

„Aber woher nehmen wir den Optimismus?“ Zur Zukunftsfähigkeit demokratischer Systeme

Wenn Macht nicht in Königshäusern vererbt oder durch Diktatoren angeeignet wird, müssen gesellschaftliche Angelegenheiten so geregelt werden, dass Entscheidungen den Rückhalt möglichst großer Teile der Bevölkerung finden. Das gilt für alle Ebenen menschlichen Zusammenlebens: lokal, regional, national und international. Legitimität als Grundvoraussetzung von Demokratie ist so essenziell wie abstrakt. Im Gespräch mit Gabriele Kammerer und Kerstin Schneider erklären die WZB-Direktoren Wolfgang Merkel und Michael Zürn, was die moderne Weltgesellschaft zusammenhält – und was sie bedroht.

Was verstehen Sie unter politischer Legitimität?

Merkel: Politische Legitimität ist die Anerkennungswürdigkeit politischer Systeme. Anerkennung ist messbar als etwas, was die Bevölkerung gegenüber den großen Institutionen und dem politischen System aufbringt. Diese empirische Anerkennung heißt aber nicht, dass jedes Regime auch anererkennungswürdig ist. 1936 zum Beispiel hatten wir in Deutschland eine Mehrheit für das NS-Regime, dadurch wurde es aber noch längst nicht legitim. Hier beginnt die normative Debatte. Ich argumentiere, dass politische Regime jenseits der Demokratie im 21. Jahrhundert nicht anererkennungswürdig sind.

Zürn: Normativ gesehen stimme ich zu: Es braucht demokratische Verfahren, um kollektiv verbindliche Regelungen, die auch Freiheitseinschränkungen für das Individuum bedeuten können, plausibel zu rechtfertigen. Empirisch aber, wenn es tatsächlich um den Glauben an Legitimität geht, machen wir die Beobachtung, dass es zunehmend Zweifel an der Legitimität von demokratischen Regelungen gibt. In Ländern wie Ungarn kann man sehr wohl den Eindruck bekommen, dass eine Mehrheit der Bevölkerung die dortige Form der Herrschaftsausübung für plausibel und erfolgreich – also für anererkennungswürdig – hält. Wenn wir empirisch fragen, fragen wir immer nach Mehrheiten. Das ist ein Unterschied zur normativen Legitimität: Hier geht es nicht nur um die Mehrheit. Normativ betrachtet muss es Verfahren geben, die auch den Schutz von Minderheiten gewährleisten, sonst würden wir eine Ordnung nicht als legitim betrachten.

Woher kommt der Zulauf zu nicht demokratischen Positionen?

Zürn: Parteien und Parlamente sind traditionell die zentralen Mechanismen, in denen Mehrheiten im politischen System entscheiden. Es gibt aber viele politische Institutionen, die nicht auf der Basis des Mehrheitsprinzips funktionieren: Verfassungsgerichte, Zentralbanken, alle Expertengremien. Dazu kommen europäische und internationale Institutionen, sodass wir in den letzten zwei oder drei Jahrzehnten beobachten können, dass die politische Bedeutung von Mehrheitsentscheidungen zurückgegangen ist. Hier liegt ein Kern der populistischen Unzufriedenheit: Das sind oft Menschen, die traditionell über Parteien, also über Wahlen, Einfluss genommen haben, während besser gebildete, stärker transnational orientierte Menschen auch andere Mechanismen der Einflussnahme haben.

Merkel: Wir erleben gegenwärtig einen Aufstand der Mehrheitsdemokraten unter populistischen Vorzeichen. In Deutschland jedenfalls sind wir nach 1945 vom

simplem Modell einer Mehrheitsdemokratie weggekommen zu einer Situation, in der stärker Konsens und Kompromiss die Entscheidungsverfahren dominieren.

Und dazu kommt die internationale Ebene.

Zürn: Im Zuge der Globalisierung verliert der Nationalstaat in vielen Fragen seine Effektivität. Viele Entscheidungen – nehmen Sie allein Steuerfragen – müssen international vereinbart werden. Gleichzeitig sind öffentliche Debatten jenseits der nationalen Grenzen nur sehr schwer zu organisieren. Selbst wenn institutionelle Verfahren der Demokratisierung eingeführt werden, wie mit dem Europäischen Parlament, bleibt das problematisch, weil doch Wahlentscheidungen aufgrund von nationalen Erwägungen getroffen werden, weil es keine europäischen Debatten gibt und wir oft das Zusammenspiel von Parlament und Kommission nicht durchschauen.

