

Anton Pelinka

Populismus: Die Versuchung zur Vereinfachung – Demokratie, Politik und Recht

1. Populismus: die Unschärfe des Begriffs

Populismus ist ein grundsätzlich unscharfer Begriff, der über unterschiedliche gesellschaftliche Bewegungen und politische Parteien gestülpt wird. Es gibt kein unumstrittenes, allgemein akzeptiertes Verständnis von „Populismus“. Aber was immer Populismus sein mag: Populismus hat mit Demokratie zu tun.

Populismus, in allen seinen Erscheinungsformen, ist durch einen demokratischen Anspruch gekennzeichnet. In jeder Konzeption von Populismus kommt dem „Volk“ der Stellenwert des Souveräns zu – und das bindet Populismus an Demokratie, an jede Erfahrung mit Demokratie. Das „Volk“ regiert sich selbst – und alle, die auf dieser Grundlage politisch verliehene Macht ausüben, müssen vom „Volk“ dazu legitimiert sein. „Populus“ und „Demos“ verbinden nicht nur semantisch Populismus und Demokratie. Populismus ist ein in seinem Selbstverständnis radikales Konzept von Demokratie. Populismus zielt auf die Herrschaft des „Volkes“; und zwar auf eine möglichst direkt geübte Form dieser Herrschaft.

Freilich bleibt offen, über wen das „Volk“ herrscht – angesichts der semantischen Identität von Herrschern (Volk) und Beherrschten (wiederum: Volk). Herrscht das „Volk“ über sich selbst, oder bedeutet Volksherrschaft nicht eher die Herrschaft einer Mehrheit über Minderheiten? Offen bleibt auch, wer konkret Teil des „Volkes“ ist – und wer nicht zum „Volk“ gehört: eine Gesellschaft mit als quasi natürlich (zum Beispiel sprachlich oder religiös) definierten Ein- und Ausschlusskriterien?

Was immer Populismus aber ist – Populismus ist keine Antithese zur Demokratie. Populismus ist eine Variante innerhalb der verschiedenen Demokratiekonzeptionen, eine Demokratievaiation, die den real bestehenden Formen von Demokratie Mängel vorhält. Populismus spricht für eine Demokratie, die vorgibt, diese Mängel überwinden zu wollen und dies auch zu können. Freilich: in letzter Konsequenz läuft Populismus auf die Abschaffung von Demokratie hinaus – wenn Demokratie als „Polyarchy“ verstanden wird, als die Beteiligung

der größtmöglichen Zahl von Menschen am politischen Prozess.¹ Populismus ist ein demokratisch firmiertes Programm zur faktischen Zerstörung der liberalen Demokratie, wie sie sich in Nordamerika und Europa im 20. Jahrhundert etabliert hat.

Die moderne Vorstellung von Demokratie war und ist gekennzeichnet von einem Diskurs, der von zwei Eckpunkten begrenzt wird. Innerhalb dieser kann und wird über „Wesen und Wert“ der Demokratie diskutiert.² Der demokratiethoretische Diskurs heute findet nach wie vor zwischen diesen Eckpunkten statt: zwischen einer „populistischen“ und einer „liberalen“ Form der Demokratie³, zwischen einem Demokratieverständnis, das „Volk“ als eine Gesamtheit mit einer vorgegebenen Identität sieht und für eine direkt demokratisch artikulierte Herrschaft der Mehrheit des „Volkes“ grundsätzlich keine Grenzen vorsieht; und einem Demokratieverständnis, das zwischen Mehrheit und Minderheit unterscheidet, das „Volk“ als in seiner Identität historisch wandelbar wahrnimmt und der Herrschaft der Mehrheit Grenzen setzt.⁴

Der eine, der populistische Eckpunkt ist a priori normativ: die Herrschaft des „Volkes“ wird postuliert, die Frage nach der konkreten Ausgestaltung dieser Herrschaft wird tendenziell vernachlässigt. Dieser normative Zugang wird von einem wörtlichen Verständnis der Demokratie bestimmt; von dem, was Joseph Schumpeter (1883–1950) die „klassische“ Demokratiethorie nennt⁵; von dem, was Abraham Lincoln (1809–1865) 1863 in Gettysburg formuliert hat: Regierung des Volkes, durch das Volk und für das Volk. Dieser Zugang steht in der Tradition von Jean Jacques Rousseau (1712–1778) und der Jakobiner und lässt – nimmt man Lincolns Definition wortwörtlich – keinen Platz für eine institutionelle Ordnung, die eine „Volksherrschaft“ in eine repräsentative Form ausdifferenziert und damit relativiert. Da ist, jedenfalls im unmittelbar vermittelten Bild der „Volksherrschaft“, kein Platz vorgesehen für ein Parlament, für eine dem Parlament verantwortliche Exekutive und für eine von Volk, Parlament und Regierung unabhängige Judikative.

Der andere, der liberale Eckpunkt baut auf dieser Erfahrung auf und versucht, Demokratie als Annäherung an einen nicht wirklich erreichbaren Endpunkt zu verstehen. Die Erfahrung dieser „empirischen Demokratiethorie“

¹ DAHL, 1972.

² KELSEN, 1929.

³ RIKER, 1988.

⁴ ANDERSON, 2006.

⁵ SCHUMPETER, 1950.

schließt auch die Antike (vor allem Aristoteles) mit ein und baut auf die Beobachtung realer Politik. Demokratie wird negativ verstanden – als Antithese zur Tyrannei; zur Tyrannei eines einzelnen, einer Minderheit, aber auch der Mehrheit.

