

Steven Levitsky / Daniel Ziblatt
Die Tyrannei der Minderheit

Schriftenreihe Band 11155

Steven Levitsky / Daniel Ziblatt

Die Tyrannei der Minderheit

Warum die amerikanische Demokratie
am Abgrund steht und
was wir daraus lernen können

Aus dem Englischen von Klaus-Dieter Schmidt

Steven Levitsky und Daniel Ziblatt sind Professoren für Regierungslehre an der Universität Harvard. Steven Levitskys Forschungsschwerpunkte sind u.a. politische Parteien, Demokratien und Autokratien. Daniel Ziblatt forscht hauptsächlich zu Demokratie und Autoritarismus in Europa. Seit 2020 ist er Direktor der Abteilung Transformationen der Demokratie am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

Die Originalausgabe erschien 2023 unter dem Titel *Tyranny of the Minority: How to Reverse an Authoritarian Turn and Forge a Democracy for All* bei Crown.



Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch unser weiteres Print- sowie unser Online- und Veranstaltungsangebot. Dort finden sich weiterführende, ergänzende wie kontroverse Standpunkte zum Thema dieser Publikation.

Bonn 2024

Sonderausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung
Bundeskanzlerplatz 2, 53113 Bonn

© 2023 by Steven Levitsky and Daniel Ziblatt

© 2024 Deutsche Verlags-Anstalt, München,

in der Penguin Random House Verlagsgruppe GmbH, München

Zitat auf S. 7: „The Hill We Climb” © 2021 by Amanda Gorman. Used by permission of the author. Deutsche Übersetzung von Kübra Gümüşay, Hadija Haruna-Oelker, Uda Strätling © 2021 by Hoffmann und Campe Verlag, Hamburg

Umschlaggestaltung: Michael Rechl, Kassel

Umschlagfoto: © Ken Cedeno / picture alliance / newscom

Redaktion: Jonas Wegerer

Satz: GGP Media GmbH, Pöbneck

Druck und Bindung: GGP Media GmbH, Pöbneck

ISBN 978-3-7425-1155-3

www.bpb.de

In memoriam
Jill Kneerim und David Ziblatt

Irgendwie, gelitten und gelebt.
Eine Nation die nicht zerbrochen ist,
nur unvollendet.

AMANDA GORMAN, *THE HILL WE CLIMB*

INHALT

Einleitung	11
Die Angst, zu verlieren	21
Die Banalität des Autoritarismus	45
Das war bei uns doch möglich	79
Warum die Republikanische Partei die Demokratie aufgab	109
Gezügelter Mehrheiten	155
Minderheitsherrschaft	191
Sonderfall Amerika	227
Die Demokratie demokratisieren	255
Danksagung	293
Anmerkungen	295
Register	341

EINLEITUNG

Am 5. Januar 2021 geschah in Georgia Ungewöhnliches. In einem Staat, in dem die Politik lange Zeit von weißer Vorherrschaft geprägt war, gingen so viele Menschen wie noch nie zur Wahl, um den ersten afroamerikanischen und den ersten jüdischen Senator ihres Staats zu wählen. Ersterer, Reverend Raphael Warnock, war erst der zweite Schwarze, der in den Südstaaten seit der *Reconstruction* (der Wiedereingliederung der 1860/61 aus den USA ausgetretenen Staaten) in den US-Senat gewählt wurde, in den er nun dem Republikaner Tim Scott aus South Carolina folgte. Am Wahlabend stellte er Anhängern seine Mutter, eine frühere Kleinpächterin, mit den Worten vor: »Die 82-jährigen Hände, die es gewohnt waren, die Baumwolle von anderen zu pflücken, haben ihren jüngsten Sohn zum Senator der Vereinigten Staaten gemacht.«¹ Viele sahen eine bessere, demokratischere Zukunft heraufdämmern. »Es entsteht ein neuer Süden«, erklärte LaTosha Brown, Mitgründerin von Black Voters Matter. »Er ist jünger, diverser (...) und inklusiver.«² Es war die demokratische Zukunft, für die Generationen von Bürgerrechtsaktivisten gekämpft hatten.

