

Beschädigte Demokratie

Was Orbán, Erdogan und Kaczynski mit demokratischen Mitteln politisch ins Werk setzen, hat im Ergebnis mit Demokratie nichts mehr zu tun. Daher führt auch der historisch ohnehin belastete Begriff „illiberale Demokratie“ in die Irre. Doch wie davon sprechen, wenn Staatsformen mit Absicht manipuliert werden?

Von Professor Dr. Jan-Werner Müller

Im Juli 2014 hielt der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán seine alljährliche Grundsatzrede bei einer Sommeruniversität in Siebenbürgen. Er verkündete, aus Ungarn einen „illiberalen Staat“ machen zu wollen; auf ungläubige Nachfragen präzisierter, damit sei in der Tat auch eine „illiberale Demokratie“ gemeint.

Ein Aufschrei ging durch die Reihen westlicher Kommentatoren: Dass eine Regierung in der EU offiziell liberalen Prinzipien abschwört, schien undenkbar. Orbáns intellektuelle Gefolgsleute beeilten sich denn auch zu beschwichtigen: Die einen erklärten, der Regierungschef habe sich nur von einer neoliberalen Wirtschaftspolitik distanzieren wollen, andere behaupteten, es gehe Orbán allein um eine zeitgemäße Formulierung von Christdemokratie.

Seitdem ist der Streit um den Ausdruck „illiberale Demokratie“ nicht abgeflaut. Wissenschaftliche Beobachter wie auch Politiker benutzen ihn, um Regimes wie in Ungarn, Polen und der Türkei zu klassifizieren – und größtenteils auch zu kritisieren. Dabei ist der Begriff historisch enorm vorbelastet – und schlichtweg irreführend, wenn es darum geht, die derzeitigen Herausforderungen der Demokratie empirisch wie auch normativ zu fassen. Wer „illiberale Demokratie“ sagt, verharmlöset die Dinge im Zweifelsfall – und tut autoritären Politikern einen großen Gefallen.

Ihre zeitgenössische Karriere begann die Wendung „illiberale Demokratie“ in einem Essay des amerikanischen Journalisten Fareed Zakaria. Der Artikel erschien 1997 in der Zeitschrift „Foreign Affairs“, einer Art Zentralorgan des Establishments der amerikanischen Außenpolitik. Damals war die ganz große politische Begeisterung über den Demokratisierungsschub nach 1989 – vom vermeintlichen „Ende der Geschichte“ gar nicht zu reden – schon wieder abgeflaut: Zwar fanden in immer mehr Ländern Wahlen statt, aber in manchen votierten die Bürger für starke Männer, die prompt ihre Macht nutzten, um den Rechtsstaat auszuhöhlen und Minderheiten zu drangsalieren. Zakaria schied darum Demokratie – das Prinzip der Mehrheitsherrschaft – fein säuberlich vom Liberalismus – dem individuellen und kollektiven Rechtsschutz. Wenn man nicht beides gleichzeitig haben könne, so ließ Zakaria durchblicken, fahre man mit dem, was im Englischen „rule of law“ heißt, allemal besser.

Zakarias These traf einen Nerv, doch besonders originell war sie nicht. Gerade in Deutschland hat die Trennung von Demokratie und Liberalismus eine lange, in den Augen mancher Antiliberaler auch stolze Tradition. Ihren Höhepunkt erlebte sie wohl in der Zwischenkriegszeit, als der Staatsrechtler Carl Schmitt die Idee kollektiver Selbstbestimmung eines partikularen Volks kategorisch von liberalen, aus seiner Sicht stets grenzenlos-universellen Menschenrechten unterschied. Sein Demokratiebegriff fußte allerdings nicht auf dem Mehrheitsprinzip, das er als rein „arithmetisch“ abtat; vielmehr konnte laut Schmitt ein echter Führer durch Akklamation seitens der Masse eine Art mystische Einheit mit dem Volk nachweisen – und damit letztlich auch seine Legitimität.

