnen. Das ist ein völlig naheliegendes Vorgehen, aber eines, dessen methodische Unzulässigkeit bekannt sein sollte. Gleichwohl folgt ein auch in den öffentlichen Debatten sehr einflussreiches Buch diesem Muster (Levitsky/Ziblatt 2018), und auf eine Betrachtung der Krisenepisoden der Demokratie beschränkt sich auch David Runciman (2015).<sup>2</sup> Ein prominenter neuerer Beitrag zur einschlägigen Debatte bekennt sich gar ganz explizit zur fehlerhaften Methode: „Our methodological approach selects on the dependent variable, considering these backsliding cases as our sample“ (Haggard/Kaufman 2021, 12).

Aber in der Rückschau zeigt sich zunächst, dass Krisendiagnosen schon immer Begleiter der Demokratie waren. Bereits 1965 seufzte der Politikwissenschaftler C. B. Macpherson: „Wir sind es überdrüssig zu hören, dass die Demokratie in der Krise ist“ (Macpherson 1965, 2) – und das war zu einem Zeitpunkt, als sie in der sogenannten zweiten Welle der Demokratisierung gerade große Ausgreifbewegungen machte. Der Bericht der Trilateralen Kommission von 1975 („Die Krise der Demokratie“, vgl. Crozier/Huntington/Watanuki 1975), die Diagnose des französischen Philosophen Jean-François Revel in den frühen 1980er Jahren („Wie die Demokratie verschwindet“, vgl. Revel 1983), gut zehn Jahre später der Befund des französischen Politikwissenschaftlers und Diplomaten Jean Marie Guéhenno vom „La fin de la démocratie“ (vgl.

---

<sup>1</sup> Abgesehen davon, dass sie Heterogenes versammeln: Der Brexit, auch wenn das einige gerne so darstellen wollen, zeigt kein Ende der Demokratie an. Im Lichte des bekannten demokratischen Defizits der Europäischen Union ließe sich vielmehr das Argument machen, dass er eher die Demokratie befördert hat, vgl. Tuck (2020).

<sup>2</sup> Es gibt natürlich auch skeptische Stimmen: „Observers are overly impressed and scared by the relatively few cases of undemocratic involution. They pay insufficient attention to the many more instances when populist efforts to undermine democracy were blocked; after all, non-cases are by nature less prominent“ (Weyland 2020). Siehe auch Brownlee/Miao (2022); Little/Meng (2023). Als früher Beitrag Levitsky/Way (2015).

Guéhenno 1998), schließlich Colin Crouches These von der „Postdemokratie“ in den frühen 2000ern – noch jedes Nachkriegsjahrzehnt scheint seine besondere Demokratiekrise oder auch nur seine spezifische Krisendebatte durchlebt zu haben. Und das über einen Zeitraum hinweg, in dem sich die Demokratie empirisch wie normativ als Modell politischer Herrschaft beständig weiter durchsetzte.

Zugegeben, als Harold Laski in den 1930er Jahren seine Weil-Lectures unter den Titel „Die Demokratie in der Krise“ stellte (vgl. Laski 1933), sollte er auf tragische Weise recht behalten. Bezüglich der Vorhersagekraft der jeweiligen Krisendiagnosen muss aber zum einen angemerkt werden: Wenn permanent irgendjemand Krise schreit, wird das noch nicht dadurch zu einer präzisen Prognose, dass sie dann mitunter auch tatsächlich eintritt. Wenn Marxisten, wie es in einem bekannten Witz heißt, zwölf der letzten drei Weltwirtschaftskrisen völlig korrekt vorhergesagt haben, macht das den Marxismus noch nicht zu einer präzisen Wissenschaft. Zudem hatte Laski seinen düsteren Ausblick in den frühen 1930er Jahren genau auf die Analyse jener zwei Länder gestützt, die dann für das Überleben der Demokratie im 20. Jahrhundert von zentraler Bedeutung werden sollten: die USA und das Vereinigte Königreich. Insofern erscheint die Frage durchaus berechtigt, inwieweit sich auch die gegenwärtige Debatte zumindest in Teilen einem Hang der Gegenwart zur Selbstdramatisierung verdankt. Daraus ergibt sich der Bedarf nach einer methodisch kontrollierteren Betrachtung von Demokratie, eine, die nicht nur auf die besonders sichtbaren negativen Fälle blickt. Hier kommt die systematische Messung von Demokratie ins Spiel. Die aber scheint ja die anekdotischen Belege im Wesentlichen zu stützen (s.o.). Wo also, könnte man fragen, liegt das Problem?

Inhaltlich stimmen die verschiedenen Beiträge unter anderem darin überein, eine zentrale Herausforderung der Demokratie darin zu sehen, dass der Demokratie nunmehr Gefahr vor allem von der Demokratie selber drohe: „While liberal democracy in the early 1990s may have appeared a climax, if not the end of history, it is now widely perceived as being in the grip of a *crisis from within*. It is *through elections*, the process most closely associated with the democratic system, that the danger most often arises“ (Stiegler/Pébarthe 2023, 124, meine Hervorhebungen). Demokratien sterben (Levitsky/Ziblatt 2018), aber sie werden nicht getötet, sondern begehen Selbstmord. An dieser Diagnose eines „suicide of democracy“ lässt sich allerdings schon ersehen, wie sehr die gegenwärtige Debatte auf eine „populistische Konstellation“ reagiert und von ihr geprägt wird. Das führt dann zu erstaunlichen Ursache-Wirkungs-Vertauschungen. Die Demokratie, so die Vorschläge, ließe sich doch durch die Abschwächung ihrer elektoralen Elemente retten, entweder durch die Einschränkung des Wahlrechts (vgl. Brennan 2017), oder durch die Abwertung von Wahlen und die Aufwertung deliberativer Elemente (vgl. Reybrouck 2017), oder überhaupt durch den Schutz, den nicht-demokratische Institutionen der Demo-

kratie gegenüber dem Demos gewähren würden (vgl. Crouch 2021).<sup>3</sup> Da wird das bekannte Demokratiedefizit der EU dann unter der Hand zum demokratischen Vorteil. Das Motto lautet: Mehr Demokratie durch weniger Demokratie, vielleicht ja auch nur ein wenig weniger (vgl. Jones 2020). Auch wird man sich entscheiden müssen, ob man nun einerseits die Verlagerung eines immer größeren Bereichs politischer Entscheidungen in die Verfügungsgewalt nicht-majoritärer, also nicht gewählter und nach dem Mehrheitsprinzip besetzter Institutionen, wie beispielsweise von Verfassungsgerichten (vgl. Schäfer/Zürn 2021, 18), für einen demokratisch problematischen Vorgang hält, *oder* Versuche von politischen Mehrheiten, die gewachsene Macht solcher non-majoritärer Institutionen zurück zu schneiden, grundsätzlich als Angriff auf die Demokratie werten will (vgl. etwa Schäfer/Zürn 2021, 172–173). Für beide Positionen gibt es gute Argumente, man kann sie aber schwerlich beide zugleich vertreten.<sup>4</sup>

### 3 Die Messung des demokratischen Rückschritts

Methodisch werden aus einer solchen Krisendeutung Konsequenzen gezogen für die Art und Weise, *wie* wir Demokratie und ihre Bedrohung messen, die in eine ähnliche Richtung weisen, nämlich die tendenziell die elektoralen Elemente der Demokratie gegen ihre liberal-konstitutionellen ausspielen (hierzu nun insbesondere auch Streeck 2021). Das lässt vermuten, dass die Messkonzepte nicht unabhängig von der spezifischen Krisendiagnose und der generelleren Debattenlage sind. Pointiert formuliert: Unsere Messungen der Demokratie sind von unserer Krisenwahrnehmung nicht unabhängig. Wir diagnostizieren eine Krise der De-

---

3 „Another lesson, which I had not appreciated when I wrote my 2001 book, is the importance of those institutions of the state, which are themselves not democratic, but which protect us from abuse of democracy by leaders claiming that the fact of their election entitles them to act as they please: law courts, independent central banks, independent information and statistical services, various audit and surveillance agencies“ (Crouch 2023, 119–120). Für einen sich selbst dezidiert links positionierenden *public intellectual* liegt jetzt also der Schlüssel zur Rettung der Demokratie in der Zentralbankunabhängigkeit! Und Crouch möchte daher offenkundig genau jene Institutionen gestärkt sehen, die Schäfer und Zürn (2021) – aus meiner Sicht völlig zutreffend – als Teil des Problems identifiziert haben.

4 Es ist auch nicht ganz klar, worauf sich Argumente stützen, die einen kategorialen Unterschied machen wollen zwischen politischen Systemen ohne verfassungsrechtliche Normenkontrolle und politischen Systemen, in denen politisch versucht wird, ein hohes Ausmaß bestehender verfassungsrechtlicher Normenkontrolle zu verringern. Für eine etwaige lock-in-Regel, der zufolge keine aus dem im engeren Sinne politischen Bereich ausgelagerten Entscheidungsbereiche jemals wieder in ihn zurückverlagert werden dürften, kann ich keine überzeugende Begründung ersehen.

mokratie mithilfe von Konzeptionen der Demokratie, die Ausdruck unserer Krisenwahrnehmung sind (siehe hierzu generell Hacking 1990; 1995; 2002 [1986]). In diesem Zusammenhang ist es nicht überraschend, dass „a narrative of democratic decline emerged even before there was any evidence in the data“ (Little/Meng 2023, 7). Damit aber ist die Messung der Demokratie in spezifischer Weise gegenwartsgeprägt, ohne dass sich – soweit ich sehe – hierüber systematisch Rechenschaft abgelegt würde. Das Problem verschärft sich in dem Maße, in dem in der Demokratiemessung subjektive über objektive Konzepte die Überhand gewinnen (s.u.) (Little/Meng 2023).

Wie genau schlägt sich die neue Krisendiagnose auf die Messkonzepte nieder? In der Politikwissenschaft gab es zuvor die institutionalisierte Messung von Demokratie etwa durch stiftungähnliche Organisationen wie Freedom House<sup>5</sup> oder durch Forschungszusammenhänge wie das Polity Project,<sup>6</sup> seit neuerem auch als Betätigungsfeld kommerzieller Anbieter (Economist Intelligence Unit [EIU] (2022), Latana/Alliance of Democracy). Deren Messungen waren bzw. sind meist kategorialer, hochaggregator Natur und unterscheiden bspw. zwischen ‚freien‘, ‚teilweise freien‘ und ‚unfreien‘ Ländern (Freedom House), oder aber zwischen ‚Demokratien‘, ‚Anokratien‘ und ‚Autokratien‘ (Polity).<sup>7</sup> Der Verlauf der betreffenden Indizes fügt sich nur eingeschränkt einer dramatischen Diagnose vom Ende beziehungsweise von der Krise der Demokratie. Demgegenüber werden im Lichte neuerer Entwicklung neue, sehr viel differenziertere Konzeptualisierungen entwickelt, etwa von dem großen, enorm verdienstvollen Verbundprojekt Varieties of Democracy (vgl. Coppedge et al. 2020), oder im Kontext der Populismus-Forschung (vgl. Mudde/Kaltwasser 2017). Die dort jeweils vorgeschlagenen neuen Konzeptionen politischer Regime und der Übergänge zwischen ihnen ähneln sich stark – was man bereits als Hinweis auf ihre spezifische Zeitgenossenschaft lesen sollte (vgl. Abb. 1 und 2).

Diese Konzepte ähneln sich insbesondere darin, dass sie hybride Regimeformen, die elektorale Autokratie und die elektorale Demokratie, besonders berücksichtigen; letztere als Schwundform ‚echter‘, voller, liberaler Demokratie. Sie teilen ebenfalls ein problematisches Entwicklungsschema von reif/unreif, basal/vollentwickelt (vgl. Wolkenstein 2022), mit der korrespondierenden Vorstellung einer Fortentwicklung oder eines Rückschritts der Demokratie (*backsliding*). Insbesondere fällt auf, dass eine Gefährdung der Demokratie durch ein *zuviel* an liberalem Konstitutionalismus hier konzeptionell von vornherein ausgeschlossen bleibt – obwohl genau ein solcher liberaler ‚overstretch‘ doch eine häufig diagnostizierte

---

5 <https://freedomhouse.org> (zuletzt abgerufen am 21. April 2023).

6 <https://www.systemicpeace.org> (zuletzt abgerufen am 21. April 2023).

7 Oder zwischen ‚full democracies‘, ‚flawed democracies‘, ‚hybrid‘ sowie ‚authoritarian regimes‘ (EIU).

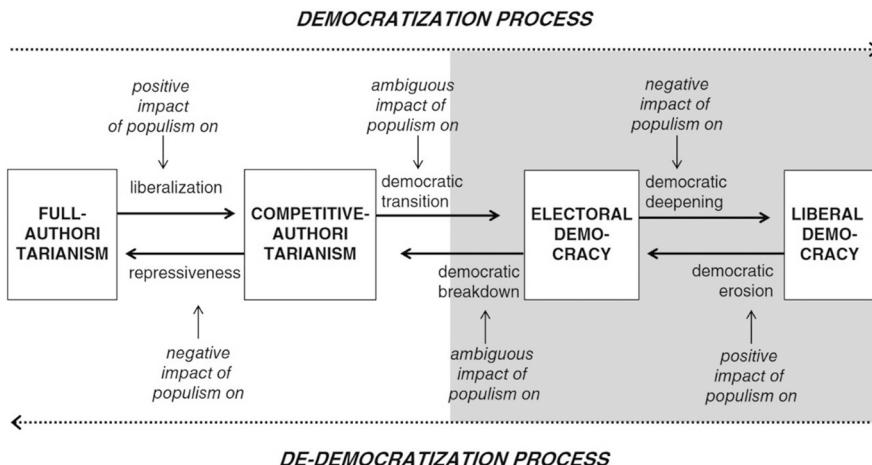


Abb. 1: Demokratiertypen und Übergänge zwischen ihnen, nach Mudde/Kaltwasser 2017, 87

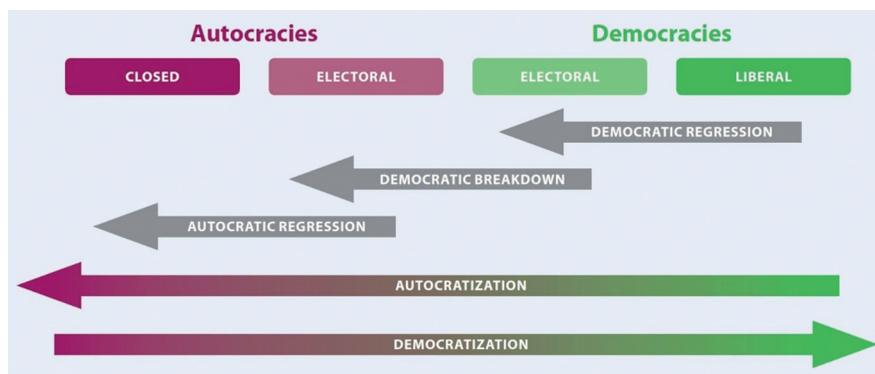


Abb. 2: Demokratiertypen und Übergänge zwischen ihnen, nach V-Dem Institute 2020, 11

Ursache für die gegenwärtige Krise der Demokratie darstellt (vgl. etwa Brown 2015; Mor 2019; Schäfer/Zürn 2021). Das Argument für die in diesen Konzepten implizite Annahme, dass mehr ‚checks and balances‘ *immer* und überall zu einer besseren Demokratie führen, dürfte allerdings schwer zu führen sein.

Die neuen Konzeptualisierungen von Demokratie und Prozessen der Pro- und Regression bieten also eine Präzisierung gegenüber vorhergehenden Kategorisierungen: Die Zwischenstufen werden jetzt genauer in den Blick genommen, insbesondere auch vor dem Hintergrund einer Unterscheidung, die selbst auf das populistische Phänomen abstellt, nämlich dass Populisten grundlegende Prinzipien der Demokratie wie Mehrheitsprinzip und freie Wahlen akzeptieren (also die

elektorale Dimension), aber häufig zusätzliche liberal-konstitutionelle Elemente, etwa die starke Einschränkungen politischer Handlungsspielräume durch strikte verfassungsrechtlichen Kontrollen oder internationale Verträge oder suprastaatliche Instanzen, ablehnen und dann auch aktiv bekämpfen (vgl. Mudde 2015; 2018; Mudde/Kaltwasser 2017). Damit aber stehen diese Konzepte in der Mitte eines politischen Konflikts, in dem sie selbst allerdings schon bereits eine Position zum Ausdruck bringen.

## 4 Liberale Demokratie als Messkonstrukt

Vor dem Hintergrund dieser unterschiedlichen Demokratiekonzeptionen ist es vielleicht nicht sonderlich überraschend, dass insbesondere in dem nicht ganz klaren Übergangsbereich von ‚electoral autocracies‘ und ‚electoral democracies‘ die Hauptbewegungen gegenwärtiger Entwicklungen zu beobachten sind (vgl. V-Dem Institute 2020). Wie aber misst man die Unterschiede zwischen ‚elektoralen Autokratien‘ und ‚elektoralen Demokratien‘ – insbesondere auch in der Abgrenzung zur vollentwickelten, kompletten, sozusagen reifen ‚liberalen‘ Demokratie? Wie misst man ein anspruchsvolles Konzept der Demokratie, das nicht allein bzw. immer weniger auf Wahlen abstellt, sondern zudem die Gewaltenteilung, das Ausmaß individueller Schutzrechte, die Unabhängigkeit der Justiz, die deliberative Qualität öffentlicher Kontroversen und weitere Dimensionen der Demokratie in Rechnung stellen möchte?

In Bezug auf das Varieties-of-Democracy-Projekt und dessen *liberal democracy index*,<sup>8</sup> auf den ich mich im Folgenden konzentriere, insbesondere weil er sich zu einem zentralen Referenzpunkt der Debatte entwickelt hat, würde die Antwort lauten – man misst das folgendermaßen (vgl. Coppedge et al. 2020):

$$v2X\_LIBDEM = .25 * v2X\_POLYARCHY^{1.585} + .25 * v2X\_LIBERAL + .5 * v2X\_POLYARCHY^{1.585} * v2X\_LIBERAL$$

Und das gliedert sich auf in einerseits:

$$v2X\_POLYARCHY = .5 * (v2X\_ELECOFF * v2XEL\_FREFAIR * v2X\_FRASSOC\_THICK * v2X\_SUFFR * v2X\_FREE\_ALTINF) + .5 * (1/8 v2X\_ELECOFF + 1/4 v2XEL\_FREFAIR + 1/4 v2X\_FRASSOC\_THICK + 1/8 v2X\_SUFFR + 1/4 v2X\_FREE\_ALTINF)$$

---

<sup>8</sup> Auch in der Selbstwahrnehmung der Projektbeteiligten liegt in dieser Index-Bildung ein ganz wesentlicher Beitrag des V-Dem-Projekts: „This measure is among the most sophisticated measures that V-Dem offer“ (Coppedge et al. 2020, 13), oder: „the LDI, which is an original index from V-Dem and one of its most nuanced products“ (Coppedge et al. 2020, 14).

und andererseits in:

$v2x\_LIBERAL = v2xcl\_ROL * v2x\_JUCON * v2xlg\_LEGCON * (v2lgbicam)$

Ohne in die Details der Variablen und ihre Gewichtung eingehen zu können, ist klar, dass bei einem solchen Konzept neben basalen ‚Grundkonstituenzien‘ der Demokratie wie freien Wahlen (EL\_FREFAIR), der durch Wahlen zu erfolgenden Besetzung zentraler Ämter der Exekutive (ELECOFF), der Vereinigungs- (FRASSOC) und Meinungsfreiheit (FREE\_ALTINF) sowie des allgemeinen Wahlrechts (SUFFR) institutionelle und normative Zusatzanforderungen gestellt werden, wenn man eine ‚liberale‘ von einer nur ‚elektoralen‘ Demokratie unterscheiden möchte, insbesondere Rechtsstaatlichkeit (ROL), die Kontrolle bzw. wörtlich die Begrenzungen („constraints“) der Exekutive durch die Judikative (JUCON) oder durch die Legislative (LEGCON).<sup>9</sup> So berechtigt ein solcher ‚erweiterter Demokratiebegriff‘ auch erscheinen mag, der jenseits des rein prozeduralen Wahlverfahrens nach der institutionellen (und möglicherweise auch idealen) Integrität der Demokratie fragt, so komplex stellt sich natürlich die Messung von abstrakten Konzepten wie ‚free expression‘ oder ‚judicial constraints‘ dar. Wie werden nun aber solche hochkomplexen und hochabstrakten Konzepte gemessen? Durch Experten, die entsprechende Items – zunehmend nach subjektiver Einschätzung – kodieren.

Ich will kurz und ohne Anspruch auf Vollständigkeit auf einige grundsätzliche Probleme einer solchen Operationalisierung hinweisen. Zusammengenommen führen sie mich zu dem Schluss, dass der *liberal democracy index* von V-Dem keine geeignete Grundlage für die Beurteilung des Zustands auch nur der liberalen Demokratie bietet. Ich spare dabei eine ausführliche Diskussion der Problematik eines ‚Expertensurveys‘ aus, als einer Hybridform zwischen Umfrage und Messung, durchgeführt in einem maximal unrepräsentativen Sample, nämlich als einer Umfrage vornehmlich unter Politikwissenschaftlern und Politikwissenschaftlerinnen. Das heißt aber nicht, dass nicht auch hier eine ganz grundsätzliche Problematik vorherrschender Formen der Demokratiemessung liegt. Eine neuere Untersuchung kommt zu dem Schluss, dass die gegenwärtig ubiquitären Krisendiagnosen, insofern sie sich auf systematische Messung – und nicht einfach nur impressionistische Evidenz – berufen, vermutlich der Dominanz subjektiver Items in den

---

<sup>9</sup> V-Dem führt dazu aus: „The liberal principle of democracy emphasizes the importance of protecting individual and minority rights against the tyranny of the state and the tyranny of the majority. The liberal model takes a ‚negative‘ view of political power insofar as it judges the quality of democracy by the limits placed on government. This is achieved by constitutionally protected civil liberties, strong rule of law, an independent judiciary, and effective checks and balances that, together, limit the exercise of executive power“ (Coppedge et al. 2021, 44).

Demokratiekonzepte insbesondere von V-Dem geschuldet sind, die sich dann für ubiquitäre Krisendiagnosen besonders empfänglich zeigen: „recent declines in average democracy scores are driven by changes in coder bias“ (Little/Meng 2023, 1), während eine größere Zahl von objektiv-messbaren Demokratie-Indikatoren bislang keine Belege für eine grundsätzliche Krise der Demokratie liefert. In dieser Hinsicht fassen die Autoren ihren Befund zusammen: „On the whole, we find little evidence of backsliding on these [objective; PM] variables over the past decade. Instead, the global pattern seems to be one of democratic stability, rather than decline“ (Little/Meng 2023, 2).<sup>10</sup>

Ebenfalls gehe ich nicht näher darauf ein, dass die Demokratie-Indizes des Varieties-of-Democracy-Projektes nicht die höheren Weihen eines durch Expertise tausendfach bestätigten Messkonzepts beanspruchen können, obgleich genau dieser Eindruck in der Außendarstellung des Projekts genährt wird, wenn Experten und Expertinnen nicht mehr tun als bestimmte Kategorien innerhalb vorgegebener Konzepte – oftmals nach ihrem subjektiven Dafürhalten<sup>11</sup> – zu kodieren.

Zusätzlich zu diesen kritischen Punkten, die die Praxis der Datenerhebung betreffen, lassen sich auf der konzeptionellen Ebene folgende Punkte – in gebotener Kürze – kritisch anmerken:

Umstrittene Fragen wie bspw. die, ob die starke verfassungsrechtliche (europarechtliche) Kontrolle einer nationalen Regierung ein essenzielles Element des theoretischen Konstrukts ‚Demokratie‘ ist (oder ihr nicht sogar möglicherweise entgegensteht; vgl. Hirschl 2007; Waldron 2006), lassen sich nicht durch Messungen klären, die auf Konzepten beruhen, die diese Frage für sich immer schon auf eine bestimmte Weise entschieden haben.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Die objektiven, vergleichsweise leicht messbaren Indikatoren, auf die sich Meng und Little beziehen, betreffen „de facto and de jure electoral competitiveness, executive constraints, and media freedom“ (2023, 3). Hierunter fallen die Häufigkeit, mit der Wahlen zu einem Machtwchsel führen, die Anzahl an konstitutionellen Beschränkungen und die Häufigkeit von Versuchen, sie zu umgehen (wie etwa ‚term-limits‘ in präsidentiellen Systemen), die Anzahl der getöteten oder inhaftierten Journalisten. Für einen einzigen der betrachteten Indikatoren können die Autoren über die letzten 40 Jahre eine Verschlechterung feststellen (Zahl inhaftierter Journalisten), für einige hingegen eine Verbesserung, ansonsten Stabilität. Der gleiche nicht-alarmistische Befund ergibt sich, wenn man repräsentative Bevölkerungsumfragen konsultiert (Wutke/Gavras/Schoen 2022), statt auf die Kodierung subjektiver Items in unrepräsentativen Expertenbefragungen zu vertrauen.

<sup>11</sup> „If country experts get some of their information from common media sources which have time-varying bias, this can generate patterns which look exactly like a change in how democratic the country is, even if ‚true‘ levels of democracy remain consistent“ (Little/Meng 2023, 4).

<sup>12</sup> Dabei hat die Konstitutionalisierung politischer Konflikte, beziehungsweise haben die politischen Konsequenzen einer konstitutionalisierten Demokratie, auch eine über die europäische Integration hinausgehende Relevanz. Das Verbotsverfahren gegen die AKP vor dem türkischen Verfassungsgericht wertet Dimitar Bechev (2022) als die Initialzündung für Erdogans Strategie zur

Zudem ist festzustellen, dass das verwendete Demokratie-Konzept Demokratie weiterhin als im Wesentlichen nationalstaatliche Veranstaltung begreift, damit aber gerade nicht die heute zunehmend konfliktreich werdende Schnittstelle zwischen nationalstaatlicher Souveränität und suprastaatlichen Institutionen in den Blick bekommt (an der sich die zentralen Konflikte ja gegenwärtig systematisch entzünden, so in der Analyse völlig überzeugend Schäfer und Zürn (2021)).

