

Julian Nida-Rümelin
Die gefährdete Rationalität
der Demokratie

Julian Nida-Rümelin

Die gefährdete Rationalität der Demokratie

Ein politischer Traktat

 Edition
Körber

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

© Edition Körber, Hamburg 2020

Umschlag: Groothuis, www.groothuis.de

Covergestaltung und Illustration: Ralf Nietmann |

www.ralfnietmann.de

Herstellung: Das Herstellungsbüro, Hamburg |

www.buch-herstellungsbuero.de

Druck und Bindung: CPI – Clausen & Bosse, Leck

Printed in Germany

ISBN 978-3-89684-278-7

Alle Rechte vorbehalten

www.edition-koerber.de

Inhalt

Vorwort	7
Einführung und Überblick	11
1. Liberale Weltordnung und Demokratie: die interne Dimension	19
2. Liberale Weltordnung und Demokratie: die externe Dimension	28
3. Sieg und Verfall der Liberalen Weltordnung	36
4. Die sozioökonomische Erosion sozialer Marktwirtschaft	45
5. Eine kosmopolitische Alternative	60
6. Was Demokratie (nicht) ist	70
7. Demokratie und kollektive Rationalität	80
8. Das Arrow-Theorem	87
9. Lehren aus dem Arrow-Theorem	96
10. Kollektive Autonomie	105
11. Individuelle Autonomie	115
12. Das Sen-Paradoxon	123
13. Konsens in der Demokratie	132
14. Dissens in der Demokratie	140
15. Das Gibbard-Theorem	149

16. Fünf Formen der Demokratiekritik	156
17. Freiheit und Gleichheit	171
18. Kritik des Egalitarismus	177
19. Gerechtigkeit in der Demokratie	184
20. Deliberation in der Demokratie	200
21. Demokratischer Realismus	212
22. Kooperation in der Demokratie	220
23. Demokratie als Lebensform	228
24. Sechs Paradigmen der Demokratie	244
Danksagung	253
Anmerkungen	257
Grafiken	294

Vorwort

Die gegenwärtige Krise der *Demokratie* kann schwerlich bezweifelt werden. Jedenfalls der Demokratie, wie wir sie in den westlichen Ländern kennen, charakterisiert durch Rechtsstaatlichkeit, unveräußerliche Grundrechte, institutionelle Stabilität und Gewaltenteilung, gestützt auf eine politische Kultur des öffentlichen Vernunftgebrauchs. Mit ihr steht auch das in Frage, was als *Liberale Weltordnung* gilt: eine regelorientierte, multilaterale, an Freiheit und Wohlstand orientierte internationale Praxis. Und ebenso, wie es darauf ankommt, genauer zu bestimmen, was unter Demokratie zu verstehen ist, um sie fortentwickeln oder revidieren zu können, so gilt auch für die Liberale Weltordnung, dass ihr Inhalt, ihre Erfolge und ihr Versagen analysiert werden müssen, um eine tragfähige globale Perspektive zu entwickeln. Beides soll in diesem Buch geleistet werden.

Manche Intellektuelle – rechts und links im politischen Spektrum – reden von einer Transformation der »westlichen«, »liberalen« Demokratie in eine anders verfasste Volksherrschaft, in der es einen unmittelbaren Durchgriff des Volkswillens, vermittelt durch eine

charismatische Führungspersönlichkeit gibt, die sich von institutionellen, rechtlichen und internationalen Bedenken nicht aufhalten lässt. Manche Politiker praktizieren eine »illiberale«, auf ethnische Identität abstellende, Minderheiten unterdrückende Demokratie (von rechts) oder eine Volks-Demokratie als Transformation des postulierten Mehrheitswillens der Unterdrückten gegen die alten Eliten (von links). Das erste Transformationsmodell findet sich in einer der ältesten westlichen Demokratien, in Gestalt der Rhetorik des Wahlkämpfers und Präsidenten Donald Trump, aber auch – in einer intellektuell anspruchsvolleren Form – bei einer Galionsfigur der europäischen Rechten, Victor Orbán, dem ungarischen Staatschef. Und es findet sich in kleineren Größen der europäischen Rechten, wie dem Niederländer Geert Wilders, dem Brexit-Hardliner Nigel Farage oder Matteo Salvini, dem Chef der nationalistischen Lega in Italien, bei Marine Le Pen in Frankreich und, insbesondere im rechten Flügel, bei der AfD. Das linke Transformationsmodell findet sich vor allem in Südamerika, bei Hugo Chávez bis 2013 in Venezuela, bei Evo Morales in Bolivien oder bei Lenín Moreno in Ecuador, aber auch in linkspopulistischen Bewegungen, wie Syriza in Griechenland oder Podemos in Spanien.