Wie der britische Ideenhistoriker Duncan Bell gezeigt hat, verbreitete sich der uns so selbstverständlich erscheinende Ausdruck „liberale Demokratie“ erst in den zwanziger und dreißiger Jahren. Wer ihn im Munde führte, hatte nichts besonders Marktfreundliches im Sinn; vielmehr wollte man sich von „identitären“ Demokratiekonzeptionen wie der von Schmitt auf der Rechten absetzen, aber auch von der Idee einer „Volksdemokratie“ auf der kommunistischen Linken. Darüber hinaus schwingen bei vielen Vertretern einer spezifisch liberalen Demokratie auch kulturpessimistische Vorurteile gegenüber der sich gerade etablierenden „Massendemokratie“ an sich mit. Wilhelm Röpke beispielsweise, einer der Gründerväter des Ordoliberalismus, schrieb 1933: „Der Massenmensch bekämpft die liberale Demokratie, um die illiberale an ihre Stelle zu setzen.“

Demokratie wurde hier im Zweifelsfall mit einer Tyrannie der Mehrheit gleichgesetzt, und Liberalismus wandelte sich von einem Ideal individueller Autonomie zu einem Kürzel für Gewaltenteilung. Es ist kein Zufall, dass John Locke – bis dato für seine politischen Schriften über Gewaltenteilung kaum bekannt und so gut wie nie als „Liberaler“ bezeichnet – plötzlich in der englischsprachigen Geschichtsschreibung als Gründervater des Liberalismus identifiziert wurde. Den Vaterschaftstest konnte bestehen, vor Beschränkungen des Mehrheitswillens durch *checks and balances* betonte; die romantische Vision einer freitätlichen Entfaltung der individuellen Persönlichkeit, welche im 19. Jahrhundert von John Stuart Mill und Wilhelm von Humboldt favorisiert worden war, trat in den Hintergrund.

Konzeptionen von identitärer Demokratie oder auch „Volksrepubliken“ appellierten durchaus an demokratische Grundwerte: Nur das Volk kann Herrschaft legitimieren, mit dem Gottesgnadentum war es ein und für alle Mal vorbei. Aber wirklich demokratisch waren diese politischen Modelle nicht: Ein durch Partizipation seitens der Bürger bewirkter Wechsel des herrschenden Personals war nicht vorgesehen. Noch nicht einmal eine Minimaldefinition von Demokratie passte für diese illiberalen Konzeptionen. Demokratie, so der polnischstämmige Politikwissenschaftler Adam Przeworski ebenso schlicht wie brillant, sei ein System, in dem Parteien Wahlen verlieren. Das gab es aber weder in der identitären noch in der Volksdemokratie; in beiden war ein durch Verfahren geregelter Machtwechsel nicht möglich. Insofern wurden diese Konzeptionen auch einem anderen von Przeworski herausgestrichenen Kriterium von Demokratie nicht gerecht. Demokratien, so Przeworski, sei eine politische Form, in der Unsicherheit

institutionalisiert werde. Schlichter gesagt: In der Demokratie könne man nie wissen, wer Verlierer und wer Gewinner sein werde. In plebisitären Führersystemen – ob nun mit rechter oder linker Ideologie unterfüttert – bestehe diese Unsicherheit nicht, denn eigentlich sei vor den Abstimmungen immer schon alles klar.

Damit dürfte klar sein, dass es zwischen Liberalismus und Demokratie gar kein Spannungsverhältnis gibt. Aber es sollte klar sein, dass die historischen Fallbeispiele für „illiberale Demokratie“ nicht nur an einem Mangel an Liberalismus leiden – sondern dass sie noch nicht einmal funktionierende Demokratien waren. Ganz ähnlich verhält es sich heute: In Ungarn wurde das Wahlsystem systematisch zugunsten der Regierungspartei umgestaltet, in der Türkei beschnitt die Regierung Meinungs- und Versammlungsfreiheit massiv; in beiden Ländern steht die Zivilgesellschaft enorm unter Druck. Hier gibt es nicht nur ein Problem mit dem Rechtsstaat und im weitesten Sinne dem Liberalismus, denn für die Demokratie grundlegende politische Rechte werden untergraben. Wer meint, zum empirischen Nachweis einer Demokratie genüge es, zu zeigen, dass die Regierung nicht am Wahltag die Urnen mit gefälschten Zetteln füllen ließe, der übersieht, dass es keine Demokratie ohne ergebnisoffenen demokratischen Willensbildungsprozess geben kann. Die jüngsten Wahlen in Ungarn wurden von internationalen Beobachtern zwar als noch frei bewertet – zur Stimmabgabe für Orbán wurde wohl keiner gezwungen –, aber in keiner Weise als fair. Noch unfair – und in vieler Hinsicht auch gar nicht mehr frei – ging es bei den türkischen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Juni zu.

