

Too Big to Function?

von Jörn Knobloch



Titel Die Größe der Demokratie

Untertitel Über die räumliche Dimension von Herrschaft und Partizipation

Autor(en) Dirk Jörke

Land Deutschland

Erschienen Berlin 2019: Suhrkamp

Umfang S. 283

Preis EUR 18,00

ISBN 978-3-518-12739-1

Rezension zu "Die Größe der Demokratie. Über die räumliche Dimension von Herrschaft und Partizipation" von Dirk Jörke

Im Vorfeld der diesjährigen Wahl zum Europäischen Parlament war ob des befürchteten Erfolgs der Rechtspopulisten häufig von einer „Schicksalswahl“ die Rede. Durch die ebenso kämpferische wie plakative Gegenüberstellung von

Nationalisten, Populisten, überzeugten Europäern und Kosmopoliten wurde zur verstärkten Teilnahme an der Wahl aufgerufen und für die ‚richtige‘ Positionierung geworben. Glaubte man den zahlreichen Verlautbarungen, die vor einem Rechtsruck warnten, dann ging es bei dem Urnengang nicht nur um eine politische Richtungsentscheidung, sondern um die Rettung eines einmaligen politischen Projekts, dessen Scheitern nach Ansicht seiner Befürworter*innen desaströs, um nicht zu sagen apokalyptische Folgen nach sich zöge. Wohl nicht zuletzt aus diesem Grund zierte zu dieser Zeit die Flagge der EU den eingerüsteten Kirchturm der Berliner Gethsemanekirche. Von derartigen Dramatisierungen, deren Ausläufer gelegentlich auch bis in die wissenschaftliche Reflexion hineinreichten,[1] sollte die Politikwissenschaft sich nicht anstecken lassen, sondern nüchtern an die Probleme herangehen und nach den Ursachen der zugrundeliegenden Konflikte fragen. Statt einen Kontinent schon für eine politische Vision zu halten, sollte man sich daran erinnern, dass in den meisten europäischen Ländern die Idee der Demokratie, verstanden als Form der kollektiven Selbstregierung, den normativen Kern und die Legitimationsgrundlage der politischen Ordnung darstellt, der gegenüber sich auch die EU zu verantworten hat.

Die damit angesprochene Frage nach der Legitimation und den Funktionsvoraussetzungen demokratischer Herrschaft im Spannungsfeld von nationaler und supranationaler Politik steht im Zentrum des Buchs von Dirk Jörke, das dem in der politiktheoretischen Diskussion lange Zeit vernachlässigten Verhältnis von Größe und Demokratie nachgeht. Es spricht für den Autor, dass er sich von der Fragestellung nicht zu Spekulationen über die zukünftige politische Ordnung Europas hinreißen lässt, sondern die Problematik auf die einfache analytische Frage herunterbricht, ob die Demokratie als Regierungsform in territorial ausgedehnten und bevölkerungsreichen Gesellschaften respektive Gesellschaftsverbänden überhaupt funktionieren kann. Zur Erörterung dieser Frage verfährt Jörke wie folgt: In einem ersten Schritt entwickelt er unter Rekurs auf die einschlägige ideengeschichtliche Literatur ein demokratiethoretisches Argument über den Funktionszusammenhang von Demokratie und Staatsgröße. Im zweiten Schritt wendet er dieses Konzept sodann in kritischer Absicht auf die Europäische Union an, bevor er abschließend einen Vorschlag zur Wiedergewinnung kollektiver politischer Handlungsmacht für die Bürger*innen Europas vorlegt.

Die im ersten Kapitel entwickelte demokratiethoretische Argumentation setzt im Anschluss an Überlegungen Norberto Bobbios an zwei großen Versprechen an, die sich mit der Idee kollektiver Selbstregierung verbinden und Jörke zufolge deren Attraktivität ausmachen: Zum einen „das prozedurale Versprechen der egalitären und effektiven Teilhabe am politischen Prozess“ (S. 24) und zum anderen „das substanzielle Versprechen einer Angleichung der sozialen Lebensverhältnisse“ (ebd.). Das erste Versprechen postuliert das normative Ideal der politischen Gleichheit, verkürzt es aber nicht auf die faktische Existenz einer Gleichwertigkeit der Wahlstimmen, sondern erweitert es um ein aktivistisches Moment: „Demokratie bedeutet mithin kollektive Handlungsmacht.“ (S. 27) Nach dieser republikanischen

