ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Merkel, Wolfgang

Article — Published Version

Krise der Demokratie? Anmerkungen zu einem schwierigen Begriff

Aus Politik und Zeitgeschichte

Provided in Cooperation with:
WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Merkel, Wolfgang (2016) : Krise der Demokratie? Anmerkungen zu einem schwierigen Begriff, Aus Politik und Zeitgeschichte, ISSN 2194-3621, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, Vol. 66, Iss. 40/42, pp. 4-11, http://www.bpb.de/apuz/234695/krise-der-demokratie-anmerkungen-zu-einem-schwierigen-begriff

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/172293

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

KRISE DER DEMOKRATIE?

Anmerkungen zu einem schwierigen Begriff

Wolfgang Merkel

Den Experten von Freedom House, vielen Medien, aber auch weniger vorschnellen Zeitdiagnostikern erscheint die Lage klar: Die Demokratie ist auf dem Rückzug, wir erleben gerade einen „democratic rollback“,[01] die Autokraten kommen zurück.[02] Als wäre der vielfach intonierte Refrain empirischer Beweis genug, hören wir: Lech Kaczyński in Polen, Viktor Orbán in Ungarn, Recep Tayyip Erdoğan in der Türkei, Aljaksandr Lukaschenka in Belarus, und natürlich Wladimir Putin, immer wieder Putin.[03] Als genüge auch diese Buntheit der angeführten Beweise nicht, lesen wir weiter: Marine Le Pen in Frankreich, Geert Wilders in den Niederlanden, die FPÖ in Österreich, die SVP in der Schweiz, „Die Finnen“ (ehemals „Wahre Finnen“) in Skandinavien, die Krise in Brasilien, das Abdriften Venezuelas und – *last but not least* – Donald Trump in den USA. Nicht, dass alles falsch wäre an solch alarmistischen Aufzählungen. Falsch ist die Aneinanderreihung und Vermischung von deutlich unterschiedlichen Phänomenen und ihre umstandslose Rubrizierung zu einem globalen Phänomen: die Krise der Demokratie.

Ein unvoreingenommener Blick auf die rund 200 Staaten der Welt zeigt jedoch, dass von anderen Beobachtern die Demokratieverluste entweder überhaupt nicht konstatiert werden, oder Demokratieindizes wie die Worldwide Governance Indicators der Weltbank und der Bertelsmann Transformation Index gar leichte demokratische Verbesserungen anzeigen.[04] Trotz gegenteiliger Verbalisierung sind bei Freedom House die minimalen Verschlechterungen statistisch vollkommen unerheblich.[05] Richtig ist, dass die dritte Demokratisierungswelle[06] Mitte der 1990er Jahre ausgelaufen und in eine trendlose Stagnation eingemündet ist.[07] Die Behauptung eines weltweiten Rückzugs der Demokratie ist anekdotisch und alarmistisch; sie kann systematisch-empirisch nicht gestützt werden.

Ernster und ernst zu nehmen sind andere Beobachtungen: Sie bescheinigen den reifen Demokratien eine anhaltende Malaise oder gar eine existenzielle Krise just in einer Phase, in der sich seit Mitte der 1970er Jahre die elektoralen Demokratien[08] über alle Kontinente in einer historisch bisher einmaligen Welle ausgebreitet haben. Seit den 1970er Jahren und den Krisenschriften von Claus Offe (1972), James O’Connor (1973), Jürgen Habermas (1973) und Michel Crozier, Samuel P. Huntington und Joji Watanuki (1975) hat uns der Krisendiskurs nicht mehr verlassen.[09] Die Zahl der Schriften zur Krise der Demokratie erlebte vielmehr nach 2000 erneut einen Höhepunkt. Colin Crouch (2004), Jacques Rancière (2002) und Sheldon Wolin (2008) schrieben über die Postdemokratie, Bernard Manin (1997) über die Zuschauer- und Wolfgang Streeck (2013) über die Fassadendemokratie; Merkel (2004) und Kollegen (2003; 2006) konzipierten den Typ der „defekten Demokratie“; Danny Michelsen und Franz Walter (2013) kritisierten die „unpolitische“ und Ingolfur Blühdorn (2013) die „simulative“ Demokratie. Armin Schäfer analysierte überzeugend den „Verlust politischer Gleichheit“ (2015), während Martin Sebaldt (2015) den Gegenwartsdemokratien pathologische Züge attestierte.[10]

All diese Schriften liefern wichtige Einsichten in die reifen Demokratien der OECD-Welt. Problematisch erscheint mir in einigen dieser Analysen jedoch, dass sie von Partialeinsichten auf gesamtsystemische Krisen der Demokratie schließen. Positive Entwicklungen wurden – nicht selten bewusst – ausgeblendet. Es entstand das Bild eines gleichzeitigen Abwärtstrends der Demokratien, das die Sicht auf die Ungleichzeitigkeit demokratischer Entwicklungen versperrt hat. Auch die Frage, ob es sich bei den Krisenphänomenen um evolutionsnotwendige Herausforderungen der Demokratien als dynamische Systeme handelt, oder ob sich die Demokratien schlicht wandeln, wurde ebenso wenig reflektiert wie die Frage, ob die jeweiligen normativen Bezugsrahmen überzogen sind.

