

Wie sich Autorität rechtfertigt Expertise und demokratische Mehrheiten haben nur begrenzte normative Kraft

Fred Felix Zaumseil

Summary: Any claim to authority demands obedience from those subject to it, regardless of whether the claim is correct, just, or agreed to by those subject to it. In liberal democracies, authoritative demands must be justified among individuals who consider themselves free and equal. I argue that two popular justifications are ultimately unsuccessful: expertise and simple democratic majority decisions. Any successful justification of a claim to political authority in liberal democracies can, if at all, only be based on a complex, constitutionalist justificatory script.

Kurz gefasst: Wer Autorität beansprucht, der verlangt Gehorsam, unabhängig davon ob der Inhalt der autoritativen Behauptung richtig oder gerecht ist oder der Adressat zustimmt. In liberalen Demokratien müssen autoritative Behauptungen zwischen Individuen, die sich als frei und gleich verstehen, gerechtfertigt werden. Zwei populäre Rechtfertigungen – Expertise und einfache demokratische Mehrheitsverfahren – sind dabei letztlich nicht erfolgreich. Eine erfolgreiche Rechtfertigung von politischer Autorität in liberalen Demokratien kann, wenn überhaupt, nur auf einem komplexen, konstitutionalistischen Rechtfertigungsskript beruhen.

Weit verbreitet ist zurzeit das Argument, liberale Demokratien befänden sich in einer Autoritätskrise. Was aber ist damit gemeint? Ganz grundsätzlich meint eine solche Krise, dass Autoritätsbeziehungen erodieren. Das heißt, autoritative Behauptungen werden von ihren Adressaten nicht mehr als bindend anerkannt. Dies ist der Fall, wenn etablierte Rechtfertigungen des Autoritätsanspruchs versagen oder infrage gestellt werden. Die derzeitige Autoritätskrise kann als eine solche verstanden werden, in zweifacher Hinsicht: als eine Krise der Autorität von Experten und als Krise einer spezifischen Form demokratischer Autorität, nämlich der einfacher demokratischer Mehrheiten.

Wer Autorität beansprucht, der erwartet den Gehorsam seiner Adressaten, und zwar nicht deshalb, weil diese vom Inhalt der Forderung überzeugt sind, sondern weil es die Autorität ist, die Gehorsam verlangt. Inhaltsunabhängigkeit und der Anspruch, bindend zu sein, ist der Kern dessen, was in der politischen Philosophie als „Autorität“ bezeichnet wird. Entscheidend aus normativer Perspektive ist jedoch, unter welchen Bedingungen solch ein Anspruch überhaupt gerechtfertigt ist – das heißt, wer Autorität auch tatsächlich hat.

Eine mögliche Rechtfertigung für Autorität in politischen Systemen basiert auf Expertise. Bei nahezu allen politischen Fragen spielen Experten in liberalen Demokratien heute eine wichtige Rolle. So wird etwa der Leitzins von Finanzexperten bei der Europäischen Zentralbank bestimmt. Aber auch im Zuge von Gesetzgebungsverfahren üben Experten großen Einfluss aus – man denke an Beratungsunternehmen, die ganze Reformentwürfe an Ministerien liefern. Was aber rechtfertigt die Autorität von Experten?

Das dahinterliegende Argument ist: Sofern wir überzeugende Gründe haben, eine politische Wahl zwischen zwei Möglichkeiten zu treffen, von denen eine richtig (oder zumindest besser) ist, und es zudem Experten gibt, die wirklich besser in der Lage sind, grundsätzlich zu bestimmen, was etwa aus ökonomischen, rechtlichen oder politischen Gründen zu tun sei, sind wir verpflichtet, den Expertenurteilen zu folgen. Kurz gesagt: Experten helfen uns, die besseren Entscheidungen zu treffen, weil sie die möglichen Entscheidungen und ihre Folgen besser beurteilen können.

Mit Blick auf jüngere politische Entwicklungen scheint dies immer mehr infrage gestellt zu sein. Ein Beispiel ist der Brexit. Trotz der Tatsache, dass sich neben der Regierung und der größten Oppositionspartei im Vereinigten Königreich sehr viele Experten für den Verbleib des Landes in der Europäischen Union ausgesprochen hatten, stimmten letztlich knapp 52 Prozent der Briten dagegen. Von politischer Isolierung über den Verlust von Arbeitsplätzen und die Gefährdung von Preisstabilität bis zur inneren Sicherheit hatte die *Remain*-Kampagne mit einer Fülle von Argumenten von Experten versucht zu erklären, warum der Verbleib in der EU die richtige Entscheidung sei – am Ende vergeblich.

Was genau ist problematisch an der Brexit-Entscheidung, sofern sie das überhaupt ist? Zunächst scheint es, dass jemand, der sich gegen das Urteil von Experten stellt, auf eine gewisse Weise irrational handelt. So als fühlte man sich krank und holte den Rat eines Arztes ein, um dann aber entgegen dessen Anordnungen zu handeln. Haben sich die Briten im Juni 2016 also schlicht wie ein

solcher Patient verhalten, weil sie vielleicht „genug von Experten hatten“, wie es der damalige britische Justizminister Michael Gove vor dem Referendum ausdrückte? Das Krisenhafte tritt in diesem Beispiel besonders klar zutage, denn es zeigt uns auf deutliche Art und Weise, wie in Demokratien die Einschätzungen von Experten darüber, was politisch getan werden sollte, kein Gehör mehr finden.