Am nächsten Tag, dem 6. Januar, erlebten die Amerikaner etwas scheinbar Unvorstellbares: einen von ihrem Präsidenten angezettelten gewalttätigen Aufstand. Vier Jahre des Niedergangs der Demokratie waren in einen versuchten Staatsstreich gemündet. Die Angst, Verwirrung und Empörung, die viele Amerikaner empfanden, während sie die Ereignisse verfolgten, entsprachen den Gefühlen, die Menschen in anderen Ländern ausgedrückt hatten, als deren Demokratien sich auflösten. Was sie gerade

miterlebt hatten – die Zunahme politisch motivierter Gewalt, die Bedrohung von Wahlhelfern, die Anstrengungen, den Menschen das Wählen zu erschweren, der Versuch des Präsidenten, die Wahlergebnisse umzustürzen –, stellte einen demokratischen Rückschritt dar. Die amerikanische Republik war zwischen 2016 und 2021 nicht zusammengebrochen, aber sie war unbestreitbar weniger demokratisch geworden.

Am 5./6. Januar 2021 wurden innerhalb von 24 Stunden erst das Versprechen der amerikanischen Demokratie und dann die Gefahr, in der sie schwebt, allen lebendig vor Augen geführt: Dem Aufscheinen einer multiethnischen demokratischen Zukunft war ein nahezu undenkbarer Angriff auf das Verfassungssystem der Vereinigten Staaten gefolgt.

Eine multiethnische Demokratie* ist schwer zu erreichen. Nur wenigen Gesellschaften ist es gelungen.³ Sie ist ein politisches System mit regulären, freien und fairen Wahlen, in denen erwachsene Staatsbürger aller ethnischen Gruppen sowohl das Wahlrecht als auch grundlegende bürgerliche Freiheiten besitzen, wie die Meinungs-, Presse-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. Es reicht nicht aus, dass diese Freiheiten auf dem Papier existieren: Die Angehörigen jeder ethnischen Herkunft müssen von

* Anmerkung zur deutschen Übersetzung: Die Autoren verwenden den Begriff »multiracial democracy« und schreiben dazu in einer Anmerkung: »Korrekt wäre der Begriff »multiethnische Demokratie«, da er nicht nur verschiedene Races umfasst, sondern auch ethnische Gruppen, die nicht »rassisch« bestimmt sind (wie Latinos und Juden). Aber wegen der zentralen Bedeutung, die der Race in den Vereinigten Staaten historisch beigemessen wird, und da der Begriff der »multiracial democracy« in der amerikanischen öffentlichen Debatte gebräuchlicher ist, verwenden wir diesen.«

Da im Deutschen der Begriff »Rasse« nicht wie im englischen Sprachgebrauch eine politisch soziale Kategorie meint, sondern biologisch konnotiert ist, wird hier weitestgehend auf ihn verzichtet und das englische »Race« an seine Stelle gesetzt. Feststehende Begriffe wie »Rassentrennung«, »Rassenhierarchie« usw. werden der besseren Lesbarkeit wegen beibehalten. Die »multiracial democracy« wird durchgängig mit »multiethnische Demokratie« übersetzt. »Schwarz« wird wie im Original großgeschrieben, um zu verdeutlichen, dass es sich hierbei um ein konstruiertes Zuordnungsmuster handelt, um eine bestimmte Art und Weise der Wahrnehmung.

Gesetzes wegen in gleicher Weise unter dem Schutz der demokratischen und bürgerlichen Rechte stehen. Das Bürgerrechtsgesetz von 1964 und das Wahlrechtsgesetz von 1965 schufen das rechtliche Fundament einer multiethnischen Demokratie in Amerika. Dennoch haben wir sie bis heute nicht erreicht.