Lesart, als deren Anhänger sich Jörke zu erkennen gibt, zielt Demokratie auf die gemeinsame Erarbeitung von Problemlösungen und deren praktische Umsetzung durch die Bürger*innen. Die entscheidende Differenz zu liberalen oder deliberativen Demokratiekonzeptionen besteht hierbei in der weitreichenden Gestaltungsmacht des Kollektivs der Bürgerschaft: Im republikanischen Modell soll die Gesamtheit der politisch Berechtigten nicht nur über einzelne inhaltliche Fragen entscheiden, sondern auch auf die gesetzlichen Rahmenbedingungen der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung einwirken und diese gegebenenfalls verändern können. Mit anderen Worten: Alles, auch die grundlegenden Ordnungsmuster und Verteilungsregeln des gesellschaftlichen Zusammenlebens soll durch die Bürger*innen (beziehungsweise deren Mehrheit) politisch infrage gestellt und radikal umgestaltet werden können. Der republikanische *demos* gibt sich nicht liberal genügsam mit Abwehrrechten zum Schutz vor Machtmissbrauch und Willkür zufrieden, sondern verlangt volle politische Souveränität - Volkssouveränität.

Eng verknüpft mit der politischen Gestaltungsmacht ist für Jörke das zweite große Versprechen der Demokratie, das Versprechen durch „demokratische Verfahren soziale Ungleichheiten und die damit verbundenen gesellschaftlichen Machtungleichgewichte abzubauen“ (S. 35). Auch wenn dieses seit dem 19. Jahrhundert insbesondere in Europa wirkmächtige Versprechen sozialer Gleichheit nie vollends eingelöst wurde, tat das der Attraktivität des Ideals der Demokratie in seinen Augen bislang keinen Abbruch. Jörkes gleichermaßen republikanisch wie sozialdemokratisch inspirierte Demokratietheorie beinhaltet also anspruchsvolle politische und soziale Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit die Idee der kollektiven Selbstregierung in der Praxis als verwirklicht angesehen werden kann. Sein Konzept von Demokratie ist aber nicht essenzialistisch, weil es kein überzeitliches, sondern ein historisch gewachsenes Ideal postuliert. Mit dem Festhalten am doppelten Versprechen politischer und sozialer Gleichheit macht sich der Autor eine normative Zielperspektive zu eigen, die sich erst in der jüngeren Geschichte der Demokratie als Herrschaftsform moderner Massengesellschaften entwickelt hat und seither - nicht zuletzt durch die Unzulänglichkeiten der real existierenden repräsentativen Demokratien selbst - auch immer wieder infrage gestellt wurde.

Im zweiten Kapitel gibt Jörke einen Überblick über die von unterschiedlichen Traditionslinien und konkurrierenden Deutungen gekennzeichnete Ideengeschichte der modernen Demokratie und die Rolle der politischen Bürgerschaft. Dabei dient ihm das antike Athen als Blaupause für ein partizipatives, die positive Freiheit verwirklichendes Demokratiemodell, während er im antiken Rom den Vorreiter eines liberalen, die Rechte des Individuums betonenden Herrschaftsmodells sieht (S. 49). Hiervon ausgehend skizziert Jörke sodann die Entwicklung der bekannten republikanischen und liberalen Konkurrenzmodelle demokratischer Herrschaft, die von ihm anschließend in Beziehung zur räumlichen Größe eines Herrschaftsverbandes gesetzt werden. Auf diese Weise entwickelt er das konzeptuelle Spannungsfeld, welches das titelgebende Thema des Buches bildet

und in der folgenden systematischen Fragestellung gipfelt: Lässt sich eine normativ anspruchsvolle, an positiver Freiheit als kollektiver Selbstbestimmung orientierte Form partizipatorischer Demokratie nur in einer überschaubaren politischen Gemeinschaft verwirklichen? Oder andersherum gefragt: Ist demokratische Herrschaft in einem bevölkerungsreichen und zudem territorial ausgedehnten Flächenstaat nur in der abgeschwächten Form einer repräsentativen Demokratie möglich, in der die Bürger*innen zwar über starke negative Freiheitsrechte verfügen, von den politischen Entscheidungsprozessen im engeren Sinne jedoch ausgeschlossen sind?