Gerade in jene abgedunkelten Bereiche soll im Folgenden mehr Licht gebracht werden. Im nächsten Abschnitt wird näher auf den Begriff und die Semantik der Krise eingegangen. Danach wird geprüft, inwiefern der zugrunde gelegte Krisenbegriff nicht schon das Urteil „Krise" oder „keine Krise" vorwegnimmt. Wer definiert eigentlich, ob Herausforderungen der Demokratie sich in ihre Krise verwandeln? Ist es „das Volk" (Demos), sind es die Experten der Demokratieforschung? Wo lassen sich negative, wo positive Entwicklungen in den zeitgenössischen reifen Demokratien erkennen? Können sich diese wechselseitig kompensieren? Was lässt sich über die Zukunft der Demokratie sagen?[11]

HERAUSFORDERUNGEN ODER KRISE?

Demokratien sind dynamische Systeme. Sie werden konstituiert durch Institutionen, Verfahren, Organisationen und leben von der Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger. Alle Komponenten dieser Systeme sind interdependent und verändern sich über die Zeit hinweg. Diese Veränderungen werden durch Anreizstrukturen und Problemanforderungen der äußeren Umwelt oder durch interessengeleitete Veränderungsstrategien relevanter ökonomischer, gesellschaftlicher und politischer Akteure im Inneren der Demokratie ausgelöst. Tempo und Umfang der Anpassungsprozesse werden im Wesentlichen von den relevanten Akteuren bestimmt. Regierungen und Parteien spielen dabei die Haupt-, Parlamente, Justiz und die Zivilgesellschaft eher die Nebenrollen. Passen sich die Institutionen und Verfahren des demokratischen Staates nicht den funktionalen Erfordernissen ihrer Umwelt an, drohen sie dysfunktional zu werden. Die Performanz der Regierung und des gesamten demokratischen Systems nimmt ab und damit auch der subjektive Legitimitätsglauben des Demos, der sich teilweise aus dem Output und Outcome demokratischer Entscheidungen nährt.

Aber die Evolution demokratischer Institutionen und Verfahren folgt nicht nur einem funktionalen Anreiz zur Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit eines demokratischen Systems. Auch im Inneren verändern sich gesellschaftliche Werte, Prioritäten und Weltsichten und fordern die Adaptionsfähigkeit demokratischer Systeme heraus. Die Demokratiefähigkeit der Partizipations- und Entscheidungsverfahren bemisst sich vor allem auch daran, inwiefern sie diese soziokulturellen Veränderungen wahrnehmen, politisch zulassen und auf ihre Demokratietauglichkeit prüfen. Die gestiegene Sensibilität gegenüber Gleichheitsfragen der Geschlechter, Ethnien und sexuellen Präferenzen seit den 1960er und 1970er Jahren zeigen diese Adaptionsfähigkeit in den meisten fortgeschrittenen Demokratien der OECD-Welt. Externe wie

01 Larry Diamond, The Democratic Rollback. The Resurgence of the Predatory State, in: Foreign Affairs 2/2008, S. 36–48; ders./Marc F. Plattner/Christopher Walker (Hrsg.), Authoritarianism Goes Global. The Challenge to Democracy, Baltimore 2016.

02 Kritisch hierzu Wolfgang Merkel, Are Dictatorships Returning? Revisiting the „Democratic Rollback" Hypothesis, in: Contemporary Politics 1/2010, S. 17–31.

03 Eigenartigerweise fehlt häufig der Verweis auf China. Als wäre nicht China autokratischer als jedes einzelne der genannten Regimes.

04 Vgl. Bertelsmann Transformation Index, www.bti-project.org; Polity IV, www.systemicpeace.org; Worldwide Governance Indicators, http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx.

05 Vgl. Freedom House, https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016.

06 Vgl. Samuel P. Huntington, The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century, Oklahoma 1991.

07 Vgl. Wolfgang Merkel, Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung, Wiesbaden 2007², S. 169–435.

08 „Electoral democracy" ist ein Begriff, den vor allem Freedom House verwendet, und der sich als Terminus in der politischen Regimeforschung rasch verbreitet hat. Substanziell bezeichnet er einen minimalistischen Demokratietyp, in dem zumindest die Wahlen grundsätzlichen Allgemein- und Freiheitskriterien genügen.

