

Buchbesprechung

JÖRG PAUL MÜLLER, *Dialog als Lebensnerv der Demokratie – Vom Athen des Sokrates zur Politik der Gegenwart*, Schwabe Verlag, Basel 2021, 134 S.

JÖRG PAUL MÜLLER, emeritierter ordentlicher Professor für öffentliches Recht und Rechtsphilosophie an der Universität Bern, wendet sich in seinem neuesten Buch dem Thema des *demokratischen Dialogs* zu. In einer tiefgründigen und zugleich konzisen, zugänglichen Art (das Buch umfasst ohne die Verzeichnisse und Anmerkungen rund hundert Seiten Text) befasst sich der Autor mit den Eigenschaften der demokratischen Deliberation und den Lehren des antiken Griechenlands, insbesondere mit den überlieferten Erkenntnissen des Sokrates. Das Buch ergänzt eine beeindruckende Serie von demokratietheoretischen Schriften MÜLLERS.¹ Vorliegend wird auf eine ausführliche Zusammenfassung verzichtet; vielmehr werden ausgewählte Facetten des Buches beleuchtet und durch einige weiterführende Überlegungen kommentiert.

Zahlreiche zeitgenössische politische Ereignisse – man denke etwa an den Sturm auf das US-amerikanische Kapitol im Januar 2021, an die andauernden Demonstrationen gegen die staatlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus, an die Proteste infolge des Todes von George Floyd im Mai 2020 oder an die *Fridays for Future* – können als Ausdruck der in der politischen Theorie vielfach umschriebenen *«Krise» der Repräsentation* gedeutet werden, in der sich liberale Demokratien heutzutage befinden sollen. Diese Diagnose ist allerdings nicht neu, sondern greift ein wiederkehrendes, seit Jahrzehnten thematisiertes Problem des Versagens demokratischer Institutionen auf.² Bereits in den 1920er Jahren schrieb HANS KELSEN, dass die unzureichende Beachtung der Anliegen der Wählerschaft durch die Abgeordneten zunehmendes Misstrauen gegenüber den Prozessen der repräsentativen Demokratie auslöse.³ Obgleich normative und soziologische Legitimation nicht vermischt werden dürfen, kann die fehlende Akzeptanz politischer Entscheidungen eine unzureichende Berücksichtigung der normativen Bedingungen demokratischer Legitimation indizieren (siehe MÜLLER, S. 60).

Jüngst hinzugekommen sind neuartige Gefahren für die Demokratie, etwa der von MÜLLER beobachtete zunehmende Einsatz von neuen Technologien und PR-Strategien in Wahl- und Abstimmungskämpfen (S. 47), welche die politische Polarisierung verstärken.⁴ Zu erwähnen ist auch die Professionalisierung der politischen Interessenvertretung, welche den demokratischen Dialog in mehrfacher Hinsicht herausfordern kann. Ferner nimmt die (andauernde) Krise der politischen Repräsentation neue Züge an, die aktuelle Herausforderungen der Politik widerspiegeln. In der Schweiz haben dies neulich zivilgesellschaft-

-
- 1 Siehe etwa JÖRG PAUL MÜLLER, *Perspektiven der Demokratie: vom Nationalmythos Wilhelm Tell zur Wertsicht Immanuel Kants*, Bern 2012; DERS., *Die demokratische Verfassung: von der Selbstbestimmung der Menschen in den notwendigen Ordnungen des Zusammenlebens*, 2. Aufl., Zürich 2009; DERS., *Der politische Mensch – menschliche Politik: Demokratie und Menschenrechte im staatlichen und globalen Kontext*, Basel/Genf/München 1999; DERS., *Demokratische Gerechtigkeit: eine Studie zur Legitimität politischer und rechtlicher Ordnung*, München 1993.
 - 2 Siehe z.B. BERNARD MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris 1995, S. 247 ff.; COLIN CROUCH, *Post-Democracy*, Cambridge/Malden 2004.
 - 3 HANS KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Ditzingen 2018, S. 62.
 - 4 Zu diesem Phänomen siehe etwa CASS SUNSTEIN, *The Law of Group Polarization*, *The Journal of Political Philosophy* 2002 10, S. 175–195; DERS., *#republic*, Princeton/Oxford 2017.

schaftliche Bewegungen wie die Freunde der Verfassung, *Extinction Rebellion* und der Frauenstreik exemplarisch gezeigt.