So ist beispielsweise der Zugang zur Wahl weiterhin ungleich.⁴ Laut einer Umfrage des Public Religion Research Institute (PRRI) von 2018 ist die Wahrscheinlichkeit, dass Afroamerikanern und Latinos gesagt wird, ihnen fehle die nötige Identifikation, um wählen zu können, dreimal so hoch wie für Weiße, und die Wahrscheinlichkeit, dass ihnen – fälschlicherweise – mitgeteilt wird, ihre Namen stünden nicht in der Wählerliste, ist zweimal so hoch.⁵ Gesetze, die Vorbestraften das Wahlrecht entziehen, betreffen unverhältnismäßig viele Afroamerikaner. Und nicht-weiße Staatsbürger werden immer noch nicht in gleicher Weise wie Weiße vom Gesetz geschützt. Die Wahrscheinlichkeit, dass Schwarze von der Polizei getötet werden, ist doppelt so hoch wie die entsprechende Gefahr für Weiße – obwohl die Wahrscheinlichkeit, dass Schwarze Polizeioffer bewaffnet sind, nur halb so groß ist wie bei Weißen –; Schwarze werden häufiger als Weiße von der Polizei angehalten und durchsucht; und sie werden bei ähnlichen Straftaten häufiger festgenommen und verurteilt – und dies mit längeren Haftstrafen.⁶ Wer bezweifelt, dass Schwarze Staatsbürger nicht die gleiche Versammlungsfreiheit besitzen wie weiße, mache den Kyle-Rittenhouse-Test: Könnte ein junger Schwarzer mit einem halbautomatischen Gewehr Staatsgrenzen überqueren, sich von der Polizei unbehelligt einer Demonstration nähern, in die Menge schießen, zwei Menschen töten – und ungeschoren davonkommen?⁷

Aber auch wenn Amerika noch keine wahre multiethnische Demokratie ist, ist es dabei, eine zu werden. In dem halben Jahrhundert zwischen der Verabschiedung des Wahlrechtsgesetzes

und Donald Trumps Wahl zum Präsidenten hat sich die amerikanische Gesellschaft tiefgreifend verändert. Eine massive Einwanderungswelle formte eine zuvor überwiegend weiße, christliche Gesellschaft in eine diverse, multiethnische um.⁸ Gleichzeitig weichte die wachsende politische, wirtschaftliche, rechtliche und kulturelle Macht nichtweißer Amerikaner seit Langem bestehende Hierarchien in Bezug auf *Race* auf – und begann sie einzuebnen.⁹ Umfragen zeigen, dass zum ersten Mal in der US-Geschichte eine Mehrheit der Amerikaner ethnische Diversität und Gleichbehandlung (ohne Unterscheidung aufgrund von *Race*) – die beiden Grundpfeiler der multiethnischen Demokratie – gutheißt.¹⁰ 2016 befand sich Amerika an der Schwelle zu einer echten solchen Demokratie – die der Welt als Vorbild einer diversen Gesellschaft hätte dienen können.

Aber gerade als dieses neue demokratische Experiment Fuß zu fassen begann, erlebte Amerika einen autoritären Rückschlag von solchem Ausmaß, dass die Fundamente der Republik erschüttert wurden und die amerikanischen Verbündeten in aller Welt sich besorgt fragten, ob das Land überhaupt noch eine demokratische Zukunft habe. Bedeutende Schritte demokratischer Inklusion rufen häufig heftige – und sogar autoritäre – Reaktionen hervor. Aber der Angriff auf die amerikanische Demokratie übertraf alles, was wir uns 2017, als wir unser erstes Buch – *Wie Demokratien sterben* – schrieben, vorstellen konnten.¹¹ Wir untersuchten gewaltsame Aufstände und Versuche der Wahlanfechtung überall auf der Welt, von Frankreich und Spanien über die Ukraine und Russland bis zu den Philippinen, Peru und Venezuela. Aber wir dachten nicht im Traum daran, dass so etwas bei uns geschehen könnte. Genauso wenig kam es uns in den Sinn, dass eine der beiden großen Parteien der Vereinigten Staaten sich im 21. Jahrhundert von der Demokratie abwenden könnte.