09 Vgl. Claus Offe, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur politischen Soziologie, Frankfurt/M. 1972; James O'Connor, The Fiscal Crisis of the State, New Brunswick–London 1973; Jürgen Habermas, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt/M. 1973; Michel Crozier/Samuel P. Huntington/Joji Watanuki, The Crisis of Democracy: On the Governability of Democracies, New York 1975.

10 Vgl. Colin Crouch, Post-Democracy, Oxford 2004; Jacques Rancière, Das Unvernehmen: Politik und Philosophie, Frankfurt/M. 2002; Sheldon Wolin, Democracy Incorporated, Princeton 2008; Bernard Manin, The Principles of Representative Government, New York 1997; Wolfgang Streeck, Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus, Frankfurt/M. 2013; Wolfgang Merkel, Embedded and Defective Democracy, in: Democratization 5/2004, S. 33–58; ders. et al., Defekte Demokratie, Bd. 1: Theorie, Opladen 2003; Wolfgang Merkel et al., Defekte Demokratie, Bd. 2: Regionalanalysen, Wiesbaden 2006; Danny Michelsen/Franz Walter, Unpolitische Demokratie – Zur Krise der Repräsentation, Frankfurt/M. 2013; Ingolfur Blühdorn, Simulative Demokratie, Berlin 2013; Armin Schäfer, Der Verlust politischer Gleichheit, Frankfurt/M. 2015; Martin Sebaldt, Pathologie der Demokratie, Wiesbaden 2015.

11 Zu diesen Fragen habe ich mich mehrfach geäußert, zuletzt in: Wolfgang Merkel (Hrsg.), Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie, Wiesbaden 2015.

interne Herausforderungen der Demokratie testen also nicht nur die Wandlungsfähigkeit demokratischer Systeme, sondern sind eine notwendige, wenngleich nicht hinreichende Bedingung für die gebotene Weiterentwicklung der Demokratie in einer sich rasch wandelnden (Um-)Welt.

Herausforderungen der Demokratie sind von Krisenursachen zu unterscheiden. Externe Herausforderungen wie die neoliberale Globalisierung der Finanzmärkte, die Supranationalisierung politischer Entscheidungen, die wachsende sozioökonomische Ungleichheit oder interne Herausforderungen wie der Niedergang der Volksparteien und der Machtverlust der Parlamente werden erst zu Krisenerscheinungen, wenn das politische System keine funktionalen und normativen Äquivalente entwickelt, die die entstandenen Dysfunktionalitäten und normativen Defizite kompensieren können.

Zu einer Krise der Demokratie kann es dann unter mindestens einer von zwei Bedingungen kommen: zum einen, wenn Defizite sich verdichten und bestandsnotwendige Verfahren der Demokratie verdrängen und ihre grundsätzlichen normativen Gehalte – Freiheit, Gleichheit, Herrschaftskontrolle – auszuhöhlen beginnen;[12] zum anderen, wenn die Bürger dies erkennen und nicht nur der jeweiligen Regierung, sondern dem demokratischen System selbst den Legitimitätsglauben entziehen. Allerdings gibt es noch eine weitere Reaktionsmöglichkeit der Bürger: Sie erkennen autoritäre Regierungsweisen und äußern nicht Kritik, sondern ihre Zustimmung an den Wahlurnen. Dies ist die Stunde, in der gewählte Staatsoberhäupter, Regierungs- oder Parteichefs zu charismatisch-autoritären Führern werden können. Dies war und ist nach 2000 auf der politischen Linken in Venezuela, Ecuador und Bolivien ebenso zu beobachten wie auf der Rechten im Ungarn Viktor Orbáns nach 2014 oder in der Türkei Recep Tayyip Erdoğans.[13]

Wo die Schwellenwerte krisenhafter Verdichtung von ungelösten Problemen liegen, wie massenhaft die Aufkündigung des Legitimitätsglaubens sein muss oder wieweit die Zustimmung zu autoritären Regierungsweisen gehen darf, um von einer Krise der Demokratie zu sprechen, ist empirisch noch nicht überzeugend dargelegt worden.[14] Es gibt bisher keine theoretische Begründung von Schwellenwerten, die uns generalisiert anzeigen können, wann die Krise eines demokratischen Systems beginnt und wann sie endet.