Die neuzeitlichen Bezüge dieses Zuganges zur Demokratie stehen in der Tradition von Montesquieu und der „Federalist Papers“.⁶ Sie betonen die Notwendigkeit von Gewaltentrennung und Machtteilung; und sehen die Möglichkeit der realen Verwirklichung von Demokratie nicht (oder jedenfalls nicht primär) in einer direkt demokratische, plebiszitären Form von Demokratie. Sie definieren Demokratie vor allem als eine repräsentative Form von Herrschaft. Nicht das „Volk“ herrscht, es herrschen verschiedene, einander balancierende, repräsentative Institutionen; „Gewalten“, die direkt oder indirekt von den in Wahlergebnissen ausgedrückten Interessen der Gesellschaft (und damit des „Volkes“) abhängig sind.

2. „Madisonian Democracy“ als Garantie gegen jede Konzentration von Macht

In einer bestimmten historischen Periode verdichtete sich der Diskurs über eine für eine lange Perspektive geplante politische Ordnung. In den elf Jahren zwischen 1776, als Repräsentanten von 13 britischen Kolonien in Nordamerika ihre Unabhängigkeit von der britischen Krone erklärten, und 1787, als die Vertreter der unabhängig gewordenen früheren Kolonien als souveräne Staaten – Ergebnis der 1783 im Unabhängigkeits- oder Revolutionskrieg gewonnenen Unabhängigkeit war, dass sich die Kolonien zunächst zu einem eher lockeren Staatenbund einer Konföderation zusammengeschlossen hatten, um dann 1787 zu einem Bundesstaat, zu einer föderativen Union zusammenzufinden. Die „Vereinigten Staaten von Amerika“ wurden zum Beispiel einer geteilten Souveränität, geteilt zwischen den zunächst noch 13 Staaten und der Union. Für diese in einer Verfassung festgeschriebene Ordnung war zunächst der Begriff „Republik“ zentral, als demonstrative Abgrenzung gegenüber der (britischen) Monarchie, zunehmend verstand sich diese Republik aber auch als Begriff „Demokratie“.

Die US-amerikanische Demokratie, in der Verfassung von 1787 rechtlich fixiert, ist – einschließlich der Verfassungsnovellen („Amendments“) die mit Abstand älteste, noch in Geltung befindliche, in Form eines Dokuments vorliegende, schriftliche Verfassung der Welt. Die zwischen 1776 und 1787 geschaffe-

⁶ MADISON/HAMILTON/JAY, 2012.

ne Union ist gerade auch von einer europäischen Perspektive erstaunlich stabil; trotz der Krisen, die die Vereinigten Staaten von Amerika (USA) durchlaufen mussten – besonders prägend sicherlich der Bürgerkrieg der Jahre 1861 bis 1865.

Die republikanische, demokratische Ordnung dieser Union war bestimmt von einer Tradition der europäischen Aufklärung, die – bezogen auf das Politische – sich vor allem auf John Locke (1632–1704) und Charles de Montesquieu (1689–1755) berufen konnte. Die im späten 18. Jahrhundert in Amerika umgesetzte Vorstellung eines geordneten Gemeinwesens führte die Vorstellung der europäischen Aufklärung weiter. Der Grundtenor dieser in Philadelphia 1787 fixierten Ordnung, die „Madisonian Democracy“ – benannt nach James Madison (1751–1836), einem der drei Autoren der „Federalist Papers“, dem vierten Präsidenten der USA – war die Verhinderung der Konzentration von Macht in den Händen einer Person oder einer einzigen Institution.⁷ In der Tradition von Aristoteles (384–322 v. Chr.) diente die Verfassung der Union vor allem der Verhinderung jeder Form von Tyrannei.

Die in der US-Verfassung formulierte Ordnung dieser neuen Republik war die Antithese zur Monarchie – zu der aus der Sicht der amerikanischen Revolutionäre unkontrollierten Macht eines Monarchen. Die Verfassung der USA konkretisierte daher auch die Konzeption einer Gewaltentrennung, wie sie von Locke und Montesquieu entwickelt worden war. Die US-Verfassung war und ist der Versuch, durch rechtliche Festschreibung zu verhindern, dass die gewünschte (und zwischen 1776 und 1787 grundsätzlich vorhandene) Balance einer Vielzahl von Interessen verloren geht. Die Verfassung war und ist die rechtliche Garantie zur Verhinderung eines Machtübergewichts einer Person oder eines einzigen Interesses.⁸

Die „Madisonian Democracy“ der USA begründet ein komplexes Netz der Teilung politischer Gewalt – einerseits vertikal, durch das Gleichgewicht zwischen den (inzwischen 50) Staaten und der Föderation, der Union; und andererseits horizontal, durch die Verflechtung von einander unabhängig agierenden Gewalten – Legislative, Exekutive, Judikative. Während die Balance zwischen den beiden ersten dieser Gewalten bereits in der faktischen Verfassung Großbritanniens nach der „Glorious Revolution“ von 1688 umgesetzt war – durch die wechselseitige Abhängigkeit von Krone und Parlament – war die institutionelle Ausgestaltung der Judikative vor allem in Form eines die Einhaltung der Ver-

⁷ ELLIS, 2015, S. 121–154.

⁸ DAHL, 1970, S. 4–33.

fassung kontrollierenden Höchstgerichtes („Supreme Court“) die eigentliche Innovation der 1787 zustande gekommenen Ordnung. Mit der Verfassung der USA begann die Geschichte und die Entwicklung des modernen Rechtsstaates.