Jörke durchmustert die politische Ideengeschichte nach Antworten auf diese Fragen und lässt die einschlägigen Klassiker zu Wort kommen. Die ersten von ihm behandelten Autoren sind Montesquieu und Rousseau, die beide (nicht zuletzt aufgrund ihrer Rezeption der antiken politischen Literatur) von der Annahme ausgehen, dass Republiken sich nur in kleinen Staaten verwirklichen lassen (S. 51). Auch im Streit um die amerikanische Unionsverfassung, mit dem sich Jörke anschließend intensiv befasst, spielt die territoriale Größe des Gebiets eine wichtige Rolle. Die publizistische Debatte zwischen den Befürwortern eines Bundesstaates, den sogenannten *Federalists*, und den Anhängern der Idee eines Staatenbundes kleiner souveräner Einzelstaaten, den *Anti-Federalists*, hebt die Diskussion über die Funktionsvoraussetzungen einer demokratischen Ordnung in einem großen Flächenstaat auf ein neues Niveau, geht es nun doch nicht mehr nur um theoretische Spekulationen, sondern um nichts Geringeres als die Realisierung einer Demokratie in der ersten modernen Massengesellschaft der Welt. In seiner detaillierten Darstellung der Argumente arbeitet Jörke die Kritik der *Anti-Federalists* an der Funktionsfähigkeit von Demokratien in großen Räumen heraus und zeigt, dass deren Bedenken gegen eine bundesstaatliche Lösung insbesondere von der Sorge vor der Herausbildung einer einflussreichen politischen Klasse (S. 77) und dem Verlust der kollektiven Handlungsmacht „der mittleren und unteren Schichten“ (S. 79) herrührten.

Nach diesem erhellenden Gang durch die Ideengeschichte macht sich der Autor im dritten Kapitel an die Ausarbeitung seiner eigenen systematischen Überlegungen zum Zusammenhang von Größe und Demokratie. Dazu formuliert er zunächst sechs Argumente für kleine Demokratien (S. 85), denen er sechs Argumente für die Qualität großer Demokratien gegenüberstellt (S. 87). Wenig überraschend kommt Jörke zu dem Schluss, dass die Gegenüberstellung der Argumente die ideengeschichtlich bereits diskutierten grundsätzlichen Differenzen zwischen dem liberalen und dem republikanischen Demokratiemodell im Wesentlichen reproduziert. Gewonnen ist damit indes noch nichts, sind beide Modelle doch schon deshalb wenig überzeugend, weil wir es in der politischen Realität der Gegenwart nicht mit einfachen Idealtypen von großen liberalen und kleinen republikanischen Herrschaftssystemen zu tun haben. Da auch der Autor um die begrenzte Erklärungskraft abstrakter Modelle weiß, präsentiert er zwei empirische Befunde, die mit der Annahme eines linearen Zusammenhangs zwischen der demokratischen Qualität und der Größe eines Landes brechen. Anhand statistischer Indizes sucht er

zu zeigen, dass sich auffallend viele kleine und kleinste Staaten mit einer geringen Einwohnerzahl als liberal beziehungsweise „frei“ einstufen lassen (S. 91 f.): „Als besonders demokratieaffin erweisen sich mithin jene Staaten, deren Bevölkerungszahl zwischen 100 000 und 250 000 liegt.“ (S. 93) Der zweite empirische Befund macht deutlich, dass in der Gruppe der Demokratien die mittelgroßen, also diejenigen mit einer Bevölkerungszahl zwischen 5 und 17 Millionen Einwohner*innen, eine vergleichsweise hohe Partizipationsintensität aufweisen. Hieraus folgt für Jörke, dass weder große noch kleine Gesellschaften zu einem bestimmten Demokratiemodell tendieren, sondern dass vor allem mittelgroße Staaten zur Verwirklichung einer normativ anspruchsvollen Form demokratischer Herrschaft geeignet scheinen, die den beiden eingangs diskutierten Versprechen der Demokratie Rechnung trägt. Indes müssen alle Demokratien unabhängig von ihrer Größe in einer global vernetzten Welt mit anderen Staaten kooperieren, um ihren Interessen Ausdruck zu verleihen. Dabei müssen auch kleine, partizipatorische Demokratien mit großen, eher liberalen Demokratien auf Kosten der demokratischen Gestaltungsmöglichkeiten ihrer Bürger*innen zusammenarbeiten. Dieses Dilemma dient dem Autor als Übergang zum vierten Kapitel seines Buches, denn der scheinbare Zwang zur immer engeren internationalen Kooperation und die damit unvermeidlich verbundene Einschränkung demokratischer Handlungsspielräume sind die Hebel, über die ihm zufolge eine autoritäre Transformation der EU ins Werk gesetzt und legitimiert wird.