Besonderen Grund zur Sorge bereitet MÜLLER die zunehmende *Unfähigkeit* demokratisch organisierter Gesellschaften zum Dialog. Genau diese Dialogbereitschaft unterscheidet gemäss MÜLLER eine formale Demokratie – welche durch die Existenz bestimmter Verfahren gekennzeichnet ist – von einer materiellen, durch die «Wachsamkeit des Volkes» stets herausgeforderten Demokratie (S. 50 f.). Indem MÜLLER die Notwendigkeit eines qualitativ hochstehenden demokratischen Diskurses betont, bekennt er sich zur deliberativen Demokratietheorie. Zwar bezieht sich der Autor massgeblich auf die Habermassche Diskurstheorie, doch grenzt er sich gleichzeitig von ihr ab, indem er nicht nur deren Stärken, sondern auch deren Schwachstellen hervorhebt (S. 58 ff.).

Aus MÜLLERS Analyse der zeitgenössischen Politik lassen sich aus der Sicht der Rezensentin drei miteinander verknüpfte, aber dennoch analytisch zu trennende *Problemfelder* ableiten. Erstens findet der Dialog über die Politik regelmässig abseits der Öffentlichkeit statt; aus diesem Grund sind die Medien nur beschränkt in der Lage, die der Politik zugrundeliegenden tatsächlichen Motive und Interessenbindungen zuverlässig zu beleuchten (Problem der fehlenden Transparenz). Zweitens tendiert dieser Dialog dazu, bestimmte zivilgesellschaftliche Akteure auszuschliessen, nicht zuletzt aufgrund der ungleichen Verteilung politischer Ressourcen sowie oligarchischer Tendenzen⁵ (Problem des ungleichen Zugangs). Drittens unterliegt der politische Diskurs gewissen Verzerrungen, die sich auf die Willensbildung auswirken (Problem der mangelhaften Integrität politischer Prozesse).⁶

Wie es schon der Titel des Buches verrät, ist das Prisma, durch welches MÜLLER diese Herausforderungen betrachtet, jenes der *attischen Demokratie* und der *sokratischen Mäeutik*. Laut dem Verfasser verdienen beide Aspekte grössere Beachtung, als dies heutzutage der Fall ist, unter anderem im Bereich des Staatsrechts (S. 95 f.). Weit davon entfernt, die athenische Polis (wie auch vermeintliche «Musterdemokratien»⁷ wie die Schweiz, siehe etwa S. 90 f.) zu idealisieren, anerkennt der Autor, dass die attische Demokratie als «früheste genauer erfassbare Realisierung von Demokratie» (S. 14) zwar grossen Wert auf die Isonomie, d.h. auf die Gleichberechtigung und gleichberechtigte Teilhabe aller Bürger legte, aber keineswegs makellos war (S. 22 ff.). Dies gilt auch in Bezug auf die soeben erwähnten Problemkomplexe. Schon damals führten erstens die *prima facie* einleuchtenden, aber in Tat und Wahrheit manipulativen und undurchsichtigen Argumentationslinien der Sophisten zu einer «intransparenten Machtentfaltung» (S. 92). Zweitens war es einem Grossteil der Bevölkerung – etwa Frauen und Sklaven – verwehrt, am demokratischen Diskurs teilzuhaben, während etablierte Akteure über einen übermässigen Einfluss verfügten. Drittens führten die Diskurse gewandter Redner und Demagogen zu einer Verfälschung der politischen Willensbildung.