Ziel dieses Buches ist es nicht, sich mit den unterschiedlichen Facetten der aktuellen Herausforderungen der Liberalen Weltordnung und der Demokratie als Staats- und Gesellschaftsform auseinanderzusetzen. Das erforderte eine umfangreiche empirische Studie.¹ Vielmehr geht es mir um ein angemessenes Verständnis

dessen, was Demokratie ist und was Demokratie folgerichtig nicht ist. Es geht um die spezifische Rationalität der Demokratie und ihre aktuelle Gefährdung.²

Meine – vielleicht allzu kühne – Hoffnung ist es, dass eine Klärung dessen, was die Demokratie als Staats- und Gesellschaftsform ausmacht, ein Beitrag zu ihrer Stärkung werden kann, jedenfalls Voraussetzung dafür ist, die aktuellen Herausforderungen der Demokratie als Staats- und Gesellschaftsform zu bewältigen. Dieses Buchprojekt steht also nicht in der Tradition der Eule der Minerva, die erst in der Dämmerung ihren Flug beginnt.³ Ich beabsichtige keinen Abgesang, kein Katastrophenszenario, ich bin optimistisch, ich glaube an die Demokratie – in den unnachahmlichen Worten des Konservativen Winston Churchill: »No one pretends that democracy is perfect or all-wise. Indeed, it has been said that democracy is the worst form of government except all those other forms that have been tried from time to time.«⁴ Ich bin zuversichtlich, dass sich ihre politischen, sozialen und kulturellen Grundlagen so erneuern lassen, dass sie den aktuellen Herausforderungen gewachsen ist.

Mein Buch ist keine Streitschrift, es will zu gedanklicher – philosophischer und politischer – Klarheit beitragen, es bietet Analyse, nicht Polemik. Und es verlangt den Leserinnen und Lesern* einiges ab. Sie müssen sich

* Auf Binnen-I und Gendersternchen habe ich in dieser Schrift erneut verzichtet. Die weiblichen und männlichen Formen, das heißt das generische Maskulinum und das generische Femininum, folgen einem Zufallsoperator.

einlassen auf teilweise komplexe philosophische Argumente, um die politischen Schlussfolgerungen nachvollziehen zu können. Nichts ist praktischer als eine gute Theorie.

Diese Analyse erfordert vorurteilsfreies Denken, dennoch kommt sie nicht ohne eine Orientierung an fundamentalen Normen und Werten aus. Sie nimmt auf Parteipositionen und -bindungen keine Rücksicht, aber sie ist parteiisch, insofern sie einem humanistischen Ethos⁵ verpflichtet ist und die Demokratie stärken will. Es handelt sich nicht um eine *summa* meiner politischen Philosophie, eher um ein Kondensat aus vielen Jahren des Nachdenkens, geschrieben in Sorge um die Zukunft der Demokratie.⁶

Der sachliche Ton ist als Kontrapunkt zu den aktuellen Aufgeregtheiten der politischen Debatte beabsichtigt.⁷ Ziel ist Klarheit im Kopf, damit die Praxis wieder Orientierung findet.