Darüber hinaus werden in allen genannten Ländern auch die Gewaltenteilung und der Rechtsstaat als solcher angegriffen – besonders eklatant in Polen, wo die Regierungspartei inzwischen nach Gutdünken unliebsame Richter austauscht. Wer an der strikten Trennung von Liberalismus und Demokratie festhalten will, wird diese Maßnahmen erst einmal als Verluste für den Liberalismus verbuchen. Doch wenn man demokratische Rechte nicht mehr einklagen kann, weil die wichtigsten Richter alle stramm regierungstreu sind, darf man wohl auch hier Kosten für die Demokratie an sich belagern.

Es ist fatal, wenn Kritiker Figuren wie Orbán, Erdogan oder Kaczynski kampflös das Wort Demokratie überlassen. Denn bei aller Rede über die globale Krise der Demokratie – eine überwältigende Zahl

von Staaten möchte noch immer international als demokratisch anerkannt sein. Warum sonst sollten autoritäre Staaten so viel Geld in Lobbyarbeit stecken und sich westliche Ex-Politiker kaufen, damit diese ihren Anspruch, lupenreine Demokraten zu sein, in internationalen Organisationen und Medien lautstark vertreten? Es gibt nach wie vor eine internationale und auch innenpolitische Prämie auf den Status, demokratisch zu sein: International bringt es Prestige wie auch handfeste wirtschaftliche Vorteile; im Inneren kann man den unterlegenen politischen Gegnern immer vorhalten, sie seien halt schlicht nicht populär und müssten sich dem erklärten Mehrheitswillen beugen.

Der Vorwurf „Illiberalismus“ hingegen tut den Orbáns und Erdogans dieser Welt nicht weh. Denn sie wollen ja ohnehin keine Liberalen sein. Orbán trägt „illiberal“ als politisches Ehrenabzeichen, und Erdogan stellte sich lange als Vertreter einer spezifisch „konservativen Demokratie“ alla turca dar. Orbán, aber auch Jaroslaw Kaczynski, dem starken Mann in Polen, hilft es, dass „Liberalismus“ in Osteuropa nach 1989 vor allem als eine Sache für Gewinner des Übergangs zu Marktwirtschaft und Demokratie wahrgenommen wurde. „Liberal“ war gleichbedeutend mit Wildwestkapitalismus; politisch liberale Haltungen konnten sich zudem leisten, wer sich teure Sushi-Restaurants in Warschau und Budapest leisten konnte – so der Eindruck, welcher wiederum die Selbstdeklarierung als „illiberal“ als Signal der Solidarität mit den Abgehängten und den Verlierern des Übergangs erscheinen lässt. Einen Liberalismus für Losen konnte es per definitionem nicht geben.

Wenn die Europäische Kommission ein „Rechtsstaatsverfahren“ gegen Warschau eingeleitet hat, weil die dortige Regierung sich die Justiz gefügig macht und nun auch Ungarn ein solches Verfahren droht, dann klingt es so, als müsse hier nur der juristische Apparat und nicht die Demokratie als Ganze verteidigt werden. Zudem verfestigt eine derartige Rhetorik das Bild einer Art Arbeitsteilung, wonach die Demokratie wie selbstverständlich immer zum Nationalstaat gehört und die supranationale liberale Reparaturtruppe aus Brüssel nur dann anrückt, wenn im Rechtsstaat nicht alles so funktioniert, wie die EU es will. Diesen Zustand zu kritisieren und Brüssel auch explizit zum Demokratieschutz aufzurufen

ist keine Begriffs- oder gar Wortklauberei. Wie politische Auseinandersetzungen beschrieben werden, ist selbst Teil der politischen Auseinandersetzungen.