In der entsprechenden Analyse der „liberalen Autokratie Europas“ wendet Jörke den negativen Zusammenhang von Größe und Demokratie auf die EU an. Dabei kommen sowohl sein polemisches Talent als auch seine aufklärerischen Intentionen zur Geltung, denn entgegen einer gerade unter Wissenschaftler*innen weit verbreiteten Tendenz zu sprachlicher Esoterik findet Jörke deutliche Worte der Kritik. In einem Staatenbund, in dem 512 Millionen Einwohner*innen auf einer Fläche von 4.381.324 Quadratkilometern zusammenleben und in dem nicht weniger als 24 Amtssprachen gesprochen werden, scheinen dem Autor die Grenzen demokratischer Handlungsfähigkeit und politischer Partizipation derart offensichtlich und weitreichend, dass er die Demokratiefähigkeit der EU grundsätzlich infrage stellt. Damit positioniert er sich gegen die im intellektuellen Diskurs zwar nach wie vor dominierenden, aber in demokratietheoretischer Hinsicht durchaus mit guten Gründen anfechtbaren Verteidigungen der EU in ihrer real existierenden Form. Der immer wieder beschworene Zwang zur internationalen Zusammenarbeit taugt dabei für Jörke nicht als Rechtfertigung für das bestehende Demokratiedefizit der EU. Vor allem dann nicht, wenn die für eine Aufnahme in die EU erforderlichen Anpassungen der nationalstaatlichen Strukturen an Vorgaben der EU faktisch auf einen neoliberalen Gesellschaftsumbau hinauslaufen, der neben erheblichen Einschränkungen demokratischer Teilhabemöglichkeiten auch eine Verschärfung sozialer Ungleichheiten zur Folge hat: „Die von der Kommission und dem Gerichtshof betriebene Durchsetzung der Wettbewerbsfreiheiten sowie die zunehmend autoritäre Intensivierung einer neoliberalen Politik seit der Eurokrise bewirken nämlich nicht nur eine erhebliche Beschneidung demokratischer Rechte, sondern sie besitzen auch einen deutlichen

Bias zugunsten wohlhabender Menschen.“ (S. 121 f.) Jörke zufolge ist die bereits heute überdehnte EU auf dem besten Weg der Transformation in eine „liberale Autokratie“, die den Ausbau des gemeinsamen Wirtschaftsraums als ihr Hauptziel versteht und zu diesem Zweck den Abbau potenziell widerständiger demokratischer Institutionen im nationalstaatlichen Rahmen nicht nur bewusst in Kauf nimmt, sondern systematisch betreibt.