Das Ausmaß des demokratischen Rückschritts war atemberaubend. Organisationen, die den Gesundheitszustand von Demokratien in aller Welt zahlenmäßig erfassen, haben ihn bewertet. So gibt Freedom House in seinem globalen Freiheitsindex Ländern jedes Jahr Punkte von 0 bis 100, wobei 100 die demokratische Höchstnote darstellt. 2015 erhielten die Vereinigten Staaten 90 Punkte, was etwa der Bewertung von Ländern wie Kanada, Italien, Frankreich, Deutschland, Japan, Spanien und Großbritannien entsprach. Danach sank der Wert stetig bis auf 83 im Jahr 2021. Damit lag Amerika nicht nur hinter sämtlichen etablierten Demokratien Westeuropas, sondern auch hinter neuen oder historisch schwierigen Demokratien wie Argentinien, Tschechien, Litauen und Taiwan.

Dies war eine außerordentliche Wende. Nach so gut wie jeder großen wissenschaftlichen Darstellung dessen, was Demokratien gedeihen lässt, hätten die Vereinigten Staaten gegen Rückschläge immun sein müssen. Wissenschaftler haben in Bezug auf moderne politische Systeme zwei Quasigesetze gefunden: Reiche Demokratien sterben nicht, und alte Demokratien sterben nicht. Die Politologen Adam Przeworski und Fernando Limongi haben in einer Untersuchung festgestellt, dass keine Demokratie, die reicher war als Argentinien im Jahr 1976 – das ein Bruttoinlandsprodukt (BIP) von, nach heutigem Wert, 16 000 Dollar pro Kopf hatte –, jemals zusammengebrochen ist.¹² Danach ist jedoch die Demokratie in Ungarn – mit einem Pro-Kopf-BIP von 18 000 Dollar (nach heutigem Wert) – erodiert. Das Pro-Kopf-BIP der Vereinigten Staaten betrug 2020 rund 63 000 Dollar – fast *viermal* so viel wie dasjenige des reichsten Landes, das jemals einen demokratischen Zusammenbruch erlebt hatte. Ganz ähnlich war noch nie eine über 50-jährige Demokratie zusammengebrochen, und selbst wenn man den Zeitpunkt der Verabschiedung des Wahlrechtsgesetzes im Jahr 1965 als den Augenblick der

Demokratisierung der Vereinigten Staaten betrachtet – immerhin wurde damals das allgemeine Wahlrecht für Erwachsene eingeführt –, war unsere Demokratie über fünfzig, als Trump Präsident wurde. Geschichte und jahrzehntelange sozialwissenschaftliche Forschung hatten uns also gleichermaßen versichert, dass die amerikanische Demokratie sicher sein sollte. Und doch war sie es nicht.

Amerika steht mit seiner wachsenden Diversität natürlich nicht allein da, noch erlebt es als einziges Land eine rechtsextremistische Reaktion auf diesen demografischen Wandel. Die Zahl von im Ausland geborenen Einwohnern ist in den meisten der ältesten demokratischen Länder der Welt gestiegen, insbesondere in Westeuropa. Immigranten und ihre Kinder stellen heute ein wachsendes Segment selbst von einst homogenen Gesellschaften wie der norwegischen, schwedischen und deutschen. Städte wie Amsterdam, Berlin, Paris und Zürich sehen fast so divers aus wie amerikanische Großstädte. Und die sogenannte Flüchtlingskrise von 2015 brachte Millionen nordafrikanischer und nahöstlicher Neuankömmlinge nach Europa, was Einwanderung und ethnische Diversität zu politischen Themen von großer Sprengkraft machte.¹³ Zusammen mit den Nachwirkungen der Finanzkrise von 2008 löste diese Veränderung einen radikalen Rückschlag aus.¹⁴ In fast jedem europäischen Land sind zwischen 10 und 30 Prozent der Wähler – insbesondere weiße, weniger gebildete, die in absteigenden Regionen und außerhalb der städtischen Zentren leben – für fremdenfeindliche Appelle empfänglich.¹⁵ Und von Großbritannien und Frankreich über Italien und Deutschland bis nach Schweden haben diese Wähler rechtsextremen Parteien und Bewegungen Wahlerfolge beschert.