Politiker wie Orbán und auch Erdogan haben es meisterhaft verstanden, den Konflikt mit ihren westlichen Kritikern in eine Art Kulturkampf umzudeuten. Orbán, der selbsternannte Verteidiger eines authentischen Verständnisses von Christdemokratie, behauptet immer wieder, man mache an seiner Regierung allein deshalb herum, weil sie wahre konservative Werte erfolgreich verwirkliche: ein traditionelles Familienbild, Schutz der heimischen Wirtschaft, Verehrung der Nation als Schicksalsgemeinschaft. Immer wieder hat er die westeuropäische Rechte aufgefördert, mutig seinem Beispiel zu folgen, anstatt sich von Angela Merkel in ein relativistisches liberales Niemandsland führen zu lassen, wo von gleichgeschlechtlicher Ehe bis zu offenen Grenzen vermeintlich alles möglich ist.

Diese geschickte Vermischung von Kontroversen um kollektive wie individuelle Moral mit Fragen nach der Integrität demokratischer Strukturen erlaubt es den selbsternannten Illiberalen, Kritik an ihnen als parteipolitisch motiviert oder gar als rein subjektiv abzutun, frei nach dem Motto „Natürlich gefällt unser Festhalten an Tradition den Linksliberalen nicht.“ Außerdem erscheinen hier die Liberalen, die vermeintlichen Verfechter von Toleranz, plötzlich als die wahrhaft Illiberalen: Sie sind es doch, die abweichende Moralvorstellungen in einer durchhomogenisierten europäischen Wertegemeinschaft nicht dulden wollen.

Adrian Vermeule, ein katholischer, strikt antiliberaler Juraprofessor in Harvard, der schon länger Gefallen an den politischen Experimenten in Osteuropa gefunden hat, verteidigte die Regierungen in Ungarn und Polen gar mit dem Argument, die EU-Bürokraten in Brüssel seien in Wahrheit gar keine Technokraten, wie das Klichsche wolle; vielmehr agierten sie mit missionarischem Eifer, um den Glauben an Liberalismus in Europa zu verbreiten. Für die Vertreter der „Religion des Liberalismus“ stelle Orbán, der anfangs seiner politischen Karriere selbst ein Liberaler war, einen besonders gefährlichen Gegner dar: ein antiliberaler Apostat würde von der liberalen Inquisition zwangsläufig mit allen Mitteln verfolgt.

Dieses Bild von transnationaler Kulturkampf ist insofern irreführend, als dass die EU sich gar nicht um die Politikbereiche sichert, in denen Konservative ihre illibera-

len Überzeugungen verteidigen möchten: In Irland (bis vor kurzem) und Polen denken Mehrheiten anders über Abtreibung als in den Niederlanden; man darf eigentlich auch überall nach Herzenslust seine Sehnsucht nach Gemeinschaft ausleben. Es mag Spannungen zwischen liberalen und kommunitaristischen Vorstellungen eines gelungenen Lebens geben, aber dieser Wertekonflikt lässt sich innerhalb der Demokratie abbilden und ausfechten. Mit dem Gegensatz von demokratisch und autoritär ist er nicht identisch.

Auch was die verschiedenen politischen Grundmodelle angeht, herrscht in Europa immer noch Vielfalt. Viele Länder haben ein Verfassungsgericht, manche aber auch nicht. Niemand würde auf die Idee kommen, Letztere automatisch als „illiberale Demokratien“ zu bezeichnen. Was die EU jedoch braucht, ist ein Minimum an rechtsstaatlicher Demokratie: Nur dann können die EU-Mitgliedstaaten die Beschlüsse ihrer nationalen Gerichte gegenseitig anerkennen, wie es die Europäischen Verträge vorsehen.