Einführung und Überblick

Vielerorts erstarken antidemokratische Kräfte, in einigen westlichen Ländern stellen sie gar die Regierung oder sind an ihr beteiligt. Der globale Siegeszug der Demokratie, wie er sich zunächst im Sturz europäischer Diktaturen, dann der Militärregime in Südamerika, schließlich im Verfall des Kommunismus und zuletzt in den postkolonialen Staaten Afrikas gezeigt hat⁸, ist gestoppt. In einigen Weltregionen ist die Demokratie als Staatsform auf dem Rückzug.⁹ Die Entwicklungen in der Türkei, in Russland, Brasilien, auf den Philippinen, aber auch in Ungarn und Polen, zuletzt sogar im EU-Gründerstaat Italien, belegen diese Entwicklung. Die beiden viel gerühmten angelsächsischen Zivilregime¹⁰ erscheinen sogar besonders gefährdet, denn in beiden Staaten – den USA und Großbritannien – ist das Institutionengefüge volatil und muss das Verhältnis der staatlichen Gewalten zueinander immer wieder neu austariert werden. Im Falle Großbritanniens kommt die schwach entwickelte Nationalstaatlichkeit hinzu, die durch das Brexit-Referendum und seine Folgen nun zusätzlich unter Druck gerät. Ein Zerfall des Vereinigten Königreichs

ist nicht mehr ausgeschlossen. Amerikanischer Pragmatismus und britischer Common Sense sind einer zunehmenden politischen und kulturellen Spaltung in der Bevölkerung gewichen. In Brasilien regiert ein Präsident, der seine Sympathien für das frühere Militärregime nicht verhehlt und die demokratischen Traditionen des Landes verachtet. Die Türkei scheint nach wie vor¹¹ auf dem Weg zu einem Sultanat zu sein, mit einer Reislamisierung des öffentlichen Lebens, dem Verlust von Gewaltenteilung und Redefreiheit und einer Erosion der von Atatürk durchgesetzten säkularen Verfassungsordnung.

Die politische Kultur verändert sich aber auch durch die zunehmende Bedeutung der Internet-Kommunikation, insbesondere in den *Social Media*. Dabei sind gegenläufige Tendenzen zu beobachten: zum einen eine *Repolitisierung* durch erleichterte Informationsgewinnung und eine Intensivierung medialer Debatten. Die öffentliche Meinungsbildung ist inklusiver geworden, die Partizipationschancen haben zugenommen. Zum anderen *parzelliert* die politische Öffentlichkeit zunehmend, manche sprechen von Filter-Blasen mit eigenen medialen Plattformen, Weltanschauungen und Gruppenbildungen. Seriöse Medien verlieren an Einfluss.

Als eine, vielleicht *die* zentrale Herausforderung der Demokratie gilt der Populismus, zumal der Rechtspopulismus, aber in südeuropäischen und südamerikanischen Ländern auch der Linkspopulismus. Mit dem Terminus »Populismus« ist erst recht seine Bewertung umstritten. Während die einen jede Form von Populismus als Gefährdung der institutionellen Verfasstheit

liberaler Demokratien ansehen, preisen andere ihn als Gegengift gegen Elitenherrschaft und Abgehobenheit. Manchen gilt nicht die Demokratie schlechthin als gefährdet, sondern lediglich eine spezifische Form, nämlich die der liberalen Demokratie, die bereits ihrem Ende entgegengehe. Rechts im politischen Spektrum wird die Volksidentität beschworen und der direkte Durchgriff des Volkswillens auf staatliches Handeln eingefordert. Links im politischen Spektrum wird bezweifelt, dass die Wahrung der individuellen Freiheitsrechte und der Rechtsstaatlichkeit wünschenswert sei.

Manche Beobachter warnen vor einer Wiederholung der Geschichte. Im Jahr 1928, so hatte Erich Kästner diagnostiziert, wäre es noch an der Zeit gewesen, die nationalsozialistische Bewegung zu stoppen, danach sei es zu spät gewesen.¹² 1929 begann die größte Weltwirtschaftskrise der Menschheitsgeschichte und ließ die sozialen und politischen Ordnungen demokratischer Staaten erodieren, am radikalsten die fragile Weimarer Demokratie Deutschlands. Die zweitgrößte Weltwirtschaftskrise im Jahr 2009, ausgelöst durch eine US-amerikanische Hypothekenkrise auf lokalen Immobilienmärkten, hat ökonomische und politische Gewissheiten zweifellos schwer erschüttert, vor allem das Vertrauen darauf, dass die globalen Finanzmärkte stabil und die politische Steuerung der ökonomischen Entwicklung durch Regierungen und Zentralbanken verlässlich seien. Die Ursache der Krise lag in politischen Fehlentscheidungen, insbesondere für jene des billigen Geldes während der Clinton-Präsidentschaft, ermöglicht durch