Damit erweist sich der ‚liberale Demokratie‘-Indikator von V-Dem als spezifisch ungeeignet, eine These wie die von der ‚demokratischen Regression‘ zu belegen, ist doch ein integraler Bestandteil dieser Diagnose die Einsicht, dass es der besondere Liberalisierungsschub ist, der sich u. a. auch an der Delegation genuin politischer Fragen an non-majoritäre und hier insbesondere supranationale Instanzen manifestiert, der zur gegenwärtigen Krise der Demokratie substanziell beigetragen hat (vgl. Schäfer/Zürn 2021).

Das hat auch unmittelbare Konsequenzen für die Frage der Messung selber, denn es zeigt sich, dass der ‚liberal democracy‘-Indikator die konzeptionelle Problematik von V-Dem auf der Messebene wiederholt. Wenn aufgrund der nationalen Perspektivverengung des Demokratieverständnisses bei der Messung systematisch nicht in den Blick kommt, in einem wie starken Maße beispielsweise nationale Verfassungsgerichte durch die Mitgliedschaft ihres Landes in der Europäischen Union gegenüber der Politik autonomer geworden sind,<sup>13</sup> dann misst ein Indikator wie *judicial constraints of the executive* immer nur (spätere) nationale Entliberalisierung, aber nie (vorausgegangene) supranationale Liberalisierung.<sup>14</sup> Das macht

---

Eroberung und schließlich Gleichschaltung institutioneller Gegenmächte. Helen Thompson (2022) sieht in dem ersten Impeachment-Verfahren der Demokraten gegen Donald Trump nach der Präsidentschaftswahl von 2016 eine folgenreiche Aufkündigung des demokratischen ‚loser’s consent‘.

<sup>13</sup> Blickt man etwa auf den Indikator für die Unabhängigkeit der Justiz in Polen, so berichtet das V-Dem-Projekt keinerlei Unterschied zwischen Messungen aus den Jahren 2003 und 2005. Aber mit dem Beitritt zur EU ist bekanntlich auch der Beitritt ins europäische Rechtssystem und damit automatisch auch die Inauguration einer neuen obersten Appellationsinstanz, des EuGH, verbunden. *Uno actu* erhöht sich damit aber auch die Autonomie nationaler Verfassungsgerichte gegenüber (möglicherweise unliebsamen) heimischen politischen Mehrheiten ganz substanziell, denn nun kann ja ein Streitfall immer noch in Luxemburg vorgelegt werden – und wie dort (Europa)Recht ausgelegt wird, wissen alle beteiligten Akteure. Damit aber sind die ansonsten im nationalstaatlichen Rahmen mäßigend wirkenden Anreize zur höchstrichterlichen ‚auto-limitation‘ gegenüber demokratisch legitimierten Mehrheiten deutlich verringert (Vanberg 1998; 2001; Stone Sweet 1992; 2004), ein Umstand, der in den einschlägigen Debatten über die Konflikte zwischen Regierung und Verfassungsgericht in Polen oder Ungarn selten thematisch wird.

<sup>14</sup> Zum globalen Siegeszug der ‚constitutional review‘, insbesondere auch im Zuge der Transformation der osteuropäischen Länder, siehe etwa Ginsburg (2008); Hirsch (2008); Ginsburg/Versteeg (2013). Für Osteuropa aus einer sehr reichhaltigen Literatur siehe u. a. Issacharoff (2011); Tatham (2013); Sadurski (2014).

diese Messung zu einer systematisch verzerrten, und der ‚liberal democracy‘-Indikator erweist sich als ungeeignet, sowohl das Ausmaß der gegenwärtigen Krise der Demokratie zu verstehen, gerade wenn sie sich – wie in Ungarn oder Polen – als Konflikt zwischen Exekutive und (Verfassungs-)Gerichtsbarkeit manifestiert, als auch ihre Ursache.

In diesem Zusammenhang erscheint es von besonderer Ironie, dass in Europa zentrale Konflikte um Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zwischen (einigen) EU-Mitgliedsländern und einer Europäischen Kommission ausgetragen werden, die ja selbst noch nicht einmal das demokratische Grunderfordernis einer über Wahlen erfolgenden Besetzung exekutiver Ämter erfüllt. Anders formuliert: Warum verzerrt das Varieties-of-Democracy-Projekt die EU eigentlich nicht auf seinem *liberal democracy* oder *electoral democracy index*? Und wie würde man dann eine fortschreitende Europäisierung in ihrer Auswirkung auf die Demokratie der Mitgliedsländer bewerten müssen?

Es stellt sich ebenfalls das Problem, dass bei dieser Art der Demokratiemessung wesentlich ‚changes‘, aber nicht ‚levels‘ in den Blick kommen. Konkret gesprochen: Wir haben in Europa eine Reihe von Ländern, die als völlig konsolidierte Demokratien gelten (etwa die Niederlande und die skandinavischen Länder), in denen die Möglichkeiten verfassungsrechtlicher Kontrolle von Parlamentsgesetzen sehr gering entwickelt bzw. gar nicht vorhanden ist (vgl. Wind 2010; Larsen 2021; Lübbe-Wolff 2021). Zugleich haben viele osteuropäische Länder nach 1990, nicht ohne Einfluss US-amerikanischer oder auch deutscher Verfassungsjuristen und mit Rückendeckung durch europäische Institutionen, mächtige Verfassungsgerichte eingerichtet, die umgehend und mit wenig Rücksicht auf eine ‚political question doctrine‘ sehr aktivistisch agierten. Methodisch bekommt jedoch eine Variable wie JUDICIAL CONSTRAINTS im V-Dem-Projekt die grundlegend unterschiedlichen Ausgangsbedingungen bezüglich der Rolle verfassungsrechtlicher Normenkontrolle in den europäischen Ländern nicht in den Blick, wenn sie Versuche der Beschneidung verfassungsrichterlicher Zuständigkeiten als schwer demokratiegefährdend wertet, zugleich aber das gänzliche Fehlen verfassungsrichterlicher Normenkontrolle für völlig unproblematisch hält.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Und zudem keinen grundlegenden Unterschied zu machen scheint zwischen einem obersten Gerichtshof, einfach als oberster Instanz in zivilrechtlichen oder verwaltungsrechtlichen Prozessen, oder einem Verfassungsgericht. Kodierer werden im V-Dem-Codebook wie folgt angeleitet: „By ‚high court‘ we are asking you to consider the country’s constitutional court, if one exists. If there is no constitutional court, please consider the court of last resort for constitutional matters. If there is no court in your country with constitutional jurisdiction, please consider the highest ordinary court of the state“ (V-Dem Institute 2022, 167). In den JUDICIAL CONSTRAINTS ON THE EXECUTIVE-Indikator (JUCON) gehen dann die Indikatoren EXECUTIVE RESPECTS CONSTITUTION, COMPLIANCE WITH JUDICIARY,

Hieran zeigt sich nicht zuletzt auch die Problematik eines Demokratieverständnisses, das – obwohl es die Spielarten im Projekttitel trägt – implizit auf *einem* idealen Modell der Demokratie beruht (vgl. Dryzek 2016) und sich konzeptionell nicht in der Lage zeigt, demokratische Systeme – im Plural – als multiple institutionelle Gleichgewichte, oder dann eben Ungleichgewichte, zu verstehen.

## 5 Die Demokratie und ihre Krise

Ob die Demokratie in der Krise ist, und wenn ja, in welcher Hinsicht genau, ist eine Frage, die in einem geringeren Maße geklärt ist, als im öffentlichen Diskurs gemeinhin unterstellt. Die im Wesentlichen auf subjektiven Messungen beruhenden Konzepte einer liberalen Demokratie weisen auch auf der theoretisch-konzeptionellen Ebene, nicht nur in Fragen der Messpraxis, zu viele Probleme auf, um an ihnen eine solche Krise gesichert ablesen zu können – obwohl gerade der Verweis auf den ‚liberal democracy‘-Indikator des V-Dem-Projekts sich zu einer absoluten Standard-Referenz in der einschlägigen Demokratiekrisenliteratur entwickelt hat. Der Indikator erscheint aufgrund seiner impliziten Annahmen einer für die Demokratie immer guten und nie schlechten Liberalisierung und aufgrund seines Unvermögens, die zunehmend umkämpfte Schnittstelle zwischen nationaler Demokratie und supranationalen Institutionen in den Blick zu bekommen, in einer besonderen Weise ungeeignet, die spezifischen Thesen von Michael Zürn und Armin Schäfer zu den Gründen der demokratischen Regression zu belegen, da ja dort – meines Erachtens sehr überzeugend – gerade auf einen besonderen ‚liberal overstretch‘ hingewiesen wird.

---

COMPLIANCE WITH HIGH COURT, HIGH COURT INDEPENDENCE, LOWER COURT INDEPENDENCE ein, während der JUCON-Indicator als Bestandteil des LIBERAL-COMPONENT-Index eine liberale von einer ‚nur‘ elektoralen Demokratie zu unterscheiden helfen soll (V-Dem Institute 2022, 49). Mit anderen Worten: Wenn es in einem Land kein Verfassungsgericht gibt, aber ein ‚oberstes Gericht‘ (gibt es irgendwo auf der Welt ein Land ohne oberstes Gericht?), werden Länder mit und ohne Verfassungsgericht in diesem Kodierschema als gleich behandelt – es geht jeweils nur darum, wie ‚unabhängig‘ ein solches oberstes Gericht ist. Das ist völlig absurd. Die Unabhängigkeit eines Gerichts *ohne* starke politische Zuständigkeiten ist für die Politik selbstverständlich viel leichter zu respektieren als die Unabhängigkeit eines Gerichts mit sehr starken Normenkontrollkompetenzen (und ihrer dann möglicherweise auch außerordentlich aktivistischen Ausübung, wie im Polen und Ungarn der 1990er Jahre).

## Literatur

- Brennan, Jason. 2017. *Against Democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Brown, Wendy. 2015. *Die schleichende Revolution. Wie der Neoliberalismus die Demokratie zerstört*. Berlin: Suhrkamp.
- Brownlee, Jason und Kenny Miao. 2022. „Why Democracies Survive“. *Journal of Democracy* 33 (4): 133–149.
- Coppedge, Michael, John Gerring, Adam Glynn, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Daniel Pemstein, Brigitte Seim, Svend-Erik Skaaning und Jan Teorell. 2020. „Dimensions and Concepts of Democracy, Chapter 5“. In *Varieties of Democracy: Measuring Two Centuries of Political Change*, hrsg. von Michael Coppedge, John Gerring, Adam Glynn, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Daniel Pemstein, Brigitte Seim, Svend-Erik Skaaning und Jan Teorell, 90–129. New York: Cambridge University Press.
- Crouch, Colin. 2008. *Postdemokratie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Crouch, Colin. 2021. *Postdemokratie revisited*. Berlin: Suhrkamp.
- Crouch, Colin. 2023. „Post-Democracy and Civil Society“. *Electra* 19 (The State of Democracy): 109–120.
- Crozier, Michel, Samuel P. Huntington und Joji Watanuki. 1975. *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- Diamond, Larry. 2015. „Facing Up to the Democratic Recession“. *Journal of Democracy* 26 (1): 141–155.
- Dryzek, John S. 2016. „Can There Be a Human Right to an Essentially Contested Concept? The Case of Democracy“. *Journal of Politics* 78 (2): 357–367.
- Economist Intelligence Unit, Hrsg. 2022. „Democracy Index 2022. Frontline Democracy and the Battle for Ukraine“. Zuletzt abgerufen am 21. April 2023. [https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022?utm\\_source=google&utm\\_medium=paid-search&utm\\_campaign=democracy-index-2022&gclid=CjwKCAjw6IiiBhAOEi](https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022?utm_source=google&utm_medium=paid-search&utm_campaign=democracy-index-2022&gclid=CjwKCAjw6IiiBhAOEi) [WALNqncU41M8tDS62YyWs9nEyx8cSDlZXds37quBKeHtPnvMr7Ogz38KI1vBoCtZ8QAvD\\_BwE](https://WALNqncU41M8tDS62YyWs9nEyx8cSDlZXds37quBKeHtPnvMr7Ogz38KI1vBoCtZ8QAvD_BwE).
- Freedom House, Hrsg. 2019. „Democracy in Retreat. Freedom in the World 2019“. Zuletzt abgerufen am 2. Februar 2023. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/democracy-retreat>.
- Freedom House, Hrsg. 2021. „Democracy under Siege. Freedom in the World 2021“. Zuletzt abgerufen am 2. Februar 2023. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2021/democracy-under-siege>.
- Ginsburg, Tom. 2008. „The Global Spread of Constitutional Review“. In *Oxford Handbook of Law and Politics*, hrsg. von Keith E. Whittington, R. Daniel Kelemen und Gregory A. Caldeira, 81–98. Oxford: Oxford University Press.
- Ginsburg, Tom und Míla Versteeg. 2013. „Why Do Countries Adopt Constitutional Review?“ *The Journal of Law, Economics & Organization* 30 (3): 587–622.
- Guéhenno, Jean Marie. 1998. *Das Ende der Demokratie*. München: Artemis & Winkler.
- Hacking, Ian. 1990. *The Taming of Chance*. New York: Cambridge University Press.
- Hacking, Ian. 1995. „The Looping-Effects of Human Kinds“. In *Causal Cognition: A Multi-Disciplinary Debate*, hrsg. von Dan Sperber, David Premack und Ann James Premack, 351–383. Oxford: Oxford University Press.
- Hacking, Ian. 2002 [1986]. „Making Up People“. In *Historical Ontology*, hrsg. von Ian Hacking, 99–114. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hacking, Ian. 2004. *Historical Ontology*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Haggard, Steven und Robert Kaufman. 2021. *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World*. New York: Cambridge University Press.

- Hirsch, Ran. 2007. *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hirsch, Ran. 2008. „The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts“. *Annual Review of Political Science* 11: 93–118.
- Issacharoff, Samuel. 2011. „Constitutional Courts and Democratic Hedging“. *Georgetown Law Journal* 99 (4): 961–1012.
- Jones, Garrett. 2020. *10% Less Democracy: Why You Should Trust Elites a Little More and the Masses a Little Less*. Stanford: Stanford University Press.
- Kaltwasser, Cristóbal Rovira, Paul Taggart, Paulina Ochoa Espejo und Pierre Ostiguy, Hrsg. 2017. *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford: Oxford University Press.
- Larsen, Signe Rehling. 2021. „Varieties of Constitutionalism in the European Union“. *Modern Law Review* 84 (3): 477–502.
- Laski, Harold J. 1933. *Democracy in Crisis*. London: The University of North Carolina Press.
- Levitsky, Steven und Lucan Way. 2015. „The Myth of Democratic Recession“. *Journal of Democracy* 26 (1): 45–58.
- Levitsky, Steven und Daniel Ziblatt. 2018. *How Democracies Die: What History Reveals about Our Future*. New York: Viking.
- Little, Andrew T. und Ann Meng. 2023. „Subjective and Objective Measurement of Democratic Backsliding“. Manuscript.
- Lübbe-Wolff, Gertrude. 2021. *Beratungskulturen. Wie Verfassungsgerichte arbeiten, und wovon es abhängt, ob sie integrieren oder polarisieren*. Berlin: Konrad Adenauer Stiftung.
- Macpherson, C. B. 1965. *The Real World of Democracy*. Toronto: Anansi.
- Manow, Philip. 2020. *(Ent-)Demokratisierung der Demokratie. Ein Essay*. Berlin: Suhrkamp.
- Mor, Shany. 2019. „Demokratie verstehen“. *Merkur – Deutsche Zeitschrift für Europäisches Denken* 73 (846): 67–77.
- Mudde, Cas. 2015. „The Problem with Populism“. *The Guardian*, 17. Februar 2015. Zuletzt abgerufen am 2. Februar 2023. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/feb/17/problem-populism-syri-a-podemos-dark-side-europe>.
- Mudde, Cas. 2018. „How Populism Became the Concept That Defines Our Age“. *The Guardian*, 22. November 2018. Zuletzt abgerufen am 2. Februar 2023. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/nov/22/populism-concept-defines-our-age>.
- Mudde, Cas und Cristóbal Rovira Kaltwasser. 2017. *Populism. A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Müller, Jan-Werner. 2017. *What Is Populism?* London: Penguin.
- Przeworski, Adam. 2019. *Crises of Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Revel, Jean-Francois. 1983. *Comment les démocraties finissent*. Paris: Grasset.
- Reybrouck, David Van. 2017. *Against Elections. The Case for Democracy*. London: Random House UK.
- Runciman, David. 2015. *The Confidence Trap. A History of Democracy in Crisis from World War I to the Present*. 2. Aufl. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Runciman, David. 2018. *How Democracy Ends*. London: Profile Books.
- Sadurski, Wojciech. 2014. *Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*. Berlin: Springer.
- Schäfer, Armin und Michael Zürn. 2021. *Die demokratische Regression*. Berlin: Suhrkamp.
- Stiegler, Barbara und Christophe Pébarthe. 2023. „Democracy and Neoliberalism“. *Electra* 19 (The State of Democracy): 123–133.

- Stone Sweet, Alec. 1992. *The Birth of Judicial Politics in France: The Constitutional Council in Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press.
- Stone Sweet, Alec. 2004. *The Judicial Construction of Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Streeck, Wolfgang. 2021. *Zwischen Globalismus und Demokratie. Politische Ökonomie im ausgehenden Neoliberalismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Sunstein, Cass R., Hrsg. 2018. *Can It Happen Here? Authoritarianism in America*. New York: HarperCollins.
- Taguieff, Pierre-André. 1995. „Political Science Confronts Populism: From a Conceptual Mirage to a Real Problem“. *Telos* 103: 9–43.
- Tatham, Allan F. 2013. *Central European Constitutional Courts in the Face of EU-Membership. The Influence of the German Model in Hungary and Poland*. Boston/Leiden: Martinus Nijhoff.
- Tuck, Richard. 2020. *The Left Case for Brexit. Reflections on the Current Crisis*. Cambridge: Polity Press.
- V-Dem Institute, Hrsg. 2020. „Autocratization Surges – Resistance Grows. Democracy Report 2020“. Zuletzt abgerufen am 2. Februar 2023. [https://v-dem.net/documents/14/dr\\_2020\\_dqumD5e.pdf](https://v-dem.net/documents/14/dr_2020_dqumD5e.pdf).
- V-Dem Institute, Hrsg. 2021. „Autocratization turns viral. Democracy Report 2021“. Zuletzt abgerufen am 2. Februar 2023. [https://www.v-dem.net/documents/12/dr\\_2021.pdf](https://www.v-dem.net/documents/12/dr_2021.pdf).
- V-Dem Institute, Hrsg. 2022. „V-Dem Codebook“. Zuletzt abgerufen am 2. Februar 2023. <https://v-dem.net/documents/1/codebookv12.pdf>.
- Vanberg, Georg. 1998. „Abstract Judicial Review, Legislative Bargaining, and Policy Compromise“. *Journal of Theoretical Politics* 10 (3): 299–326.
- Vanberg, Georg. 2001. „Legislative-Judicial Relations: A Game-Theoretic Approach to Constitutional Review“. *American Journal of Political Science* 45 (2): 346–361.
- Waldron, Jeremy. 2006. „The Core of the Case against Judicial Review“. *The Yale Law Journal* 115 (6): 1346–1406.
- Weyland, Kurt. 2020. „Populism’s Threat to Democracy: Comparative Lessons for the United States“. *Perspectives on Politics* 18 (2): 389–406.
- Wind, Marlene. 2010. „The Nordics, the EU and the Reluctance Towards Supranational Judicial Review“. *Journal of Common Market Studies* 48 (4): 1039–1063.
- Wolkenstein, Fabio. 2022. „What Is Democratic Backsliding?“ *Constellations*: 1–15.
- Wuttke, Alexander, Konstantin Gavras und Harald Schoen. 2022. „Have Europeans Grown Tired of Democracy? New Evidence from Eighteen Consolidated Democracies, 1981–2018“. *British Journal of Political Science* 52 (1): 416–428.

Michael Zürn

# Weitere Beobachtungen zur demokratischen Regression und ihren Beobachtungen

**Abstract:** The contribution responds to Manow's critique of the „diagnosis of democratic regression“. It is concerned with three differences that can be worked out by contrasting Schmitt's opposition to liberal and democratic ideas with the perspective of the equal originality of liberal and democratic principles. First, those who hold the rise of non-majoritarian institutions causally responsible for the rise of authoritarian populist parties need not hold the practice of these parties democratizing. Second, I argue that the presumed „liberal bias“ of the V-Dem data does not exist in this way. Moreover, we do not test our core thesis in the democratic regression based on V-Dem data but on attitudinal data. Last we find some common ground with Manow's argument. In our book, quite in line with Manow, we do not speak of a crisis of democracy, but of democratic regression, which is related to a constitutionalization push of democratic practice.

## 1 Einleitung

Ende der 1920er Jahre argumentierte Carl Schmitt insbesondere in der Vorbemerkung zur zweiten Auflage seiner einflussreichen Schrift *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, dass der Parlamentarismus einer liberalen Theorietradition folge, die von der eigentlichen Logik der Demokratie strikt zu trennen sei. Der Gegensatz zwischen „liberal-demokratischen und massendemokratischen Ideen“ (Schmitt 2010, 6) dürfe nicht übersehen werden (Schmitt 2010, 6). Während des Siegeszuges der Demokratie im 19. Jahrhundert blieben die widersprüchlichen Elemente aufgrund der gemeinsamen Gegnerschaft zur Monarchie noch verdeckt, doch nun brächen sie durch.

Als das Wesenselement des Parlamentarismus erachtet Schmitt die öffentliche Debatte und Diskussion. „Das Parlament aber ist der Platz, wo man *deliberiert*, d. h. in einem diskursiven Vorgang, durch die Erörterung von Argument und Gegenargument, die relative Wahrheit gewinnt“ (Schmitt 2010, 58). Und weiter: „Der Glaube

---

**Danksagung:** Timo Greger, Andreas Oldenbourg, Peter Niesen und insbesondere Armin Schäfer danke ich für die ausführliche und äußerst hilfreiche Kommentierung dieses Beitrags, der in Reaktion auf die Kritik von Philip Manow in diesem Band verfasst wurde.

an den Parlamentarismus, an ein *government by discussion*, gehört in die Gedankenwelt des Liberalismus. Er gehört nicht zur Demokratie“ (Schmitt 2010, 13).

Liberalismus setze sich demnach aus Redefreiheit, Pressefreiheit, Versammlungsfreiheit, Diskussionsfreiheit sowie Parlamentarismus zusammen. Anders gesagt, Liberalismus ist Diskussion plus Machtkontrolle. Es folgt nach Schmitt (2010, 6): „Gegenüber diesem parlamentarischen Konstitutionalismus, nicht gegenüber der Demokratie, wird der den Parlamentarismus aufhebende Begriff der Diktatur wieder aktuell.“

Demokratie beruht laut Schmitt auf einer Reihe von Identitäten, insbesondere der Identität von Regierenden und Regierten. Das Prinzip der Gewaltenteilung steht damit dem demokratischen Prinzip gegenüber.

Wenn mit der demokratischen Identität Ernst gemacht wird, kann nämlich im Ernstfall keine andere verfassungsmäßige Einrichtung vor der alleinigen Maßgeblichkeit des irgendwie geäußerten, unwidersprechlichen Willen des Volkes standhalten (Schmitt 2010, 21).

Das gilt auch für den Minderheitenschutz. Schmitt (2010, 14) lässt da wenig Raum für Missverständnisse, wenn er schreibt:

Zur Demokratie gehört also notwendig erstens Homogenität und zweitens – nötigenfalls – die Ausscheidung oder Vernichtung des Heterogenen [...]. Die politische Kraft einer Demokratie zeigt sich darin, dass sie das Fremde und Ungleiche, die Homogenität Bedrohende zu beseitigen oder fernzuhalten weiß.

Diese Demokratiekonzeption beruht auf einer spezifischen Interpretation von Rousseau. Der „volonté générale“, die Einstimmigkeit „sans discussion“ und die „zur Einstimmigkeit gesteigerte Identität“ machen demnach Demokratie aus.

Schmitt macht auch keinen Hehl daraus, dass er dem Prinzip der Demokratie viel nähersteht als den Prinzipien des Liberalismus. In der Praxis verkörpere der Parlamentarismus nämlich nur die blanke Aushandlung zwischen partikularen Interessen. Die begleitende Rhetorik ist leer, ganz im Sinne der Rede von einer Schwatzbude. Daher fällt sein Urteil auch deutlich aus:

Vor einer, nicht nur in technischen, sondern auch im vitalen Sinne *unmittelbaren* Demokratie erscheint das aus liberalen Gedankengängen entstandene Parlament als eine künstliche Maschinerie, während diktatorische und zäsuristische Maßnahmen nicht nur von der *acclamatio* des Volkes getragen, sondern auch unmittelbare Äußerungen demokratischer Substanz und Kraft sein können (Schmitt 2010, 22–23).

Einige dieser Formulierungen und Ideen haben dank der autoritär-populistischen Parteien erneut an Aktualität gewonnen. Populisten sprechen sich nicht per se gegen die Demokratie aus; es ist die liberale Demokratie, die sie ablehnen und – wie

Victor Orbán – durch eine illiberale Demokratie ersetzen wollen. Das ist dann eine auf Identität und Volkswille beruhende Demokratie, die ohne prozeduralistische Umwege Entscheidungen trifft und dabei notfalls das Heterogene „ausscheidet“. Daher spricht manches dafür, dass Carl Schmitt den Populismus unserer Zeit als eine demokratische Kraft zur Überwindung der Fesseln des Konstitutionalismus begrüßt hätte, die gleichzeitig das Versagen der liberalen Eliten offenbart. Es ist daher auch kein Zufall, dass sich die Vordenker eines linken Populismus zu einem gewissen Maße auf Schmitt berufen. So schreibt Chantal Mouffe (2018, 14):

To stop the rise of right-wing populist parties, it is necessary to design a properly political answer through a left populist movement that will federate all the democratic struggles against post-democracy. Instead of excluding a priori the voters of right-wing populist parties as necessarily moved by atavistic passions, condemning them to remain prisoners of those passions forever, it is necessary to recognize the democratic nucleus at the origin of many of their demands.

Den Gegenpol zur Auffassung vom Widerspruch zwischen Liberalismus und Demokratie bringt Jürgen Habermas mit seiner Figur der Gleichursprünglichkeit von liberalen Grundrechten und der Demokratie zum Ausdruck. In seinen Worten:

Der entscheidende Gedanke ist, daß sich das Demokratieprinzip der Verschränkung von Diskursprinzip und Rechtsform verdankt. Diese Verschränkung verstehe ich als eine *logische Genese von Rechten*, die sich schrittweise rekonstruieren läßt. [...] Daher kann das Demokratieprinzip nur als Kern eines *Systems* von Rechten in Erscheinung treten. Die logische Genese dieser Rechte bildet einen Kreisprozeß, in dem sich der Kode des Rechts und der Mechanismus für die Erzeugung legitimen Rechts, also das Demokratieprinzip, *gleichursprünglich* konstituieren (Habermas 1992, 154).