Doch Amerika hob sich in zweierlei Hinsicht ab. Zum einen war dort die Reaktion auf die zunehmende Diversität ungewöhnlich autoritär. In Westeuropa hat der Aufstieg fremdenfeindlicher

und gegen das Establishment gerichteter Parteien selten solch antidemokratische Formen angenommen wie in den Vereinigten Staaten. Viele Einstellungen der westeuropäischen rechtsextremen Parteien gaben Anlass zur Sorge, wie ihr Rassismus, ihre Fremdenfeindlichkeit, ihre Missachtung von Minderheitenrechten und in manchen Fällen ihre Sympathie für den russischen Präsidenten Wladimir Putin. Aber bisher haben sie alle nach demokratischen Regeln gespielt, Wahlergebnisse akzeptiert und politische Gewalt vermieden. Zum anderen gelangten in den Vereinigten Staaten extremistische Kräfte an die Macht, während sie in Europa entweder in der Opposition sind oder – in manchen Fällen – Koalitionsregierungen angehören.

Wir müssen uns also einer unangenehmen Tatsache stellen: Gesellschaftliche Diversität, kulturelle Gegenbewegungen und rechtsextreme Parteien sind in allen westlichen Demokratien vorhanden, aber nur in Amerika konnte eine solche Partei die Kontrolle über die nationale Regierung gewinnen und die demokratischen Institutionen angreifen. Warum trat Amerika als einzige unter den westlichen Demokratien an den Abgrund? Diese Frage sollte uns seit dem 5./6. Januar 2021 verfolgen.

Man ist versucht, die Trump-Ära abzuhaken. Immerhin ist Präsident Trump nicht wiedergewählt worden, und seine Versuche, das Ergebnis der verlorenen Wahl anzufechten, sind gescheitert. In den Zwischenwahlen zum Kongress von 2022 wurden in wichtigen Swingstaaten zudem die gefährlichsten Wahlleugner besiegt. Es hat den Anschein, als wären wir der Kugel ausgewichen – als hätte das System letzten Endes funktioniert. Und als müssten wir uns, da Trumps Einfluss auf die Republikanische Partei nachlässt, nicht mehr so viele Sorgen über das Schicksal unserer Demokratie machen. Vielleicht war die Krise gar nicht so schlimm, wie wir anfangs fürchteten. Vielleicht war die Demokratie gar nicht dabei, zugrunde zu gehen.

Dieser Gedanke ist verständlich. Für diejenigen, die von den nicht enden wollenden Krisen der Trump-Ära genug hatten, war die Theorie der einzelnen Kugel (der man ausgewichen war) beruhigend. Leider ist sie irreführend. Die Gefahr für die amerikanische Demokratie ging nie nur von einem »starken« Mann mit sektenartiger Gefolgschaft aus. Die Probleme reichen darüber hinaus. Tatsächlich sind sie tief in unserer Politik verwurzelt. Solange wir diese tiefgreifenden Probleme nicht anpacken, bleibt unsere Demokratie verwundbar.