Merkel: Wir leben in einer Mehrebenen-Demokratie. Entscheidungen werden auf unterschiedlichen politischen Ebenen getroffen – von der Kommune über das Land, den Bund bis hin zur Europäischen Union oder gar zu den Vereinten Nationen. Das können bestenfalls noch hochgradige Spezialisten durchschauen. Wir müssen so ehrlich sein zu sagen, dass wir durch die Globalisierung manchmal Entscheidungen treffen müssen, die nicht so leicht zu demokratisieren sind wie im Nationalstaat. Internationale Organisationen sind oft gut darin, staatliche Kompetenzen aufzugeben zugunsten anderer Systeme wie etwa Märkte. Das tut der Demokratie nicht gut. Die Europäische Union ist in gewisser Weise ein neoliberaler Zusammenschluss.

Zürn: Das finde ich zu schwarz-weiß. Die größten Gegner der EU sind doch die, die gerne eine starke Liberalisierung in ihrem eigenen Land hätten – wie Großbritannien, wie Ungarn und andere. Offensichtlich stört die EU jene eher, die ein wirklich neoliberales Programm haben.

Gibt es Grenzen des Politischen angesichts der Kräfte des Marktes?

Merkel: Ich sehe tatsächlich einen anderen Legitimitätsbegriff aufsteigen, und der heißt Effizienz und Rationalität. Das wird in höherem Maße den Märkten zugeschrieben. Je mehr transnationalisierte Probleme es gibt, desto mehr transnationale Entscheidungen wird es geben. Wir müssen die Menschen ehrlich aufklären, dass wir das möglicherweise mit Demokratieverlust bezahlen. Gleichzeitig aber müssen wir alles dafür tun, diese Institutionen stärker zu demokratisieren, von der UN runter bis in die EU. Und hier bin ich skeptisch. Ich glaube nicht, dass das gehen wird. Denn im internationalen Kontext spielen jede Menge Diktaturen mit. Mindestens die Hälfte der Staaten wird autoritär regiert. Ich sehe in den internationalen Organisationen in den letzten Jahrzehnten keine großen Demokratisierungsfortschritte.

Zürn: Ich glaube nicht, dass der Legitimitätsbegriff sich ändert. Wichtig aber ist die Frage, aus welchen Quellen sich die Anerkennung von politischen Entscheidungen und die Anerkennung von Institutionen speist. Ich sehe drei große Narrative: demokratische Verfahren, dann den Erfolg der Entscheidungen, das sogenannte Output-Narrativ, und schließlich die Rechtfertigung von politischer Macht zum Zweck der Beförderung von starken kollektiven Identitäten. Der Glaube, dass die Legitimität der westlichen Demokratien allein aufgrund der demokratischen Verfahren zustande kommt, scheint mir unzutreffend. Die Legitimität eines demokratischen Systems wie das der Bundesrepublik Deutschland beruht eben auch auf den wirtschaftlichen Erfolgen und darauf, dass es gelungen ist, bestimmte Identitäten zu erzeugen. Hinweisen möchte ich auch auf den Faktor Zeit: Wenn wir schauen, wie der Prozess der Demokratisierung in den westlichen Industrieländern verlaufen ist – das brauchte Jahrhunderte. Als der französische Nationalstaat gegründet worden ist, haben gerade mal 20 Prozent der Franzosen so Französisch gesprochen, dass sie miteinander kommunizieren konnten. Wir sollten auch mit der EU etwas mehr Geduld haben.

Merkel: Aber woher nehmen wir den Optimismus, dass es eine evolutionäre Aufwärtsbewegung gibt?

Zürn: Die Entstehung der Demokratie war lokal. Die beteiligten Personen mussten sich direkt kennen. Wir hatten dann größere Kollektive, imaginierte Gemein-

schaften, erzeugt nicht zuletzt durch die Symbolpolitik der Nationalstaaten. Nochmal Frankreich: Als das gegründet wurde, war der Transaktionsraum der Märkte noch 20 oder 30 km.

Merkel: Aber meine Frage bleibt, woher du den Optimismus nimmst, dass diese Entgrenzung von politischen Entscheidungsräumen tatsächlich auch mit einer starken Demokratisierung einhergeht. Unser amerikanischer Kollege Robert Dahl sah genau im Gegenteil eine abschüssige Ebene von der direkten Demokratie der attischen Stadtstaaten über den Nationalstaat; in den Entgrenzungen des Nationalstaates ins Supranationale sieht er einen weiteren Demokratieverlust. Gegen diese Entgrenzung erleben wir gerade ein Comeback des Nationalen, gespickt mit Illiberalismus, mit neu auftauchendem Chauvinismus. All das, wovon wir dachten, wir hätten es überwunden.