Akute Krisen

In der Gegenwart lassen sich zwei unterschiedliche Begriffsverständnisse von Krisen erkennen: die akute und die latente Krise. Die akute Krise bezeichnet eine Situation, in der es um Sein oder Nichtsein, Bestand oder Nichtbestand, Leben oder Tod geht. In Demokratien sind solche Krisen der Kulminationspunkt verdichteter Dysfunktionalitäten, die häufig mit Protesten verknüpft sind, die die rechtsstaatlichen Grenzen überschreiten und antisystemischen Charakter annehmen. Akute Systemkrisen sind zudem die Stunde des Entstehens radikaler antisystemischer Oppositionsgruppen, die das demokratische System mit Gewalt herausfordern.

Akute Krisen können allerdings ganz unterschiedliche Ausgänge haben. Sie können *erstens* zum Kollaps der Demokratie führen und ein anderes, nicht selten autokratisches System hervorbringen. Solche akuten Systemkrisen waren von 1919 bis 1922 in Italien, 1930 bis 1933 in Deutschland, 1936 bis 1939 in Spanien, 1965 bis 1967 in Griechenland und 1970 bis 1973 in Chile zu beobachten.[15] Sie können aber auch – seltener – *zweitens* zu substanziellen Reformen führen, die die Herstellung des systemischen Gleichgewichts der Demokratie ermöglichen. Beispiele dafür sind selten. Die Abwahl von Vladimír Mečiar in der Slowakei 1998 kommt einer solchen Situation nahe. Ein *dritter* Ausgang könnte aber auch zurück zu einer Demokratie mit Defekten führen, wie das in der Wirtschafts- und Währungskrise Argentiniens (1998 bis 2002) der Fall war, wie es sich wiederholt in der Ukraine und in Kroatien seit ihrer staatlichen Gründung in den 1990er Jahren vollzogen hat. In akuten Krisen mögen strukturelle Gründe wie eine Wirtschaftskrise, schwache demokratische Institutionen oder bewaffnete Kon-

12 Vgl. Marc Bühlmann et al., Demokratiebarometer. Ein neues Instrument zur Messung von Demokratiequalität, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 6/2012, S. 115–159.

13 Die Entwicklung führte in den fünf Ländern zu unterschiedlichen Ergebnissen. Ungarn, Bolivien, Ecuador sind gegenwärtig als defekte Demokratien zu bezeichnen, während sich Venezuela und die Türkei auf dem Weg zu einer elektoral abgesicherten Autokratie befinden.

14 Dies gilt selbst für die theoretisch elaborierten Schriften von Claus Offe und Jürgen Habermas (beide Anm. 9).

15 Vgl. Wolfgang Merkel, Die Herausforderungen der Demokratie, in: ders. (Anm. 11), S. 7–42.

flikte der Auslöser sein; der Ausgang der Krisen wird jedoch weitgehend vom Handeln der politischen Akteure bestimmt.

Latente Krisen

Latente Krisen sind schwerer zu identifizieren. Wie ich weiter unten zeigen werde, bestehen erhebliche begriffliche Zweifel, ob latente Krisen überhaupt als solche bezeichnet werden sollten. Denn latent bedeutet in diesem Zusammenhang mindestens zweierlei: Zum einen beschreibt es, dass die Krise sich länger hinzieht; zum anderen wird suggeriert, dass die Krise nicht zu einem Kollaps der Demokratie führt, sondern deren Qualität abnimmt, bis sie möglicherweise in postdemokratische Zustände (Crouch; Rancière) mündet, in denen nur institutionelle Fassaden (Streeck) oder „Schwundstufen der Demokratie" (Offe) zurückbleiben.[16] Diese Diskurse werden von linker und rechter Seite unter unterschiedlichen Titeln geführt: Struktur- (Offe), Fiskal- (O'Connor), Legitimationskrise (Habermas) oder „Überlastungs-" und „Unregierbarkeitskrise" (Crozier et al.) entwickelter Demokratien.[17] „Krisen" aber, die sich über Jahrzehnte hinziehen, beschreiben eher den Normal- als den Ausnahmezustand. Der Begriff wird paradox, sein semantischer Gehalt auf den Kopf gestellt.