Ein solches Verständnis der logischen Gleichursprünglichkeit schließt nicht aus, dass es in der Praxis zu *Spannungen* zwischen diesen beiden Prinzipien des liberalen Skripts kommen kann (Zürn/Gerschewski 2021, 24–25). Spannungen sind aber etwas anderes als Widersprüche. Während bei Widersprüchen eine Nullsummenlogik greift und sich eine Seite vollständig durchsetzen kann, können Spannungen produktiv sein, indem nach dem richtigen Zusammenspiel beider Aspekte gesucht wird. Bei Spannungen ist – und das ist entscheidend – eine einseitige Auflösung nicht möglich, ohne das Ganze infrage zu stellen. Eine rechtliche Verabsolutierung negativer Freiheitsrechte ist mit dem Konzept der liberalen Demokratie eben so wenig vereinbar wie die Aushebelung individueller Grundrechte durch Mehrheitsentscheidungen.

Die Vorstellung der Demokratie ist in dieser Konzeption eine andere als bei Schmitt. Liberal und demokratisch stellen keinen Gegensatz dar, sondern konstituieren sich gegenseitig. Damit wird die Rede von einer illiberalen oder bei Schmitt

gar „absolutistischen“ Demokratie widersinnig. In den Worten von Nadia Urbinati (2019, 11): „Democracy without individual liberal rights – political and legal – cannot exist. It is in this sense that the term ‚liberal democracy‘ is a pleonasm.“ Damit verändert sich auch der Blick auf den gegenwärtigen Populismus (vgl. auch Wolkenstein 2022). Er geht nämlich mit einer besonderen Vision des *volonté générale* einher: als vorpolitischer und entprozeduralisierter Wille, verkörpert durch die Führer der populistischen Partei. So betrachtet Nadia Urbinati (2019, 7) den Populismus als den Versuch „to transform representative democracy by getting rid of intermediate institutions and establishing a supposedly direct representation between the people and the leader“. Weil der Populismus im Gegensatz zur Repräsentation steht, ist er undemokratisch.<sup>1</sup>

Ganz gleich welcher der beiden Auffassungen zum Verhältnis von Liberalismus und Demokratismus Philip Manow genau anhängt,<sup>2</sup> seine Kritikpunkte an der gegenwärtigen Demokratiediskussion (Manow in diesem Band), und insbesondere seine Kritik an den Thesen der *Demokratischen Regression* (Schäfer/Zürn 2021), lassen sich vor dem Hintergrund dieser Debatte besser diskutieren und begegnen. Es sind unterschiedliche Positionierungen zu der von Schmitt aufgeworfenen sozialtheoretischen Kernfrage, die zu unterschiedlichen Einschätzungen einiger Probleme der gegenwärtigen Lage der Demokratie führen. Dabei ist Manow sicherlich kein reiner Schmittianer im Sinne der geistesgeschichtlichen Lage, obwohl er in seiner Rekonstruktion von Schmitt dessen (zumeist impliziter) Kritik an den großen „Liberalen“ wie Weber und Habermas emphatisch zuzustimmen scheint, etwa wenn er Habermas' Theorie des kommunikativen Handelns als „besondere[n] Kitsch“ (Manow 2022, 96) abtut. In meiner Interpretation betrachtet Manow das Parlament nicht als reinen Debattierclub, sondern eher als eine Institutionalisierung der Mehrheit, weswegen es auch Vorrang beanspruchen kann. Entscheidend ist jedoch, dass er in zentralen Formulierungen seiner Kritik von einem Gegensatz und nicht von einer Spannung zwischen Mehrheit und den liberalen Grundrechten bzw. der liberalen Gewaltenteilung ausgeht. Anders formuliert: Die von Manow geforderte „Selbstreflexion über Demokratieforschung“ kann hilfreich sein, aber nur dann, wenn sie auf beiden Seiten der Debatte erfolgt. Es ist richtig, dass die Offenlegung der demokratietheoretischen Vorentscheidungen, die in die Analysen einfließen, geboten ist. Das gilt freilich auch für die Kritik dieser Analysen.

---

1 Siehe Urbinati (2019), die das sehr überzeugend herausarbeitet.

2 Manow hat ein Buch geschrieben, in dem er mit Souveränität einen „innersten Zusammenhang der Schriften“ (2022, 21) von Carl Schmitt rekonstruiert und sich damit gegen die These von der Sprunghaftigkeit und der fehlenden Systematik in Schmitts Werk stellt. Die *geistesgeschichtliche Lage des Parlamentarismus* spielt in der Rekonstruktion keine tragende Rolle.

Drei Themen stehen bei Manows „Diagnose demokratischer Regression“ im Vordergrund. Ohne in Frage zu stellen, dass die gegenwärtigen Demokratien vor großen Herausforderungen stehen (Manow 2020), bezweifelt er, erstens, ob man in diesem Zusammenhang von einer Krise sprechen kann. Er kritisiert dann, zweitens, den V-Dem-Datensatz der Universität Göteborg,<sup>3</sup> anhand derer der demokratische Rückschritt gemessen wird, um dann, drittens, die Konzeptualisierung des Verhältnisses von Demokratie und Liberalismus, die in der gegenwärtigen Diskussion vorherrscht, zu beklagen. Im Sinne abnehmender Abstraktion wird hier umgekehrt vorgegangen: Auch wer den Aufstieg nicht-majoritärer Institutionen und die damit verbundene Beschränkung des Bereichs der Mehrheitsentscheidungen kausal für den Aufstieg autoritär-populistischer Parteien verantwortlich macht, braucht die Praxis dieser Parteien nicht für demokratisierend zu halten. Was im Sinne einer Schmittschen Gegenüberstellung zwischen der liberalen und demokratischen Ideengeschichte als zwingend erscheint, stellt sich aus der Perspektive der Gleichursprünglichkeit von liberalen und demokratischen Prinzipien anders dar. Man kann für die Beschränkung nicht-majoritärer Institutionen sein, ohne dem autoritären Populismus ein demokratisierendes Potenzial zuschreiben zu müssen. Zweitens argumentiere ich, dass der vermutete „liberale bias“ der V-Dem-Daten so gar nicht besteht. Außerdem baut die Überprüfung unserer Kernthese in der *Demokratischen Regression* gar nicht auf V-Dem-Daten, sondern eben auf den von Manow scheinbar bevorzugten Einstellungsdaten auf. Im letzten Schritt werden einige Gemeinsamkeiten mit der Manowschen Argumentation betont. Ob die Demokratie in der Krise ist oder nicht, hängt letztlich von der Definition einer Krise ab. Wir sprechen daher in unserem Buch auch nicht von einer Krise der Demokratie, sondern vom demokratischen Rückschritt, der mit – und auch da scheint Einigkeit zu bestehen – einem Konstitutionalisierungsschub der demokratischen Praxis zusammenhängt. Allerdings glauben wir nicht, dass die bloße Beschneidung nicht-majoritärer Institutionen und die Renationalisierung zur Lösung des Problems beitragen kann.

## 2 Widersprüche oder Spannungen?

Philip Manow äußert sich kritisch gegenüber Debattenbeiträgen, die in der weiteren Abschwächung der elektoralen Elemente in der Demokratie eine Lösung der

---

<sup>3</sup> Auf <https://www.v-dem.net/data/the-v-dem-dataset/> (zuletzt abgerufen am 14. September 2023) finden sich neben allen Daten auch alle Erklärungen zur Methodologie, Datenerhebung und Kodierung.

gegenwärtigen Malaise sehen. Diese Kritik teilen wir vollständig und setzen auf die Stärkung dieser Elemente (Schäfer/Zürn 2021, Kap. 7). Diese Gemeinsamkeit hält uns aber Manow als inkonsistent vor. Er schreibt:

Auch wird man sich entscheiden müssen, ob man nun einerseits die Verlagerung eines immer größeren Bereichs politischer Entscheidungen in die Verfügungsgewalt nicht-majoritärer; also nicht gewählter und [nicht] nach dem Mehrheitsprinzip besetzter Institutionen, wie beispielsweise von Verfassungsgerichten, für einen demokratischen problematischen Vorgang hält *oder* Versuche von politischen Mehrheiten, die gewachsene Macht solcher non-majoritärer Institutionen grundsätzlich als Angriff auf die Demokratie werten will (Manow in diesem Band, 317).<sup>4</sup>

Aus einer Perspektive, die die identitäre Logik der Mehrheit und die liberale Logik von Diskussion und Gewaltenteilung als Gegensatz betrachtet, greift in der Tat die Entweder-oder-Logik, die Manow einfordert. Aus unserer Perspektive der Gleichursprünglichkeit stellt sich die Lage aber anders dar. Zunächst ist die Feststellung, dass der Bedeutungszuwachs nicht-majoritärer Institutionen zu einer wachsenden Demokratiezufriedenheit bei einem Teil der Bevölkerung führt, ein kausales und kein normatives Argument. Die Ausbreitung der nicht-majoritären Institutionen wird als eine der beiden empirischen Bedingungen des Aufstiegs autoritär-populistischer Parteien im Rahmen unserer politischen Erklärung identifiziert. Aus empirischen Beobachtungen können aber nicht unmittelbar normative Schlussfolgerungen gezogen werden. So argumentierte zumindest Max Weber.

Aber selbst wenn man die Machtausweitung nicht-majoritärer Institutionen als normativ problematisch bewertet, folgt daraus nicht, dass man die entsprechenden Angriffe des autoritären Populismus begrüßen muss. Um diese Schlussfolgerung ziehen zu können, muss man ganz wie Schmitt einen Nullsummengegensatz zwischen identitärer Demokratie und liberalen Parlamentarismus sehen. Aus der Perspektive der Gleichursprünglichkeitskonzeption kann dieser Schluss nicht gezogen werden. Autoritäre Populisten greifen nämlich den kosmopolitischen Bias nicht-majoritärer Institutionen auf und verwenden ihn, um diese Kritik mittels des Dualismus von Eliten versus Volk zu einer identitären Logik der schweigenden (nur selten realer) Mehrheit umzumünzen, die sich durch einen ausgeprägten Anti-Pluralismus (Ausscheidung der Minderheiten) und einer Untergrabung der Gewaltenteilung auszeichnet. Geht man nun von einem anderen konzeptionellen Ausgangspunkt aus und fasst das Verhältnis von Mehrheit und liberalen Grund-

---

<sup>4</sup> Am Rande sei vermerkt, dass das Wort „grundsätzlich“ hier fehl am Platze ist. Als Angriff auf die Demokratie werten wir autoritäre Populisten, nicht aber jeden Versuch der Beschränkung nicht-majoritärer Institutionen.

pfeilern der Demokratie als praktisches Spannungsfeld auf und nicht als strukturellen Widerspruch, ist es sehr leicht möglich, Übergriffigkeiten nicht-majoritärer Institutionen zu kritisieren und über deren Reform nachzudenken, ohne diese Institutionen gleich grundsätzlich in Frage zu stellen. Nicht jede Kritik an nicht-majoritären Institutionen führt zu einer identitären Auffassung von Demokratie, die zumeist von autoritären Populisten vertreten wird. Die Demokratisierung der EU ist ein Beispiel dafür, dass man nicht-majoritäre Institutionen verändern kann, ohne diese gleich komplett abzuschaffen. Man braucht das Kind nicht mit dem Bade auszuschütten.

Hinzu kommt, dass es den populistischen Parteien gar nicht um eine neutrale, verfassungsarchitektonische Korrektur des Spannungsverhältnisses von Parlamenten und nichtgewählten Gremien geht. Sicherlich gäbe es Möglichkeiten, dieses Verhältnis innerhalb der Logik der liberalen Demokratie neu zu bestimmen. So gibt es tatsächlich eine Reihe von unterschiedlichen Institutionalisierungen des Verhältnisses von Legislative und Verfassungsgerichtsbarkeit in den konsolidierten Demokratien. Die starke Rolle des deutschen Bundesverfassungsgerichts ist keinesfalls die einzige Möglichkeit, dieses Verhältnis zu gestalten. Den Regierungen in Ungarn oder Polen ging es bei ihren Attacken auf die Gerichte jedoch nicht primär darum das Spannungsverhältnis neu auszutarieren, vielmehr wurde im Einklang mit der Schmittschen Widerspruchskonzeption eine Unterordnung der Judikative unter die eigenen Herrschaftsansprüche angestrebt. Das folgt ganz der Logik, dass im Ernstfall keine andere verfassungsmäßige Einrichtung dem Willen des Volkes standhalten kann. Anders gesagt: Eine Aufwertung des Parlaments gegenüber dem Verfassungsgericht muss nicht undemokratisch sein, aber seine Instrumentalisierung für die eigene Zwecke schon. Man kann also – und das ist die Position in *Die demokratische Regression* – Überkonstitutionalisierung und parteipolitische Instrumentalisierung gleichzeitig als Problem für die Demokratie wahrnehmen. Das zweite zu kritisieren, heißt nicht, das erste zu wollen.

### 3 Die Messung der Demokratie

Zurecht argumentiert Manow, dass sich eine Demokratisierung der EU nicht in den V-Dem-Daten niederschlagen würde, da dort der nationale Rahmen als Ort der Demokratie gesetzt sei. Das ist nicht die einzige Kritik an diesen Daten. So äußert er auch Zweifel an der komparativen Validität der Aussagen der interviewten Expertinnen und Experten. Auch das ist eine berechtigte Kritik, die wir genauso sehen, insbesondere wenn eine Expertin Korea 1920 und die andere Norwegen 1970 bewertet und die Validität dann darauf baut, dass beide dies mit denselben Maßstäben

tun.<sup>5</sup> Bei Manow steht aber eine andere Kritik der V-Dem-Daten im Vordergrund: die implizite Verabsolutierung bestimmter Demokratiekonzeptionen. Insbesondere vermutet Manow, dass der V-Dem-Datensatz die liberale Demokratieauffassung reproduziere und somit die realweltliche Bedeutungszunahme anderer Demokratiekonzeptionen fälschlicherweise als eine Krise oder einen Rückgang der Demokratie gelesen werden müsste.

Hier liegt Manow aber falsch. Die Messindikatoren für die liberale Demokratie ersetzen nicht die Indikatoren für die elektorale Demokratie, vielmehr werden sie den Elementen der elektoralen Demokratie hinzugefügt. Entscheidend ist aber etwas anderes: Es ist eben nicht so, dass nur die Messung der liberalen Demokratie Rückschritte zu verzeichnen hat. Das gilt auch für die Bemessung der anderen bei V-Dem ausgewiesenen Demokratiekonzeptionen: der elektoralen, der deliberativen und auch der partizipativen Demokratie. Alle diese Demokratiekonzeptionen verzeichnen Einbußen nach 2005 (Schäfer/Zürn 2021, 34). Selbst wenn wir genau jene Indikatoren betrachten, die Fukuyama (2006), Huntington (1991), Pinker (2018) verwendet haben, um die Ausweitung der Demokratie nachzuweisen, finden wir in den letzten Jahren einen Rückgang bei der Anzahl von Demokratien. Auch Messverfahren, die gänzlich auf Expertenurteile verzichten, weisen in dieselbe Richtung wie der „Liberal Democracy Index“ von V-Dem.

Der Vanhanen-Index ist der vielleicht schlankeste aller Messversuche für Demokratie (Vanharen 2000). Dort wird nur aus der Wahlbeteiligung (gemessen an der Gesamtbevölkerung) und dem Wettbewerbsgrad der Parteien (hierbei wird der Stimmenanteil der stärksten Partei von 100 subtrahiert) der Demokratiewert errechnet. Er ist somit komplett blind, für jede Einschränkung jener Freiheiten, die demokratischen Wettbewerb ermöglichen. Einschränkungen der Pressefreiheit, die Kontrolle der Medien durch bzw. die Unabhängigkeit der Judikative von Regierungsparteien sind für seine Bewertung der Demokratie unerheblich. Legen wir den Vanhanen-Index zugrunde, dann ist die Demokratiequalität in Ungarn und Polen seit 2010 tatsächlich leicht gestiegen, was allerdings aus der Sicht der Länderexpertinnen recht eigenartig anmutet. Im Aggregat zeigt aber selbst der Vanhanen-Index einen Rückgang der Demokratie an – zwar schwächer, aber doch auch hier klar erkennbar. Anders als Manow vermutet, zeigt sich also der Rückgang der demokratischen Regierungsform auch in Messungen, die Demokratie nicht als liberale Demokratie konzeptualisieren.

---

5 Aus solchen Kritiken folgt aber nicht zwingend, dass die Daten unbrauchbar sind. Sie verweisen auf allgemeine Probleme solcher komparativen Datensätze über Zeit. Würde man diese beiden Kritikpunkte verallgemeinern, so könnte man gar keine quantitativen Datensätze zur Demokratie nutzen.

Obgleich alle institutionellen Messungen die Demokratie auf dem Rückzug sehen, bleibt es natürlich richtig, dass die Indikatoren, die zur Messung für die jeweilige Demokratieform herangezogen werden, einen Einfluss auf das Ergebnis haben. Das Besondere am V-Dem Index ist, dass dieser Einfluss jederzeit nachvollzogen werden kann. Denn die Zuordnung der Indikatoren zu bestimmten Demokratiekonzeptionen erfolgt bei V-Dem enorm transparent, viel transparenter als bei vielen Alternativen wie etwa Freedom House. Das gilt es zu würdigen. Manow zollt dem V-Dem-Projekt zwar generell Respekt, erreicht aber durch die scheinbar wahllose Auflistung der Aggregationsformeln eher den gegenteiligen Effekt. Die bei V-Dem äußerst transparent dargelegten Aggregationsregeln erscheinen dadurch geradezu lächerlich szientistisch.

Es bleibt richtig, dass Messungen auf konzeptionellen Vorentscheidungen beruhen. Das gilt nicht nur für V-Dem, sondern für alle anspruchsvollen Messungen von Konzepten wie Demokratie. Entscheidend ist, die Konzeptionen, die genutzt werden, und die dafür genutzten Messungen bzw. Expertinnenfragen offenzulegen. Genau das macht V-Dem auf vorbildliche Weise. Andere Schwächen in der Vorgehensweise – also die Befragung von Länderexpertinnen und Länderpanels – bleiben hier freilich bestehen. Die können dann eventuell durch ergänzende Bevölkerungsumfragen nach der Demokratiezufriedenheit ausgeglichen werden. Allerdings zeichnen sich hierbei Verschlechterungen im Zustand der Demokratie ab. Und gewiss haben auch solche Messungen ihre eigenen Schwächen. Philip Manow endet seinen Aufsatz mit dem Satz:

Der Indikator [gemeint ist der Liberal Democracy Index von V-Dem, MZ] erscheint aufgrund seiner impliziten Annahmen einer für die Demokratie immer guten und nie schlechten Liberalisierung und aufgrund seines Unvermögens, die zunehmend umkämpfte Schnittstelle zwischen nationaler Demokratie und supranationalen Institutionen in den Blick zu bekommen, in einer besonderen Weise ungeeignet, die spezifischen Thesen von Michael Zürn und Armin Schäfer zu den Gründen der demokratischen Regression zu belegen [...] (Manow in diesem Band, 325).

Da hat Manow volumnfänglich Recht. Nur ist zu beachten, dass wir die V-Dem-Daten (Liberal Democracy Index *und* die anderen Indices!) ausschließlich dazu nutzen, um den generellen Rückgang der Demokratie zu belegen und um zu zeigen, dass dieser Rückgang erheblich mit der Machtübernahme durch autoritär-populistische Regierungen zusammenhängt. Die Gründe für die demokratische Regression<sup>6</sup> be-

---

<sup>6</sup> Wir sprechen von einer demokratischen Regression, weil einerseits die demokratischen Praktiken in vielen Ländern die Distanz zum Ideal vergrößern. Sowohl das zunehmende Repräsentationsdefizit geringer Gebildeter in Parlamenten als auch die Entmachtung nationaler Parlamente zugunsten von nicht-majoritären Institutionen innerhalb und jenseits der Staaten trägt dazu bei.

legen wir empirisch mit ganz anderen Daten: die Benachteiligung unterer Bevölkerungsschichten in Parlamenten, den relativen Aufstieg nationaler und internationaler nicht-majoritärer Institutionen und mit Survey-Daten zur Demokratiezufriedenheit – ganz ohne Verweis auf V-Dem. Es stellt sich daher die Frage, warum dieser richtige, aber an unserem Argument komplett vorbeiziehende Satz so prominent am Ende steht.

## 4 Krisendiskurse

Wenig Dissens gibt es auch beim letzten Thema der Manowschen Beobachtungen. In seiner rhetorisch gekonnten Kritik des inflationären Gebrauchs des Krisenbegriffs geißelt er die Neigung, das Ende oder die Krise der Demokratie allzu voreilig zu konstatieren. Zum einen hängt natürlich auch die Feststellung einer Krise von der zugrundeliegenden Demokratiekonzeption ab. Wer einen der Demokratie eingeschriebenen und zugleich unüberwindbaren Widerspruch zwischen den konstitutionellen und den identitären Elementen der Demokratie sieht (in der heutigen Literatur liberale und elektorale Elemente), der wird schwerlich eine Krise ausmachen. Denn dieser Kampf ist im Sinne Schmitts Teil der liberal-demokratischen Normalität. Wer sich die Demokratie ohne ihre konstitutionellen und grundrechtlichen Grundlagen nicht recht vorstellen kann, für den ist der Aufstieg der autoritären Populisten besorgniserregender.

Ähnlich wie Manow lehnen wir eine vorschnelle Krisendiagnose ab. Wenn man Krise als die breite öffentliche Wahrnehmung einer bestandsgefährdenden Herausforderung ansieht, die schnelle Gegenmaßnahmen notwendig macht, macht es unmittelbar Sinn von einer Finanzkrise oder einer Coronakrise zu sprechen, wie wir das in Kapitel 5 der *Demokratischen Regression* machen. Aus unserer Sicht haben diese Krisen einen erheblichen Einfluss auf die Wahrnehmung der Demokratie bei breiten Bevölkerungskreisen gehabt, aber nicht zur Krise der Demokratie in Deutschland geführt. Wir sprechen daher ähnlich wie Rahel Jaeggi von einer Krise der Krisenbewältigung in der Demokratie.<sup>7</sup> Die Krisenbewältigung hat nämlich gemäß unserer Argumentation die Wahrnehmung der veränderten demokratischen Praxis beschleunigt. Ob das schon eine Krise der Demokratie zum Ausdruck bringt, muss man an Einzelbeobachtungen festmachen. Ein demokratisches politisches System kann in der Krise stecken – wie vielleicht das der USA, aber eben

---

Andererseits führt diese Abkehr zu einer wachsenden Unzufriedenheit mit demokratischen Systemen und der damit verbundenen politischen Klasse. Wir sprechen daher von einer doppelten Entfremdung (Schäfer/Zürn 2021, 11).

<sup>7</sup> Vgl. Bisky (2022).

nicht das von Norwegen. Generell erscheint die Anwendung des Krisenbegriffs auf ein normatives Konzept ohnehin problematisch. Soll man wirklich infolge der wachsenden Ungleichheit von der Krise der Gerechtigkeit sprechen?<sup>8</sup>

Wie auch immer: Wir sprechen aus guten Gründen nicht von einer Krise der Demokratie. Dazu bedarf es Schwellenwerte und die Klärung der Frage, inwieweit sich ein normatives Konzept in der Krise befinden kann. Deswegen bevorzugen wir den Begriff des demokratischen Rückgangs oder auch der demokratischen Regression. Wir teilen also die Einsicht von Philip Manow, dass man mit dem Krisenbegriff vorsichtig umgehen sollte. Wenn sich aber in Ländern wie Ungarn, Russland oder der Türkei die identitäre Begründung der Demokratie zunehmend durchsetzt und den liberalen Pfeilern ihrer Existenz die Abrissbirne droht, dann würden wir tatsächlich von einer Krise sprechen. Carl Schmitt vermutlich nicht.

Das Problem der Manowschen Argumentation ist an dieser Stelle nicht, dass er der Zusitzung von Carl Schmitt folgt. Er scheint vielmehr der leisen Hoffnung zu folgen, dass populistische Parteien einen demokratisierenden Effekt haben können, wenn sie sich gegen die liberale Hegemonie des Konstitutionalismus und der nicht-majoritären Institutionen wenden, ohne dabei wie manche der von uns analysierten autoritären Populisten voll auf die identitäre Demokratie zu setzen. Er hofft, dass die konstitutionellen und nicht-majoritären Schranken moderner Demokratie durch die gegenwärtigen populistischen Parteien verschoben werden können. Was er dabei übersieht, ist die Dynamik, die insbesondere der autoritär-populistischen Programmatik eingebaut ist. Wenn es autoritären Populisten gelingt, an der Macht zu bleiben, bauen sie systematisch die Gewaltenteilung (allen voran die Unabhängigkeit der Judikative), die Medienlandschaft und die als legitim erachtete Opposition so um, dass es dem eigenen Machterhaltungsstreben dient. Anders gesagt: Die elektorale Demokratie ist – wenn von autoritären Populisten eingeführt – häufig nur eine transitorische Stufe zur elektoralen Autokratie. Andrew Arato und Jean Cohen (2022) verweisen in ihrem neuesten Buch auf diese Dynamik, wenn sie von den verschiedenen Erscheinungsformen des Populismus sprechen: Bewegung, Partei, Regierung und Regime. Pegida war eine Bewegung, die AfD eine Partei, Trump eine Regierung und das Putin-Russland heute beschreibt ein Regime. Das

---

<sup>8</sup> Deswegen läuft auch die Kritik des „auf der abhängigen Variable zu sampeln“ ins Leere. Zum einen muss man die Krisenfälle anhand der „gängigen Aufzählungen“ erst auswählen, um die Krise untersuchen zu können. Gleichzeitig ist die Kritik doch etwas sehr dem Fachjargon verbunden. In der berühmten Argumentation von KKV wird das Problem des „sampling on the dependent variable“ herausgearbeitet. Die methodische Literatur hat aber seitdem gezeigt, dass das Problem nur dann auftritt, wenn es um die hinreichende Erklärung von Varianz geht. Wer Gemeinsamkeiten verstehen möchte, also die Diffusion von Krisen, kann die Fälle anhand des Wertes der abhängigen Variablen auswählen, um die notwendigen Bedingungen zu ermitteln.