Diese horizontale Gewaltentrennung überlebte in ihren Grundsätzen die in fast zweieinhalb Jahrhunderten abgelaufenen Entwicklungen: die Ausweitung des zunächst auf „weiße“, besitzende Männer beschränkten Wahlrechtes, die Abschaffung der Sklaverei, und die Einbeziehung ethnischer („rassischer“) Minderheiten wie auch der Frauen in den politischen Prozess. Die vertikale Gewaltentrennung, deren wesentliche Fragen über die Machtbalance zwischen der Union und den einzelnen Staaten 1787 noch – als Folge der Notwendigkeit einer Kompromisslösung – weitgehend ausgeklammert waren, entwickelte sich nicht evolutionär, sondern revolutionär. Die Entwicklung der vertikalen Gewaltentrennung erfuhr erst nach der traumatischen Erfahrung des Bürgerkrieges (1861–1865) die erforderliche Klarstellung, vor allem in Form des Vorranges der Verfassung der Union gegenüber den Rechtsordnungen der Staaten.

Der Ausgang des Bürgerkrieges ermöglichte das Schließen anderer Lücken, die in der US-Verfassung und der „Madisonian Democracy“ zunächst noch vorhanden waren. Der Weg der USA von einem Staatenbund zu einem Bundesstaat, der 1787 noch nicht fertig gestellt war, hatte einen – seinen – logischen Endpunkt gefunden. Dies bedeutet natürlich nicht, dass die USA zu einem Zentralstaat geworden wären, wie dies etwa bei den verschiedenen Entwicklungsschritten der Französischen Republik der Fall war. Die USA als Union geben den 50 Staaten ein hohes Maß an Autonomie, das in manchen Bereichen über die Rechte der Mitgliedsstaaten der EU hinausgeht – etwa die Gestaltung des Strafrechtes einschließlich der Abschaffung oder Einführung der Todesstrafe. Aber das, was in den USA als unveräußerliche Grundrechte aller Bürgerinnen und Bürger gilt – etwa das Verbot von Diskriminierung von „Rasse“ und Geschlecht, das entzieht sich der Gestaltungsfreiheit der einzelnen Staaten.

Die „checks and balances“, die Qualitätsmerkmale der „Madisonian Democracy“ und damit der liberalen Demokratie, setzen die Effizienz des Entscheidungsprozesses nicht über dessen demokratische Qualität, die aus einer Vielzahl von Mitbestimmungsmöglichkeiten auf den verschiedensten Ebenen besteht. Die Demokratie à la Madison steht zwar dem Gedanken einer Effizienz des politischen Prozesses nicht entgegen. Aber die Förderung politischer Effizienz ist nicht der Primärwert liberaler Demokratie – sondern die Öffnung dieses Prozesses für eine maximale Zahl der von diesem Prozess Betroffenen. Und in der relativen Vernachlässigung des Effizienzzielles sehen alle Populisten die Hauptschwäche liberaler Demokratie.

3. „Populistic Democracy“ als Machtkonzentration

Das Demokratieverständnis des Populismus läuft auf eine Relativierung und letztlich Ausschaltung aller Institutionen hinaus, die sich zwischen das „Volk“ (das heißt dessen jeweiliger Mehrheit) und die Regierungsspitze schieben. Robert Dahl definiert „Populistic Democracy“ im Anschluss an de Tocqueville als „absolute Souveränität der Mehrheit“.⁹

Das uneingeschränkte Prinzip der Mehrheitsherrschaft schließt grundsätzlich Vetorechte aller anderen aus, die nicht im Namen der Mehrheit sprechen. Damit verliert das komplexe System einer gewaltentrennenden „Madisonian Democracy“ ihre Berechtigung: Grund- und Menschenrechte unterliegen dem jeweiligen Willen der Mehrheit, die Instrumente parlamentarischer Opposition stehen der regierenden Mehrheit zur Disposition, und kein Höchstgericht darf sich dem Mehrheitswillen entgegenstellen. Das populistische Demokratieverständnis ist zumindest latent minderheitenfeindlich, weil es den rechtlichen Schutz von Individuen und (ethnischer, religiösen, anders definierten) Minderheiten von den Interessen der Mehrheit abhängig macht.

Das „Volk“ regiert sich selbst – in Form einer Mehrheitsdiktatur, die immanent keinerlei Begrenzungen kennt. Auf ein solches Demokratieverständnis haben sich in der Geschichte des 20. Jahrhunderts die totalitären politischen Systeme berufen – die „rechten“ wie die „linken“. Benito Mussolini (1883–1945) und Adolf Hitler (1889–1945), Josef Stalin (1878–1953) und Mao Zedong (1893–1976) definierten sich nicht als Gegner der Demokratie. Sie verstanden sich als Repräsentanten einer „wahren“ Demokratie, die eine unzureichende „Formaldemokratie“ (etwa die der Weimarer Republik) beseitigten. Alle totalitären Diktatoren beriefen sich auf die Mehrheit des „Volkes“ und beseitigten mit dieser Rechtfertigung alle Begrenzungen ihrer Herrschaft.