Latente Krisen können in akute Krisen münden. Dies muss keineswegs ein Prozess sein, der sich in der Eskalation von Protesten und antisystemisch-destruktiven Aktivitäten der parlamentarischen und außerparlamentarischen Opposition äußert. Er kommt vielmehr zunehmend schleichend, von oben und aus dem Inneren der Demokratie gesteuert. Es sind häufig gewählte Präsidenten, die sich extra-konstitutionelle Kompetenzen aneignen. Nicht selten missbrauchen sie das verfassungsmäßige Instrument des Notstands und regieren am Parlament vorbei über Dekrete. Bisweilen dienen ihnen dabei auch willfährige parlamentarische Mehrheiten. Die Tatsache, dass der mehrheitliche Demos beziehungsweise die parlamentarischen Mehrheiten autoritäre Regierungsstile begrüßen oder dulden,[18] bedeutet nicht, dass sich die Demokratie dort nicht in einer existenzbedrohenden Krise befindet. In einem solchen Sinne kann der Begriff der „latenten Krise" analytisch gerettet werden. Ein solcher Prozess sollte sich allerdings nicht über Jahrzehnte hinziehen, denn mit der Dauerhaftigkeit eines Systemzustands muss auch angenommen werden, dass sich mittlerweile ein stabiles Equilibrium des politischen Systems hergestellt hat. Dass ein solcher stabiler Systemzustand auch eine dauerhaft defekte Demokratie oder ein hybrides Regime sein kann, muss die traditionelle Regierungslehre lernen, wenn sie nach wie vor irrenderweise davon ausgeht, dass politische Systeme nur dann besonders stabil sind, wenn ihre tragenden Institutionen entweder kohärent autokratisch oder kohärent demokratisch ausgerichtet sind.[19] Es kann gerade eine institutionelle Mischung aus beiden Regimetypen sein, die hybride politische Systeme in einer komplexer gewordenen Innen- und Außenwelt als adäquate Problemlöser oder als Quellen mehrheitlichen Legitimitätsglaubens erscheinen lassen. Politische Systeme von Orbáns Ungarn über Singapur bis hin zu Russland unter Putin können dafür als Beispiele gelten.

Meist rutschen solche Systeme nicht in die offene Autokratie ab, sondern die Krisen berühren nur Teilbereiche der Demokratie. In Italien führte zu Beginn der 1990er Jahre die Krise des Parteiensystems zwar zu dessen Kollaps, aber die Krise griff nicht so stark auf andere Bereiche der Demokratie über, sodass ihr ein Kollaps gedroht hätte. In Deutschland wie den meisten anderen etablierten Demokratien sind die unteren Schichten weitgehend aus der politischen Partizipation ausgestiegen. Dafür beteiligen sich heute Frauen mehr als noch vor wenigen Jahrzehnten, und ethnische und sexuelle Minderheiten werden besser repräsentiert. Verschlechterungen der Qualität der Demokratie kumulieren nicht, sondern neutralisieren sich in einer Weise, die das Gesamtsystem vor einer bestandsgefährdenden Krise bewahrt. In diesem Sinne sind latente Krisen viel eher Fragen der Qualität eines demokratischen

16 Vgl. Crouch (Anm. 10), S. 22; Jacques Rancière, Demokratie und Postdemokratie, in: Alain Badiou/ders., Politik der Wahrheit, Wien 1997, S. 94–122; vgl. Streeck (Anm. 10); Claus Offe, Demokratisierung der Demokratie: Diagnosen und Reformvorschläge, Frankfurt/M. 2003, S. 138.

17 Vgl. Merkel (Anm. 15).

18 Dies ist gegenwärtig u. a. der Fall in Russland, der Türkei, auf den Philippinen und in Venezuela.

19 Die sogenannte Kongruenztheorie geht vor allem zurück auf Harry Eckstein, A Theory of Stable Democracy, in: ders. (Hrsg.), Regarding Politics: Essays on Political Theory, Stability, and Change, Berkeley 1992, S. 179–224.

Systems als eine turbulente Situation, in der es um Sein oder Nichtsein geht und das Überleben der Demokratie auf dem Spiel steht.[20] Zudem können sich solche Qualitätsverschlechterungen der Demokratie durchaus im Kontext beachtlicher systemischer Stabilität vollziehen, wie dies im heutigen Polen und Ungarn der Fall ist.

WELCHES REFERENZMODELL DER DEMOKRATIE?

Ob von einer Krise der Demokratie gesprochen werden kann, hängt auch vom demokratischen Referenzmodell ab, an dem man die krisenhaften Veränderungen misst.[21] Die Wahl des Referenzkonzepts ist eine analytisch bedeutsame Vorentscheidung: Wählt man einen Idealtyp, kann die Realität nur versagen. Es wird dann immer eine erhebliche Differenz gemessen, die als Zeichen einer (dauerhaften) Krise interpretiert wird. Radikaldemokraten wie Jacques Rancière tendieren zu einer solchen Methode.