vorausgegangene und fortgesetzte Liberalisierungen, und sie wurde verstärkt durch weitere politische Fehlentscheidungen und institutionelle Schwäche. Zugleich wurde ein konzeptionelles Defizit deutlich: Die Politik hatte sich in Zeiten des Neoliberalismus selbst der Instrumente beraubt, die sie für eine effektive Steuerung der ökonomischen Entwicklung benötigte. Es ist nicht verwunderlich, dass sich jeweils nach beiden Weltwirtschaftskrisen die politischen Formationen veränderten. Aber steht zu befürchten, dass in beiden Fällen die Demokratie am Ende zu den Opfern gehören wird?

Die globale Verrechtlichung und die Globalisierung der Ökonomien schränken die Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlich organisierter Demokratien ein – je kleiner und ökonomisch schwächer das Land, desto deutlicher. Es entsteht ein Spannungsverhältnis zwischen einer regelbasierten internationalen Ordnung und den sich globalisierenden Märkten einerseits sowie zwischen einzelstaatlicher Souveränität und demokratischer Kontrolle andererseits. Die Verbindung von Nationalismus und Liberalismus im 19. Jahrhundert in Europa in Gestalt des auf liberalen Freiheitsrechten beruhenden souveränen Nationalstaats wurde im späten 20. und nun im frühen 21. Jahrhundert durch eine Verbindung von Liberalismus und Globalisierung abgelöst. Fällt am Ende dieser Verbindung die liberale und soziale, nationalstaatlich verfasste Demokratie zum Opfer? Erweist sich am Ende die Demokratie als unvereinbar mit weitgehend deregulierten globalen Finanzmärkten und unkontrollierbarer globaler Migration?

Um auf diese Fragen Antworten geben zu können, müssen wir uns von ideologischen Voreingenommenheiten lösen und die Begriffe und Kriterien klären: Was ist unter einer Liberalen Weltordnung, die gegenwärtig so emphatisch beschworen wird, eigentlich zu verstehen? Was ist bewahrenswert, und was sollte überwunden werden? Was genau ist unter Demokratie zu verstehen, welcher Zusammenhang besteht zwischen einer demokratischen Staatsform einerseits und einer demokratischen Gesellschafts- und Lebensform andererseits? Wie verhalten sich individuelle Rechte und kollektive Interessen zueinander? Wie kann man ein hinreichendes Maß kollektiver Rationalität sichern? Welche Rolle spielt die Deliberation, das Abwägen von Argumenten in der Demokratie?

Die ersten vier Kapitel befassen sich kritisch mit dem, was als *Liberaler Weltordnung* von den einen angegriffen und den anderen verteidigt wird, das fünfte Kapitel skizziert eine *kosmopolitische Alternative*.¹³ Im sechsten Kapitel werden vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen der Demokratie als Staats- und Gesellschaftsform (auf dieses »und« lege ich aus Gründen, die im Laufe des Buches dargelegt werden, Wert) populäre Selbstmissverständnisse der Demokratie aufgeklärt, die nicht nur in der politischen Öffentlichkeit, sondern irritierenderweise auch in der wissenschaftlichen Debatte kursieren. Denn die Demokratie lässt sich nicht durch das *Abstimmungsverfahren*, die Mehrheitswahl, definieren. Dieses spielt eine Rolle, ist aber keineswegs so zentral, wie die meisten annehmen.

Demokratie ist eine besondere Form kollektiver Rationalität (Kap. 6), und daher ist es erforderlich, sich mit der Logik kollektiver Entscheidungen auseinanderzusetzen, die das analytische Instrumentarium bereitstellt, um die verbreiteten und populismusanfälligen Selbstmissverständnisse der Demokratie aufzuklären (Kap. 8, 9, 12 und 15). Sie erlaubt eine Praxis kollektiver Autonomie (Kap. 10). Man muss diese Idee allerdings richtig fassen, um den Fallstricken des Rousseauismus, ja einer (linken) politischen Romantik, zu entgehen.