Da das „Volk“, da die Mehrheit des „Volkes“ nicht unmittelbar handeln kann, braucht ein politisches System Akteure, die mit Berufung auf „Volk“ und Mehrheit die Regierungsgeschäfte ausüben. Dies läuft mit Notwendigkeit auf eine extreme Konzentration von Macht in den Händen weniger (etwa eines „Politbüros“) oder eines einzigen Führers hinaus – Akteure, die in Form kontrollierter „Wahlen“ (die keine Auswahl erlauben) sich immer und immer wieder vom „Volk“ bestätigen lassen, dass sie sich zurecht auf das „Volk“ berufen können. Diese im populistischen Denken angelegte Fortführung der Diktatur der Mehrheit kann etwa bei Carl Schmitt (1888–1985) festgestellt werden: in einer auffallenden analytischen Armut setzte Schmitt den totalitär herrschenden „Führer“

⁹ EBD., S. 36.

mit dem „Volk“ gleich und versuchte zu begründen, dass die Alleinherrschaft der Nationalsozialistischen deutschen Arbeiterpartei (NSDAP) der Demokratie nicht widersprach. Eine politische Ordnung, die auf dem Machtmonopol einer Partei und einer Person innerhalb der Einheitspartei aufbaute; eine Ordnung, die alle Institutionen sowohl der vertikalen Gewaltentrennung (den föderalistischen Aufbau Deutschlands) als auch der horizontalen Gewaltentrennung (insbesondere die Unabhängigkeit der Justiz) innerhalb weniger Monate beseitigt hatte: eine solche Ordnung war nach Carl Schmitt Ausdruck des wahren Willen des „Volkes“.

Carl Schmitt wurde zum rechtstheoretischen und ideologischen Propagandisten des NS-Staates, in dem er die Demokratie der Weimarer Republik „als einen Zustand anarchischen Durcheinanders von Pluralismus, Föderalismus und Polykratie“ einstufte.¹⁰ Dem populistischen Affekt sind eben die entscheidenden Merkmale liberaler Demokratie zuwider: Pluralismus und Gewaltentrennung und Vielfalt. Der Populismus beruft sich auf das „Volk“ und das in der Gesellschaft vorhandene Unbehagen mit der Komplexität liberaler Demokratie. Der Populismus beansprucht die Demokratie, um die Zerstörung der real existierenden Demokratie – etwa die der Weimarer Republik – zu rechtfertigen.

Jeder Populismus läuft auf die Beschränkung und letztlich Beendigung alles dessen hinaus, was eine „liberale“ Demokratie ausmacht – eine Demokratie, wie sie James Madison konzipiert hatte: der Respekt vor und die Anerkennung der Vielfalt von Interessen und Meinungen; die politische Umsetzung der in jeder Gesellschaft vorhandenen Pluralität; der freie und faire politische Wettbewerb um die Zustimmung nicht des „Volkes“, sondern von Teilen der Gesellschaft. Populismus ist seinem Wesen nach anti-pluralistisch. Populismus widerspricht damit der für die Demokratietheorie der Gegenwart selbstverständlichen Einsicht, dass Demokratie Vielfalt braucht – die Pluralität der Interessen und Meinungen, ausgedrückt in einem Mehrparteiensystem.¹¹

4. Populismus als Technik

Populismus ist nicht als eine demokratische Alternative zur liberalen Demokratie zu sehen, und dies aus zwei Gründen: Populismus, konsequent zu Ende gedacht, würde auf eine perfekte plebiszitäre Demokratie hinauslaufen, in der alle Entscheidungen direkt beim „Volk“ liegen. Für eine als Staat organisierte

¹⁰ FIJALKOMWSK, 1958, S. 127.

¹¹ MÜLLER, 2011; SALZBORN, 2012.

Gesellschaft würde das heißen, dass das „Volk“ alles unmittelbar zu entscheiden hat – von der Frage der diplomatischen Beziehungen über die Details von Handelsabkommen bis hin zur Ausdifferenzierung und Finanzierung des Bildungssystems. Es ist natürlich kein Zufall, dass keine staatliche Ordnung diesem (fiktiven) Ziel auch nur annähernd nahe gekommen ist. Auch in der Schweiz mit ihrem hoch entwickelten System direkt demokratischer Mitbestimmung gibt es ein Parlament (den National- und den Ständerat), gibt es eine Regierung (den Bundesrat), gibt es unabhängige Gerichte. Die direkte Demokratie, Wunschbild des Populismus, ist in der Schweiz eine wichtige Ergänzung einer weiterhin vor allem repräsentativen Demokratie. Eine Gesellschaft braucht Arbeitsteilung, um sich organisieren zu können, um zu funktionieren – Arbeitsteilung in der Wirtschaft ebenso wie in der Politik. Eine zu Ende gedachte, populistisch begründete direkte Demokratie wäre nicht Volksherrschaft, sie wäre Anarchie.

Dem Populismus fällt freilich auch und gerade in der repräsentativen, in der liberalen Demokratie die Rolle einer Mobilisierungstechnik zu. Gruppenidentitäten – das „Wir“ – sind Teil jedes gesellschaftlichen Bewusstseins: „wir“, die Frauen; „wir“, die Jungen; „wir“, die Muslime; „wir“, die Bauern – alle diese Vorstellungen einer Gemeinsamkeit von Interessen und Werten beeinflussen unvermeidlich politisches Verhalten. Und ebenso unvermeidlich neigen politische Bewegungen und Parteien dazu, solchen auf Identität beruhenden Bedürfnissen nachzukommen: das ist selbstverständlich Teil der real existierenden Demokratie, in der Parteien nicht Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck gesellschaftlicher Bedürfnisbefriedigung sind. Politik in der real existierenden, liberalen Demokratie funktioniert als Markt – Anbieter (Parteien) versuchen, aus Eigeninteresse (dem Interesse am Wahlerfolg) die vorhandene (politische) Nachfrage zu befriedigen.¹²