Die geringe demokratische Input-Legitimation politischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse jenseits des Nationalstaates ist von der Politikwissenschaft in den vergangenen dreißig Jahren eingehend diskutiert worden, wobei auch zahlreiche Vorschläge zur Behebung dieses Mankos entwickelt wurden. Charakteristisch für Jörkes Ansatz ist nun, dass er an diese Vorschläge nicht anknüpft, sondern sich von ihnen kritisch distanziert: Die Vertreter*innen des ersten von ihm aufgerufenen Lösungsvorschlags wollten die auf nationalstaatlicher Ebene bewährten demokratischen Institutionen auf die nächsthöhere Ebene ausdehnen. Die verschiedenen Varianten einer supranationalen Weltdemokratie basierten auf der naiven Grundannahme der Möglichkeit einer grenzenlosen Ausweitung historisch gewachsener, politisch erkämpfter und lokal verankerter Institutionen, Verfahren und Organisationen. Allein der Hinweis Jörkes auf die praktischen Konsequenzen derartiger Ansätze, zu denen unter anderem Wahlkreise in der Größenordnung von 50 Millionen Weltbürger*innen zählten (S. 139), reicht aus, um deren Untauglichkeit und Realitätsferne vor Augen zu führen. Während dieser Ansatz zumindest theoretisch noch an der Idee der Demokratie als Form kollektiver Selbstregierung festhält, verzichten die beiden anderen Ansätze Jörke zufolge von vornherein auf entsprechende Rettungsversuche. So verabschiedeten sich diejenigen, die an einer „deliberativen Neubeschreibung“ (S. 146) der Demokratie arbeiten, vom Kollektiv der Bürgerschaft und ersetzten es durch Gremien aus Experten und hochprofessionalisierten Nichtregierungsorganisationen, die über die erforderliche Zeit und die notwendigen Ressourcen verfügen, um sich mit globalen Problemen zu beschäftigen. Zusammen produzierten sie in als frei und fair verstandenen Willensbildungsprozessen rationale, aber eben exklusive Politiken, die nicht mehr demokratisch legitimiert seien. Die Anhänger*innen des dritten Vorschlags hingegen zielten darauf ab, der internationalen Politik auf vertraglichem Weg quasi-konstitutionelle Regeln vorzugeben und bestimmte Fragen auf diese Weise der politischen Auseinandersetzung zu entziehen. So wie verfassungsmäßige Beschränkungen in den liberalen Demokratien zur Zivilisierung der Politik beigetragen hätten, so wolle man nun im übernationalen Maßstab die Arenen der kollektiven Selbstregierung durch verbindliche Rahmenvorgaben systematisch einschränken und bändigen. Jörkes Resümee der drei Vorschläge fällt, wie nicht anders zu erwarten, ausgesprochen kritisch aus: Der erste sei utopisch, der zweite undemokratisch und der dritte verwandle Politik in Recht und liefere sie so den Juristen aus (S. 167).

Im sechsten Kapitel des Buches stellt der Autor schließlich seinen eigenen Vorschlag zur Lösung des Demokratiedefizits der EU vor, der an den eingangs

genannten Freiheits- und Gleichheitsversprechen der Demokratie festhält und sich deutlich von den zuvor erörterten Lösungsverschlügen abhebt: Jörke will die politischen Handlungs- und Gestaltungsspielräume der Nationalstaaten stärken, um insbesondere deren jeweilige wirtschaftspolitische Souveränität wiederherzustellen. Ungewöhnlich ist freilich der Rekurs auf Johann Gottlieb Fichtes Traktat *Der geschlossene Handelsstaat* (1800), der trotz einiger heute kurioser Forderungen eine ideengeschichtlich ernstzunehmende universalistische Kritik am scheinbar friedlichen Charakter der radikalen Idee des freien Handels ist. Entradikalisiert und neu interpretiert nutzt ihn Jörke, um „Leitideen einer demokratischen Wirtschaftsverfassung zu skizzieren“ (S. 190). Mit der Entscheidung für den Nationalstaat als der maßgeblichen politischen Einheit handelt sich der Autor eine Reihe von Folgeproblemen ein, von denen er zwei in den abschließenden Kapiteln adressiert: Zunächst wendet er sich der im deutschen Diskurs gern bemühten Gefahr eines neuen Nationalismus zu, die den Nationalstaat in den Augen vieler als eine mindestens fragwürdige politische Organisationsform erscheinen lässt; anschließend setzt er sich mit der Zukunft der EU auseinander, mit der nicht wenige die Hoffnung verbinden, dass sie die Macht der Nationalstaaten zügelt, sofern sie diese nicht gänzlich überflüssig macht. Der Sorge vor einem neuerlichen Erstarken des Nationalismus in Europa sucht Jörke mit einer Kritik am „idealistischen Fehlschluss“ (S. 225) der Bedenkenträger*innen zu begegnen. Damit bezeichnet der Autor eine seiner Ansicht nach sowohl bei Politiker*innen als auch Intellektuellen verbreitete Form der (unlauteren) Argumentation, die darauf abzielt, alle möglichen politischen Alternativen zur bestehenden Organisationsform der EU unter Rekurs auf ein dereinst zu verwirklichendes Ideal einer grenzenlosen, freien und sozial gerechten europäischen Superdemokratie abzuwerten, auch wenn das ins Feld geführte Ideal bislang nur eine Utopie ist. Dagegen macht Jörke zu Recht geltend, dass während des buchstäblichen Wartens auf den Einzug in dieses Paradies in den Staaten Südeuropas eine ganze Generation in Arbeits- und Perspektivlosigkeit zu versinken droht. Statt Nationalstaat und kollektive Identität als Anachronismen zu diskreditieren,[2] so Jörke, sollten die kosmopolitischen Verteidiger*innen der Utopie Europa anerkennen, dass die effektive Gewährleistung von Demokratie und sozialer Teilhabe bis jetzt nur im Rahmen von Nationalstaaten gelungen sei. Demzufolge könne eine demokratische EU auf absehbare Zeit nur als eine „Konföderation europäischer Staaten“ vorgestellt werden, wie er im letzten Kapitel nochmals hervorhebt. Diese erlaube die Koordination zwischen den Staaten bei der Lösung komplexer globaler Aufgaben der Sicherheit, Migration und des Umweltschutzes und stärke gleichzeitig die Entscheidungsgewalt der einzelstaatlichen Parlamente insbesondere im Bereich der „Wirtschafts-, Währungs- und Handelspolitik“ (S. 259 f.). Eine solche europäische Konföderation besitze zwar eine geringere normative Strahlkraft, aber – und das sei für *alle* Menschen der verschiedenen *demos* der Mitgliedsstaaten gleichermaßen von Vorteil – sie sei funktionsfähig! Auch eine noch so schöne Idee trage noch keinen Staatenbund. „An empty sack can hardly stand upside“, wie Pietro Morandi im Zuge der Eurokrise im Anschluss an Benjamin Franklin angemerkt hat, denn „Europa kann nur funktionieren, wenn sich die europäischen Nationen auf gleicher Augenhöhe begegnen können“.[3]