Inbesondere steht die Idee kollektiver Autonomie in einer engen Beziehung und nicht in einem Gegensatz zu einer anderen, für die Demokratie ebenfalls konstitutiven Idee, nämlich der der *individuellen Autonomie* (Kap. 11 und 12). In der kontraktualistischen Tradition, die alle staatliche Legitimität an einen, zumindest hypothetischen, Vertrag bindet, ist diese der Ausgangspunkt: Alle Herrschaft legitimiert sich dadurch, dass sie gegenüber jedem einzelnen Individuum als rationalem Akteur gerechtfertigt werden kann. Demokratische Herrschaft ist eine selbst auferlegte, und sie ist nur dann legitim, wenn sie mit der individuellen Autonomie der Bürgerinnen und Bürger verträglich ist.

Demokratie beruht im Kern also nicht auf einer Abstimmungsregel, sondern auf einem *Konsens höherer Ordnung* (Kap. 13). Demokratische Legitimität wird erst durch Konsens gestiftet. Und dieser Konsens ist legitimierend, obwohl wir in der politischen Deliberation (Kap. 20) auf normative Tatsachen Bezug nehmen und uns in diesen immer täuschen können. Anders formu-

liert: Konsens ist kein Ersatz für normative Tatsachen. Eine Demokratie ohne Wahrheitsansprüche ist keine (Kap. 21).

Die linke, »radikale«, Kritik der Demokratie¹⁴ setzt dagegen auf Dissens. Sie setzt dem Konsensmodell der Demokratie ein antagonistisches (marxistisches) oder agonistisches (postmarxistisches) Modell entgegen. Ein angemessenes Verständnis von Dissens ist in der Tat unverzichtbar für die demokratische Praxis und die Theorie der Demokratie (Kap. 14 und 15). Die leitende These meiner Analyse lautet jedoch, dass jeder demokratische Dissens auf einem Konsens höherer Ordnung beruht, zumindest einem Konsens über die Form, in der Meinungs- und Interessenkonflikte auszutragen sind. Tatsächlich aber ist dieser Konsens sehr viel weiter gehend und umfasst empirische und normative Überzeugungen, ja emotive Einstellungen, die eine Lebensform erst konstituieren und damit die Demokratie als Lebensform tragen.¹⁵

Der normative Grundkonsens der Demokratie hat seinen Ursprung in der wechselseitigen Anerkennung als Freie und Gleiche. Es lohnt sich, diese anthropologische, normative Prämisse der Demokratie in ihrem Gehalt und ihren Implikationen sorgfältig zu analysieren und gegen ihre Kritiker zu verteidigen (Kap. 16, 17 und 18). Gleichheit bedeutet allerdings keineswegs Gleichverteilung. Gerechtigkeit ist die oberste politische Tugend, sie beruht in der Demokratie auf gleicher Freiheit, ist aber mit Ungleichheiten des Einkommens und Vermögens vereinbar (Kap. 19).

Ein essenzieller Bestandteil jeder Demokratie ist der öffentliche Vernunftgebrauch, die Deliberation als Methode demokratischer Entscheidungsfindung (Kap. 20). Diese ist realistisch zu interpretieren, das heißt, wir versuchen in der Praxis des Gebens und Nehmens von Gründen herauszufinden, was gut ist, was unser politisches Handeln leiten sollte (Kap. 21). Die Praxis der Deliberation hat kulturelle Voraussetzungen, die gegenwärtig in vielen Ländern zunehmend erodieren. Dazu gehört die Fähigkeit, abweichende Meinungen zur Kenntnis zu nehmen, ja so weit nachvollziehen zu können, dass ihnen begründet eine andere Meinung entgegengesetzt werden kann. Diskursverweigerung führt zur Erosion demokratischer Praxis.

Für die demokratische Praxis ist Kooperation zentral (Kap. 22), Demokratie kann man folglich als eine spezifische Form von *Kooperation* verstehen, und dieses Verständnis ist vereinbar mit dem Anspruch auf Wahrheit und mit dem, was wir als »demokratischen Realismus« bezeichnen (Kap. 21). Demokratie ist also nicht nur eine Staatsform, sondern auch eine Lebensform. Der liberalen Trennungsthese von Kultur und Politik können wir uns nicht anschließen (Kap. 23). Das 24. und letzte Kapitel positioniert die hier entwickelte Demokratie-Konzeption im Spektrum der wichtigsten und nur scheinbar unvereinbaren Paradigmen der Demokratie.