Der Populismus als politische Technik hat Konsequenzen: die besondere Betonung des Gegensatzes von „uns“ und den „anderen“. Ein Beispiel für den Zusammenhang zwischen populistischer Technik und dem Ausschluss „anderer“ liefert die Schweiz. Die Eidgenossenschaft ist eine von unten nach oben gewachsene Föderation, in der auf allen Ebenen der direkten Demokratie eine wesentliche, die repräsentative Demokratie nicht einfach nur ergänzende Rolle zukommt: auf der Ebene der Gemeinden, der Kantone und des Bundes (der „Eidgenossenschaft“) besitzen qualifizierte Minderheiten die Möglichkeit, direkt demokratische Entscheidungen zu erzwingen. Diese strukturelle Vorgabe, die der Präferenz des Populismus für plebiszitäre demokratische Komponenten entspricht, hat in der Schweiz – die sich aus guten Gründen als die „älteste

¹² Downs, 1957, S. 114–141.

Festlanddemokratie Europas“ sieht – zu einem ungewöhnlich langen, für die Schweizer Demokratiequalität wesentlichen Versäumnis geführt: zur auffallenden Verspätung des Frauenstimmrechtes.

Während im übrigen Europa in den meisten Staaten das Frauenstimmrecht in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts eingeführt wurde – zumeist nach dem Ersten, in machen Staaten (so in Frankreich und Italien) nach dem Zweiten Weltkrieg, mussten die Frauen der Schweiz bis tief in die zweite Hälfte des Jahrhunderts warten, bis ihnen das Stimmrecht und damit die politische Gleichstellung zuerkannt wurde. Der Grund dafür war keineswegs, dass die soziökonomischen Modernisierungsschübe und die Verbreiterung des Zugangs zur höheren Bildung in der Schweiz nicht stattgefunden hätten – Entwicklungsphänomene, die anderswo in Europa und in Amerika den Hintergrund für die Durchsetzung des Frauenstimmrechtes bildeten. Der Grund war die Konsequenz eines Populismus, der darauf bestand (und besteht), dass das „Volk“ direkt zu entscheiden hat, wer in dieses „Volk“ eingeschlossen und wer von ihm ausgeschlossen ist.

In der Schweiz wurden auf allen Ebenen die Männer gefragt, ob sie das Privileg des Stimmrechtes mit den Frauen teilen wollten. Und obwohl die Schweizer Männer keineswegs schlechter gebildet waren als Männer in Schweden oder Österreich; obwohl Frauen an Schweizer Universitäten schon vor 1900 studieren konnten, zu einem Zeitpunkt, als dies ihnen fast überall in Europa noch untersagt war, entschieden die Männer über Jahre immer wieder – direkt demokratisch – den Frauen das Stimmrecht nicht zu „gewähren“.¹³

Der Populismus baut auf einem (vermeintlich) klaren Verständnis vom „Volk“, und damit von den Grenzen zwischen dem „Volk“, und denen, die nicht dazu gehören auf. Letztere werden ausgeschlossen, sind am politischen Prozess nicht beteiligt – und werden auch als Feindbilder genutzt: das „Volk“ war in den britischen Kolonien Nordamerikas 1766 ein Kampfbegriff gegen die britische Krone, die britische Regierung; das „Volk“ im Frankreich des Jahres 1789 war ein ebensolcher Kampfbegriff gegen „die da oben“, gegen den Adel und den Klerus; aber das „Volk“ war auch ein Kampfbegriff, um im Deutschen Reich Menschen jüdischer Herkunft aus dem „Volk“ zu entfernen; und das „Volk“ (oder auch die Nation) war und ist heute immer auch ein Kampfbegriff gegen Zuwanderung – in den USA, in Europa, in Japan. Mit dem „Volk“ werden Gegner benannt, konstruiert, zu Feinden erklärt – von „unten“ nach „oben“, von „drinnen“ nach „draußen“.

Volk und Nation sind keine Erfindungen, sie sind aber Konstruktionen aus Teilen einer Realität, die in ihrer Komplexität verdrängt wird. Volk und Nation

¹³ LINDER/BOLLIGER/RIELLE, 2010, S. 268–270, 308–310.

werden fiktiv ethnisiert und homogenisiert, um sie gegen die „anderen“ abgrenzen zu können. In bestimmten Phasen werden religiöse Differenzen zur Unterscheidung zwischen „uns“ und den „anderen“ verwendet, in anderen Perioden die Unterschiede der Hautfarbe („Rasse“), oder es werden Rassen („Juden“, „Zigeuner“) erfunden, um eine gefühlte und in diesem Sinn bereits vorhandene Differenzidentität zu bestätigen.

Populismus selbst ist kein Konstrukt, keine Erfindung. Populismus drückt eine grundsätzlich immer vorhandene Lust an der Differenz aus. Diese Lust äußert sich etwa in der Betonung der Unterschiede zwischen den sozialen Rollen von Frauen und Männern (zum Beispiel in der Tradition monotheistischer Religionen), in der Hervorhebung der Unterschiede zwischen Menschen unterschiedlicher Hautfarbe, in dem politisch motivierten Herausstreichen von Unterschieden kultureller Traditionen. Diese Lust an der Differenz steht im Widerspruch zur Geschichte der Menschheit, die eine Folge von Ausdifferenzierung und Homogenisierung ist.¹⁴ Und sie steht im Widerspruch zur neuzeitlichen Globalisierung. Eben deshalb ist die real existierende Globalisierung – in ihrer kulturellen und politischen Form – eines der zentralen Feindbilder des Populismus: Globalisierung relativiert die Unterschiede zwischen „uns“ und den „anderen“.