Zürn: Wo bitte soll denn die Grenze liegen, ab der Demokratie nicht mehr möglich ist? Bei skandinavischen Staaten mit 8 Millionen, bei der Bundesrepublik mit 80 Millionen, bei den USA mit 300 Millionen oder in Indien mit 1,3 Milliarden? Wir haben doch multikulturelle Gesellschaften, die sehr groß sind und die es doch geschafft haben, sich zu demokratisieren.

Merkel: Also ich würde lieber in manchen autoritären Regimen leben als in einer verkasteten chauvinistischen „Demokratie“ wie in Indien. Abgesehen davon läuft uns doch die Zeit weg. Wir stehen vor einem zentralen Problem in unseren politischen Debatten, und das ist die Klima-Krise. Sie verlangt globale Antworten. Also müssen Interessen koordiniert werden zwischen Staaten, die völlig unterschiedliche Interessen haben. Wenn es so ist, dass wir nicht mehr viel Zeit haben – und das erzählt uns die Wissenschaft mit ziemlicher Eindringlichkeit –, dann wird man immer stärker versuchen, Entscheidungen zu beschleunigen. Die Wissenschaft wird möglicherweise eine nicht ganz legitime „politische Position“ einnehmen. Sie tut das schon zum Teil, wo Wissenschaftler in Aktivismus verfallen und Philosophenkönige spielen. Dann gibt es so fragwürdige Ideen wie das Windbürgergeld bei den Grünen und der linken SPD, die sich Zustimmung erkaufen und Klagewege einschränken wollen, eben weil wir vermeintlich keine Zeit mehr haben. Wenn der Klimawandel tatsächlich das apostrophierte Menschheitsproblem ist, werden demokratische Argumente obsolet. Das wird einer der polarisierenden Diskurse der nächsten Jahre werden.

Zürn: Auf die eine oder andere Polemik gegenüber den Umweltbewegungen würde ich gerne verzichten. Ich ziehe mal einen historischen Vergleich. Die Nuklearauseinandersetzung zwischen Ost und West in den 1960er-, 70er- und 80er-Jahren wurde gleichfalls als existenziell definiert. Damals gab es eine gewisse Akzeptanz dafür, dass manche existenziellen Bedrohungen es rechtfertigen, dass Verfahren nicht unbedingt den demokratischen Regeln entsprechen. Der Schutz des Geheimdienstes etwa ist allen Transparenzanforderungen entzogen. Ich will damit nicht sagen, dass wir mit der Klimafrage den Weg der militärischen Logik beschreiten sollten. Ich will nur darauf aufmerksam machen, dass es in unseren Demokratien seit jeher einen Bereich gibt, der als existenziell definiert wird und für den es dann andere Entscheidungsverfahren gibt.

Merkel: Nun war Außenpolitik schon immer demokratischen Entscheidungsprozessen ein Stück weit entzogen. Das Problem, das ich in der Klimafrage sehe, ist Folgendes: Wir sind dabei, rechtsstaatliche und demokratische Verfahren zu rechtzuschneiden auf ein bestimmtes politisches Ergebnis hin, also etwa auf die Reduktion von CO₂-Emissionen. Die Frage ist: Ist das legitim? Demokratie, das haben wir unseren Studierenden immer eingetrichtert, ist ein Set an Regeln und Verfahren, das a priori fixiert ist. Die Ergebnisse sind kontingent – je nachdem, was aus diesen Verfahren hervorgeht. Werden wir in Zukunft weniger Demokratie haben, weil wir ein so dringliches Problem haben? Möglicherweise öffnen wir die Büchse der Pandora, wenn wir neue Legitimationsmechanismen schaffen und sagen: Das Problem wird nur gelöst, wenn die Demokratie etwas anders aussieht, weniger Partizipation, weniger Kontrolle, weniger Klagemöglichkeiten.

Zürn: Diese Gefahr ist empirisch bereits da. Die Einschränkung der Mehrheitslogik durch nicht majoritäre Institutionen begründet einen Teil der Unzufriedenheit, von dem populistische Parteien profitieren. Demokratietheoretisch betrachtet lässt sich aber schon die Frage stellen, ob wir Entscheidungen zulassen dürfen, die unsere Existenz infrage stellen. Insofern ist das Thema Legitimität nicht auf Mehrheitsentscheidungen zu reduzieren.