Um Amerikas demokratischen Rückschlag völlig umzukehren – und, was entscheidend ist, einen neuen zu verhindern –, müssen wir seine Ursachen erkennen. Welche Kräfte bringen eine etablierte Partei dazu, sich von der Demokratie abzuwenden? Dies geschieht nicht oft, aber wenn es passiert, kann es selbst ein gut eingeführtes politisches System zerstören. Die Erfahrungen anderer Länder, aber auch Episoden aus der eigenen Geschichte – wie die autoritäre Reaktion der Demokratischen Partei der Südstaaten auf die *Reconstruction* nach dem Bürgerkrieg – können uns eine Lehre sein.

Außerdem müssen wir erkennen, warum Amerika für einen demokratischen Rückschlag derart anfällig war. Diese Frage zwingt uns, die Hauptinstitutionen unserer Demokratie genauer unter die Lupe zu nehmen. Reaktionäre Wähler sind in den Vereinigten Staaten ebenso in der Minderheit wie in Europa. Dies ist ein wichtiger – und häufig übersehener – Punkt. Die Republikanische Partei hat unter Trump, wie rechtsextreme Bewegungen in europäischen Ländern, *stets* nur eine politische Minderheit repräsentiert. Aber im Gegensatz zu den rechtsextremen Parteien in Europa gelang es ihr, die nationale Regierung zu stellen.

Dies führt uns zu einer anderen beunruhigenden Wahrheit. Das Problem, mit dem wir es heute zu tun haben, ist zum Teil in etwas begründet, das viele von uns verehren: in unserer Verfas-

sung. Die Vereinigten Staaten besitzen die älteste geschriebene Verfassung der Welt. Als brillantes Werk politischer Handwerkskunst bildet sie das Fundament von Stabilität und Prosperität und hat über mehr als zwei Jahrhunderte hinweg die Macht allzu ehrgeiziger Präsidenten in Schach gehalten. Aber ihre Mängel gefährden heute unsere Demokratie.¹⁶

Als Produkt einer vordemokratischen Zeit erlaubt es die US-Verfassung parteilichen Minderheiten, die Mehrheit zu behindern und manchmal sogar zu *regieren*. Institutionen, die solche Minderheiten ermächtigen, können zu Instrumenten der Minderheitsherrschaft werden. Und *besonders* gefährlich sind sie in den Händen von extremistischen oder antidemokratischen Minderheiten.

Bekannte Denker des 18. und 19. Jahrhunderts, von Edmund Burke über John Adams und John Stuart Mill bis zu Alexis de Tocqueville, befürchteten, dass die Demokratie zur »Tyrannei der Mehrheit« werden könnte – dass sie es der Mehrheit erlauben würde, auf den Rechten der wenigen herumzutramplern. Dies kann ein echtes Problem sein: Im 21. Jahrhundert haben regierende Mehrheiten in Venezuela und Ungarn die Demokratie untergraben, und in Israel besteht die Gefahr, dass sie es tun. Aber das politische System der Vereinigten Staaten hat die Macht von Mehrheiten stets in Schranken gehalten. Die amerikanische Demokratie steht eher vor dem entgegengesetzten Problem: Wählermehrheiten können häufig nicht die Macht gewinnen, und wenn sie es tun, können sie häufig nicht regieren. Heute besteht die akute Gefahr in der Herrschaft einer Minderheit. Während die Gründer der Vereinigten Staaten die Republik vor der Scylla der Mehrheitstyrannei bewahrten, haben sie die Charybdis der Minderheitsherrschaft außer Acht gelassen.

Warum tauchen die Gefahren für die amerikanische Demokratie *jetzt* auf, im frühen 21. Jahrhundert? Immerhin ist die

Verfassung Jahrhunderte alt. Nachzuvollziehen, wie wir an diesen Punkt gelangt sind, ist ein Hauptanliegen dieses Buchs. Die drängendere Frage ist jedoch, wie man ihn überwinden kann. Eins ist klar: Unsere Institutionen werden unsere Demokratie nicht retten. Wir werden sie selbst retten müssen.