Das Buch führt exemplarisch vor, auf welche Weise Politische Theorie und Ideengeschichte zu einer konstruktiven Auseinandersetzung mit der Wirklichkeit beitragen können: Eine klare These, die die praktische Undurchführbarkeit effektiver, auf kollektiver Partizipation und Selbstbestimmung beruhender Formen von Demokratie in räumlich und demografisch überdimensionierten politischen Herrschaftsverbänden behauptet, wird von ihm im Wechselspiel von ideengeschichtlichen Einsichten, politiktheoretischen Argumenten und aktuellen empirischen Erkenntnissen anschaulich entfaltet und plausibel begründet. Zwar wirken die ideengeschichtlichen Bezüge teilweise etwas bemüht, aber insbesondere der Rekurs auf die historische Debatte zwischen den *Federalists* und *Anti-Federalists* macht deutlich, dass die Frage nach der idealen oder vertretbaren Größe von Demokratien im Kontext ihrer Realisierung keine neues Thema ist und die Ideengeschichte hierzu ein ganzes Arsenal guter Argumente vorhält, die zur Bereicherung aktueller Auseinandersetzungen beitragen können. Statt also die Debatte um die Zukunft der EU an normativen Wünschbarkeiten oder - etwa mit Blick auf die immer wieder beschworene Gefahr eines Rückfalls in überwundene Nationalismen - Ängsten auszurichten, sollten Fragen nach der Legitimation und der Organisation politischer Herrschaft nicht unabhängig voneinander diskutiert werden. Das Buch von Jörke bietet dafür einen erfrischend provokativen und produktiven Vorschlag an.

Fußnoten

[1] Jan Zielonka, *Counter-Revolution. Liberal Europe in Retreat*, Oxford 2018.

[2] Vgl. François Jullien, *Es gibt keine kulturelle Identität. Wir verteidigen die Ressourcen einer Kultur*, übers. von Erwin Landrichter, Berlin 2017.

[3] Pietro Morandi, *An empty sack can hardly stand upside: Die Europäische Union braucht funktionierende Nationalstaaten*, in: Gianni D'Amato / Ireneusz P. Karolewski (Hg.), *Bürgerschaft und demokratische Regierbarkeit in Europa*, Baden-Baden 2014, S. 368-393, hier S. 393.