Der real vorhandene Antiglobalisierungseffekt, der auch ein Antiegalitätseffekt ist, wird im Wettbewerb um Wählerstimmen genutzt – von politischen Kräften, auch solchen, die durchaus innerhalb der Spielregeln liberaler Demokratie agieren. Die Nutzung vorhandener Stereotype und Vorurteile gegen die „anderen“, die als Bedrohung empfundenen „Fremden“, sind Bestandteil der Wirklichkeit der Demokratie. In diesem Sinn war und ist Populismus ein Stück der Realität einer populistisch beeinflussten, insgesamt aber keineswegs populistischen Demokratie.

5. Politik macht Recht – macht Recht Politik?

Die liberale Demokratie betont nicht nur die Begrenzung der Mehrheitsherrschaft, sie baut auch auf die Begrenzung jeder Form politischer Willkür. Demokratie kann nur in Form eines Rechtsstaates existieren – und das bedeutet, dass Politik sich durch politische Rechtssetzung selbst beschränkt. Um der Freiheit willen – der Freiheit der Individuen, der Minderheiten, der Mehrheit – braucht

¹⁴ DIAMOND, 1999.

es einen die Freiheit einschränkenden, rechtlichen Rahmen.¹⁵ Die Politik schützt sich durch den Rechtsstaat vor sich selbst.

Der Rechtsstaat ist Produkt der Politik – Ergebnis einer politischen Rechtssetzung, etwa des unvermeidlich politischen Beschlusses über eine Verfassung und der Implementierung eben dieser Verfassung. Mit dem Rechtsstaat setzt die Politik sich selbst Grenzen. Und diese Grenzen existieren auch in einer ebenfalls politisch zustande gekommenen, transnationalen Form verbindlicher Normen – etwa der Europäischen Menschenrechtskonvention, über deren Einhaltung ein transnationaler Gerichtshof wacht.

Die Geschichte des modernen, des neuzeitlichen Rechtsstaates zeigt, dass die Grundlagen dieser Selbstbeschränkung der Politik einem ständigen Wandel unterliegen; einem Wandel, der auch und wesentlich von den Widersprüchen zwischen Anspruch und Wirklichkeit bestimmt wird. Der Widerspruch zwischen dem Anspruch der bürgerlichen Revolutionen in den USA und Frankreich – ausgedrückt in der Formulierung universeller Menschenrechte („Alle Menschen sind frei und gleich geboren“) – und der Wirklichkeit des Ausschlusses von Frauen, Sklaven, indigenen Völkern von diesen Rechten provozierte eine Dynamik, die auf eine langfristige Ausweitung der realen Umsetzung der Menschenrechte hinauslief.

Mit dieser Dynamik war und ist aber auch eine Ausweitung der Selbstbeschränkung der Politik verbunden: durch die Aufnahme des Verbots der Sklaverei in die US-Verfassung wird die Politik daran gehindert, durch einfache Gesetze die Sklaverei wieder einzuführen; durch die verfassungsrechtliche Verankerung der Gleichheit von Frauen und Männern vor dem Gesetz ist ein politisch motivierter Ausschluss eines Geschlechtes von den rechtsstaatlichen Ansprüchen systemimmanent unmöglich. Die Geschichte des Rechtsstaates und der ihm immanenten Beschränkung der Politik begleitet die politische Geschichte der letzten Jahrhunderte.

Damit ist aber die Frage offen: welche (rechtlichen? politischen?) Grundsätze, Ideale, Normen treiben diese Entwicklung voran? Gibt es ein Recht, das über dem vorhandenen, dem positiven Recht steht, ein Axiom, das zu Veränderungen des rechtlichen Status quo zwingt? William H. Seward (1801–1872), der 1861 Präsident Abraham Lincolns „Secretary of State“, also Außenminister werden sollte, hielt im US-Senat am 11. März 1850 eine Rede, die sofort als Motor und bahnbrechende Begründung der Anti-Sklavereibewegung erkannt wurde. Da die Verfassung von 1787 die Berechtigung der Sklaverei als Institution den einzelnen Staaten zur Entscheidung überlassen hatte, war nach der

¹⁵ SARTORI, 1987, S. 298–336.

geltenden (engen) Interpretation der US-Verfassung die Union damals selbst nicht berechtigt, sich mit der existierenden Sklaverei in den Südstaaten der USA auseinanderzusetzen. Seward aber führte aus, es bestünde ein „höheres Recht“ („higher law“), das über der Verfassung stünde – und das begründe die Kompetenz, auch in die 1787 verfassungsrechtlich begründete einzelstaatliche Kompetenz einzugreifen.¹⁶

Seward hatte damit einen Grundgedanken formuliert, der in seiner Doppeldeutigkeit für das eine Ziel – und gleichzeitig auch für dessen Gegenteil – instrumentalisiert werden kann. Denn wer bestimmt, was dieses „höhere Recht“ beinhaltet? Eine über der Politik bestehende Autorität? Seward hatte damit an die historisch vor allem religiös begründete Tradition eines Naturrechts angeknüpft, das über dem positiven Recht steht, dem unmittelbaren Produkt der jeweils herrschenden politischen Hegemonie.