Aber ist dies auch normativ problematisch? Ist es wirklich angemessen, politische Entscheidungen mit Arztbesuchen zu vergleichen? Zwei Gründe sprechen dagegen. Erstens: Auch wenn Experten aufgrund ihrer Ausbildung, ihres Zugangs zu Informationen oder der Zeit, die sie für das Ausarbeiten ihrer Empfehlungen haben, besser in der Lage sind, die bessere (oder gar die richtige) Entscheidung zu ermitteln, bleibt unklar, warum man verpflichtet sein sollte, diesen Entscheidungen zu folgen. Experten mögen uns mit ihren Aussagen zwar Gründe dafür geben, was der Fall ist beziehungsweise sein wird – zum Beispiel, dass die Wirtschaft im Vereinigten Königreich nach dem Brexit schrumpfen wird –, nicht jedoch, dass wir verpflichtet sind, das zu tun, was sie sagen. Experten können, sofern sie überhaupt den Anspruch erheben, mit ihren Empfehlungen Gehorsam zu finden, diesen rein auf der Basis ihrer Expertise nicht erfolgreich einlösen. Expertise ist keine hinreichende Bedingung für Autorität. Experten haben Autorität nur im theoretischen und nicht im praktischen Sinne.

Zweitens: Was der Brexit-Entscheidung normative Relevanz verleiht, ist nicht ihre Qualität (ob sie richtig oder falsch beziehungsweise besser oder schlechter ist), sondern ihr demokratischer Charakter: Es war die Mehrheit der abstimmenden Briten, die sich für den Brexit entschied.

In liberalen Demokratien werden politische Entscheidungen durch demokratische Verfahren entschieden. Diese Verfahren erlauben jedem Wahlberechtigten, am Entscheidungsprozess zu partizipieren. Jeder hat die gleiche Möglichkeit, das Ergebnis der politischen Entscheidung mit seiner Stimme zu beeinflussen. Es ist ein gängiges Prinzip, dass demokratische Entscheidungen auf Mehrheiten beruhen und dem Willen der größten Zahl der Beteiligten darüber Ausdruck verleihen, was getan werden soll. Demokratische Entscheidungen beanspruchen also politische Autorität. Sie verlangen, dass wir sie befolgen, nicht weil wir dem Inhalt der Entscheidung zustimmen oder ihn richtig oder gerecht finden, sondern weil sie demokratisch getroffen wurden.

Wenn Experten keine praktische Autorität haben – können wir dann folgern, dass es nur scheinbar eine Autoritätskrise in liberalen Demokratien gibt? Eine, die sich durch ein richtiges Autoritätsverständnis aufklären ließe? Ich meine: Nein. Denn zum einen beobachten wir tatsächlich eine Krise von Experten, deren Urteile ohne gute Gründe missachtet werden – neben dem Brexit wäre hier der Klimawandel zu nennen. Zum anderen gibt es durchaus Gründe, von einer Krise politischer beziehungsweise praktischer Autorität in liberalen Demokratien zu sprechen. So beobachten wir seit geraumer Zeit, dass liberal-demokratische Ordnungen infrage gestellt oder sogar angegriffen werden. Die deutlichsten Beispiele in Europa sind Ungarn und Polen. Worin besteht aber die Krise politischer Autorität?

Man könnte argumentieren, dass es sich um die Krise einer spezifischen Form demokratischer Autorität handelt. Denn in den vergangenen Jahren kamen in Ungarn und in Polen durch demokratische Wahlen Regierungen an die Macht, die sich daran machten, die jeweiligen staatlichen Grundlagen durch Verfassungs- und Gesetzesänderungen nachhaltig und auf besorgniserregende Weise zu ändern. Zu den Reformen gehörten in Ungarn unter anderem die Beschneidung der Kompetenzen des Verfassungsgerichts, die Veränderung des Mediengesetzes sowie zuletzt Angriffe auf die akademische Freiheit durch die Änderung des Hochschulgesetzes. In Polen, wo die Partei „Recht und Gerechtigkeit“ (PiS) seit 2015 regiert, zeigt sich ein ähnliches Bild. Die PiS-Regierung versuchte erfolgreich, die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts durch die Ernennung neuer Richter zu beschneiden, und beschloss kürzlich eine umstrittene Reform, die die Unabhängigkeit der polnischen Judikative bedroht.