Ziel des Regimes ist der Bewegung stets eingeschrieben. Das Ganze zielt auf die Herstellung einer Lage, die Carl Schmitt im Juli 1932 treffend beschrieben hat: „Dann kommt es schließlich nur noch darauf an, wer zuletzt, wenn das ganze Legalitätssystem beiseite geworfen wird, die legale Macht in der Hand hält und dann seine Macht auf neuer Grundlage konstituiert“ (Schmitt 2012, 37). Deswegen reden wir vom autoritären Populismus als einer potenziellen Gefahr für die Demokratie.

## Literatur

- Arato, Andrew und Jean L. Cohen. 2022. *Populism and Civil Society: The Challenge to Constitutional Democracy*. New York: Oxford University Press.
- Bisky, Jens. 2022. „Schöne Aussichten. Ein Gespräch mit Philosophin Rahel Jaeggi und Politikwissenschaftler Michael Zürn über die Zukunft der Demokratie“. Zuletzt abgerufen am 13. April 2023. <https://www.einsteinfoundation.de/albert/albert-nr-7-demokratieforschung/schoene-aussichten/>.
- Fukuyama, Francis. 2006. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.
- Habermas, Jürgen. 1992. *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Manow, Philip. 2020. *(Ent-)Demokratisierung der Demokratie: Ein Essay*. Berlin: Suhrkamp.
- Manow, Philip. 2022. *Nehmen, Teilen, Weiden: Carl Schmitts politische Ökonomien*. Göttingen: Konstanz University Press.
- Manow, Philip. 2023. „Eine Beobachtung der Beobachtung der Demokratie. Zur Diagnose demokratischer Regression“. In diesem Band.
- Mouffe, Chantal. 2018. *For a Left Populism*. London: Verso.
- Pinker, Steven. 2018. *Enlightenment Now: The Case for Reason, Science, Humanism, and Progress*. New York: Viking.
- Schäfer, Armin und Michael Zürn. 2021. *Die demokratische Regression: Die politischen Ursachen des autoritären Populismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Schmitt, Carl. 2010. *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*. 10. Aufl., Nachdruck der 1926 erschienenen 2. Aufl. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schmitt, Carl. 2012. *Legalität und Legitimität*. 8. Aufl. Berlin: Duncker & Humblot.
- Urbinati, Nadia. 2019. *Me the People: How Populism Transforms Democracy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Vanhanen, Tatu. 2000. „A New Dataset for Measuring Democracy, 1810–1998“. *Journal of Peace Research* 37 (2): 251–265.
- Wolkenstein, Fabio. 2022. „What Is Democratic Backsliding?“ *Constellations*: 1–15. Zuletzt abgerufen am 6. September 2023. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1467-8675.12627>.
- Zürn, Michael und Johannes Gerschewski. 2021. „Sketching the Liberal Script. A Target of Contestations“. *SCRIPTS Working Paper No. 10*. Berlin: Cluster of Excellence „Contestations of the Liberal Script – SCRIPTS.“

Wolfgang Merkel

# Demokratische Resilienz als Konzept

**Abstract:** Resilience has risen to become a key concept in science and society. Resilience is used in many scientific disciplines as diverse as materials science, architecture, engineering, psychology, sociology, sustainability science, and now, for some years, political science too. More generally, resilience means the ability of an object or a system to withstand external and internal disturbances, impositions, and shocks without giving up its fundamental structures and functions. Democratic resilience enables transformation but prevents systemic change. As a scientific concept, democratic resilience is, on the one hand, an analytical category that seeks to grasp empirically „what is“ (what resilience potential does a given democratic system have?) and, on the other hand, postulates normatively „what should be“ (what is a desirable resilient democracy and how can it be established?). The empirical and the normative dimensions of the concept of resilience must be kept apart. This applies not least to democracy research.

Resilienz ist zu einem Schlüsselbegriff in Wissenschaft und Gesellschaft aufgestiegen. Aus dem Nichts, wie der Staats- und Verfassungstheoretiker Gunnar Folke Schuppert (2021) schreibt.<sup>1</sup> Dies gilt für die beiden ersten Dekaden des 21. Jahrhunderts. Resilienz wird heute in so unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen wie der Materialwissenschaft, der Architektur, dem Ingenieurwesen, der Gesundheitsforschung, der Psychologie, Soziologie, Ökologie, Nachhaltigkeitswissenschaft und nunmehr seit einigen Jahren auch in der Politikwissenschaft verwendet.

Der Begriff stammt aus der Werkstoffphysik und beschreibt dort die Fähigkeit von „Materialien, nach ihrer temporären Verformung wieder in ihren Ausgangszustand zurückzukehren“ (Bröckling 2017, 1). Allgemeiner bedeutet Resilienz die Fähigkeit eines Gegenstands oder eines Systems, äußeren und inneren Störungen, Zumutungen und Schocks zu widerstehen, ohne seine grundsätzlichen Strukturen und Funktionen aufzugeben. Resilienz ermöglicht Transformation, aber verhindert den Systemwechsel. Als wissenschaftlicher Begriff ist Resilienz zum einen eine analytische Kategorie, die begrifflich-empirisch fassen will, „was ist“ (welches Resilienzpotenzial hat ein bestimmtes demokratisches System?), und zum anderen

---

<sup>1</sup> Dieser Aufsatz ist erstmals erschienen in: Wolfgang Merkel 2023: *Im Zwielicht. Zerbrechlichkeit und Resilienz der Demokratie im 21. Jahrhundert*, Frankfurt am Main: Campus.

normativ postuliert, „was sein soll“ (wie ist eine wünschbare resiliente Demokratie herzustellen?). Die empirische und die normative Dimension des Resilienzbegriffs sind zunächst auseinanderzuhalten. Dies gilt nicht zuletzt für die Demokratieforschung.

## 1 Zwei Konjunkturen der Demokratie

Nach dem Kollaps der Sowjetunion und der kommunistischen Diktaturen Osteuropas im Jahr 1989 herrschte demokratische Aufbruchstimmung. Autokratien wurden zu Demokratien, und selbst in den etablierten Demokratien des Westens ging es um nichts weniger als um die „Demokratisierung der Demokratie“. Der Optimismus verebbte nach zwei Dekaden. Nun fokussierte sich die Debatte in Ost wie West auf die demokratische Selbstverteidigung und die Resilienz der Demokratie. Warum ist gegenwärtig gerade die Resilienz der Demokratie das große Thema? Warum ihre Notwendigkeit, warum die Möglichkeiten ihrer Stärkung, und worin sehen wir die Kräfte ihrer Auszehrung?

Die erste Antwort lautet: weil die Demokratie heute Gefahr läuft, an Steuerungsfähigkeit nach innen wie nach außen zu verlieren (Lührmann/Merkel 2023). Sie wird zudem als System von effizienten autokratischen (VR China) oder hybriden (Singapur) Regimen herausgefordert. Insbesondere die kapitalistische Diktatur der VR China erscheint heute, was die Effizienz betrifft, manchen als ein Konkurrent liberaldemokatisch-kapitalistischer Systeme. Konkurrenzlos hohe wirtschaftliche Wachstumsraten, ein ungeheures ökonomisches Potenzial und eine als effektiv wahrgenommene Regierungsweise in fundamentalen Krisen, wie der Covid-19-Pandemie, wirken aus der Ferne als verführerisches Dispositiv in Anbetracht der Schwächen und Langsamkeit der Demokratie in Wirtschaft, Gesellschaft und Krise.

Wie eine Gesellschaft – und ihre professionellen Deuter – auf sich selbst und ihre politische Verfasstheit blickt, sagt über den jeweils herrschenden Zeitgeist ebenso viel aus wie über den Zustand der Demokratie. Seit knapp zehn Jahren überschwemmen akademische Bücher namhafter westlicher Autorinnen und Autoren den Markt, deren Titel schon ihre Essenz verkünden: *Life and Death of Democracy*, *How Democracies Die*, *The End of Democracy*, *Niedergang der Demokratie* oder kurz und bündig *Democrisis*. Der optimistische Überschwang der beiden vorhergehenden Dekaden hat sich in analoger Übertreibung in sein Gegenteil verkehrt. Allerdings beginnt sich jüngst synchron zu den Untergangs- und Krisengesängen eine andere Perspektive zu öffnen. Sie lässt sich kurz zusammengefasst als „demokratische Resilienz“ oder „Resilienz der Demokratie“ bezeichnen. Sie streitet nicht die ungelösten Herausforderungen der Demokratie oder die erkennbaren Tendenzen der demokratischen Erosion. Allerdings nimmt sie diese nicht als

fatales Ergebnis, sondern als Ausgangspunkt der eigenen Analysen und versucht auf dieser Grundlage, über die Möglichkeitsbedingungen demokratischer Resilienz nachzudenken.

## 2 Was bedeutet „Resilienz der Demokratie“?

Es gibt Gründe, den ubiquitären Krisen-, Abstiegs- und Endzeit-Diagnosen skeptisch gegenüber zu stehen, insbesondere wenn sie deterministisch aufgerüstet werden (Merkel 2015). „Die“ Demokratie im Singular ist ein Abstraktum, welches in der realen Welt nicht zu finden ist. Dänemark ist nicht die USA, Finnland nicht Rumänien, Kanada schon gar nicht Polen oder Ungarn. Dennoch kann man Zweifel hegen, ob die Demokratien des liberalen Westens gewappnet sind, die großen Herausforderungen des gegenwärtigen Jahrzehnts erneuter Transformation zu meistern. Und zwar so, dass ihre liberale Grundstruktur nicht beschädigt wird, die exekutive Kompetenz zur Problemlösung durchsetzungsfähig ist und die Gesellschaft nicht auseinanderbricht. Ob diese drei für die Demokratie überlebenswichtigen Funktionen beispielsweise dem klimaneutralen Umbau der Industriegesellschaft bei einer fairen Lastenverteilung standhalten können, darüber entscheidet die Resilienz der Demokratie. Was aber ist demokratische Resilienz, welche Funktionen muss sie erfüllen und welche Strukturen und Akteure benötigt sie? Ich definiere „demokratische Resilienz“ wie folgt:

Demokratische Resilienz ist die Fähigkeit eines demokratischen Regimes, externe Herausforderungen und interne Stressoren zu absorbieren und sich den wandelnden funktionalen Bedingungen demokratischen Regierens dynamisch anzupassen, ohne in einen Regimewechsel zu geraten und seine definierenden Prinzipien, Funktionen und Normen aufzugeben oder zu beschädigen.

Es geht also darum, in welcher Weise Strukturen, Funktionen und Akteure innerhalb eines demokratischen Herrschaftssystems interagieren sollen, damit sie möglichst effektiv und demokratisch auf die sich ändernden Systemkontexte, wie etwa externe Krisen, reagieren können. Ein solches Konzept lässt sich sowohl über den „akteurszentrierten Institutionalismus“ (Scharpf 2000) wie systemtheoretischen Funktionsüberlegungen entwickeln.

Grafisch lässt sich diese basale Definition in einem Konzept der demokratischen Resilienz folgendermaßen ausdifferenzieren. In den Ecken sind paradigmatisch vier fundamentale Herausforderungen skizziert, die das liberaldemokratische System in den zwanziger Jahren des 21. Jahrhunderts so bestehen muss, dass es weder den sie definierenden Charakter des liberalen Rechtsstaats noch die Geltung partizipativ-repräsentativer Volkssouveränität verliert oder substanzelle Beschä-

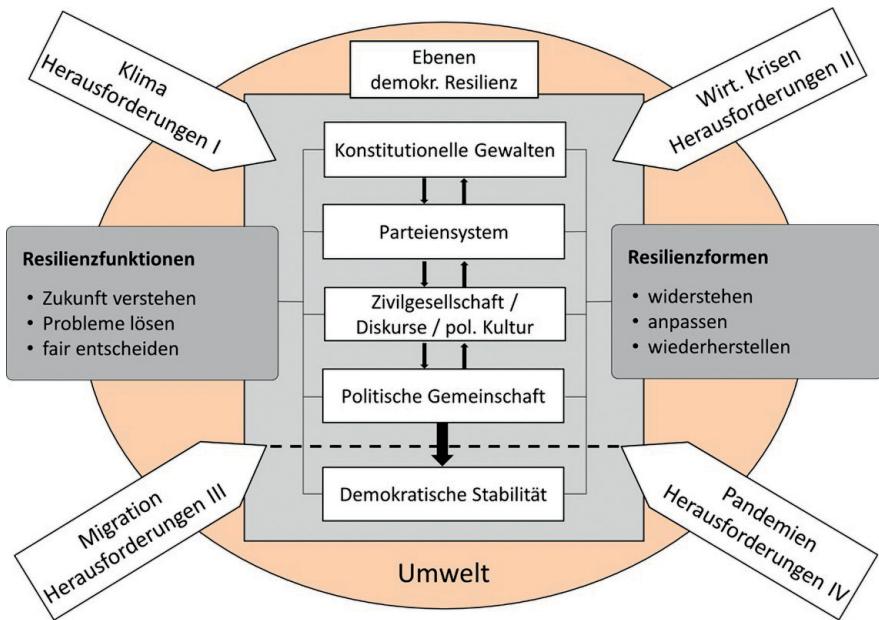


Abb. 1: Mehrebenenmodell demokratischer Resilienz, © Wolfgang Merkel

digungen erfährt. Diese vier Herausforderungen sind: CO<sub>2</sub>-neutraler Umbau des fossilen Industriestaats, Wirtschaftskrisen und sozioökonomische Ungleichheit, Migrationsdruck und Pandemie. Diese sind keineswegs die einzigen Zumutungen für das gegenwärtige Jahrzehnt, aber vermutlich die größten.

Für die Bearbeitung dieser transformativen Aufgaben stehen staatliche, politische und gesellschaftliche Akteure wie Regierungen, politische Parteien, Interessengruppen, NGOs, Gerichte, aber auch die Bürgerinnen und Bürger bereit. Sie müssen ihrerseits nach demokratisch-rechtsstaatlichen Prinzipien und Verfahren handeln, zumindest in ihrer deutlichen Mehrheit. Agieren Akteure, wie etwa die präsidentielle Exekutive unter Putin in Russland oder Erdogan in der Türkei, mit allen ihren Machtressourcen konsequent gegen den Rechtsstaat, die Demokratie und die Opposition, dann kippen rudimentär demokratische Regime in autokratische Herrschaft. Handeln Akteure, wie die ungarische Regierung unter Orbáns Fidesz oder die PiS in Polen, illiberal, korrupt und undemokratisch, treffen sie härtere institutionelle, oppositionelle und europapolitische Restriktionen, die ihren Handlungsräum erheblich einschränken. Sie kippen deshalb nicht einfach in vergleichbar autoritäre Regime, sondern transformieren sich von liberalen zu illiberal-defekten Demokratien. Fordern antisystemische oder semi-loyale rechtspopulistische Parteien wie in Italien die liberale Demokratie heraus, wird es von den Anti-

zipationen und Reaktionen der demokratischen Parteien und Bürger abhängen, wie sie die Resilienz des Demokratischen bewahren oder gar stärken können.

Es sind die vier elementaren strukturellen Ebenen eines demokratischen Systems (s. Abb. 1), auf denen Akteure interagieren und demokratische Resilienz produziert oder verloren wird. Die vier Ebenen stehen ihrerseits durch ihre institutionellen Verflechtungen und die jeweils handelnden Akteure wechselseitig in einem dynamischen Verhältnis. Dadurch können sich positive wie negative (anti-) demokratische Infektionen rasch auf die nächsten Ebenen ausbreiten. Gerade diese dynamische Interdependenz gilt es im Blick zu halten, wenn die demokratische Resilienz des Gesamtsystems analysiert werden soll. Ich will die vier Ebenen und ihre Akteure kurz durchleuchten und knapp indizieren, wo die Risiken und Chancen demokratischer Resilienz im nächsten Jahrzehnt liegen. Der Blick wird sich dabei nicht auf die neo-autoritären oder illiberalen Regime richten, sondern auf die Resilienz der gegenwärtig (noch) liberal-rechtsstaatlichen Demokratien Westeuropas.

## 2.1 Gewaltenkontrolle und Gewaltenbalance

Im Zuge der Globalisierung und Europäisierung hat sich in den meisten der demokratischen Staaten die Machtbalance zwischen Exekutive, Legislative und Judikative verschoben. Insbesondere die Exekutive hat von dieser anhaltenden „Denationalisierung“ der Politikgestaltung profitiert (Zürn 1998), denn es sind vor allem die Regierungen, die die Beschlussfassung bei den G7, G20, der WTO (Welthandelsorganisation) oder der EU (Europäische Union) tragen. Nationale Parlamente bleiben davon weitgehend ausgeschlossen und haben infolgedessen einen schlechbenden Machtverlust erlitten.

Verstärkt wurde diese Machtverschiebung durch die Politikmuster bei der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie. In Deutschland wie in anderen europäischen Demokratien zog die Exekutive auf dem Verordnungswege oder über notstandsähnliche Befugnisse weitere Entscheidungsgewalt an sich. Sie begründete diese Machtverschiebung mit einem der Pandemie geschuldeten Zeitdruck, der keine „zeitraubenden“ Parlamentsdebatten zuließe. Legitimationstheoretisch bedeutete dies, dass die Legitimationsquelle des partizipativen Inputs von Bürgern und Parlamenten zugunsten des legitimatorischen Outputs, verstanden als Problemlösung durch die Exekutive, zurückgefahren wurde. Dies muss in einer absoluten Notstandssituation nicht illegitim sein, droht aber Erinnerungssedimente bei durchgriffsbereiten Politikern, bei trügen Institutionen und paternalismusaffinen Bürgerinnen und Bürgern zurückzulassen. Dass dies nicht nur eine plausible Vermutung ist, sondern empirisch in Deutschland zu beobachten war, zeigt eine

jüngste Umfragestudie von Diermeier und Niehues (2021). Die Autoren stellen bei umstrittenen politischen Themen wie der Migration, der Klimapolitik und der Coronapandemie fest, dass beachtliche Gruppen der Bevölkerung bereit sind, in krisenhaften Zeiten auf „zeitraubende Prozesse“ parlamentarischer Entscheidungsfindung zu verzichten, wenn es der vermuteten Effizienz bei der Problemlösung hilft. Dies trifft etwa auf AfD-Anhänger in der Migrations- und Flüchtlingsfrage, auf Grünen-Anhänger in der Klimafrage und in der Coronakrise quer durch die Parteien und Bevölkerungsschichten zu (Svolik et al. 2022, 5ff.). Als Faustregel kann gelten, je höher der Bildungsgrad, umso geringer die Neigung, demokratische Prinzipien und Verfahren der vermuteten Effizienz zu opfern. Dieses Faktum gibt auch erste Einsichten frei, wie an dieser Stelle demokratische Resilienz durch bessere (politische) Bildung gestärkt werden kann.

Innerhalb der Gewaltenteilung geht es in Fragen der demokratischen Resilienz nicht zuletzt darum, die in Zeiten von Transnationalisierung und externen Krisen privilegierte Position der Exekutive durch gut funktionierende Legislativen und Judikativen einzuhegen. Positiv ist beispielsweise zu vermerken, dass innerhalb der Gewaltenkontrolle besonders die Verwaltungsgerichtsbarkeit ihre rechtsstaatliche Kontrollfunktion während der Coronapandemie – zumindest in Deutschland – effektiv ausfüllte. So „kassierten“ Verwaltungsgerichte immer wieder exekutive Verordnungen als unverhältnismäßig. Problematisch war dagegen, dass die grüne Opposition in der Pandemie ihre Oppositionsrolle nicht wahrnahm. In der Zukunft wird aber gerade das Parlament als der legitimierende Kern der repräsentativen Demokratie gestärkt werden müssen. Für die Klimapolitik darf die entparlamentarisierte Pandemiepolitik während der Coronakrise keine Blaupause sein. Beim klimaneutralen Umbau des fossilen Industriestaats müssen die Parlamente ihre Rechte als normsetzende und kontrollierende Institutionen wieder stärker wahrnehmen. Allgemein wird es bei den drei konstitutionellen Gewalten darauf ankommen, die Entscheidungs- und Kontrollfragen so zu organisieren, dass das demokratische System auch in Krisen inhalts- und zukunftsoffen ist. Gleichzeitig müssen die Entscheidungen an die Geltung der Grundrechte und basalen demokratischen Normen gebunden bleiben. Die drei Gewalten müssen im Rahmen der geltenden Verfassung den gesellschaftlichen Wandel in verfassungstreuer Stabilität ermöglichen. Das ist eine grundsätzliche Bedingung für die Resilienz der Demokratie auf der basalen Ebene der *Polity* (Schuppert 2021).

## 2.2 Parteien und Parteiensysteme

Auf der Ebene der *Politics* sind in den meisten parlamentarischen Demokratien politische Parteien die dominierenden Akteure. Das gilt in besonderem Maße für

Deutschland und die Staaten der Europäischen Union. Die durchschnittliche Wahlbeteiligung beträgt in der EU ungefähr zwei Drittel der Wahlberechtigten. Das ist keine hervorragende, aber durchaus eine solide Legitimation. Gleichzeitig zeigen seriöse Umfragen, wie jene des Eurobarometers, dramatisch niedrige Vertrauenswerte der Bürgerinnen und Bürger in politische Parteien. Zudem haben Mitglieder in den letzten zwanzig Jahren die politischen Parteien in Scharen verlassen oder sind ihnen weggestorben. Die Grünen in Deutschland und die Rechtspopulisten in Europa bilden hier die Ausnahmen. Die Wahlerfolge der Rechtspopulisten deuten auf eine signifikante Repräsentationsschwäche der etablierten demokratischen Parteien hin. Das besondere Problem hierbei ist, dass die rechtspopulistischen Parteien bestenfalls „semi-loyal“ gegenüber der Demokratie sind. In manchen Ländern haben sie gar antisystemischen Charakter angenommen. Den Demokraten muss es gelingen, semi-loyale Parteigänger der Rechtspopulisten zurück ins demokratische Lager zu ziehen und gleichzeitig die offen antidemokratischen Kerne zu isolieren. Denn ein schlichtes Verbot rechtspopulistischer Parteien würde bedeuten, den Illiberalismus mit illiberalen Methoden einzuschränken.

Mit der Schwäche von dezidiert linken Parteien in Westeuropa haben die Rechtspopulisten in den vergangenen zwei Dekaden fast so etwas wie das Opposicionsmonopol gegen die etablierte Politik und „die da oben“ für sich reklamieren können. Damit gewannen sie eine Bedeutung und Sichtbarkeit, die meist über ihre Wähleranteile hinausgehen. Resiliente Demokratien benötigen jedoch starke, demokratieloyale und kooperationsbereite Parteien in Regierung und Opposition. Auch während profunder Krisen, wie der Pandemie und des Klimawandels, darf die demokratische Opposition – wie intensiv sie auch ihre Rolle wahrnimmt – nicht delegitimiert werden oder sich selbst temporär entmachten. Gerade in Zeiten von Krisen, wenn die Exekutive noch stets Macht und Kompetenzen an sich zieht, kommt der Opposition eine besondere demokratische Wächterrolle zu. Zudem müssen demokratische Parteien ihre Repräsentativität und Responsivität gerade gegenüber der vulnerablen unteren sozioökonomischen Hälfte der Gesellschaft verstärken. Gleichzeitig sollten sie andere Beteiligungsverfahren wie Volksabstimmungen oder Bürgerräte fördern und nicht blockieren. Denn Parteien werden in den individualisierten Gesellschaften des 21. Jahrhunderts nicht mehr alleine die gesellschaftliche Repräsentativität im politischen System garantieren können. Insofern stellen zusätzliche Partizipations- und Repräsentationsmöglichkeiten auch eine Entlastung der Parteien und ihrer Verantwortung dar. So verstärken etwa Bürgerräte nicht nur den gesellschaftlichen Input in die staatliche Politikformulierung, sondern auch das Vertrauen der Bürger in die Demokratie selbst.

## 2.3 Zivilgesellschaft

In den letzten drei Dekaden konnte die reale Zivilgesellschaft nicht mit der Karriere ihres Begriffs Schritt halten. In der Theorie musste sie häufig als Heilmittel für alle denkbaren Malaisen der Demokratie herhalten. Die Empirie verzeichnete dagegen eine Flucht aus kleinen Vereinen und großen gesellschaftlichen Verbänden. Gleichzeitig gewannen politische NGOs und die explizit politische Zivilgesellschaft an Stärke. Dieser Teil der Zivilgesellschaft hat seine unbestreitbare Kraft im Aktivismus sowie der extraparlamentarischen Kontrolle der Mächtigen und Herrschenden. Amnesty International, Transparency International oder die Deutsche Umwelthilfe decken Menschenrechtsverletzungen und Korruptionsskandale auf oder bringen Verstöße gegen Umweltnormen vor Gericht. Sie erfüllen wichtige Transparenzfunktionen in der Demokratie. Die gesellschaftlichen Brückenfunktionen der klassischen Vereine und Verbände können diese politisierten NGOs jedoch kaum übernehmen. Denn die politischen zivilgesellschaftlichen „Assoziationen“ (Tocqueville 1987 [1835]) bilden sich heute zunehmend nur noch innerhalb der eigenen sozialen Klassen und Schichten, eng definierter moralisch-kultureller Milieus oder sexueller Präferenzen und Identitäten. Dieser Trend zur subkulturellen Segmentierung der Gesellschaft hat sich in vielen westlichen (Zivil-)Gesellschaften verstärkt. So vertiefen sie eher die Gräben in der Gesellschaft. Dies wird insbesondere in den Debatten über die Immigration, über Covid-19 und den Klimawandel sichtbar. Sie führen eher zu diskursiven Abrissen von Brücken in der Gesellschaft als zu deren Aufbau und Festigung. Die Exklusion der „Anderen“, und nicht die Inklusion „aller“, kennzeichnet die gegenwärtige Textur und Kerndynamik unserer (Zivil-)Gesellschaften. Was in den USA weit fortgeschritten ist, scheint sich wieder einmal mit einer gewissen Zeitverzögerung auch in Europa auszubreiten. Haben Tocqueville und Marx auf ihre je eigene Art recht, dann halten die Vereinigten Staaten von Amerika dem alten Kontinent Europa wieder einmal den Spiegel seiner Zukunft vor. Keine guten Aussichten.