Sicherlich gibt es nicht immer eine klare Trennungslinie zwischen einerseits kulturellen Konflikten oder auch dem, was der Soziologe Andreas Reckwitz als „Kulturessentialismus“ beschrieben hat, und demokratischen Grundstrukturen andererseits. Wenn beispielsweise ein Staat ein Idealbild des homogenen Volkes vorgibt, können alle, welche nicht dazu passen, sich schnell als Bürger zweiter Klasse fühlen – und de facto in ihrer Ausübung demokratischer Grundrechte eingeschränkt werden. Ihre Ansprüche können automatisch als weniger wichtig abgetan werden, weil sie ja ohnehin nicht richtig dazugehören.

Natürlich ist es kein Widerspruch in sich, „illiberaler Demokrat“ zu sein. Und die besten historischen Beispiele sind in der Tat die europäischen und auch lateinamerikanischen Christdemokraten. Diese hätten den Teufel getan, sich in irgendeiner Form als „Liberaler“ zu bezeichnen. Denn „Liberalismus“ stand in ihren Augen für Relativismus, Individualismus und nicht zuletzt Materialismus. Das hieß aber nicht, dass die Christdemokraten keine echten Demokraten waren. Spätestens seit den vierziger Jahren akzeptierten sie das Prinzip der Mehrheitsentscheidung – auch wenn Mehrheiten nicht ihre Moralvorstellungen umzusetzen. Noch wichtiger: Die Menschenrechte deklarieren sie, oft im Anschluss an bahnbrechende Arbeiten des katholischen Philosophen Jacques Maritain, als sakrosankt. In Deutschland lieferten die Schriften des Staatsrechtlers Ernst-

Wolfgang Böckenförde in den fünfziger Jahren ein Arsenal von Argumenten dafür, sich der Demokratie als politischer Form rückhaltlos zu öffnen.

Es ist also nicht völlig falsch, wenn ein Orbán – wie in seiner Ansprache bei der diesjährigen Sommeruniversität in Siebenbürgen – sich auf Christdemokraten beruft und seine Familienpolitik stolz als illiberal deklariert. Nur muss man immer genau hinschauen, um zu erkennen, was wie durch diese historischen Rückbezüge legitimiert werden soll. Der ungarische Ministerpräsident behauptete beispielsweise auch, die Universalisierung des Christentums vollziehe sich immer durch den Erhalt der Nationen, nicht mittels ihrer Abschaffung – und positionierte Christdemokratie damit gegen „liberale Globalisten“, die angeblich einer ungehinderten Einwanderung das Wort redeten.

Nur: Vom inhärenten Wert des Nationalstaats ist in der Bibel doch eher selten die Rede – wohl auch deshalb, weil der Nationalstaat bekanntlich eine moderne Erfindung ist. Noch wichtiger: Zumindest Katholiken in Ländern wie Deutschland und Italien litten lange unter ebendieser Erfindung. Ein Bismarck blies zum Kulturkampf gegen sie, weil der Nationalstaat eben homogen sein musste und katholische Bürger im Verdacht standen, ihre religiöse der nationalen Identität überzuordnen – sprich im Zweifelsfälle Rom gegenüber loyal zu sein und nicht Berlin.

Orbáns „christlich-nationale“ Vision hat mit dem historischen Phänomen Christdemokratie also wenig zu tun. Mehr noch: Seine immer wieder beschworene Frontstellung „Nation gegen Brüssel“ ist ein Verrat am Erbe der christdemokratischen Gründerväter der europäischen Einigung, welche die Idee des souveränen Nationalstaats gerade überwinden wollten.

Daraus folgt: Es kann Demokratien geben, die illiberale politische Vorstellungen verfolgen. Aus heutiger Sicht mag sogar die Bundesrepublik in ihren frühen Inkarnationen – als beispielsweise Homosexualität noch unter Strafe stand – als eklatant illiberale Demokratie gelten. Es kann jedoch keine in ihren Grundstrukturen illiberale Demokratie geben, so wie es heute in Ungarn, Polen und der Türkei der Fall ist. Knapp gesagt: keine Demokratie ohne politische Grundrechte und intakten Medienpluralismus sowie effektiven juristischen Schutz dieser Infrastruktur für die kollektive Willensbildung.