5 Ungleichheit ist «nicht nur eine Frage der Exklusion von Benachteiligten [...], sondern auch eine der Machtkonzentration bei Oberschichten.» Siehe CHRISTOPH MÖLLERS, *Freiheitsgrade*, Berlin 2020, S. 41. Zur damit einhergehenden Hybris der Eliten siehe MICHAEL J. SANDEL, *The Tyranny of Merit*, London 2020.

6 Zu diesen drei Aspekten siehe etwa den neuesten Bericht der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, Paris 2021.

7 Zum schweizerischen Exzeptionalismus siehe ODILE AMMANN, *Transparente Politikfinanzierung in der direkten Demokratie*, in: Nadja Braun Binder/Lars P. Feld/Peter M. Huber/Klaus Poier/Fabian Wittreck (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2020*, im Erscheinen.

Sowohl in der attischen Demokratie als auch in den Lehren des Sokrates gilt der offene Dialog unter Gleichberechtigten als grundlegende Voraussetzung für fundierte Erkenntnisse und Entscheide. Eine zentrale Prämisse der sokratischen Mäeutik ist, dass es im Dialog keine absolute Wahrheit gibt: kein Dogma, das nicht hinterfragt werden könnte; kein Zweifel, der nicht angebracht wäre. So ist der weite Begriff der «Meinung» im Kontext der verfassungsrechtlich geschützten Meinungsäußerungsfreiheit auf das sokratische Ideal des offenen Dialogs zurückzuführen.⁸ In einer Demokratie ist der Dialog unerlässlich, weil er es erlaubt, den Standpunkt der Anderen zu verstehen (S. 54 f.). Zudem können die vorgebrachten Anliegen dialogisch verarbeitet werden (S. 78) und «die Interessen aller» (S. 47), d.h. das Gemeinwohl, eruiert werden. Fehlt diese Offenheit zum Dialog, besteht eine erhöhte Gefahr, dass primär eigennützige Überlegungen die Politik prägen und letztlich auch bestimmen. Dieses Risiko existiert insbesondere bei populistischen Bewegungen, die für sich in Anspruch nehmen, die Interessen des «Volkes» zu vertreten.

Das Konzept des *Gemeinwohls* (das auch als Gemeinschaftsinteresse bezeichnet wird) ist ein Leitmotiv in der Analyse MÜLLERS. Dieser beklagt, dass die Politik nicht hinreichend auf das Gemeinwohl, sondern stattdessen auf Partikularinteressen ausgerichtet sei (S. 47). Diese Kritik ist mit einem grundlegenden Dilemma demokratischer Politik in Verbindung zu setzen. Einerseits müssen demokratische Institutionen für die Wünsche der Bevölkerung durchlässig sein und auf diese angemessen eingehen, d.h. sich ihnen gegenüber «responsiv» zeigen.⁹ Andererseits kann eine uneingeschränkte Offenheit für solche Anliegen den demokratischen Diskurs gefährden, wenn Partikularinteressen Vorrang vor den Interessen des Volkes als Ganzes gewährt wird. Dass die Gesetze, die das Parlament verabschiedet, aufgrund ihres generellen Charakters für eine unbestimmte Zahl von Adressaten und nicht für einen bestimmten Personenkreis gelten, ist eine Errungenschaft der liberalen Revolutionen des 18. und 19. Jahrhunderts.¹⁰