Für die Resilienz der Demokratie muss außer Zweifel stehen, dass die Zerteilung der Zivilgesellschaft in Freund und Feind überwunden, zumindest aber gestoppt wird. Es gilt soziales Brückenkapital (*bridging social capital*) zwischen den einzelnen Teilgesellschaften zu bilden. *Bonding social capital* innerhalb einzelner Großgruppen und Teilgesellschaften (z.B. Migranten, Klassen, Kosmopoliten, Nationalisten) vertieft dagegen die Gräben und untergräbt das gemeinschaftliche Gefühl der gesellschaftlichen Zugehörigkeit. Die Rechte spaltet die Gesellschaft mit ihrem Ethnonationalismus. Die sich selbst ausgrenzenden und ausgegrenzten Querdenker – eine Minderheit in der Gesellschaft – radikalisieren sich und die gesellschaftlichen Debatten. Aber nicht nur die Rechten spaltet die Gesellschaft. Auch die gebildeten, sozial meist privilegierten linksliberalen Kosmopoliten benutzen

ihre weit ausgefransten (Kampf-)Begriffe wie Rassismus, Sexismus, Corona- und Klimaleugnung, um sich selbst als aufgeklärt und moralisch abzuheben und die andersdenkenden „Anderen“ aus der Gemeinschaft der Vernünftigen, Wahrheitsfähigen und Anständigen auszugrenzen. Auch das trocknet den Humus der Gemeinsamkeit aus. Ohne ein bestimmtes Maß an Empathie, Toleranz und Gemeinschaftssinn können repressionsarme, freiheitliche Demokratien nicht florieren. Gerade die meinungsstarken, meist privilegierten linksliberalen Kräfte und Medien sollten ihrerseits auf ausschließende Narrative verzichten und die Entpolarisierung der Gesellschaft unterstützen. Dogmatisieren sie ihre politischen Positionen als die einzigen werthaltigen und richtigen, verlieren sie ihren liberalen Charakter und nehmen illiberale Züge an. In Zeiten polarisierender Krisen schwächt das die demokratische Resilienz an der Basis.

## 2.4 Politische Gemeinschaft

*Ex pluribus unum* oder zeitgemäßer *diversity in community*, das ist die Wunschformel gelingender Gemeinschaftsbildung im 21. Jahrhundert. Die westeuropäischen und nordamerikanischen Gesellschaften sind divers und von unterschiedlichen Identitäten geprägt. Dies bietet ein reiches Reservoir an kultureller Kreativität und demokratischem Pluralismus, besonders dann, wenn es gelingt, die unterschiedlichen gesellschaftlichen Identitäten in einer toleranten Gesellschaft zu vereinen. Jede einzelne, minoritäre und gemeinschaftsverträgliche Identität soll geschützt werden. Nur dann können sich deren Mitglieder als wechselseitig anerkannt begreifen und sich als gleiche Freie einem größeren Ganzen zugehörig fühlen. Wenn aber Identitäten, seien sie nationalistischer, religiöser, sexueller oder weltanschaulicher Provenienz, wechselseitig intolerante Ausprägungen annehmen und keinen Sinn für das notwendig Gemeinschaftliche entwickeln, verliert die politische Demokratie ihre soziale Basis. Sie zerfällt.

Dabei sollten die öffentlichen Diskurse die Relevanz wieder unterscheiden lernen, die zwischen der durchaus richtigen Anerkennung auch minisküller Gender- und Transvarianten und dem flächendeckenden gerechtigkeitstheoretischen Skandal existiert, dass die kapitalistischen Demokratien der Ober- wie Unterschicht eine nicht legitimierbare Bestandsgarantie abgeben: Die oberen 20 Prozent bleiben in aller Regel oben, die unteren 20 Prozent in aller Regel unten. Um dies noch einmal herausgehoben zu betonen: Die freie Wahl des eigenen Sexus und Gender soll in einem demokratischen Rechtsstaat auch für kleinste Minderheiten geschützt werden, aber die systematische Abkopplung der Unterschichten von fairen Lebenschancen ist ein ungleich relevanteres Problem für unsere Gesellschaften. Denn typischerweise verfügen Erstere durchaus über eine eigene relevante Stimme in der

Politik und den Medien, während diese von Letzteren kaum und, wenn überhaupt, nur advokatorisch wahrgenommen wird. Allerdings werden die zwanziger Jahre des 21. Jahrhunderts mit dem postfossilen Umbau des Industriestaats die soziale Frage wieder mit Recht und Wucht in den Vordergrund rücken. Nur wenn diese „große Transformation“ über eine faire Lastenverteilung (Rawls 1975) für oben und unten organisiert werden kann, können die europäischen Gesellschaften die drastischen amerikanischen (Nord wie Süd) Ungleichheitsverwerfungen vermeiden und die Gesellschaft zusammenhalten. Das wird für die Gesellschaft, Gemeinschaft und Demokratie wichtiger werden, als die postmaterialistischen Identitätsdiskurse in der jeweils aktuellsten korrekten Begrifflichkeit zu führen.

Braucht die politische und soziale Gemeinschaft für ihre resiliente Selbstbeschreibung also ein Identitätsnarrativ? Ein nationalistisch-chauvinistisches, wie es die Rechtspopulisten aller Länder zu evozieren suchen? Bestimmt nicht. Der Versuch, dieses zu schreiben, hat im vergangenen Jahrhundert nichts als eine Blutspur durch Europa gezogen. Ob dies im 21. Jahrhundert grundlegend anders sein kann, mag bezweifelt werden. Dolf Sternberger und später Jürgen Habermas haben nicht zuletzt deshalb dem „dicken“ ethnisch-nationalistischen Narrativ des völkischen Nationalismus das „dünne“ Identitätsangebot des Verfassungspatriotismus entgegengestellt. So elaboriert und demokratieaffin dieses Angebot auch sein mag, es erscheint zu intellektuell, um den Menschen einer Massengesellschaft ein krisenfestes Zusammengehörigkeitsgefühl zu vermitteln. Dieses Zugehörigkeitsgefühl ist aber die unverzichtbare Grundlage, die gestärkt werden kann durch eine offene Gesellschaft, in der faire Institutionen und Verfahren eine gerechte Verteilung von materiellen Gütern, ideellen Werten und gleichen Lebenschancen erlauben; nicht nur auf dem Papier, sondern auch in der Verfassungswirklichkeit. Dafür könnten die zwanziger Jahre dieses Jahrhunderts eine Art neuer „Sattelzeit“ (Koselleck) abgeben, wenn es gelingt, die klimapolitischen Transformationen mit dem notwendigen sozialen Lastenausgleich zu kombinieren. Die Krise und der Umbruch böten – zumindest theoretisch – auch Chancen für eine gesellschaftliche Transformation.

### 3 Resilienzfunktionen

Will ein demokratisches System seinen demokratischen Bestand sichern, muss es bestimmte Funktionen erfüllen. Drei solcher grundlegenden politischen Funktionen, die nicht zuletzt in Krisenzeiten über das Resilienzpotenzial einer Demokratie entscheiden, sind: *Zukunft verstehen, Probleme lösen, fair entscheiden*.

### 3.1 Zukunft verstehen

Zukunft verstehen und langfristig nach Zukunftserkenntnissen handeln, ist eine der Schwachstellen der Demokratie. Hier müssen sich das politische System und seine Entscheidungseliten den Erkenntnissen der Wissenschaften öffnen. Wie können aber die Wissenschaften helfen, diese Schwächen zu vermindern? Die zuständigen Wissenschaftsdisziplinen können auf Probleme in der Zukunft besser aufmerksam machen als die im Alltagsgeschäft befangene Politik. Der Klimawandel ist dafür ein herausragendes Beispiel. Auf seine zerstörerische Brisanz hat die Klimaforschung seit mindestens drei Jahrzehnten öffentlich verwiesen. In den offenen Gesellschaften haben die wissenschaftlichen Erkenntnisse, Mahnungen und Warnungen aber erst in der letzten Dekade einen breiten öffentlichen Resonanzraum gefunden. Die klassischen demokratischen Verstärker, wie soziale Bewegungen, NGOs, Verbände, öffentliche Diskurse, Gerichte und schließlich Parteien, haben diesen Resonanzraum ausgedehnt, sensibilisiert und gefüllt. Ein Problem ist dabei allerdings sichtbar geworden. Soziale Bewegungen, wie etwa Fridays for Future (FFF), haben ein naives und letztlich problematisches Verständnis von Wissenschaft(en) und ihrer Rolle in einer demokratischen Gesellschaft. *Follow the science* oder *Science has told us* suggerieren, die Wissenschaft gäbe es in einem eindeutigen Singular und diese diagnostiziere unmissverständlich nicht nur unisono das Problem, sondern schlage gleich auch die einzige richtigen Lösungswege mit wissenschaftlicher Autorität vor. Die wissenschaftliche Erkenntnis im Singular mag noch bei der allgemeinen Diagnose vorliegen, dass der Klimawandel von Menschen verursacht wurde. Wie aber die globale Erderwärmung am effektivsten gestoppt oder reduziert werden kann, da differenzieren sich die wissenschaftlichen Strategien (glücklicherweise) aus.

Die Strategiefrage zu effektiven und gesellschaftsverträglichen Lösungen ist freilich keine primär wissenschaftliche. Sie ist zutiefst politisch, weil je nach Policy-Entscheidung verschiedene Individuen, Gruppen, Schichten und Klassen gewinnen und verlieren werden. Gleich zu Beginn der gegenwärtig regierenden Ampelkoalition von SPD, FDP und Grünen wurde dieses Dilemma deutlich, als die Europäische Kommission und mit ihr Staaten wie Frankreich, die Niederlande, Finnland, Tschechien und weitere Länder Osteuropas, die friedliche Nutzung der Kernenergie als ein probates Mittel klimaneutraler Politik ansahen. Teile der deutschen Ampelkoalition, insbesondere die Grünen lehnen die Kernenergie jedoch strikt ab. An dem Beispiel zeigt sich, die zivile Nutzung der Kernenergie ist keine primär wissenschaftliche, sondern in der anschließenden Bewertung der wissenschaftlichen Erkenntnisse eine genuin politische Frage.

*Follow the science* ist ein problematischer Mythos. Welcher Wissenschaft soll die Politik folgen? Die Wissenschaften müssen der Politik ihr Wissen, ihre Pro-

blemdiagnosen zur Verfügung stellen. Schon bei der Strategie zur Problemlösung aber können sie nur unterschiedliche Wege mit ihren jeweiligen Risiken und Chancen modellieren. Die Klimaforschung kann nur über das Klima reden. Für die Einschätzung der mit der Klimapolitik verbundenen wirtschaftlichen, beschäftigungspolitischen oder sozialen Folgen hat sie keine Kompetenz. Darüber muss sie als Wissenschaft schweigen. Das ist letztinstanzlich eine Sache der Politik. Sie allein kann nach demokratischen Verfahren allgemeinverbindliche Entscheidungen treffen. Aber die Politik muss offen bleiben gegenüber den unterschiedlichen Quellen unabhängiger Forschung. Sie muss diese fördern, ohne sie beeinflussen zu wollen. Sie muss ebenfalls den Pluralismus wissenschaftlicher Erkenntnisse akzeptieren. Dies schließt keineswegs aus, dass sie sich im internen Diskurs und in der Entscheidung auf bestimmte Forschungsergebnisse besonders stützt. Wichtig ist dabei, dass eine Epistemisierung der Politik wie eine Politisierung der Wissenschaft vermieden wird. Was eine zukunftsorientierte Politik braucht, ist die stets offene „lose Kopplung“ (Luhmann 1984) der Teilsysteme „Wissenschaft“ und „Politik“. Wird die Kopplung zu eng und bilden sich Dominanzen der einen oder anderen Seite heraus, erodieren die jeweiligen Leistungspotenziale.

### 3.2 Probleme lösen

Nicht nur beim Erkennen von Problemen, sondern auch bei deren Lösung spielen die Wissenschaften und Experten eine wichtige Rolle. Herausragend waren in den letzten Jahren die Entwicklung wirkungsvoller Impfstoffe gegen das Coronavirus oder in der Klimapolitik die Entwicklung regenerativer, CO<sub>2</sub>-armer Energieproduktion.

Warum werden aber wissenschaftliche Erkenntnisse nicht einfach 1:1 umgesetzt, zum Beispiel in der Klimapolitik? Erstens liefern die Wissenschaften in der Regel Diagnosen, Modelle und Szenarien und keine Umsetzungsstrategien. Und wo sie es tun, überschreiten sie nicht selten die Grenze zwischen Wissenschaft und Politik. Zweitens ist die Politik, anders als die hochspezialisierte wissenschaftliche Forschung, notwendigerweise Generalist. So gibt es in der Migrationsfrage, der Pandemiebekämpfung und der Klimapolitik nicht nur ein politisches Problem, sondern bei der Problembehandlung müssen vielfältige Folgewirkungen eines Politikbereichs berücksichtigt werden, die auf Freiheitsrechte, Wirtschaftswachstum, den Arbeitsmarkt, Ungleichheit, Generationen- und Genderfragen abstrahlen. Die Vieldimensionalität und die bisweilen konfliktierenden Ziele müssen deshalb in ein mehrdimensionales Geflecht von Interessen, Werten, *trade-offs* und Kompromissen eingebunden werden. Forschung fokussiert meist nur auf ein Erkenntnisziel, Politik ist notwendigerweise vielzellig.

Gegenwärtig bringen Klimaaktivisten und engagierte Wissenschaftler (*science for future*) gerne die vermeintliche Eindeutigkeit der wissenschaftlichen Wahrheit gegen die Uneindeutigkeit politischer Kommunikation und die kompromissgebundene Entscheidungsfindung in Stellung. Dann werden – so die Kritik – bestenfalls „Klimapäckchen“ geschnürt und nicht die notwendigen Klimapakete gepackt. Staats- oder Politikversagen heißt das dann – wo die Wissenschaft doch schon den richtigen Weg gewiesen habe. Diese Art von Wissenschaftspopulismus, die sich so unfreiwillig prägnant in dem Imperativ *follow the science* findet, führt letztendlich zur Entmündigung demokratischer Politik. Determiniert die Wissenschaft Lösung und Lösungsweg, bleibt der Politik kaum autonomer Raum. Sie wird überflüssig. Das ist eine Form von technokratischem Populismus, der die Resilienz und Legitimität demokratischer Politik schwächt. An dieser Stelle ist noch einmal an Niklas Luhmann zu erinnern, der die jeweilig spezifischen Kommunikationscodes gesellschaftlicher Teilsysteme wie Wissenschaft, Wirtschaft und Politik herausgearbeitet hat. Nur wenn diese Codes nicht von außen gestört oder wechselseitig gar überformt werden, behalten sie ihre Leistungsfähigkeit. Das gilt für Wissenschaft wie Politik.

Allerdings hat die Demokratie ein besonderes Problem, wenn sie langfristige Reformen rational zu entscheiden und politisch effektiv umzusetzen hat. Man kann dieses Problem das Dilemma der Asynchronität von politischer Investition und Amortisation nennen. Die Demokratie hat kurze Wahlzyklen – häufig vier Jahre. Diese verlocken rationale, stimmenmaximierende Politikerinnen und Politiker nicht selten zu kurzfristigen Handlungsperspektiven, weil sie wiedergewählt werden wollen. Das zieht Probleme nach sich. Langfristige Reformen, wie die Klimapolitik, Renten oder Bildung, werden auch deshalb zu wenig angegangen, weil am Anfang hohe wirtschaftliche, soziale und politische Investitionen anfallen, die elektoralen Amortisationen dieser Investitionen aber möglicherweise erst in der nachfolgenden Legislaturperiode und dann noch vom politischen Gegner eingestrichen werden können. Den Klassiker dieser divergierenden Zeithorizonte lieferte in der jüngeren Vergangenheit die zweite rot-grüne Regierungskoalition unter Kanzler Gerhard Schröder (2002–2005). Die Umsetzung der Agenda 2010 und der Hartz-Reformen, wie nützlich sie auch immer für den wirtschaftlichen Aufschwung des Landes und die Gesamtgesellschaft waren, richteten vor allem im eigenen Lager diskursive und elektorale Flurschäden an. Sie führten letztendlich zur Wahlniederlage der SPD im Jahr 2005 und danach zu langfristigen Wähler- und Mitgliederneinbußen der Sozialdemokratie. Nutznießer waren die Unionsparteien, weil die neu gewonnenen Wachstums- und Beschäftigungsschübe nun auf ihr Regierungs konto einzahnten. Profitiert hatte auch Die Linke, die sich nach der Agenda 2010 als die einzige wahre linke Partei und Verteidigerin der sozialen Gerechtigkeit inszieren konnte.

Mit einem ähnlichen Asynchronitätsproblem von politischer Investition und ihrer elektoralen Amortisation könnte die derzeitige Ampelkoalition (seit 2021) in der Klimapolitik konfrontiert werden. Der Ausstieg aus den alten fossilen Energiequellen dürfte kurzfristig größere wirtschaftliche, soziale und politische Kosten produzieren, als regenerative Energieträger Gewinne in Produktion, Konsumption und Klima erwirtschaften können. Die Zeitspanne zwischen Investition und Amortisation würde sich dann sozial und politisch für die handelnde Regierung als kostspielig erweisen. Nur wenn die Ampelkoalition die anfallenden Kosten sozial fair verteilt und die Hoffnung und das Vertrauen auf klimapolitische Erfolge und eine nicht allzu ferne bessere Zukunft in weiten Teilen der Bevölkerung aufrechterhalten werden kann, wird sie nicht an den Wahlurnen bestraft werden. Gelingt ihr das nicht, wird die gesamte Demokratie in Deutschland darunter leiden. Dann wird das Vertrauen der Bürger in die Fähigkeit des demokratischen Systems Probleme zu lösen, in die Resilienz seiner Institutionen und die Glaubwürdigkeit der politischen Eliten weiter abnehmen.

### 3.3 Fair entscheiden

Resiliente demokratische Politik muss also fair entscheiden. Das kann im emphatischen Sinne über Rawls hinaus auch „gerecht“ heißen. Die Gleichwertigkeit anerkennungswürdiger Interessen aller Bürgerinnen und Bürger spielt dabei eine wichtige Rolle. Dies zu berücksichtigen, ist schon in Normalzeiten nicht einfach. In tiefen Krisen ist es besonders schwer. In großen Transformationen, die in der Regel wirtschaftliche, soziale, technologische und politische Umwälzungen beinhalten, kommt die bereits erwähnte Faustregel zum Tragen, dass es besonders die unteren Schichten bzw. die untere Einkommenshälfte sind, die die größte Bürde zu tragen haben. Chancen und Risiken in Krisen sind auch in (kapitalistischen) Demokratien hochgradig ungleich verteilt. Das mag den sozial privilegierten Aktivistinnen von FFF nicht gegenwärtig sein. Aber demokratische Entscheidungen dürfen eben nicht nur den spezifischen Sichtweisen eindimensionaler sozialer Bewegungen oder einer einzigen wissenschaftlichen Disziplin folgen. Was deren interne Stärke ist, kann der demokratischen Politik Schwäche sein. Wissenschaft, soziale Bewegungen oder demokratische Politik besitzen eine je eigene Logik. Diese spezifischen Logiken machen ihre jeweilige Leistungsstärke aus. Diese und faire Entscheidungsergebnisse muss eine resiliente demokratische Politik garantieren. Gerade darin sind liberaldemokratische Regime den anderen politischen Regimen in der Regel überlegen. Der Liberalismus garantiert Offenheit und Pluralismus, die demokratischen Verfahren ermöglichen den Druck der Bürgerinnen und Bürger auf die Entschei-

dungsprozeduren. Faire Verfahren und faire Verfahrensergebnisse sind unverzichtbare Bestandteile zur Stärkung demokratischer Resilienz.

## 4 Formen der Resilienz

Den *Funktionen* demokratischer Resilienz sollen deren unterschiedlichen *Formen* an die Seite gestellt werden. Formen heißt, wie reagieren demokratische Systeme, wenn sie wie in den zwanziger Jahren dieses Jahrhunderts exogenen Schocks und internem Stress ausgesetzt sind. Ich habe in Anlehnung an die vorhandene Literatur zur Thematik in meinem Mehrebenenmodell demokratischer Resilienz drei Formen (Eigenschaften) vorgeschlagen: widerstehen, reagieren und wiederherstellen (s. Abb. 1). Die drei Begriffe suggerieren eine Zeitleinie. Trifft der Stress auf ein demokratisches System, seine Institutionen und Akteure, reagieren Letztere häufig mit Widerstand. Sie mobilisieren dabei Resilienzpotenziale, die bisweilen in demokratischen Institutionen eingebaut sind. So kann etwa die Justiz auf die Ausdehnung exekutiver Macht reagieren. Demokratische Parteien können eine *conventio ad excludendum* vereinbaren, die wie in Deutschland die rechtspopulistische AfD von allen Regierungskoalitionen und politischen Koalitionen ausschließt. Verbote gegen politische Organisationen können von den dafür autorisierten Institutionen (Exekutive, Legislative, Judikative) ausgesprochen werden. Die Zivilgesellschaft kann Gegendemonstrationen und Rockkonzerte „gegen Rechts“ organisieren. In der Bundesrepublik Deutschland werden gegen antidemokratische Anfeindungen gerne Verbote verlangt, oder es wird nach Observierung durch den Verfassungsschutz gerufen. Erstaunlicherweise werden solche Maßnahmen gegenwärtig häufig von Linken und Grünen gefordert, deren Altvorderen in den 1970er Jahren selbst vom Verfassungsschutz beobachtet oder von „Berufsverboten“ betroffen waren. Damals haben dies konservative Kreise mit zeitweiliger Zustimmung der SPD (Ministerpräsidenten-Erlass) betrieben. Je mehr aber Beobachtungen durch den Verfassungsschutz und Verbote als Maßnahmen in den Vordergrund rücken, umso mehr läuft eine demokratische Ordnung Gefahr, illiberale Tendenzen zu befördern, die ihrerseits Stress in der liberalen Textur demokratischer Gesellschaften verursachen. Die „wehrhafte Demokratie“, die der Soziologe Karl Mannheim in den 1930er Jahren vor allem in der Zivilgesellschaft verorten wollte, wird heute von der Linken gegen die Rechte eher in einer staatsfixierten „Beobachtungs- und Verbotskultur“ gesehen.

Sind die Widerstandspotenziale zu wenig wirkungsvoll oder aufgebraucht, verstärken sich die Mühen einer *Anpassung* von Routinen, Verfahren und Institutionen als zweiter Resilienzform. Dies ließ sich besonders gut während der Coronakrise in Deutschland beobachten. Das Verhalten der Bürgerinnen und Bürger

wurde hauptsächlich zu Beginn der Krise einem strikten Reglement unterworfen. Dafür mussten zeitweise Grund- und Freiheitsrechte außer Kraft gesetzt werden. Gleichzeitig wurde das Infektionsschutz-Gesetz in Rekordzeit novelliert. Aber nicht nur Gesetze wurden verändert, sondern auch informelle Formen des Regierens bemüht. Die sogenannte Ministerpräsidenten-Konferenz ist dafür das bekannteste Beispiel. Dies war die Stunde der Exekutive und der Selbstbeschränkung der Legislative. Das soll hier nicht bewertet, sondern nur beschrieben werden. Es zeigt aber die raschen und tiefgreifenden Anpassungsreaktionen der politischen Akteure, die mehrheitlich die gesetzliche Impfpflicht im Bundestag im Frühjahr 2022 scheitern ließen. Nach den Monaten überschließender Exekutivlastigkeit, zeigte sich die wieder erwachte liberale Resilienz des parlamentarischen Systems. Die dramatische Phase der Pandemie war vorbei. Mit ihr endeten auch die restriktiven Einschränkungen demokratischer Freiheitsrechte. Man kann dies bei aller Kritik an den einzelnen Maßnahmen auch als ein Beispiel demokratisch-parlamentarischer Resilienz gegenüber einem fortsetzungsbereiten Paternalismus in Teilen der Exekutive auf Kosten von Grundrechten bezeichnen.

Nach dem Widerstehen und Anpassen ist das Wiederherstellen die dritte Form demokratischer Resilienz. Diese bedeutet, krisenbedingte Beschädigungen oder Einschränkungen der Demokratie wieder zu beheben und den institutionellen wie prozeduralen Status quo ante wiederherzustellen. Denn selbst wenn Einschränkungen demokratischer Rechte in dramatischen Krisen gerechtfertigt oder verfassungsgemäß sein können, geht es nach Ende der Krise darum, rechtsstaatliche Prinzipien und die demokratische Kultur einer Gesellschaft wieder in Geltung zu setzen. Deutschland nach dem Ende der Coronakrise steht hier als weitgehend positives Beispiel. Allerdings kann eine Wiederherstellung demokratischer Rechte auch durch neue demokratische Institutionen und Akteure geschehen. Unverzichtbare Bedingung dafür ist, dass diese in demokratischen und verfassungskonformen Verfahren etabliert wurden. Es ist eine besondere Form demokratischer Resilienz, wenn sich solch neue Verfahren den veränderten Handlungsbedingungen „anpassen“ und den essenziellen Prinzipien der Demokratie weiter und vielleicht sogar besser Geltung verschaffen. Möglicherweise ist dies die voraussetzungsvollste der drei Formen demokratischer Resilienz. Wir beobachten das in den USA nach Donald Trump und in Brasilien nach Jair Bolsonaro, wenngleich der Prozess in beiden Ländern alles andere als abgeschlossen ist. Die defekten Demokratien Polens und Ungarns stehen noch vor einem solchen liberaldemokratischen Neuanfang.