Hans Kelsen (1881–1973), der wie kein anderer das Recht von jeder ideologischen Begründung freizumachen versuchte – um so zu verhindern, dass Recht politisch beliebig in den Dienst der jeweils Herrschenden genommen wird –, konnte bei seiner „Entschlackung“ des Rechtes auch nicht umhin, die Existenz einer „Grundnorm“ zu akzeptieren. Kelsen selbst unternahm es freilich nicht, eine inhaltliche Ausformung dieser Norm zu versuchen, die dem positiven Recht vorgeordnet wäre.¹⁷

Es ist zunächst ein traditionelles Verständnis von Naturrecht, das dem, was Kelsen „Grundnorm“ nennt, ein Inhalt geben wird. Doch alle diese Versuche kommen nicht umhin, die historische Wandelbarkeit des Naturrechts zu konzedieren. Was in Europa um 1700 Naturrecht war, war dies um 2000 so nicht mehr. August Maria Knoll (1900–1963) hat diese Abhängigkeit jeder Konzeption von Naturrecht am Beispiel des katholischen Naturrechts einer ausführlichen, kritischen Analyse unterzogen.¹⁸ Anhand verschiedener Beispiele – etwa des „kanonischen Zinsverbotes“ oder der naturrechtlichen Bewertung der Sklaverei – machte Knoll deutlich, dass die konkrete Ausgestaltung des Naturrechtes abhängig vom jeweils herrschenden Zeitgeist, von der jeweiligen hegemonialen Kultur ist: das päpstliche Zinsverbot wurde aufgehoben, als der Siegeszug des Kapitalismus für die Kirche unaufhaltsam schien; die Sklaverei wurde kirchlich erst in Frage gestellt, als eine vom angelsächsischen Protestantismus mit ethischen Argumenten inspirierte Bewegung (in Verbindung mit globalen ökonomischen

¹⁶ GOODWIN, 2005, S. 145 f.

¹⁷ KELSEN, 1934.

¹⁸ KNOLL, 1962.

mischen Entwicklungen) der Sklaverei die entscheidenden Grundlagen entzog. Und auch die Freiheiten, die von den bürgerlichen Revolutionen des 18. und 19. Jahrhunderts gegen den Widerstand der Kirche durchgesetzt worden waren, fanden (erst) im 20. Jahrhundert ihren Niederschlag in der Naturrechtslehre der Kirche – als diese Freiheiten weitgehend schon außer Streit gestellt waren.

Die von Knoll (und anderen) historisch gut begründete Skepsis gegenüber den verschiedensten Konzeptionen eines über dem positiven Recht stehenden Naturrechts ändert freilich nichts daran, dass die Frage offen bleibt, wie Kelsens „Grundnorm“ zustande kommt; und wer sie wie zu verschieben in der Lage ist. Robert Dahls Antwort ist von einer pragmatischen Logik, die es vermeidet, in den Fallstricken zwischen abstrakter Philosophie und einem notwendig dekonstruierenden, einem Scheinwissen entlarvenden Historismus gefangen zu bleiben. Er begründet eine Art demokratischer Grundnorm als Theorie der „Citizenship“, die er zwingend von dem Anspruch der Demokratie deduziert: jede Person, die einer Macht (einem Normensystem) unterworfen ist, muss die Möglichkeit besitzen, an dem Prozess teilzunehmen, der diese Macht legitimiert.¹⁹

Gegen diese überzeugend begründete Grundnorm, die auch auf eine Liberalisierung des Staatsbürgerschaftsrechtes in allen Demokratien hinausläuft, wendet sich die derzeit in Europa und in den USA primäre Energie des Populismus.²⁰ Die populistischen Bewegungen und Parteien – von „America First“ bis zum realen Populismus in der europäischen Parteienlandschaft – wollen nicht die Einschließung von Menschen, sie wollen deren Ausschließung.²¹ Mit diesem Widerspruch zwischen Populismus und demokratischer Grundnorm ist nicht die Abwehr von Zuwanderung gemeint, sondern die massive Erschwerung des Zuganges zu den demokratischen Mitbestimmungsrechten derer, die bereits zugewandert sind. Der Populismus hat zwar keine real existierende Alternative zur liberalen Demokratie geschaffen, aber er hat diese Demokratie durch die Relativierung ihrer Grundnorm teilweise unterwandert.

6. Konklusion: Populismus als bedrohliche Schimäre

Populismus versteht „Volk“ nicht universell, sondern als Betonung der Differenz des „eigenen“ Volkes von den „anderen“ Völkern. Populismus kann durchaus auch Respekt vor den „anderen“ bedeuten – etwa in Form eines Ethno-Plura-

¹⁹ DAHL, 1989.

²⁰ BAUBÖCK, 1994.

²¹ WODAK/KHOSRAVINIK/MRAL, 2013.

lismus. Aber innerhalb des „eigenen“ Volkes wird Einheit, wird Homogenität betont und konstruiert; und gegenüber den „anderen“ kann und wird die Betonung von Unterschieden oft für die Rationalisierung von Krieg und anderer Gewalt genutzt – etwa in den religiös legitimierten Kriegen des Mittelalters (zum Beispiel der gegen „Ketzer“, Juden, Muslime geführten Kreuzzüge) und der frühen Neuzeit; etwa auch in dem als „weltanschaulichen Vernichtungskrieg“ geführten Angriffskrieges des NS-Staates vor allem gegen die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken (UdSSR) (in Verbindung mit dem Holocaust); etwa im südafrikanischen Apartheid-System.