Fred Felix Zaumseil ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Center for Global Constitutionalism am WZB und in der Forschungsprofessur Global Public Law. Der politische Theoretiker beschäftigt sich vor allem mit den normativen Grundlagen politischer Autorität in liberalen Demokratien. (Foto: Mathias Völzke)

fred.felix.zaumseil@wzb.eu

All diesen Reformen ist gemein, dass sie von demokratisch gewählten Regierungen vorgenommen wurden. Beide Regierungen werden nicht müde zu beteuern, dass sie lediglich dem Willen ihres Volkes Ausdruck verleihen. So wies der polnische Außenminister Witold Waszczykowski die europarechtlichen Bedenken von EU-Kommissions-Vizepräsident Frans Timmermans gegen die Justizreformen der PiS mit dem Hinweis zurück, der Kommission fehle schlicht die nötige demokratische Legitimität für eine solche Kritik.

Dies ist ein problematisches Argument. Folgendes Gedankenexperiment veranschaulicht warum: Trotz eines Überangebots von Trinkwasser beschließt eine überwältigende demokratische Mehrheit im Parlament ein Gesetz, das vorsieht, den Zugang zu Trinkwasser für Mitglieder einer bestimmten Glaubensgruppe auf bestimmte Tageszeiten zu begrenzen. Außerdem soll die Versorgung dieser Personen nicht mehr direkt in deren Wohnungen stattfinden, sondern an kurzfristig bekannt gegebenen, immer wechselnden Ausgabestellen. Die Frage ist nun: Ist ein solches Gesetz auch für die bindend, die mit ihm nicht übereinstimmen?

Der Fall scheint offensichtlich. Eine solche Entscheidung hätte, auch wenn sie sie beansprucht, keine politische Autorität. Warum? Was ein solches demokratisch legitimes Gesetz problematisch macht, ist das, was es verlangt. Im oben geschilderten Fall verlangt es eine offensichtliche Verletzung der grundlegenden Menschenrechte einer willkürlich bestimmten Gruppe. Die Tatsache, dass diese Entscheidung demokratisch gefällt worden ist, ist in diesem Fall nicht relevant. Die demokratische Legitimation einer politischen Entscheidung an sich ist keine hinreichende Bedingung für die Frage, ob sie politische Autorität hat. Auch die legitimen Handlungsmöglichkeiten demokratischer Mehrheiten sind begrenzt.

Dieses Argument lässt sich durchaus auf die Reformen in Ungarn und Polen anwenden, auch wenn die Situation dort weniger offensichtlich ist. Wer politische Autorität beansprucht, der will auch jene Individuen zu Gehorsam verpflichten, die gerade nicht vom Inhalt der Forderung überzeugt sind, sondern aus guten Gründen andere Auffassungen darüber haben, was getan werden sollte (*reasonable disagreement*).

In liberalen Demokratien, in denen sich Individuen als frei und gleich anerkennen, bedeutet dies: Autoritative Anforderungen können nur dann erfolgreich eingelöst werden, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Diese Bedingungen spezifizieren, was der Fall sein muss, damit Individuen sich in ihrer gleichen Freiheit gegenseitig respektieren. Das heißt, sie sind verpflichtet, autoritative Behauptungen, die sie untereinander erheben, angemessen zu rechtfertigen. Neben prozeduralen Erwägungen – das zeigt das fiktive Wasser-Beispiel – müssen dabei notwendigerweise auch substanzielle Argumente einfließen, wie etwa der Respekt von fundamentalen Menschenrechten.

Politische Autorität kann somit nur legitim sein, wenn bestimmte normative Bedingungen erfüllt sind. Sie kann nie willkürlich sein. Legitime politische Autorität ist damit zwangsläufig konstitutionalistisch. Um eine derart gebundene Autorität zu fassen, bedarf es einer Theorie konstitutionalistischer Autorität. Es gehört zum Kernbestand des Konstitutionalismus in der Tradition der französischen und amerikanischen Revolution, dass Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechte zentrale Bestandteile gerechtfertigter oder legitimer politischer Autorität sind. Eine Theorie konstitutionalistischer Autorität muss zeigen, inwiefern diese Bestandteile mit Blick auf die Rechtfertigung von autoritativen Behauptungen zwischen Freien und Gleichen eine Rolle spielen und ob gegebenenfalls ein Zusammenspiel von prozeduralen und substanziellen Aspekten eine hinreichende Bedingung für die Rechtfertigung von politischer Autorität darstellen kann.

Dass derzeit in einigen etablierten liberalen Demokratien auf reaktionäre Weise mit demokratischen Argumenten ein komplexes Rechtfertigungsskript infrage gestellt wird, dass etwa durch Viktor Orbán die Existenz „illiberaler Demokratien“ propagiert wird: Darin liegt die eigentliche Autoritätskrise liberaler Demokratien.

Literatur

Arendt, Hannah: „Was ist Autorität?“ In: Ursula Lutz (Hg.): *Zwischen Vergangenheit und Zukunft. Übungen im Politischen Denken I*. München: Piper 1994, S. 159–200.

Estlund, David: *Democratic Authority: A Philosophical Framework*. Princeton: Princeton University Press 2008.

Forst, Rainer: *Das Recht auf Rechtfertigung: Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2007.

Raz, Joseph: „Authority, Law, and Morality“. In: Joseph Raz: *Ethics in the Public Domain: Essays in the Morality of Law and Politics*. Oxford: Oxford University Press, 1994, S. 210–37.