Wählt man hingegen eine minimalistische Demokratiedefinition, gelangt man weit seltener zu einer Krisendiagnose. Es gilt eben im Wesentlichen nur, die formal-demokratische Korrektheit der Wahlen zu prüfen.[22]

Postdemokratische Theoretiker wie Rancière, Wolin und Crouch benötigen die Idee eines „demokratischen Moments" oder eines goldenen Zeitalters der Demokratie, sonst können sie das postdemokratische Zeitalter nicht deklarieren.[23] Insbesondere Crouch stilisiert einen solchen demokratischen Moment in den 1940er und 1950er Jahren, indem er selektiv auf die Fähigkeit blickt, wie sich die Gesellschaften in wirtschaftlich mächtigen Interessengruppen, insbesondere den Gewerkschaften, artikulieren konnten; wie nationale Regierungen noch Finanz-, Fiskal- und Wirtschaftspolitik bestimmten und nicht von globalen Anlage- und Investitionsmärkten vor sich hergetrieben wurden. Selbst wenn vieles an dieser Teildiagnose stimmen mag, bleibt sie doch einseitig und partikulär im Hinblick auf die Demokratie als Gesamtsystem. Sie berücksichtigt nicht, welch schwache rechtliche und politische Stellung die Frauen[24] damals in allen entwickelten Demokratien hatten oder dass sie etwa bis 1971 wie in der Schweiz auf Bundesebene nicht wählen durften. Sie vernachlässigt auch die rassistische Politik in sechs Bundesstaaten der USA, die den Afro-Amerikanern das Wahlrecht verweigerte. Postdemokratische Theoretiker wie Crouch verstellen sich mit ihrer einseitig politökonomischen Perspektive selbst den vorurteilsfreien Blick auf die Demokratie als Ganzes.

Reflektiert man die gravierenden Nachteile dieser drei Optionen, spricht manches für die Wahl eines „root concept"[25] mittlerer Reichweite, das den Eng- und Weitführungen minimalistischer und maximalistischer Konzepte entgeht. Ein solches „Basiskonzept" hat zudem den Vorteil, dass es nicht im Ungefähren bleibt, sondern sehr präzise die definierenden Kriterien der Demokratie auflistet, sie begründet und in ihren wechselseitigen Zusammenhang stellt.[26] Es versteht also die Demokratie als ein Gesamtsystem von interdependenten Teilregimen. Für die Demokratie habe ich mit Kollegen ein solches Konzept unter der Bezeichnung „eingebettete Demokratie" entwickelt. Da dieses Konzept schon vielfach publiziert wurde,[27] will ich hier auf eine weitere Darstellung verzichten und nur eine Grafik zur Veranschaulichung präsentieren (*Abbildung*).

ANALYSESTRATEGIEN ZUR DEMOKRATIEKRISE

Für eine konkrete Krisendiagnose real existierender Demokratien bieten sich drei Ebenen an: Auf der ersten Ebene wird das Volk befragt.

20 Vgl. Tom Ulbricht, Conceptions and Perceptions of Regime Stability: A New Model for Analyzing Conditions of Continuity in the Access to Political Power, Dissertation, Humboldt Universität zu Berlin 2016.

21 David Collier/Steven Levitsky, Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research, in: World Politics 3/1997, S. 430–451.

22 Schon der Fairnessgrad der Wahlen ist schwer zu prüfen. Sind formal korrekte Wahlen noch fair, wenn der Ministerpräsident eines Landes die privaten und einen erheblichen Teil der öffentlichen Medien kontrolliert? Sind demokratische Wahlen fair, wenn derjenige Kandidat gewinnt, der die meisten Spendengelder einsammeln kann?

23 Vgl. dazu Claudia Ritzi, Postdemokratie, in: Oliver W. Lembcke/dies./Gary S. Schaal (Hrsg.), Zeitgenössische Demokratietheorie, Bd. 2: Empirische Demokratietheorien, Wiesbaden 2016.