Bemerkenswert ist, dass MÜLLER Eigeninteressen nicht vollkommen aus dem Prozess demokratischer Willensbildung ausschalten will. Solche Forderungen, wie sie insbesondere in den Schriften ROUSSEAUS zu finden sind,¹¹ erachtet der Verfasser als realitätsfern und als «Verabsolutierung des Gemeinwohlgedankens» (S. 80). Vielmehr verlangt MÜLLER von den Akteuren der Politik, dass sie sich *nicht nur an ihren eigenen Interessen, sondern parallel auch am Gemeinwohl* orientieren; zudem soll diese Gemeinwohlorientierung von der Wählerschaft tatsächlich überprüft und eingefordert werden können. Im Vordergrund stehen bei MÜLLER diskurstheoretische Voraussetzungen: Es geht ihm nicht darum, eine materielle Konzeption des Gemeinwohls zu entwickeln. So erwartet er sowohl von der *classe politique* als auch von der Wählerschaft die Fähigkeit, den anderen Diskussionsteilnehmenden offen entgegenzutreten und ihnen zuzuhören, statt sich bloss darauf zu konzentrieren, ihre eigene Meinung zu äussern. Genau diese Gefahr besteht in zeitgenössischen westlichen Demokratien, wo einseitige Stellungnahmen von Interessengruppen sowie deren Nähebeziehungen zu den Entscheidungsträgerinnen und -trägern das von MÜLLER hervorgehobene demokratische «Ziel gemeinsamer Verständigung» (S. 67) vereiteln können. Wo keine genuine, unvoreingenommene Deliberation stattfindet und so-

8 CHRISTOPH BEZEMEK, Überlegungen zur sachlichen Reichweite freier Meinungsäußerung, *Journal für Rechtspolitik* 2012 20, S. 253–261, S. 254.

9 JÖRG PAUL MÜLLER, «Responsive Government»: Verantwortung als Kommunikationsproblem, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 1995 114, S. 3–21.

10 PIERRE ROSANVALLON, *Le bon gouvernement*, Paris 2015, S. 37 ff.

11 JEAN-JACQUES ROUSSEAU, *Du contrat social ou Principes du droit politique*, Paris 2017 [1762], Buch I, Kap. VI.

mit das – diskursiv zu ermittelnde¹² – Gemeinwohl vernachlässigt wird, droht die Politik, zu einem reinen Machtkampf zu werden.¹³ Dies widerspricht dem Anliegen, das in den liberalen Revolutionen verteidigt wurde.

Eine Frage, welche MÜLLERS Buch aufwirft, aber nur ansatzweise beantwortet, ist, wie das *Recht* die Dialogfähigkeit fördern kann. Weshalb ist die bestehende Rechtsordnung offenbar nur bedingt in der Lage, dies zu tun? So bleibt offen, wie konkret gewährleistet werden soll, dass sowohl Eigen- als auch Gemeinschaftsinteressen in der demokratischen Deliberation einen Platz finden. Damit verbunden ist die Frage nach den Grenzen des Rechts: Können Populismus und politische Polarisierung überhaupt mithilfe rechtlicher Mittel eingedämmt werden? Der Autor scheint sich – wie Sokrates – primär für die individuellen Bedingungen der Dialogfähigkeit zu interessieren (S. 68), wobei MÜLLER durchaus anerkennt, dass institutionelle Massnahmen nötig sind, um die Dialogfähigkeit der demokratischen Polis zu stärken (S. 69). So ist ein Unterkapitel möglichen Massnahmen im Bereich der politischen Bildung gewidmet. Diese sollen die Argumentationsfähigkeit und kritische Reflexion der (aktuellen und zukünftigen) Bürgerinnen und Bürger und somit auch deren Selbstbestimmung und Widerstandsfähigkeit gegenüber Machtmissbrauch fördern (S. 83–88). Trotzdem fällt der Autor rasch auf die Ebene der individuellen Tugenden zurück, etwa auf die Diskursfähigkeit (S. 69, 82, 96) und, bei politischen Akteuren, auf die Unbestechlichkeit (S. 96).