Trotz der außerordentlichen Konjunktur des Begriffs demokratische Resilienz darf abschließend die Frage gestellt werden: Was ist neu an dem Begriff? Wissenschaftliche Begriffe, die rasch in den modischen Alltagsgebrauch einwandern, verlieren häufig ihre Konturen und analytische Tauglichkeit. Was erlaubt der Be-

griff an neuen Einsichten in der Erforschung politischer Regimedynamiken? Was erklärt demokratische Resilienz besser als die Begriffe oder Konzepte „demokratische Stabilität“ oder „demokratische Konsolidierung“? Gerade das Konzept der demokratischen Konsolidierung besitzt ebenfalls einen analytischen Doppelcharakter: Es erlaubt differenzierte Beschreibungen des Status quo, wie es Erklärungen für den Prozess der Konsolidierung einer Demokratie über die Zeit hinweg ermöglicht. Auch in einem solchen Prozess lassen sich Funktionen, Institutionen und Akteure in ihren jeweiligen Interdependenzen dechiffrieren (Merkel 1998). Letztendlich sehe ich zwei neue Aspekte eines wissenschaftlichen Mehrwerts. Der erste birgt durchaus Spuren der Banalität in sich. „Demokratische Resilienz“ als Begriff ist hier und jetzt anschlussfähiger an die einschlägigen Diskurse. Begriff und Konzept der demokratischen Konsolidierung tragen den Staub vergangener Debatten. Sie erinnern stärker an den demokratischen Aufbruch nach 1989 als an den schleichenden Niedergang demokratischer Standards heute. Insofern hat der Begriffswechsel wegen seiner Diskurs-Anschlussfähigkeit schon per se seinen eigenen diagnostischen Wert. Aber es gibt noch einen zweiten Aspekt. Demokratische Resilienz betont mehr die Widerstandspotenziale demokratischer Systeme. Sie fokussiert stärker auf variationsoffene Funktionen als auf statische Strukturen. Das ist nicht wenig in Zeiten multipler Krisen. Aber es ist auch typisch für diese. Es geht der Demokratieforschung heute nicht so sehr um die Demokratisierung der Demokratie wie noch dreißig Jahre zuvor, sondern um deren Verteidigung. Vielleicht ist dies der begriffliche Beweis, dass zwar nicht unbedingt „die“ Demokratie per se in der Krise steckt, aber viele real existierende Demokratien von einer Erosion ihrer liberaldemokratischen Standards betroffen sind.

## Literatur

- Bröckling, Ulrich. 2017. „Resilienz. Über einen Schlüsselbegriff des 21. Jahrhunderts“. *Soziopolis: Gesellschaft beobachten*. Zuletzt abgerufen am 22. Juni 2023. <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/80731>.
- Diermeier, Matthias und Judith Niehues. 2021. „Demokratische Resilienz in Deutschland?“ *Vierteljahrshefte zur empirischen Wirtschaftsforschung* 48 (IW-Trends 3/2021): 89–112.
- Habermas, Jürgen. 1973. *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Lührmann, Anna und Wolfgang Merkel, Hrsg. 2023. *Resilience of Democracy. Responses to Illiberal and Authoritarian Challenges*. London/New York: Routledge.
- Luhmann, Niklas. 1984. *Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen?* Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Merkel, Wolfgang. 1998. „The Consolidation of Post-Autocratic Democracies: A Multi-Level Model“. *Democratization* 5 (3): 33–67.
- Merkel, Wolfgang. 2023. *Im Zwielicht. Zerbrechlichkeit und Resilienz der Demokratie im 21. Jahrhundert*. Frankfurt am Main: Campus.

- Merkel, Wolfgang, Hrsg. 2015. *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*. Wiesbaden: Springer VS.
- Rawls, John. 1975. *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Scharpf, Fritz. 2000. *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung: Games Real Actors Play*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schuppert, Gunnar Folke. 2021. „Wie resilient ist unsere ‚Politische Kultur‘?“ *Der Staat* 60 (3): 473–493.
- Svolik, Milan, Johanna Lutz, Filip Milacic und Elena Avramovska. 2023. „In Europe, Democracy Erodes from the Right“. *Journal of Democracy* 34 (1): 5–20.
- Tocqueville, Alexis de. 1987 [1835]. *Über die Demokratie in Amerika*. Zürich: Manesse.
- Zürn, Michael. 1998. *Regieren jenseits des Nationalstaats*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Mattias Kumm

# „Making the World Safe for Democracy“

Einige Beobachtungen zum Verhältnis von Internationaler Rechtsordnung, Demokratie und globaler Sicherheit

**Abstract:** The article analyzes how in WWII the Roosevelt administration conceived of and structured the new world order they were building to „make the world safe for democracy“. It then goes on to analyze how in its current form that order fails in this task. The current international legal order fosters and enables great power competition by structurally failing to provide mechanisms for holding accountable great powers when they illegally use force. Such structural lack of accountability lies at the heart of dynamics of resentment driven establishment of counter-power by other states. This in turn leads to militarized great power competition with great risks of major wars. Reforms aimed at holding great powers legally accountable are not only compatible with democracy, they are the precondition for successfully institutionalizing a system of international law that may actually succeed in making the world safe for democracy.

Während der gegenwärtige Ukrainekrieg keinerlei ernsthafte Diskussion um eine grundlegende Reform der internationalen Ordnung hervorgebracht hat, war in der Geschichte des 20. Jahrhunderts der Eintritt der Vereinigten Staaten in den Ersten und Zweiten Weltkrieg jeweils Anlass für den Versuch, die internationale Rechtsordnung maßgeblich zu reformieren. Dahinter stand die Einsicht, dass große Kriege weder unvermeidbar sind noch jeweils nur als das Ergebnis kontingenter personaler oder geostrategischer Machtkonstellationen oder ideologischer Ausrichtungen begriffen werden können. Kriege werden auch durch die Struktur der internationalen Ordnung und die jeweils geltenden Normen ermöglicht. Eine Ordnung, die nur auf einem Gleichgewicht ansonsten ungebundener unabhängiger Mächte beruht, wird Frieden nicht dauerhaft gewährleisten können. Umgekehrt kann eine angemessen strukturierte internationale Rechtsordnung Kriege strukturell verhindern oder höchst unwahrscheinlich machen.

Die Idee sowohl beim Eintritt der Vereinigten Staaten in den Ersten Weltkrieg 1917 als auch beim Eintritt in den Zweiten Weltkrieg 1941 war es, die strukturell-rechtlichen Bedingungen internationaler Ordnung so zu verändern, dass in Zukunft die Möglichkeit großer Kriege ausgeschlossen sein würde (1). Dabei sollten grundlegende Ideen und Prinzipien aus der Welt liberal-demokratischer Verfassungsstaatlichkeit auch für die Konstitution einer rechtlich konstituierten globalen

Ordnung von Bedeutung sein. Oder anders formuliert: Die konstitutiven Prinzipien des liberal-demokratischen Verfassungsstaats sind auch konstitutiv für eine diese Staaten einbettende, entsprechend strukturierte internationale Rechtsordnung (2). Problematisch für die bestehende Ordnung, so wie sie sich entwickelt hat, ist deren strukturelle Unzulänglichkeit im Bereich Sicherheitsgewährleistung, Gewaltanwendung und Krieg und Frieden. Hier können die maßgeblichen Großmächte effektiv nicht für illegale Gewaltanwendung von der Rechtsordnung zur Rechenschaft gezogen werden, und stehen zunehmend in einem durch Recht nicht weiter geregelten militärisch fokussierten Machtwettbewerb, in dem unipolare und multipolare Ordnungsvorstellungen konkurrieren (3). Um sich einer solchen potenziell desaströsen Dynamik zu entziehen, ist es von entscheidender Bedeutung, den Versuch der Konstitutionalisierung der internationalen Ordnung auch in diesem Bereich wieder aufzugreifen und voranzutreiben (4). Ein solches Projekt der Stärkung supranationaler Institutionen ist zwar unter den gegebenen politischen Umständen herausfordernd, aber nicht utopisch. Zudem steht es nicht in einem Spannungsverhältnis zu demokratischer Selbstbestimmung. Im Gegenteil: Erst eine solche Ordnung würde demokratischen Geboten gerecht werden und die Welt sicher für Demokratie machen (5).

## **1 „Making the World Safe for Democracy“: Von Woodrow Wilson zu Franklin Delano Roosevelt**

Als die USA im April 1917 in den Ersten Weltkrieg eintraten, taten sie es mit dem von Präsident Woodrow Wilson proklamierten Ziel, „die Welt sicher für Demokratien zu machen“. Dazu gehörte nicht nur, der „Entente“ mit demokratischen Ländern wie England und Frankreich im Kampf gegen die Mittelmächte beizustehen. Der Krieg müsse eine Transformation der internationalen Beziehungen mit sich bringen, an dessen Ende eine neue Friedensordnung stünde, die auf klare Prinzipien gegründet und durch internationale Institutionen operational gemacht werde, und so in der Lage sein würde, dauerhaft und zuverlässig den Frieden zu gewährleisten. Konkret verkündete Wilson im Januar 1918 einen 14-Punkte-Plan, auf dessen Grundlage Friedensverhandlungen stattfinden könnten. Neben dem Prinzip des Selbstbestimmungsrechts der Völker, das allgemein die Grundlage zur Lösung territorialer Ansprüche bilden sollte, sollte u.a. auch ein Völkerbund geschaffen werden, innerhalb dessen Staaten potenzielle Konflikte diplomatisch lösen und gemeinsam Entscheidungen fällen sollten. Wilsons Einfluss in Paris nach dem Ende der kriegerischen Auseinandersetzung war jedoch aus verschiedenen Gründen geschwächt. Das im Versailler Vertrag kodifizierte Ergebnis stellte weder eine konsequente

Implementation des Prinzips der Selbstbestimmung zwischen den Kriegsparteien (und erst recht nicht zwischen den Kolonialmächten und ihren Kolonien) dar, noch gelang es Wilson innenpolitisch im amerikanischen Kongress, die notwendigen Mehrheiten für den Beitritt zum Völkerbund zu organisieren. Das alte internationale Recht als „Jus Publicum Europaeum“ mit der Idee eines Gleichgewichts der Mächte im Binnenverhältnis europäischer Nationen und von kolonialem Wettbewerb im Verhältnis zum Rest der Welt überlebte den Ersten Weltkrieg nicht. Aber die Geburt einer neuen Ordnung internationalen Rechts sollte nicht gelingen. Der Versailler Vertrag und die mit ihm versuchte Begründung einer neuen Ordnung erwies sich trotz einiger vielversprechender Innovationen im Detail als wenig mehr als ein glorifizierter Waffenstillstand, ein Interregnum, das nur 20 Jahre hielt, bevor mit dem deutschen Angriff auf Polen am 1. September 1939 in Europa der Zweite Weltkrieg begann.

Von erheblich größerer historischer Wirksamkeit und Bedeutung war das Projekt Roosevelts, eine neue Weltordnung nach dem Zweiten Weltkrieg zu schaffen. Der Beginn der öffentlichen Kampagne für eine solche neue Ordnung erfolgte, zeitgleich mit dem Versuch, das amerikanische Publikum für den Eintritt der Vereinigten Staaten in den Krieg zu gewinnen, in Roosevelts berühmten „Four Freedoms“-Rede vor dem Kongress im Januar 1941.<sup>1</sup> Das Einschwören des amerikanischen Volks auf Krieg und Verzicht ging einher mit der Artikulation der Grundidee einer neuen Weltordnung als Kriegsziel. Diese würde sich auf der universalen Anerkennung von vier Grundfreiheiten gründen: Die zwei klassischen negativen Freiheiten aus dem ersten Verfassungszusatz der US-Verfassung, Religionsfreiheit und Meinungsfreiheit, wurden ergänzt durch die Freiheit von Not (Freedom from Want) und die Freiheit von Angst (Freedom from Fear). Diese Grundideen sollten auf internationaler Ebene durch Schaffung einer entsprechenden Menschenrechtsordnung, Wirtschaftsordnung und Sicherheitsordnung angemessen institutionalisiert werden. Roosevelt beauftragte knapp zwei Wochen nach Kriegseintritt eine Planungskommission im State Department, die Vorschläge zur institutionellen Struktur der Nachkriegsordnung vornehmen sollte. In einem kriegsbegleitenden Prozess, der an die Atlantik Charta anknüpfte und über Bretton Woods bis nach San Francisco führte, wurde Schritt für Schritt die institutionelle Struktur der Nachkriegsordnung ausgehandelt. Als am 2. September 1945 auch im Pazifik der Krieg mit der japanischen Kapitulation endete, lag die UN-Charta schon seit mehreren Monaten zur Ratifikation vor und trat wenig später am 24. Oktober 1945 in Kraft.

---

<sup>1</sup> Die Rede wurde am 6. Januar 1941 als State of the Union Address vor beiden Häusern des Kongresses gehalten.

## 2 Ein konstitutionalistischer Neuanfang: Drei Grundpfeiler der globalen Nachkriegsordnung

Das Roosevelt'sche Projekt lässt sich als Versuch rekonstruieren, eine globale Ordnung zu konstitutionalisieren, die auf drei Ideen ruhte, die jeweils nach angemessener Institutionalisierung verlangten.

### 2.1 Neuorientierung von Staatlichkeit: Externe und interne Selbstbestimmung

Die erste Kernidee war, dass die interne Struktur des Staates relevant für die Schaffung eines stabilen friedlichen internationalen Systems sei. Ein imperialer, über Kolonien herrschender Staat, der intern die Menschenrechte seiner Bürger verletzt, so lautete die Argumentation, wird auch eher geneigt sein, die Rechte anderer Staaten mit Gewalt zu verletzen. Während im klassischen Völkerrecht ein Staat lediglich durch die drei Kernelemente Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt formal als gültige territorial gebundene Machtform bestimmt wurde, wurde mit der Einführung des allgemeinen *Prinzips der Selbstbestimmung* in der UN-Charta die Struktur von Staatlichkeit in zweifacher Hinsicht normativ-rechtsförmigen Anforderungen ausgesetzt: Zum einen wurden externe Kolonialisierung und Kolonien diskreditiert, was folgerichtig zu einem sich global entfaltenden Prozess der Dekolonialisierung in der Nachkriegszeit und zu einem allmählichen Ende des klassischen europäischen Imperialismus führte.<sup>2</sup> Zum anderen wurde die staatliche Gewalt intern normativ an Menschenrechte gebunden.<sup>3</sup> Der Zweck des Staates sollte

---

2 Aus dem Prinzip der Selbstbestimmung wurde spätestens bis zur GA Res. 1514 XV (1960) ein *Recht* auf Selbstbestimmung. Dagegen blieben die in der UN-Charta auch vorgesehenen Vorschriften über eine internationale Treuhandschaft der Kolonien (Art. 75–91 UN-Charta) weitgehend Makulatur, auch wenn sie sich erst 1994 vollkommen erledigt haben sollten. Die geltend gemachten Ansprüche auf Selbstbestimmung in der Nachkriegszeit und die Delegitimierung der kolonialen Fremdherrschaft ließ solche Bevormundung, auch wenn sie unter internationalem Vorzeichen erfolgen sollte, effektiv nicht mehr zu.

3 Während die UN-Charta in der Präambel UN-Charta und in den Artikeln 59 und 60 UN-Charta nur sehr allgemein von Menschenrechten redete, wurden diese durch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (A/Res/217 A(III) GV vom 10. Dezember 1948) und dann den großen Kodifikationen des Internationalen Paktes für Bürgerliche und Politische Rechte (IPBPR, der im März 1976 in Kraft trat) und den Internationalen Pakt für Kulturelle, Wirtschaftliche und Soziale Rechte (IPKWSR, der am 3. Januar 1976 in Kraft trat), sowie weitere spezifische Rechte betreffende Konventionen, konkretisiert.

nunmehr sein, Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu realisieren. Die Ausrichtung auf Menschenrechte sollte die Selbstbestimmungspraxis der sich in Staaten organisierenden Völker anleiten. Mehr noch, mit der Ausarbeitung von Menschenrechtskatalogen im internationalen Recht wurde deutlich, dass die Gewährleistungen von Meinungs- und Versammlungsfreiheit im Zusammenhang mit der Forderung nach regelmäßig durchzuführenden allgemeinen und freien Wahlen sowie der Garantie eines effektiven Rechtsschutzes im Wesentlichen die Institutionalisierung liberal-demokratischer Verfassungsstaaten verlangt.<sup>4</sup> Damit knüpft das internationale Recht implizit an Immanuel Kants Forderung an, dass im Interesse eines ewigen, d.h. nicht nur vorübergehenden, auf einer Machtbalance beruhenden Friedens, Staaten „Republiken“ (gemeint war in heutiger Sprache: liberale Demokratien) sein müssten. Heute hat in den Politikwissenschaften die „democratic peace thesis“ weitgehend Anerkennung gefunden: Liberale Demokratien führen tatsächlich keine Kriege gegeneinander.<sup>5</sup> Es war nur konsequent, wenn die Vereinigten Staaten als Besatzungsmacht darauf hinwirkten, dass sich die früheren Feindstaaten Deutschland (jedenfalls in den Westgebieten) und Japan als liberale Demokratien neu konstituierten.

Die Tatsache, dass Normen des Menschenrechtsschutzes – bis hin zum Gebot liberal-demokratische Verfassungsstaaten zu errichten – völkerrechtlich verbindlich für Staaten sind, heißt aber nicht, dass diese Normen von mächtigen Staaten mit Gewalt gegen andere Staaten durchgesetzt werden dürfen. In der Gegenwart kann sich zwar die Biden-Administration auf der Seite des Völkerrechts wähnen, wenn sie allgemein von einem Kampf („struggle“) zwischen demokratischen und autoritären Staaten spricht. Das Völkerrecht verlangt, dass Staaten liberale Demokratien sein sollen. Aber das Völkerrecht schließt grundsätzlich Gewalt als Mittel zur unilateralen Durchsetzung internationalrechtlicher Ansprüche aus. Das gilt auch für Ansprüche, die auf die Durchsetzung von Demokratie und Menschenrechten ausgerichtet sind. Die vielen im Kalten Krieg und in der Zeit nach dem 11. September von den USA initiierten und mit Hilfe von Geheimdiensten durchgeführten Regime-Change-Operationen sind genauso völkerrechtswidrig wie die öffentlich propagierten militärischen Feldzüge mit dem Ziel, ein tyrannisches Regime zu beseitigen und Demokratie sowie Menschenrechtsschutz zu befördern. Ein prinzipiell völkerstrafrechtlich verbotener und strafbarer Angriffskrieg bleibt ein solcher, auch wenn er im Namen der Demokratie und Menschenrechte geführt wird. Der Kampf der Demokratien gegen Autokratien darf nur dann die Form militärischer Gewalt

---

4 Zur Diskussion siehe Franck (1992). Kritisch aus rechtspolitischen Gründen siehe Marks (2003).

5 In der modernen politikwissenschaftlichen Diskussion siehe Doyle (1983). Die Literatur zu begrifflichen Fragen, empirischen Methodologien, kausalen Mechanismen und Implikationen ist kaum zu überblicken. Eine Bibliografie bietet Rummel (2023).

annehmen, wenn es, wie im Krieg zwischen der Ukraine und Russland, darum geht, dass ein rechtswidrig angegriffenes Land sein Recht auf Selbstverteidigung ausübt, um den Angriff abzuwehren. Die rechtlich relevante Unterscheidung in diesem Zusammenhang ist dann aber nicht die zwischen autoritärem und demokratischem Staat, sondern die zwischen rechtswidrig angreifendem und sich selbst gegen einen solchen Angriff verteidigenden Staat. Eine Demokratie zu sein oder im Interesse der Verbreitung von Demokratie zu handeln, verschafft keine Privilegien hinsichtlich des Verbots der Gewaltanwendung und schließt auch nicht das Selbstverteidigungsrecht eines rechtswidrig angegriffenen autokratischen Staates aus.

## 2.2 Schaffung einer global integrierten Wirtschaftsordnung

Die Schaffung einer global integrierten Weltwirtschaftsordnung war der zweite Pfeiler der von Roosevelt initiierten neuen Weltordnung. Ein wesentlicher Grund für die Errichtung einer integrierten Weltwirtschaft war sicherheitspolitisch. Eine globale Ordnung, in der „freedom from fear“ realisiert sein würde, müsste eine wirtschaftlich interdependente verflochtene Welt sein. Roosevelt war der Überzeugung, dass Konflikte in einer Welt, in denen Handel vorzugsweise innerhalb imperial aufgeteilter Großräume stattfindet, schwieriger friedlich zu lösen seien, als in einer global integrierten interdependenten Wirtschaftsordnung. Eine interdependente Weltwirtschaft sollte dafür Sorge tragen, dass eventuell aufkommende Konflikte zwischen maßgebenden Mächten seltener „zero sum“ sein würden, sondern strukturell friedliche „Win-win“-Lösungen bieten würden. Eine Welt, bestehend aus regional abgeschotteten oder nach Allianzen strukturierten Wirtschaftsräumen, ist eine Welt, in der aufkommende Interessenkonflikte mit größerer Wahrscheinlichkeit eine „Zero-sum“-Struktur aufweisen und damit Interessenkonflikte eskalationsträchtiger werden und die Ordnung instabiler wird.

In dieser Hinsicht sind eine ganze Reihe von gegenwärtige Entwicklungstendenzen besorgniserregend: Die WTO wird zunehmend an den Rand gedrängt<sup>6</sup> und neue Großprojekte wie die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) sowie die Transpazifische Partnerschaft (TPP) kommen nicht voran, während gleichzeitig ein „decoupling“ zwischen den USA und China sowie zwischen Russland und Europa zu beobachten ist, zusammen mit einem allgemeinen Trend zum Aufbau von Wertschöpfungs- und Handelsketten im Rahmen bestehender

---

<sup>6</sup> Die 2001 eröffnete WTO-Doha-Verhandlungsgruppe liegt seit Jahren auf Eis. Zudem können Konflikte unter der WHO zurzeit nicht vor den dafür vorgesehenen Schiedsgerichten beim DSB Appellate Body ausgetragen werden, da die Berufung von Schiedsrichtern von den USA blockiert wird.

Allianzen („friend sourcing“). Natürlich ist es ein Gebot politischer Klugheit, Sorge dafür zu tragen, dass ein demokratischer Staat nicht von einem autoritären Staat hinsichtlich lebenswichtiger Güter in Abhängigkeit gerät und er entsprechend darauf hinwirkt, dass die notwendige Infrastruktur und andere Voraussetzungen für eine Diversifikation von Lieferketten bestehen. Es ist zudem plausibel, einen Staat, der dabei ist, einen massiven Angriffskrieg gegen einen benachbarten Staat zu führen, solange die feindlichen Handlungen andauern, wirtschaftlich zu sanktionieren, sofern das eine effektive Maßnahme ist, um ihn zu schwächen. Es ist aber etwas anderes, Handelspolitik allgemein an anspruchsvollen moralischen Kriterien auszurichten und andere Staaten prinzipiell auszugrenzen oder massiv zu benachteilen. Eine solche Politik ist nicht nur unklug, weil sie autoritäre Staaten, die ansonsten unter Umständen recht unterschiedliche Interessen haben, in eine Allianz gegen Demokratien treibt. Sie ist auch strukturell ein Rezept, das den Frieden unterminiert und Konflikte zu verschärfen droht. Schließlich scheitert sie häufig auch aus praktischen Gründen und gibt typischerweise Anlass zu allerlei Hypokrisien (mittelfristig kein Gas oder Öl aus Russland, aber bitte mehr Gas und Öl aus Saudi-Arabien, den Emiraten oder Venezuela).

Natürlich standen bei der Schaffung einer neuen Weltwirtschaftsordnung nicht nur sicherheitspolitische Gründe im Vordergrund. Die Institutionalisierung eines rechtlichen Rahmens für einen relativ offenen Welthandel wurde auch deswegen verfolgt, weil Roosevelt glaubte, dass eine solche internationale Arbeitsteilung, eine begünstigende Weltwirtschaftsstruktur allgemein für Wachstums und Wohlstand förderlich sei und somit dazu beitrage, „freedom from want“ zu realisieren. Zudem war es auch im amerikanischen Interesse, in der Nachkriegszeit Absatzmärkte für in den USA produzierte Güter zu schaffen. Darüber hinaus gab es damals nicht die Erwartung, dass Handel und Wohlstandsförderung notwendigerweise zu Demokratisierungen führen würde. Diese Ideen wurden erst später einflussreich, um in der jüngeren Gegenwart nicht nur wegen Russland, sondern auch angesichts der Entwicklung Chinas wieder an Plausibilität zu verlieren.

## 2.3 Das allgemeine Gewaltverbot und das System kollektiver Sicherheit

Als dritter Grundpfeiler globaler Ordnung sollte das System kollektiver Sicherheit dienen. Ziel eines solchen Systems sollte es letztlich sein, größere Krieg zu vermeiden und Gewaltausübung allgemein rechtlich zu binden. Dieses System sollte langfristig aus vier Kernkomponenten bestehen.

Die erste Komponente und das normative Fundament der neuen Ordnung war das allgemeine Gewaltverbot, das in Art. 2 IV der UN-Charta kodifiziert wurde. Das

Gewaltverbot sollte nicht nur imperiale Eroberungskriege ausschließen. Es sollte allgemein nicht mehr möglich sein, durch die Behauptung, die andere Seite würde ihre rechtlichen Verpflichtungen nicht einhalten, Rechtsdurchsetzung mit Gewalt zu verfolgen. Gewalt ist grundsätzlich nur im Falle der Selbstverteidigung gegen einen gegenwärtigen rechtswidrigen Angriff erlaubt oder wenn der UN-Sicherheitsrat selbst solche Maßnahmen anordnet oder autorisiert.

Dies ist der rechtliche Rahmen, der es erlaubt, die russische militärische Invasion der Ukraine ohne Weiteres als rechtswidrigen Akt zu verdammen, während die Ukraine sich auf ein Selbstverteidigungsrecht berufen kann. Im Übrigen sind alle Staaten befugt (aber nicht verpflichtet), auf Verlangen der Ukraine nicht nur (leichte und schwere) Waffen zu liefern, sondern auch militärisch auf der ukrainischen Seite gegen Russland zu intervenieren. Auch nicht angegriffene Staaten haben das Recht, dem angegriffenen Staat beiseitezustehen und sich gegen den rechtswidrigen Angriff in Ausübung eines kollektiven Selbstverteidigungsrechts zu wehren. Sofern es zurzeit die Position der USA und der NATO ist, nicht direkt militärisch auf der Seite der Ukraine zu kämpfen, ist das kein Gebot des Völkerrechts.