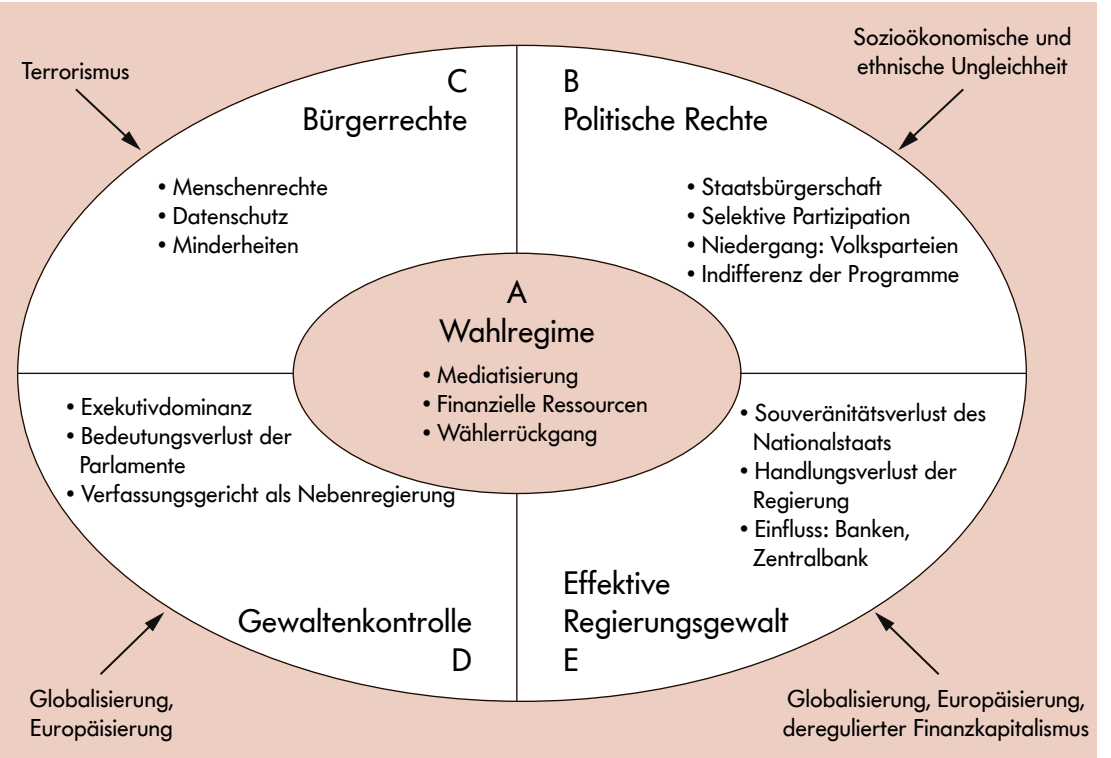
24 In Deutschland waren die Frauen noch in den 1960er Jahren im Sinne des BGB weder voll geschäftsfähig, noch partizipierten sie politisch so häufig wie Männer. In den Entscheidungsinstitutionen des Staates waren sie für eine Demokratie grotesk unterrepräsentiert.

25 Collier/Levitsky (Anm. 21). Vgl. auch Merkel (Anm. 10).

26 Vgl. Gary Goertz, Social Science Concepts, Princeton 2006, S. 25–67.

27 Vgl. u.a. Merkel et al. 2003 (Anm. 10).

Abbildung: Eingebettete Demokratie



Quelle: Merkel (Anm. 15), S. 29.

Der Demos als autoritative Instanz soll direkt Auskunft geben, was er von „seiner" Demokratie hält. Das geschieht typischerweise über standardisierte Umfragen, die Vergleiche zwischen einzelnen Ländern zulassen. Die besten dieser Daten werden für Europa nach wie vor im Eurobarometer präsentiert. Diese behaviouralistische Analyse genügt jedoch nicht. Die Gefahr, dass das Volk seine Demokratie gut findet, könnte auch auf einem eigenwilligen Verständnis von „Demokratie" aufruhen. So wissen wir etwa aus dem Asian Barometer, dass Chinesen ihre Demokratie besser finden als Japaner die ihre; aus nationalen Umfragen wissen wir, dass auch die Bürger im Russland Putins mehrheitlich ihre Demokratie schätzen; das Gleiche gilt für die Türkei Erdoğans und galt für Berlusconis Italien. Das Volk allein kann also nicht über die Frage Krise oder Nicht-Krise befinden.

Deshalb empfiehlt sich zusätzlich eine Expertenanalyse, die die Qualität der Demokratie im Zeitverlauf misst. Sind deutliche Qualitätsverluste einer Demokratie zu beobachten, könnten dies Anzeichen einer (sich nähernden) Demokratiekrise sein. Das Demokratiebarometer präsentiert Analysen von über 70 Demokratien seit 1990. Anders als Freedom House oder Polity IV ist dieses Messinstrument sensibel genug, auch feine Qualitätsschwankungen entwickelter Demokratien zu messen.[28] Allerdings vermag ein solches Instrument wenig über Ursachen und Lösungen von Demokratiekrisen zu sagen. Deshalb bedarf es einer dritten Analyseebene.

Diese besteht darin, Detailanalysen zur Demokratie vor dem Hintergrund klarer Referenzkonzepte zu erstellen. So lassen sich etwa vor dem Hintergrund des Konzepts der „eingebetteten Demokratie" Einzelstudien zu den einzelnen fünf Teilregimen erstellen, die uns tiefere Einsichten in die Genese jeweiliger Stärken und Schwächen von Teilbereichen der Demokratie erlauben.

28 Vgl. Democracy Barometer, www.democracybarometer.org; Marc Bühlmann et al., The Democracy Barometer. A New Instrument to Measure the Quality of Democracy and its Potential for Comparative Research, in: European Political Science 11/2012, S. 516–536.