Nach der hier vertretenen Auffassung müssen sich institutionelle Reformen auf die eingangs erwähnten drei Problemfelder konzentrieren: nötig sind Strukturen, welche die Transparenz (sprich: die Nachvollziehbarkeit¹⁴) politischer Prozesse erhöhen, aber auch einen möglichst gleichberechtigten Zugang zu den Entscheidungsträgerinnen und -trägern gewährleisten sowie Machtkonzentrationen verhindern. Ob das Recht allein diese Bedingungen schaffen kann, wird in der politischen Theorie allerdings bezweifelt.¹⁵ Eine vielversprechende Lösung könnte darin bestehen, sich ergänzend der Instrumente des *Soft Law* zu bedienen.¹⁶ Dadurch könnte eine nicht bloss formale Regelbefolgung erwirkt werden, sondern auch die innere Haltung, die gemäss MÜLLER für demokratisch legitime Prozesse und deren stetige Erneuerung unerlässlich ist.

Abschliessend ist kurz auf die Bedeutung des sokratischen Dialogs in Lehre und Forschung einzugehen; denn der sokratische Dialog fördert jene offene und gleichberechtigte Diskussionskultur, welche Wissensinstitutionen ausmacht.¹⁷ Diese Kultur bildet die Voraussetzung für ein mündiges Stimmvolk und für eine nicht bloss formale, sondern auch materielle Demokratie. Gemäss MÜLLER sind Dozierende dafür verantwortlich, diese Diskussionskultur vorzuleben (S. 83 ff.).¹⁸ Nicht zuletzt in der Rechtswissenschaft scheint es

12 Siehe auch, im Zusammenhang mit der Wissenschaftsfreiheit, MATTHEW W. FINKIN/ROBERT C. POST, *For the Common Good: Principles of American Academic Freedom*, New Haven/London 2009, S. 125.

13 Siehe bereits den *Federalist* Nr. 10, in ALEXANDER HAMILTON/JAMES MADISON/JOHN JAY, *The Federalist Papers: A Collection of Essays Written in Favour of the New Constitution*, Dublin, OH 2015, S. 4147.

14 AMMANN (Fn. 7).

15 EMANUELA CEVA/MARIA PAOLA FERRETTI, *Political Corruption*, Oxford 2021.

16 DOMINIQUE HÄNNI, *Vers un principe d'intégrité de l'administration publique*, Zürich 2020, S. 273 ff.

17 Siehe auch Justice Frankfurter in *Sweezy v. New Hampshire*, 354 U.S. 234 (1957), S. 262 f. Siehe ferner ODILE AMMANN, *Zur unscharfen Grenze zwischen Wissenschaftsfreiheit und Meinungsäusserungsfreiheit: Eine verfassungsrechtliche Analyse universitärer Social-Media-Leitlinien*, Recht und Zugang 2021, im Erscheinen.

18 So auch Justice Frankfurter in *Wieman v. Updegraff*, 344 U.S. 183 (1952), S. 196.

zentral, das fundierte und stringente, aber auch selbständige Denken der Studierenden zu fördern und sie zur aktiven Beteiligung am Unterricht zu ermuntern.¹⁹ Was die Forschung anbelangt, entsprechen die Eigenschaften des sokratischen Dialogs der Ergebnisoffenheit, welche der wissenschaftlichen Methode innewohnt. In beiden Fällen scheint ein reines Abstellen auf individuelle Eigenschaften unzureichend, um diese Ziele zu verwirklichen. Zusätzlich braucht es institutionelle Rahmenbedingungen, welche diskursive und ergebnisoffene Praktiken fördern. MÜLLERS wichtige Überlegungen zur Stärkung der «Demokratiekompetenz durch politische Bildung» (S. 83–88) sind ein zusätzlicher Grund, diesem zeitlosen und zugleich auch hochaktuellen Buch die Aufmerksamkeit zu schenken, die es verdient.

Lausanne

Odile Ammann*

19 «Independence of mind is an active virtue, not a passive one. It cannot be drilled into students; it must be drawn out of them.» Siehe FINKIN/POST (Fn. 12), S. 81.

* Prof. Dr. iur., LL.M., Fakultät für Rechtswissenschaften, Kriminalwissenschaften und öffentliche Verwaltung, Universität Lausanne.