Vor diesem Hintergrund sollte man auch einen kritischen Blick auf die eigenen Verhältnisse richten – anstatt borniert so zu tun, als gäbe es Probleme allein in den vermeintlich unreifen politischen Kulturen des Ostens. Zwar werden in Westeuropa keine Grundrechte eingeschränkt und auch keine Zeitungen und Fernsehsender an regimetreue Oligarchen verkauft. Aber dass es gerade um die politischen Partizipationsmöglichkeiten ärmerer Schichten heute sehr schlecht bestellt ist, ist hinlänglich bekannt. Das macht dann den Satz plausibel, wonach der Rechtspopulismus eine liberale demokratische Antwort auf undemokratischen Liberalismus sei, wie es der niederländische Sozialwissenschaftler Cas Mudde formuliert hat.

Das ist schön pointiert, aber nicht gerade präzise: Es stimmt, dass politische Wahlmöglichkeiten angesichts vieler (oftmals selbstgeschaffener) Zwänge – nicht zuletzt durch die europäische Integration – reduziert sind. Aber diese Beschränkungen sind in keiner Weise besonders liberal, außer man sieht hier die Vorstellungen einer „marktkonformen Demokratie“ am Werk und setzt dann „liberal“ mit „marktfreundlich“ gleich.

Die Populisten wiederum vertreten nicht wirklich die demokratische Seite. Bekanntlich bestimmen allein sie, wer zum „wahren Volk“ dazugehört. Einmal an der Macht, wollen sie keineswegs kollektive Selbstbestimmung maximieren. Im Gegenteil: In Polen, der Türkei und Ungarn wird der Handlungsspielraum künftiger Regierungen durch die strategische Besetzung von Institutionen wie Gerichten (oder auch einem in Budapest neu geschaffenen Budget-Rat) systematisch eingeschränkt. In Ungarn wurden zudem höchst kontroverse ethnische und religiöse Vorstellungen in der 2012 neu erlassenen Verfassung zementiert; wenn die polnische Recht- und-Gerechtigkeit-Partei (PiS) eine verfassungsändernde Mehrheit im Sejm hätte, würde sie wohl versuchen, Ähnliches durchzusetzen. Präsident Andrzej Duda versucht bereits, mit einem konsultativen Referendum über konstitutionelle Fragen im Jahre 2019 eine neue Verfassung zu legitimieren. Es ist also falsch, zu meinen, die Rechtspopulisten an der Macht wollten dem Volkswillen möglichst uneingeschränkt zum Ausdruck verhelfen.

Wenn „illiberale Demokratie“ ein derart irreführender Ausdruck ist, wie sollte stattdessen über Regierungen in Budapest, Warschau und Ankara gesprochen werden? Politikwissenschaftler wie Historiker haben sich mit dieser Frage sehr schwergetan. Einige Beobachter verwenden den Begriff „elektorale Autokratien“ – also autoritäre Systeme, in denen noch Wahlen stattfinden – andere haben „defekte Demokratien“ vorgeschlagen. Letzteres klingt wieder so, als liege hier eine Art politischer Motorschaden vor, den man nur zu reparieren braucht. Plausibler wäre es, von „beschädigten Demokratien“ zu reden, um zu verdeutlichen, dass der Schaden bewusst von den betreffenden Regierungen herbeigeführt wurde – aber auch, um klarzustellen, dass ein Machtwechsel vielleicht noch nicht völlig unmöglich ist.



Der Verfasser lehrt Politische Theorie und Ideengeschichte an der Princeton University (New Jersey).
Sigmar Polke, How Fish Can Boost your Brainpower, 2003 © The Estate of Sigmar Polke, Cologne/VG Bild-Kunst, Bonn 2018