Aber das rechtlich normierte Gewaltverbot allein reicht nicht aus. Die Erfahrung der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg hatte gezeigt, dass ein Verbot des Krieges allein wenig dazu beiträgt, Krieg tatsächlich zum Verschwinden zu bringen. Der Kellogg-Briand-Pakt von 1928, der Krieg verbot, wurde von allen maßgeblichen Mächten der Zwischenkriegszeit unterschrieben und doch befanden sich alle diese Mächte 15 Jahre später wieder im bis dahin größten Krieg der Weltgeschichte gegeneinander. Deswegen sollte es als zweiten Pfeiler des Systems kollektiver Sicherheit eine globale politische Instanz geben, die im Falle einer Gefahr für den Frieden oder eines Akts der Aggression durch qualifizierte Mehrheit rechtsverbindlich entscheiden können sollte, wie die internationale Gemeinschaft darauf reagiert. Es entstand der UN-Sicherheitsrat, dessen heute 15 Mitglieder, mit qualifizierter Mehrheit (9 von 15 Mitgliedern), verbindlich für alle Mitglieder der Vereinten Nation entscheiden können, wie auf solche Situationen zu reagieren ist. Dabei ist allerdings von zentraler Bedeutung, dass die fünf permanenten UN-Sicherheitsratsmitglieder (die P5), die USA, China, Russland, Großbritannien und Frankreich, ein Vetorecht haben. Gegen ihren Willen kann der UN-Sicherheitsrat keine inhaltlichen Maßnahmen zur Regelung des internationalen Friedens und der Sicherheit treffen. Obwohl Roosevelt selbst offen war für die Idee eines Sicherheitsrates, in dem kein Staat ein Veto hätte, hielt er das Vetorecht letztlich für notwendig, um die Zustimmung Stalins und auch des US-Senats, sicherzustellen. Da Russland als Rechtsnachfolger der UdSSR im Sicherheitsrat über ein Veto verfügt, spielte der UN-Sicherheitsrat wie schon in den Kernkonflikten des Kalten Krieges auch im Ukrainekrieg nur als Schauplatz diplomatischer Konfrontationen eine Rolle. Zwar kann die Generalversammlung einen aktiven politischen Part über-

nehmen, wenn der UN-Sicherheitsrat seiner Funktion wegen der Ausübung eines Vetorechts nicht gerecht wird. So verurteilte die Generalversammlung die Invasion Russlands in einer Resolution vom 2. März 2022 mit 141 zu 5 Stimmen, bei 36 Enthaltungen (Resolution GV A/RES/ES-11/1). Aber Resolutionen der Generalversammlung sind nicht rechtsverbindlich, sodass die völkerrechtlich zulässige wirtschaftliche Sanktionierung Russlands wie auch jede militärische Unterstützung ohne rechtsverbindlichen Sicherheitsratsbeschluss letztlich im politischen Ermessen eines jeden Staates liegt. Da das geostrategisch-politisch-militärische globale Konfliktgeschehen vor allem von konkurrierenden Mächten (und deren Allianzen und Vasallen) dominiert wird, die im UN-Sicherheitsrat ein Vetorecht haben, ist der UN-Sicherheitsrat in seiner bestehenden Form nicht geeignet, das zu leisten, was er der Roosevelt'schen Vorstellungen zufolge leisten sollte.

Schließlich sollte als dritter Pfeiler des Systems die UN über eigene Streitkräfte verfügen, die ihnen von den Mitgliedstaaten per speziell zu verabschiedenden Verträgen überlassen werden sollten (Art. 43–45 UN-Charta). Diese sollten ursprünglichen Planungen zufolge hinsichtlich Umfang und Anzahl von Mitteln so ausgestaltet werden, dass kein einzelner Staat ernsthaft glauben könnte, sich erfolgreich gegen die geballte UN-Militärmacht durchsetzen zu können. Diese Streitkräfte sollten unter dem Oberbefehl eines Generalstabsausschusses stehen, ein Gremium, das unter dem Vorsitz des UN-Generalsekretärs auch die Generalstabschefs der Streitkräfte der P5-Staaten versammeln sollte (Art. 47 UN-Charta). Dieses Gremium sollte unter der politischen Führung des UN-Sicherheitsrates die operative Leitung der beschlossenen Militäreinsätze vornehmen. Die Vorschriften der Charta der Vereinten Nation, die sich mit den eigenen Streitkräften befassen, blieben jedoch Makulatur, da die Mitgliedstaaten und insbesondere die P5 wegen der politischen Entwicklungen nach 1945 solche Verträge nie abgeschlossen haben. Wenn heute der Sicherheitsrat militärische Eingriffe autorisiert, dann wird die Durchführung dieser Eingriffe regelmäßig der Koalition derjenigen überantwortet, die willens und fähig sind, von der Autorisierung Gebrauch zu machen.

Diese Sicherheitsarchitektur sollte schließlich viertens durch zwei sich funktional ergänzende, aber verschieden ausgerichtete Gerichtsbarkeiten gestützt werden. Zum einen besteht im Rahmen der Pflicht, Streitigkeiten friedlich beizulegen, die Möglichkeit, den *Internationalen Gerichtshof* (IGH) anzurufen, der notfalls als unabhängige und überparteiliche Instanz Recht sprechen soll. Allerdings ist die Zuständigkeit des IGHs wie auch schon die Zuständigkeit seines Vorgängers, des Ständigen Internationalen Gerichtshofs, anders als ansonsten rechtsstaatlich üblich, im internationalen Recht grundsätzlich beschränkt durch das *Erfordernis der Zustimmung* der Parteien. Wenn eine Konfliktpartei die Zustimmung zur Zuständigkeit des Gerichts weder allgemein noch hinsichtlich einer konkreten Streitsache erteilt hat, ist das Gericht nach allgemeiner Ansicht auch im Angesicht größter

Ungerechtigkeit verpflichtet, sich für unzuständig zu erklären und kann keinerlei Rechtsschutz gewähren. Ursprünglich bestand die Hoffnung, dass im Laufe der Zeit mehr und mehr Staaten sich der allgemeinen Zuständigkeit des IGHs unterwerfen würden. Immerhin gingen die USA 1946 mit gutem Beispiel voran und Frankreich sowie Großbritannien als weitere P5-Staaten folgten. Heute hat von den P5 nur noch Großbritannien allgemein die Zuständigkeit des IGH anerkannt, und das auch nur mit gewichtigen Ausnahmen. Die USA widerriefen ihre Zustimmung, als sie 1984 von Nicaragua vor dem IGH verklagt und schließlich auch verurteilt wurden, dort einen rechtswidrigen Krieg zu führen (Case Concerning Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America); Merits, International Court of Justice (ICJ), 27. Juni 1986). Frankreich hatte schon 1974 seine Zustimmung widerrufen, um Klagen wegen der Konsequenzen atomarer Tests abzuwehren. Eine solche Struktur bedeutet in der Praxis, dass ein Land, das von einem P5-Land gewalttätig in seinen Rechten verletzt wird, in der Regel seine Rechte nicht vor dem IGH oder einem anderen Gericht wird geltend machen können. Die Ukraine kann sich nicht einfach an den IGH wenden, um rechtsverbindlich feststellen zu lassen, dass Russlands Angriff rechtswidrig ist und Russland verpflichtet ist, Schadensersatz zu leisten, da Russland der Zuständigkeit des Gerichts für die Entscheidung dieser Fragen nicht zugestimmt hat. In diesem Fall ist es der Ukraine immerhin gelungen, den IGH wegen der Zustimmung, die Russland für Fragen hinsichtlich der Interpretation der Genozidkonvention erteilt hat, einzubeziehen, aber solche zuständigkeitsbezogenen Hilfskonstruktionen sind nur begrenzt belastbar und erlauben es nicht, die eigentlich maßgeblichen Rechtsfragen klarzustellen und zu beantworten (Case Concerning Allegations of Genocide Under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), ICJ Decision on Provisional Measures, Order of March 12 2022).

Zum anderen gibt es die Möglichkeit, dass ein Amtsträger sich persönlich strafrechtlich vor dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) für internationale Straftaten zu verantworten hat. Allerdings besteht für den Straftatbestand des Angriffskrieges die Zuständigkeit des IStGHs nur, wenn entweder der UN-Sicherheitsrat den Fall an das Gericht verweist oder der Staat, dessen Amtsinhaber verfolgt werden soll, zugestimmt hat. Da Russland nicht Partei des IStGH ist und deshalb keine Zustimmung erfolgt ist und zudem im UN-Sicherheitsrat über ein Veto verfügt, stehen die Aussichten für eine strafrechtliche Verantwortlichkeit der russischen Führung für die Durchführung eines Angriffskrieges eher schlecht. Das ist nicht nur deshalb bedauerlich, weil der Tatbestand des Angriffskrieges Wladimir Putin als Präsident Russlands am einfachsten zuzurechnen ist. Der Angriffskrieg schafft erst die Voraussetzung für weitere Kriegsverbrechen und wurde auch deshalb vom Nürnberg Tribunal als „supreme crime“ bezeichnet.

Stattdessen besteht immerhin die Möglichkeit, verantwortliche Teile der russischen Führung für andere – in diesem Falle bei aller Ernsthaftigkeit vergleichsweise nebensächliche – Kriegsverbrechen auf dem Territorium der Ukraine anzuklägen. Dafür ist lediglich die Zustimmung des Staates erforderlich, auf dessen Territorium die in Frage stehenden Verbrechen begangen wurden, in diesem Falle also die Zustimmung der Ukraine. Das erklärt, warum der IStGH gegen Wladimir Putin und die russische Beauftragte für Kinderrechte, Maria Lwowa-Belowa, einen Haftbefehl wegen mutmaßlicher Kriegsverbrechen erlassen konnte. Ihnen wird die Verantwortung für die Deportation von ukrainischen Kindern nach Russland oder in von Russland besetzte Gebiete in der Ukraine zur Last gelegt. Alle Mitgliedstaaten des ICC sind verpflichtet, den Haftbefehl zu vollstrecken, also Wladimir Putin festzunehmen, sollte er sich auf ihrem Territorium aufhalten. Der ehemalige Präsident Dmitri Medwedew reagierte darauf mit der Drohung, russische Raketen nach Den Haag oder den die Verhaftung durchführenden Staat zu schicken, falls es jemals so weit kommen sollte, dass Putin tatsächlich im Ausland verhaftet werden würde. Die Reaktion unterscheidet sich nicht maßgeblich von der Reaktion der Vereinigten Staaten im Zusammenhang mit potenziellen Ermittlungen des IStGHs gegen die USA im „globalen Krieg gegen den Terrorismus“: Der U.S Kongress verabschiedete damals als Reaktion auf das Inkrafttreten des Rom-Statuts den American Service Member Protection Act (ASPA), der den Präsidenten autorisierte, notfalls mit Gewalt amerikanische Angeklagte aus Den Haag zu befreien.<sup>7</sup> Im Übrigen hinderte der Haftbefehl für Putin den chinesischen Staatspräsidenten Xi Jinping nicht daran, unmittelbar nach Erlass des Haftbefehls Putin nach China einzuladen. Da China seinerseits kein Mitgliedstaat des IStGHs ist, ist es nicht unmittelbar zur Kooperation mit dem IStGH verpflichtet.

### **3 Die Realität der bestehenden Ordnung internationalen Rechts: Der Machtkampf um unipolare oder multipolare Großmachtprärogativen**

Die drei Grundpfeiler Roosevelt'scher Ordnungsvorstellungen weisen die internationale Rechtsordnung als eine liberale Ordnung aus, die ihren grundlegenden Prinzipien nach an konstitutionalistischen Idealen ausgerichtet ist. Das Gewalt-

---

<sup>7</sup> SPA wurde am 2. August 2002 von Präsident George W. Bush in Kraft gesetzt, nur einen Monat nachdem das Rom-Statut in Kraft trat und der IStGH handlungsfähig wurde.

verbot, flankiert von dem System, welches kollektive Sicherheit flankieren soll, funktioniert aber nicht. Ich werde weiter unten ausführen, warum die bestehende internationale Ordnung effektiv eine Prärogative der Gewaltanwendung für entsprechend rechtlich privilegierte Großmächte etabliert. Wer diese Prärogative im internationalen Recht ausüben darf und wie weit sie reicht, ist eine Frage, die im politischen Wettbewerb der Großmächte geklärt wird. Während nach 1990 die USA die einzige Macht war, die faktisch in der Lage war, die Prärogative für sich in Anspruch zu nehmen, sehen wir in der Gegenwart die Ambition Russlands und Chinas, ebenfalls eine solche Macht auszuüben. Bei der Frage, ob die Rechtsordnung unipolar oder multipolar sein soll, geht es um den Kampf um prärogative Macht: wer sie ausüben darf und wie weit sie reicht. Dieser Kampf ist ein rein politischer Kampf, da das internationale Recht nur die Voraussetzungen für die Existenz prärogativer Macht schafft, deren Ausübungsmodalitäten aber ansonsten nicht bestimmt.

In seiner ursprünglich vorgesehenen Form setzt der UN-Sicherheitsrat ein kooperatives Verhältnis zwischen den P5-Großmächten voraus, das aber allgemein weder im Kalten Krieg noch in den letzten Jahrzehnten existierte. Nicht erstaunlich ist unter diesen Voraussetzungen, dass die Idee einer UN-Armee, die im Wesentlichen von den P5 gemäß mit der UN auszuhandelnder Verträge aufgestellt werden sollte, nie realisiert wurde. Zudem bestand die Hoffnung, dass sich im Laufe der Zeit die allgemeine Jurisdiktion internationaler Gerichte, insbesondere des IGH, durchsetzen würden. Das ist aber, gerade in Hinblick auf die P5 eben nicht geschehen. Gerade die Mächte mit den höchsten Militärbudgets entziehen sich systematisch der gerichtlichen Verantwortung, indem sie der Jurisdiktion internationaler Gerichte hinsichtlich Fragen, die Gewaltausübung betreffen, ihre Zustimmung verweigern. Das gilt auch für den Internationalen Strafgerichtshof: Weder die USA noch China oder Russland sind dem Statut von Rom beigetreten. Wenn man dann noch berücksichtigt, dass es gerade die P5 sind, deren privilegierter Status als Nuklearmacht durch den NPT-Vertrag festgeschrieben wurde, erkennt man ein zentrales Strukturmerkmal dieser Ordnung: *Eine mit Atomwaffen ausgestattete Großmacht, die im UN-Sicherheitsrat ein Vetorecht hat und sich hinsichtlich Fragen der Gewaltanwendung keinem internationalen Gericht unterwirft, kann rechtlich praktisch nicht zur Verantwortung gezogen werden.* Umgekehrt sind diese Staaten aber nicht einfach nur rechtlich nicht zur Verantwortung zu ziehende Machtphänomene, sondern das Rechtssystem selbst festigt ihre privilegierte Position, etwa im UN-Sicherheitsrat oder als Parteien des Atomwaffensperrvertrags (NPT). Sofern es um Gewaltanwendung geht, lässt sich im Zusammenhang mit solchen Mächten von einer Rechtsordnung sprechen, die diesen Mächten Prärogativen einräumt.

Die Idee der Prärogative oder von prärogativer Macht ist historisch aufs engste verbunden mit der Souveränität des Monarchen, die ihm in einer zunehmend

durch das Recht begrenzten Welt dennoch ein durch die Prärogative bezeichneten Raum für rechtlich nicht gebundenes Handeln lässt. Die Prärogative hat im konstitutionalistischen Denken konstruktiv eigentlich keinen Platz. Als Rechtsfigur taugt der Begriff aber, um ernsthafte Defizite einer Rechtsordnung kritisch auf den Punkt zu bringen. Wenn unter Prärogative die Macht verstanden wird, ohne rechtliche Autorisation und gegebenenfalls auch gegen ansonsten geltende Normen nach eigenem Ermessen handeln zu können, ohne von der Rechtsordnung autoritativ sanktioniert werden zu können, erkennt das internationale Rechtssystem grundsätzlich die Prärogative der Gewaltanwendung von entsprechend rechtlich privilegierten Großmächten an.

Zur Illustration nur ein naheliegendes Beispiel: Als die USA nach dem 11. September nicht nur rechtswidrig Krieg gegen Irak führten, sondern sich allgemein – im Übrigen auch heute noch – herausnehmen, im Rahmen von Drohnen- und Spezialoperationen unilateral auf dem Territorium anderer Staaten gegen deren Willen zu intervenieren, wann immer sie glauben Terroristen töten zu können, die von dem Heimatstaat nach Auffassung der Vereinigten Staaten nicht hinreichend verfolgt oder vielleicht sogar unterstützt werden, dann handelt die US-Regierung nicht nur völkerrechtswidrig, sondern macht sich zum Teil auch nach internationalem Recht strafrechtlich verantwortlich, kann aber nicht zur Rechenschaft gezogen werden. Gleichermaßen gilt, wenn eine US-Regierung im Rahmen des Kampfes gegen Terror offiziell paradigmatische Foltertechniken wie „waterboarding“, Schlafentzug usw. autorisiert, diesen dann aber einfach die Folterereignischaft abspricht („the United States does not do torture“) und sie in bester Orwell'scher Manier als „besondere Interrogationspraktiken“ bezeichnet.

Alle diese Maßnahmen wurden mit Hinweis auf nationale, aber auch globale Interessen gerechtfertigt (erst „Saddam Hussein hat ein geheimes Massenvernichtungswaffenprogramm“, das sich als nicht existent erwies, bis über „wir bringen die Demokratie in den Irak“, was angesichts der langandauernden Bürgerkriegsähnlichen Zustände nicht wirklich gelang, bis zu „the world is better off without Saddam Hussein“). Keiner dieser Gründe wäre, selbst wenn sie zutreffend gewesen wären, ein Rechtfertigungsgrund für die unilaterale Anwendung von Gewalt. Es wurden auch rechtliche Rechtfertigungen geliefert,<sup>8</sup> auch wenn es unwahrscheinlich ist,

---

<sup>8</sup> Die Argumentation der Regierung war, dass die militärische Intervention im März 2003 Gewaltanwendung durch die Resolution des UN-Sicherheitsrates von 1990 gedeckt war, die auf den Einmarsch irakischer Truppen in Kuwait reagierte und Gewaltanwendung autorisierte. Die die diesen Konflikt beendende Waffenstillstandsresolution habe materielle Bedingungen enthalten, die Saddam Hussein verletzt habe, und sei deswegen nicht mehr anwendbar. Das habe zur Folge, dass die ursprüngliche Gewalt autorisierende Resolution wieder auflebe. Spätere Resolutionen des UN-Sicherheitsrates, die die Situation in Irak betrafen, sollten daran angeblich nichts ändern.

dass ein unparteiisches, unabhängiges Gericht diese Rechtfertigungen für plausibel befunden hätte. Natürlich aber gab es kein internationales Gericht, das Jurisdiktion über diese Fragen hätte beanspruchen können. So wurden die Aktionen der USA im UN-Sicherheitsrat und in der Generalversammlung kritisch besprochen und zum Teil politisch verurteilt. Aber wegen des Vetos der USA konnte es keine Verurteilung im UN-Sicherheitsrat geben. In keinem Forum konnten die Handlungen der USA von der internationalen Rechtsordnung autoritativ als Rechtsverletzung festgestellt werden. Entsprechend gab es auch keine rechtliche Sanktion und die von den USA durch Gewaltanwendung geschaffene neue Situation wurde einfach als Ausgangspunkt für weitere Entwicklungen akzeptiert und hatte rechtlich keinerlei Konsequenzen. So funktioniert im internationalen Recht prärogative Macht.

Die Grenzen prärogativer Macht liegen dort, wo die strukturelle, nicht nur kontingente, Unfähigkeit der Rechtsordnung, maßgebliche Verletzungen seiner Kernnormen zu sanktionieren endet. Wie oben dargelegt, ist der Raum für prärogative Machtausübung gegeben für Staaten, auf welche kumulativ die folgenden Bedingungen zutreffen: Sie haben ein Vetorecht im UN-Sicherheitsrat, sind anerkannte Atommächte (idealerweise legitimiert vom NPT-Vertrag) und unterliegen hinsichtlich der Gewaltanwendung keiner internationalen Gerichtsbarkeit, haben sich also weder dem IGH noch dem IStGH unterworfen. Zurzeit sind es drei Staaten, die diese Bedingungen erfüllen: die USA, China und Russland.

Das lässt aber offen, wer prärogative Macht ausübt und wie weit sie reicht. Nach dem Kalten Krieg wurde die Ausübung prärogativer Macht weitgehend von den USA monopolisiert. Wenn heute von einem Wandel von einer unipolaren zu einer multipolaren Weltordnung gesprochen wird, geht es im Kern um neue Ansprüche von Russland und China, selbst auch prärogative Macht auszuüben. Leitidee dieser Staaten ist es, als zivilisatorische Kernstaaten einen Großraum, zu dem über das Staatsterritorium hinaus auch das „nahe Ausland“ gehört, zu dominieren, notfalls auch militärisch zu intervenieren und den Einfluss raumfremder Mächte zurückzudrängen. Für Russland gehören dazu die benachbarten Staaten, die Teil der Sowjetunion waren und in denen ethnisch russische Minderheiten leben. Für China gehören neben Taiwan auch weite Teile des südchinesischen Meeres dazu. Beiden geht es zudem darum, über regionale Großräume hinaus auch auf globaler Ebene als zentraler Akteur Macht auszuüben, Interessen zu verteidigen und den Einfluss der USA zurückzudrängen.

Ob es gelingt, ist eine politische Frage. Diese politische Frage wird einerseits durch das relative militärische und wirtschaftliche Gewicht der konkurrierenden Staaten bestimmt. Andererseits ist von Bedeutung, inwieweit es gelingt, andere Staaten davon zu überzeugen, durch Sanktionen und Waffenlieferungen die Ausübung prärogativer Macht zu vereiteln bzw. zum Scheitern zu bringen. Darum geht es gerade bei der Mobilisierung des Westens gegen Russlands Invasion der Ukraine.

Während die Mobilisierung des Westens bis jetzt zur Überraschung vieler erstaunlich gut gelingt, fällt noch etwas anderes auf: Es ist frappierend, dass es einen weitgehenden, in der oben erwähnten Resolution der Generalversammlung manifestierten, Konsens in der Weltgemeinschaft hinsichtlich der Rechtswidrigkeit und Verdammungswürdigkeit russischer Aggression gibt. Aber einen entsprechenden Konsens hinsichtlich der Sanktionierung Russland gibt es nicht. Waffenlieferungen an die Ukraine und wirtschaftliche Sanktionen werden fast ausschließlich vom Westen und von Staaten unter dem nuklearen Schutzschild der USA getragen. Grund dafür sind nicht nur wirtschaftliche Interessen und Abhängigkeiten. Von zentraler Bedeutung ist auch eine in der außerwestlichen Welt weit verbreitete Kritik westlicher Hypokrisie und der Vorwurf, mit verschiedenen Maßstäben zu messen.

Warum sollte man den eigenen Wirtschafts- und Handelsinteressen schaden, um Russland zu sanktionieren, wenn diejenige, die Sanktionen verlangen, vorher selbst die Ordnung ebenso eklatant verletzt haben? Das Argument, dass es keine Äquivalenz gebe, z. B. zwischen den Taten der US-Regierung im Mittleren Osten im Rahmen des Anti-Terror-Kampfes und der russischen Invasion in der Ukraine, überzeugt außerhalb des Westens niemanden. Ja, US-lancierte Regime-Changes in Afghanistan, Irak, Libyen usw. richtete sich nicht gegen demokratische gewählte und einigermaßen menschenrechtsfreundliche Regierungen, sondern gegen die Taliban, Saddam Hussein und Gaddafi usw. Selenskis Regierung in der Ukraine dagegen ist, wie immer man auch die Geschehnisse um den Maidan herum im Jahr 2014 bewerten mag, frei gewählt worden, und bei aller Korruption und Diskriminierung von Teilen des russischsprachigen Teils der Bevölkerung nicht vergleichbar mit den geschassten Diktatoren im Mittleren Osten. Aber das ändert nichts daran, dass die US-geführten Aktionen im Mittleren Osten (und anderswo) in den Augen der Öffentlichkeit mit dem Makel der Rechtswidrigkeit befleckt waren und im Übrigen, was die Anzahl der Toten und Verletzten angeht, in einer Größenordnung lagen, die durchaus vergleichbar ist mit dem, was bis heute in der Ukraine geschehen ist. Wer hier keine Äquivalenz sieht, so könnte man meinen, weiß entweder nichts über die Zahl der Opfer dieser Kriege (in westlichen Medien hört man typischerweise nur die Zahl der auf der eigenen Seite gefallenen) oder gewichtet ein weißes ukrainisches Menschenleben anders als ein arabisches. Wenn man die Perspektive auf die Zeit des Kalten Krieges erweitert, wird zudem klar, dass die USA sich nicht davor scheut „regime change“ auch gegen Demokratien und zugunsten von ihnen favorisierten Diktatoren durchzuführen oder zu unterstützen. Weiterhin haben die USA, anders als Russland, auch keine Territorien annektiert, allerdings haben Sie sie die Annexion von Territorien durch andere Staaten – von Indonesien in Ost-Timor bis zu Israel hinsichtlich der Golan-Höhen jeweils befürwortet, wenn sie glaubten, daran ein Interesse zu haben. Insgesamt ist es für weite Teile der Welt

nicht offensichtlich, dass eine Welt, in der die USA die prärogative Macht monopolisieren, wirklich besser ist als eine multipolare Welt, in der es Gegengewichte gibt. China wittert Morgenluft. Wie Xi Jinping ominös anlässlich seines Besuches in Moskau vom 21. März 2023 zu Putin sagte: „Es gibt jetzt Veränderungen (in der internationalen Ordnung), wie wir sie seit hundert Jahren nicht gesehen haben – lass uns diese Veränderungen gemeinsam vorantreiben.“

Wenn diese Sicht tatsächlich eine global verbreitete Perspektive plausibel rekonstruiert, sieht es nicht gut aus, für diejenigen im Westen, die hoffen, den Status quo der globalen Ordnung, so wie er sich nach dem Kalten Krieg für etwa zweieinhalb Jahrzehnte lange darstellte, auch in Zukunft zu erhalten.

## 4 Die Entwicklung der Internationalen Rechtsordnung zu einer konstitutionalistischen Ordnung

Dabei sollte die Kernfrage aber nicht sein, welche Großmacht prärogative Macht ausübt, ob diese Ausübung unipolar oder multipolar sein soll und wie weit sie reicht. Die Prärogative hat im konstitutionalistischen Denken nur als kritisches Analyseinstrument einen Platz und verweist auf zentrale Defizite der internationalen Ordnung. Die Domäne der Prärogative ist die Domäne, in der Macht vor Recht gilt. Die Kernfrage sollte sein, wie die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung vorangetrieben werden kann, sodass das internationale Recht den Raum prärogativer Macht immer weiter einschränkt und den Raum rechtlicher institutionalisierter Verantwortlichkeit auch des Handelns der Großmächte wachsen lässt.

Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde die Wiederbelebung der ursprünglichen Ideen einer in den Vereinten Nationen verankerten globalen Sicherheitsarchitektur mit UN-Streitkräften, bei gleichzeitiger Arbeit an dem Ziel einer Welt ohne Nuklearwaffen, ebenso vernachlässigt, wie der Aufbau einer genuinen integrativen Sicherheitsarchitektur in Europa, die auch Russland mit umfasst. Stattdessen waren Ideen einflussreich, denen zufolge die Verbreitung liberaler Demokratien sich weiter fortsetzen würde und in einer Welt liberaler Demokratien sicherheitspolitische Belange keine große Rolle mehr spielen würden, da Demokratien keine Kriege gegeneinander führen würden.<sup>9</sup> In der Übergangszeit würden die USA als einzige verbleibende Supermacht als Anker der neuen liberalen Weltordnung fungieren und einen Pax Americana gewährleisten. Dass dem Weltpolizisten für diese

---

<sup>9</sup> Immer noch maßgeblich ist hier Doyle (1983).

Zwecke prärogative Macht zugestanden werden musste und entsprechend auf Reformanstrengungen hinsichtlich der globalen Sicherheitsarchitektur verzichtet wurde, schien vertretbar zu sein.

Dieses Kalkül hat sich als fehlerhaft erwiesen. Seit 2008 nimmt die Anzahl liberaler Demokratien weltweit ab, während autoritäre Regime sich als relative stabil und zum Teil auch, was die Entwicklung der nationalen Wirtschaft anging, als erfolgreich erweisen. Während gleichzeitig westliche Volkswirtschaften von Finanzkrisen erschüttert werden und eher anämisches Wachstum aufweisen, ist inzwischen in den USA, wie auch in Teilen Europas, die liberale Demokratie keine Selbstverständlichkeit mehr. Und die Außenpolitik der USA kann schon lange nicht mehr als verlässlicher Anker für eine liberale internationale Ordnung gedeutet werden. Die Verbindung von stark militarisierter, stark moralisierter, oft illegaler und spektakulär erfolgloser Interventionspolitik führt unter anderem zu verbreiteten Ressentiments, die global den Boden für einen neuen Wettbewerb von Großmächten bereiteten.

Um dieser Dynamik etwas entgegenzusetzen und die Konstitutionalisierung der internationalen Rechtsordnung voranzutreiben, sollen hier nur drei offensichtliche Eckpunkte zentraler Reformen kurz genannt werden. Sie ergeben sich aus der obigen Analyse prärogativer Macht und sind vollkommen unoriginell. Jeder dieser Punkte lässt sich mit einem weiten Spektrum an Vorschlägen konkretisieren.

Erstens muss der UN-Sicherheitsrat endlich so reformiert werden, dass er repräsentativer wird, und die Ausübung des Vetos, wenn es überhaupt Bestand haben soll, maßgeblich prozedural eingehetzt und inhaltlich begrenzt wird. Was das Veto angeht, beginnen die Vorschläge damit, Art. 27 Abs.3 der UN-Charter einfach ernst zu nehmen, anstatt die Vorschrift, wie bisher, zu ignorieren: Diesem Artikel zufolge kann für viele Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates eine Partei kein Veto einlegen, wenn sie Gegenstand des Verfahrens ist. Weiterhin geht es um die Revitalisierung der Rolle der Generalversammlung unter der „United for Peace Resolution“ (Resolution GV A/RES/ 377 (V) vom 3. November 1950), mit der Innovation eine Begründungspflicht seitens des Veto einlegenden Staates einzufordern (Resolution GV A/RES/ES-11/1 vom 2. März 2022). Schließlich gibt es Argumente, unter bestimmten Voraussetzungen ein willkürlich eingelegtes Veto als nichtig und daher rechtlich unwirksam zu erklären (so z. B. Peters 2009).

Zweitens soll in Zukunft die Jurisdiktion des IGHs und auch des IStGHs nicht wie zurzeit von der Zustimmung der jeweiligen Staaten abhängen. Wenn es um die Verletzung von grundlegenden Normen der internationalen Ordnung geht, kann es nicht sein, dass sich ein verletzender Staat darauf beruft, der Jurisdiktion des IGHs nicht zugestimmt zu haben. Zudem: Wer als permanentes Mitglied und Veto-Akteur im UN-Sicherheitsrat besondere Verantwortung trägt, muss für seine Aktionen auch

der internationalen Gemeinschaft gegenüber rechtlich zur Verantwortung gezogen werden können.

Drittens muss die nukleare Abrüstung globale Priorität gewinnen. Nukleare Waffen sichern keinen Frieden durch gegenseitige Abschreckung, sie machen den Wettbewerb um prärogative Macht offener und gefährlicher. Ganz konkret spielen heute im Ukrainekrieg Atomwaffen eine maßgebliche Rolle. Die Invasion der Ukraine ist nur unter Bedingungen denkbar, in denen Russland mit der nuklearen Eskalation drohen kann. Weiterhin gibt es nur deswegen, jedenfalls zurzeit, keine unmittelbare militärische Intervention der NATO in den Konflikt, weil die NATO die Drohung der nuklearen Eskalation ernst nimmt. Nuklearwaffen haben den Krieg ermöglicht, ihre Existenz macht ein baldiges Ende unwahrscheinlich, während durch sie gleichzeitig ein regionaler Konflikt die gesamte Nordhalbkugel, wenn nicht die gesamte Menschheit, gefährdet. Die dreipolige geostrategische Situation, die dynamische technologische Entwicklung destabilisierender Waffensysteme in einem Kontext demografisch-wirtschaftlich bedingter Machtverschiebungen, erhöht die Wahrscheinlichkeit von Fehlkalkulationen und Missverständnissen und macht ein neues, einigermaßen belastbares, Gleichgewicht des Schreckens unwahrscheinlich. Gleichzeitig sind alle der Aufrüstungsspirale Grenzen setzenden Vereinbarungen aus dem Kalten Krieg oder der Zeit danach nicht mehr in Kraft: Die Vereinigten Staaten haben den wichtigen ABM-Vertrag schon 2002 einseitig gekündigt, den Mittelstreckenraketen betreffenden Vertrag (INF-Vertrag) haben die USA im Januar 2019 gekündigt, und die Russen haben im Februar 2023 mit dem „New Start“-Vertrag den letzten noch verbleibenden Vertrag ausgesetzt.

## **5 Eine konstitutionalistisch-supranationale Ordnung: Unrealistische und demokratietheoretisch fragwürdige Utopie oder realisierbares demokratisches Gebot?**

Die obige Analyse hat aufgezeigt, wie wenig die existierende Rechtsordnung geeignet ist, die Welt für Demokratien sicherzumachen und der Menschheit kollektive Sicherheit zu garantieren. Eine „realistische“ Analyse legt zunächst nahe, diesen Sachverhalt mit dem Hinweis auf die tatsächlichen Machtverhältnisse zu erklären und als unabänderbar hinzustellen: Mächtige Staaten wie Russland, China oder die USA haben eben einfach kein Interesse daran, die rechtlichen Voraussetzungen für die Ausübung prärogativer Macht zu untergraben. Sie werden keiner Veränderung der UN-Charter zustimmen, die das Vetorecht im UN-Sicherheitsrat abschafft, sie

werden weder dem IStGH beitreten oder sich allgemein dem IGH unterwerfen und seine Jurisdiktion anerkennen, noch werden sie ihre privilegierte Position hinsichtlich ihres Atomwaffenarsenals zur Disposition stellen. An dieser Argumentation ist etwas dran: Es ist immer schwierig, in einem System Reformen gegen die mächtigsten Akteure durchzusetzen. Aber diese Art von „realistischer“ Betrachtung greift dennoch zu kurz. Im nationalen Kontext ist die Geschichte voll von erfolgreichen transformativen Veränderungen auch gegen die mächtigsten, vom Status quo profitierenden, Akteure, von der Französischen Revolution bis hin zu Theodore Roosevelt „trustbusting“ im späten 19. Jahrhundert in den USA. Wenn ein bestehendes System den Interessen der meisten Menschen unter seiner Autorität offensichtlich nicht dient, der Appell zu Reformen immer wieder verhallt, ohne dass sich etwas Wesentliches ändert, richtet sich der Blick auf die bestehenden Strukturen und die Frage nach den Grundlagen ihrer Legitimität taucht auf. Transformative Prozesse gehen einher mit der Delegitimierung der den Status quo verankernden Legitimationsnarrative.

Im Internationalen Recht ist die Position der Großmächte weitgehend geschützt durch ein Legitimationsnarrativ, demzufolge Internationales Recht im Wesentlichen auf der Zustimmung der jeweils zu verpflichtenden souveränen Staaten besteht. Wenn die Großmächte sich nicht der Jurisdiktion eines Gerichts unterwerfen wollen, dann hat das Gericht eben keine Jurisdiktion. Wenn sie keinem nuklearen Abrüstungsvertrag zustimmen wollen, dann können sie eben ihre Atomwaffen behalten. In der demokratietheoretisch angereicherten Variante dieses Narrativs, ist Legitimität auf staatlicher Ebene dadurch gesichert, dass ein Volk sich eine Verfassung gibt und sich in dessen Rahmen demokratische selbstbestimmt regiert. Internationales Recht ist legitim, insofern es auf die Zustimmung der jeweils durch das Recht gebundene Staaten berufen kann.

Dieses Legitimationsnarrativ aber steht nicht nur in einem Spannungsverhältnis zu fundamentalen Normen der internationalen Rechtsordnung, die neben Verträgen, eben auch Völkergewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsprinzipien als Rechtsquellen anerkennt. Das Narrativ ist auch demokratietheoretisch fehlerhaft. Die Legitimität des Staates und seiner verfassungsrechtlichen Ordnung hängen nicht nur davon ab, wie sie intern verfasst sind. Stattdessen ist es eine Voraussetzung für die Legitimität nationalen Verfassungsrechts, dass es auf angemessene Art und Weise in ein entsprechend strukturiertes System internationalen Rechts eingebettet ist.<sup>10</sup> Es ist einer der Hauptzwecke des Internationalen Rechts, die Bedingungen zu definieren und zu schaffen, unter denen Staaten legitimerweise Souveränität geltend machen können, ohne andere souveräne Staaten in ihren Rechten zu

---

10 Für eine ausführliche Begründung siehe Kumm (2013).

verletzen. Kein Staat hat ein Recht, sich Institutionen und Mechanismen zu entziehen, die sicherstellen, dass sie nicht andere Staaten dominieren und ihre Rechte verletzen. Staaten stehen unter einer allgemeinen Pflicht, ein System internationalen Rechts zu fördern und aufrechtzuerhalten, das eine solche Funktion erfüllen kann. Dies ist nicht nur ein leicht nachzuvollziehendes Gerechtigkeitspostulat. Das ergibt sich auch aus Prinzipien, die dem liberal demokratischen Verfassungsstaat und dem Internationalen Recht nach 1945 zugrunde liegen. Diese Prinzipien sind im Internationalen Recht zwar abstrakt anerkannt, aber deren Implikationen zum Teil nicht voll in institutionellen Arrangements und anerkannten Dogmen konkretisiert. Damit ist das gegenwärtige internationale Recht gekennzeichnet durch ein rechtsinternes Spannungsverhältnis zwischen solchen Rechtsprinzipien und einzelnen konkreten institutionellen Arrangements und Dogmen. Gleichzeitig ist ein solches Spannungsverhältnis Grundlage für eine progressive Fortentwicklung des Rechts durch entsprechende interpretative Anstrengungen (Kumm 2019).

Wenn behauptet wird, dass die existierende Rechtsordnung nun mal die Jurisdiktion von Gerichten über Staaten von der Zustimmung der Staaten abhängig ist, oder wenn behauptet wird, dass der UN-Sicherheitsrat nun mal ein Vetorecht anerkennt, ist das zwar nicht falsch, aber viel zu einfach. Es gibt eine Vielzahl an interpretativen Möglichkeiten für das internationale Recht, sich in Richtung einer weitergehenden Konstitutionalisierung und Einschränkung prärogativer Macht zu entwickeln, um damit das Verhältnis zwischen abstrakt anerkannten Prinzipien und konkret regelförmigen institutionellen Arrangements und Dogmen zu entspannen. Damit das geschieht, müssten solche Interpretationen aber durch die internationale Gemeinschaft – die große Mehrheit der Staaten – bewusst verfolgt und unterstützt werden. Oben habe ich nur auf einige solcher Möglichkeiten und Entwicklungen verwiesen.

Es ist kein Zufall, dass vielleicht die wichtigsten strukturellen Innovationen im Internationalen Recht seit dem Ende des Kalten Krieges Recht von der Mehrheit der Staaten, aber ohne Unterstützung und weitgehend gegen den Willen der Großmächte erfolgte: Die Etablierung des IStGH gelang unter der Führung einer Koalition gleichgesonnener Staaten, zu denen Russland und China nicht gehörten und die USA auch nur eine periphere Rolle spielten. Ebenso ambitioniert ist der Versuch einer weiten Koalition von Staaten, die Atommächte durch Vereinbarung des Atomwaffenverbotsvertrages<sup>11</sup> unter Druck zu setzen und ihrer Verpflichtung unter Art. VI des Vertrages über die Nichtverbreitung von Atomwaffen (NPT-Vertrag) nachzu-

---

<sup>11</sup> Der Atomwaffenverbotsvertrag verbietet Entwicklung, Produktion, Test, Erwerb, Lagerung, Transport, Stationierung und Einsatz von Kernwaffen und fand bei seiner Adoption die Unterstützung von 122 Staaten, darunter aber keine Nuklearmacht. Am 22. Januar 2021 trat der Vertrag in Kraft.

kommen, in redlicher Absicht Verhandlungen u.a. über nukleare Abrüstung zu führen. Es ist eine Schande deutscher und europäischer Politik aus falsch verstandener Loyalität gegenüber den USA – mit der läblichen Ausnahme der Niederlande als einzigm NATO-Staat – darauf verzichtet zu haben, überhaupt am Tisch zu sitzen, als der Atomwaffenverbotsvertrag verhandelt und dann mit 122 Stimmen angenommen wurde. Die Partizipation wenigstens an den Verhandlungen, wenn auch vielleicht nicht gleich die Ratifikation des Vertrages, wäre ein Mittel gewesen, auch der atomaren Schutzmacht gegenüber zu demonstrieren, dass die Teilnehmer es begrüßen würden, wenn die Atommächte ihrer Verpflichtung aus Art.VI des NPT-Vertrages nachkämen. Es ist auch wenig vielversprechend, dass ein Ereignis wie die UNO-Konferenz zur Überprüfung des Atomwaffensperrvertrags, die im August 2022 wieder einmal zu Ende gegangen ist, ohne die Vereinbarung verbindlicher nächster Abrüstungsschritte und ohne dass die Parteien sich auf eine gemeinsame Abschlusserklärung haben einigen können (United Nations 2022), nur sehr begrenzt Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit findet und nicht zum Kristallisierungspunkt für öffentliche Diskussionen und Demonstrationen wird.

Eine globale Öffentlichkeit, getragen von einer wachen globalen Zivilgesellschaft, die eine große Mehrheit von Staaten mobilisiert, kann zusammen mit einer progressiven Interpretation bestehenden Rechts eine maßgebliche Rolle, für die weitergehende Konstitutionalisierung der internationalen Ordnung und eine Begrenzung prärogativer Macht spielen. Solange dies unterbleibt, bleibt die internationale Rechtsordnung strukturell defizitär und die Welt – nicht nur für Demokratien – ein höchst unsicherer Ort.

## Literatur

- Doyle, Michael. 1983. „Doyle, Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs“. *Philosophy & Public Affairs* 12 (3): 205–235.
- Franck, Thomas. 1992. „An Emerging Right to Democratic Governance“. *American Journal of International Law* 86 (1): 46–91.
- Kumm, Mattias. 2013. „Kosmopolitischer Staat und konstitutionelle Autorität: Eine integrative Konzeption öffentlichen Rechts“. In *Verabschiedung und Wiederentdeckung des Staates im Spannungsfeld der Disziplinen*, hrsg. von Andreas Voßkuhle, Christian Bumke und Florian Meinel, 245–266, Berlin: Duncker & Humblot.
- Kumm, Mattias. 2019. „Zur Geschichte und Theorie des Globalen Konstitutionalismus“. In *Internationale Gerechtigkeit und institutionelle Verantwortung*, hrsg. von Julian Nida-Rümelin, Detlef von Daniels und Nicole Wloka, 105–138, Berlin: De Gruyter.
- Marks, Susan. 2003. *The Riddle of all Constitutions: International Law, Democracy and the Critique of Ideology*. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, Anne. 2009. „Human Dignity: The Alpha and Omega of International Law“. *European Journal of International Law* 20 (3): 513–544.

- Rummel, Rudolph Joseph. 2023. „Democratic Peace Bibliography Version 3.0“. Zuletzt abgerufen am 6. Mai 2023. <http://www.hawaii.edu/powerkills/BIBLIO.HTML>.
- United Nations. 2022. „Non-Proliferation Treaty Review Conference Ends without Adopting Substantive Outcome Document Due to Opposition by One Member State“, 26. August 2022. Zuletzt abgerufen am 10. Mai 2022. <https://press.un.org/en/2022/dc3850.doc.htm>.
- Wertheim, Stephen. 2020. *Tomorrow the World: The Birth of US Global Supremacy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

# Personenregister

- Allcott, Hunt 272  
Allmendinger, Jutta 115  
Amlinger, Carolin 193  
Appelman, Naomi 305  
Arato, Andrew 339  
Arendt, Hannah 17, 96  
Aristoteles 174  
Assmann, Aleida 253f.  
Assmann, Jan 253–256  
Augustinus 179  
Baier, Annette 94, 108  
Bassiouni, Mahmoud 87  
Beck, Ralf-Uwe 140  
Bernholz, Lucy 33  
Böckenförde, Ernst-Wolfgang 65  
Canettis, Elias 44  
Christo 31  
Cohen, Jean 339  
Cohen, Joshua 145  
Coleman, Stephen 268  
Coser, Lewis A. 96  
Crouch, Colin 316  
Dahl, Robert 292f.  
Dahrendorf, Ralf 96  
Destri, Chiara 87  
Dewey, John 13f., 229  
Diermeier, Matthias 346  
Downs, Anthony 35  
Dubiel, Helmut 96  
Easton, David 114  
Epikur 167, 179  
Fasel, Raffael 211f., 215  
Fatke, Matthias 141  
Forst, Rainer 109, 124, 294  
Foucault, Michel 295  
Frankenberg, Günther 96  
Freelon, Deen 268, 272  
Freitag, Markus 139, 141  
Frey, Bruno 142  
Fukuyama, Francis 336  
Gadamer, Hans-Georg 14  
Gentzkow, Matthew 272  
Giddens, Anthony 116  
Goette, Lorenz 142  
Gosepath, Stefan 287  
Greger, Timo 329  
Grotius, Hugo 164  
Guéhenno, Jean Marie 315  
Habermas, Jürgen 13, 15, 35, 41–43, 96, 126, 165, 208, 234, 249, 331f., 350  
Häggrot, Marcus 87  
Hainmueller, Jens 143  
Halbwachs, Maurice 253  
Hangartner, Dominik 143  
Hartman, Michael 112  
Hartmann, Martin 105, 107, 111  
Hirschi, Caspar 113  
Hobbes, Thomas 41, 164f., 167, 179  
Huber, Jakob 87  
Huntington, Samuel P. 336  
Jaeggi, Rahel 338  
Jeanne Claude 31  
Kämper, Felix 87  
Kant, Immanuel 41, 124, 161, 164  
Kern, Lucian 22  
Khan, Lina M. 300  
Kreide, Regina 26–28  
Kumm, Matthias 116  
La Mettrie, Julien Offray de 179  
Landemore, Hélène 33  
Laski, Harold 316  
Lefort, Claude 96  
Levinas, Emmanuel 124  
Lijphart, Arend 132  
Lincoln, Abraham 156  
Locke, John 41, 107, 112, 161, 164, 179

- Loughlin, Martin 210  
 Lovett, Frank 295  
 Luhmann, Niklas 90, 92 f., 109  
 Lukes, Steven 296  
 Lukrez 167, 179
- MacIntyre, Alasdair 252  
 Macpherson, C. B. 315  
 Mannheim, Karl 355  
 Manow, Philip 332 f., 335–338  
 Marchart, Oliver 14, 16  
 Margalit, Avishai 148  
 Marx, Karl 18, 179, 348  
 Merkel, Wolfgang 56, 119–122, 124 f., 128, 137  
 Mill, John Stuart 64 f.  
 Möller, Kolja 307  
 Möllers, Christoph 298  
 Montesquieu, Charles de Secondat Baron de 171, 179  
 Mouffe, Chantal 14, 32, 35–40, 43–45, 49, 229, 331  
 Muldoon, James 306  
 Müller, Jan-Werner 191
- Nachtwey, Oliver 193  
 Neuhäuser, Christian 120, 287, 290, 294  
 Neuhouser, Frederick 262 f.  
 Nida-Rümelin, Julian 11–13, 15–17, 110, 287  
 Niehues, Judith 346  
 Niesen, Peter 287, 307, 329  
 Nootens, Geneviève 206, 209–211, 220
- Offe, Claus 107, 145  
 Oldenbourg, Andreas 87, 329  
 O'Neill, Onora 106, 113
- Parmenides 179  
 Patberg, Markus 207  
 Peirce, Charles Sanders 14  
 Pettit, Philip 113, 295  
 Piketty, Thomas 19  
 Pinker, Steven 336  
 Platon 55, 174, 179  
 Popper, Karl 60  
 Price Foley, Elizabeth 193  
 Putnam, Robert 114
- Rancière, Jacques 14  
 Rawls, John 35, 42 f., 89, 109, 146, 165, 247, 354  
 Reich, Rob 33  
 Revel, Jean-François 315  
 Rödel, Ulrich 96  
 Roosevelt, Franklin D. 361, 364 f., 369  
 Roosevelt, Theodore 377  
 Rorty, Richard 229  
 Rousseau, Jean-Jacques 41, 161, 164 f., 175, 178, 262
- Schäfer, Armin 114, 292, 317, 323, 325, 329  
 Schmelzle, Cord 123  
 Schmitt, Carl 50, 169, 210, 329–332, 339 f.  
 Schumpeter, Joseph 35  
 Schuppert, Gunnar Folke 341  
 Seemann, Michael 305  
 Seidel, Christian 120  
 Sen, Amartya 24  
 Serdült, Uwe 138  
 Sieyès, Emmanuel Joseph 189  
 Simmel, Georg 90, 96, 113 f.  
 Spinoza, Baruch de 179  
 Stark Wilson, Shona 212  
 Stehr, Philipp 287, 290, 292–294  
 Sternberger, Dolf 350  
 Sztompka, Piotr 111
- Taylor, Charles 252  
 Tierney, Stephen 212 f., 215 f.  
 Tocqueville, Alexis de 348
- Ulrich, Amadeus 87  
 Urbinati, Nadia 332  
 Uslaner, Eric 115
- Vallier, Kevin 92  
 Vatter, Adrian 133, 139  
 von Hayek, Friedrich August 60
- Warren, Mark 87, 95  
 Weber, Max 60, 158, 332, 334  
 Wells, Chris 272  
 Wetzel, Jan 115  
 Wilson, Woodrow 360  
 Wilson Stark, Shona 211 f., 215

Wingert, Lutz 257

Wittgenstein, Ludwig 14

Zürn, Michael 114, 292, 317, 323, 325



# Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

*Eva Buddeberg* ist Professorin für Philosophie an der Bergischen Universität Wuppertal.

*Adam Dampc* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Internationales Gesundheits- und Medizinrecht sowie Datenschutzrecht an der Universität Heidelberg und Rechtsanwalt.

*Rainer Forst* ist Professor für Politische Theorie und Philosophie am Institut für Politikwissenschaft sowie am Institut für Philosophie der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main.\*

*Timo Greger* war seit März 2023 wissenschaftlicher Koordinator der Interdisziplinären Arbeitsgruppe „Normative Konstituenzen der Demokratie“ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften.

*Jakob Huber* ist Leiter der Nachwuchsforschungsgruppe „Democratic Hope“ am Institut für Philosophie der Freien Universität Berlin.

*Lisa Kaldowski* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Internationales Gesundheits- und Medizinrecht sowie Datenschutzrecht an der Universität Heidelberg.

*Regina Kreide* ist Professorin für Politische Theorie und Ideengeschichte an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

*Mattias Kumm* ist Inhaber der Forschungsprofessur „Global Constitutionalism“ am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und der Professur „Rule of Law in the Age of Globalization“ an der Humboldt-Universität zu Berlin. Er ist zudem Inge Rennert Professor of Law an der New York University School of Law.

*Philip Manow* ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bremen.\*

*Wolfgang Merkel* ist Professor emeritus für Politische Wissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin und Direktor emeritus der Abteilung Demokratie und Demokratisierung am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.\*

*Kolja Möller* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politik an der Technischen Universität Dresden.

*Fruzsina Molnár-Gábor* ist Professorin für Internationales Gesundheits- und Medizinrecht sowie für Datenschutzrecht an der Universität Heidelberg.

*Laura Münkler* ist (Schlegel-)Professorin für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie an der Universität Bonn.

---

\* Mitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften

*Julian Nida-Rümelin* ist Professor emeritus für Philosophie und politische Theorie an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Er war Sprecher der Interdisziplinären Arbeitsgruppe „Normative Konstituenten der Demokratie der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften.\*

*Peter Niesen* ist Professor für Politische Theorie an der Universität Hamburg.

*Eva Helene Odzuck* ist Professorin für Politische Philosophie, Theorie und Ideengeschichte am Institut für Politikwissenschaft der Universität Regensburg.

*Andreas Oldenbourg* ist Senior Projektmanager beim Berliner Think Tank „Das Progressive Zentrum“. Von Juli 2020 bis Juni 2023 war er wissenschaftlicher Koordinator der Interdisziplinären Arbeitsgruppe „Normative Konstituenten der Demokratie“ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften.

*Michael Oswald* ist Privatdozent am Lehrstuhl für Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Vergleichende Regierungslehre der Universität Passau.

*Elif Özmen* ist Professorin für Praktische Philosophie an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

*Dietmar von der Pfordten* ist Professor für Rechts- und Sozialphilosophie an der Georg-August-Universität Göttingen.

*Véronique Zanetti* ist Professorin für Politische Philosophie an der Universität Bielefeld.

*Michael Zürn* ist Professor für Internationale Beziehungen an der Freien Universität Berlin und Direktor der Abteilung „Global Governance“ am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Er war stellvertretender Sprecher der Interdisziplinären Arbeitsgruppe „Normative Konstituenten der Demokratie der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften.\*