Populismus ist kein neues, erst im 21. Jahrhundert zu beobachtendes Phänomen. Das Auf und Ab des Populismus hat eine lange Geschichte – von den politischen Auswirkungen der Anti-Migrations Affekte in den USA im 19. Jahrhundert (die aggressive Ablehnung katholisch-irischer oder chinesischer Einwanderung) bis zu den analogen Affekten im Europa des 21. Jahrhunderts; von den sich auf das „Volk“ berufenden Formen bonapartistischer Diktatur der beiden „Kaiser der Franzosen“ zu den verschiedenen Formen des Faschismus; vom sich auf die Gleichsetzung von Arbeiterklasse und Volk berufende Diktatur des Marxismus-Leninismus und dessen „Volksdemokratien“ zum biologisch-rassistischen Volksbegriff, der zur Rechtfertigung des NS-Staates diente. Was aber eindrucksvoll auffällt, das ist das Fehlen von Nachhaltigkeit der mit Berufung auf das „Volk“ errichteten Ordnungen. Der Populismus lebt weiter als ein nur zu oft verständlicher und erklärbarer Affekt – aber er lebt nicht als ein Angebot eines dauerhaften Systems, einer Alternative zur Demokratie à la Madison.

Dass sich die menschen-, ja völkervernichtenden totalitären Systeme des 20. Jahrhunderts ebenfalls populistischer Vereinfachungen bedient haben, um ihre Herrschaft zu rechtfertigen, unterstreicht das totalitäre Potential des Populismus.²² Dass diese Systeme noch in dem Jahrhundert untergegangen sind, in dem sie entstanden sind, weist auf die Unfähigkeit des totalitären Populismus, dauerhaft politisch konstruktiv zu sein: die groben, intellektuell naiven Vereinfachungen eines „Wir“- Gefühls und dessen zumindest latent feindseligen Gegenüberstellung zu den „anderen“ kann zerstören; es kann aber auf Dauer nicht aufbauen.

Populistische Elemente und Teilphänomene sind unvermeidliche Teile der real existierenden Demokratie. Aber der Populismus war und ist nicht fähig, ein Gesamtangebot zur Gestaltung der politischen Ordnung zu machen – wie das James Madison und die Schöpfer der zeitbedingt höchst unvollkommenen, in die Rechtsordnung einer Verfassung gegossenen Demokratie zu schaffen ver-

²² TALMON, 1952; ARENDT, 1986.

mochten. Diese unvollkommene Ordnung wurde schrittweise verändert und vor allem verbessert, in Einsicht in ihre Unvollkommenheit und unter Vermeidung utopischer Perfektionsversprechungen.²³ Und sie ist in der Lage, im Sinne eines „piecemeal engineering“, diesen evolutionären Weg fortzusetzen. Dieser Bilanz hat der Populismus nichts entgegenzusetzen.

7. Literaturverzeichnis

- ANDERSON, Benedict: *Imagined Communities. Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, London 2006.
- ARENDT, Hannah: *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft* (Serie Piper 645), München 1986.
- BAUBÖCK, Rainer: *Transnational Citizenship and Rights in International Migration*, Cheltenham 1994.
- DAHL, Robert A.: *A Preface to Democratic Theory* (Phoenix books in political science 115), Chicago ¹¹1970.
- DAHL, Robert A.: *Polyarchy. Participation and Opposition* (A Yale paperbound Y254), New Haven ²1972.
- DAHL, Robert A.: *Democracy and Its Critics*, New Haven 1989.
- DIAMOND, Jared: *Guns, Germs, and Steel. The Fates of Human Societies*, New York 1999.
- DOWNES, Anthony: *An Economic Theory of Democracy*, New York 1957.
- ELLIS, Joseph J.: *The Quartet. Orchestrating the Second American Revolution, 1783–1789*, New York 2015.
- FIJALKOWSKI, Jürgen: *Die Wendung zum Führerstaat. Ideologische Komponenten in der politischen Philosophie Carl Schmitts* (Schriften des Instituts für Politische Wissenschaft 12), Köln 1958.
- GOODWIN, Doris Kearns: *Team of Rivals. The Political Genius of Abraham Lincoln*, New York 2005.
- KELSEN, Hans: *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen ²1929.
- KELSEN, Hans: *Reine Rechtslehre*, Leipzig 1934.
- KNOLL, August M.: *Katholische Kirche und scholastisches Naturrecht. Zur Frage der Freiheit* (Europäische Perspektiven), Wien 1962.

²³ SARTORI, 1987, S. 58–85.

- LINDER, Wolf/BOLLIGER, Christian/RIELLE, Ivan (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848 bis 2007, Bern 2010.
- MADISON, James/HAMILTON, Alexander/JAY, John: The Federalist Papers, Lexington 2012.
- MÜLLER, Jan-Werner: Contesting Democracy. Political Ideas in Twentieth-Century Europe, New Haven 2011.
- RIKER, William H.: Liberalism Against Populism. A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice, Prospect Heights 1988.
- SALZBORN, Samuel: Demokratie. Theorien, Formen, Entwicklungen, Baden-Baden 2012.
- SARTORI, Giovanni: The Theory of Democracy Revisited, Chatham 1987.
- SCHUMPETER, Joseph A.: Capitalism, Socialism and Democracy, New York³1950.
- TALMON, YA‘AҚOV LEYB: The Origins of Totalitarian Democracy, London 1952.
- WODAK, Ruth/KHOSRAVINIK, Majid/MRAL, Brigitte (Hg.): Right-Wing Populism in Europe. Politics and Discourse, London 2013.