Für solche Analysen ist hier nicht der Platz.[29] Dennoch sollen einzelne Befunde aus vorangegangenen Untersuchungen exemplarisch festgehalten werden.

Laut Eurobarometer-Daten zeigt sich in den vergangenen 40 Jahren kein Rückgang der Zufriedenheit der Bürger mit ihrer Demokratie. 2013 lag die Zustimmung sogar leicht über der von 1973, dem Beginn der Eurobarometer-Umfragen. Um die Jahrtausendwende erreichte die Zufriedenheit ihre höchsten Werte, um danach langsam zurückzugehen. Zumindest für diese vier Jahrzehnte lässt sich eine subjektive Vertrauenskrise der EU-Bürger nicht feststellen.[30]

Zieht man die objektiven Analysen der Demokratieforscher des Eurobarometers heran, ergibt sich ein ähnliches Bild. Die mittels 100 Indikatoren gemessene Demokratiequalität der weltweit 30 besten Demokratien lag 2014 höher als am Ausgangspunkt der Untersuchungen 1990. Von einem kollektiven Qualitätsverlust kann also ebenfalls nicht die Rede sein. Empirische Demokratieforscher scheinen vorsichtiger als Demokratietheoretiker, die häufig empirie-entlastet rascher zu einem Krisenverdikt gelangen.

Nicht zu Unrecht kann man einwenden, dass sowohl die subjektive (Demos) als auch die objektive (Demokratieforscher) Einschätzung auf hoch aggregierten Daten und Indizes beruhen. Diese spiegeln stärker die Oberfläche wider als Teilstudien, die tiefer auf Details, Symptome und Ursachen möglicher Krisenentwicklungen eingehen können. Und hier ergibt sich in der Tat ein eher gemischtes Bild, das die Schwächen deutlicher enthüllt, die die Demokratien in der Zukunft noch stärker belasten können.

Blickt man auf die fünf Teilregime der „eingebetteten Demokratie", lässt sich feststellen, dass vier von ihnen mit erheblichen Herausforderungen zu kämpfen haben, die weder gelöst wurden, noch ein wirklicher politischer Lösungswille erkennbar ist: Dies gilt für die Ebene der Wahlen wie der politischen Partizipation allgemein, die zunehmende Schieflage zugunsten der Exekutive in der Gewaltenkontrolle, und es gilt vor allem im Hinblick auf die Abwanderung von Kompetenzen des demokratischen Nationalstaates an globalisierte Märkte und supranationale Regime von der EU bis zur Welthandelsorganisation. Allein das Teilregime der Bürgerrechte ist heute in den meisten entwickelten Demokratien extensiver und intensiver ausgebaut als vor drei, vier Jahrzehnten. Dies betrifft, wie oben ausgeführt, insbesondere die Geschlechtergleichheit, den Schutz ethnischer und religiöser Rechte sowie die rechtliche Gleichstellung hetero- und homosexueller Präferenzen. Dies ist nicht wenig, da diese garantierten Rechte und Entfaltungsmöglichkeiten ganz unmittelbar in Kernbereiche der individuellen Lebenswelt eingreifen.[31]

Anders als mit dieser kulturellen Modernisierung des Rechtsstaates sieht es mit der politischen Beteiligung aus. Die Wahlbeteiligung nahm überall in der OECD-Welt sichtbar ab, während die soziale Selektivität der gesamten politischen Partizipation zugenommen hat. Dies ist bei der Beteiligung an allgemeinen Wahlen zu beobachten,[32] ist noch stärker ausgeprägt in Referenden,[33] aber auch die viel gelobten „demokratischen Innovationen" wie Bürgerräte, Bürgerhaushalte, deliberative Mini-Publics oder digitale Beteiligungsplattformen weisen eine soziale Schieflage auf.[34] Es sind nicht die Mittelschichten, sondern die unteren Schichten, die aussteigen. Letztere haben sich längst aus der politischen Teilnahme entfernt. Die entwickelten Staaten sind hinsichtlich der Partizipation in der Zweidritteldemokratie angekommen. Man könnte das ignorant als eine fast unvermeidliche Elitisierung der Politik in Zeiten der Komplexität abtun. Die Ignoranz dürfte aber aufhören, wenn diese bildungsferneren Schichten stärker von rechtspopulistischen Parteien mobilisiert werden können. Die liberalen Demokratien gerieten dann immer mehr in

29 Siehe auch Wolfgang Merkel, Is There a Crisis of Democracy?, in: Democratic Theory 2/2014, S. 11–25; ders./Werner Krause, Krise der Demokratie? Ansichten von Experten und Bürgern, in: Merkel (Anm. 11), S. 45–65.

30 Vgl. ebd., S. 45 ff.

31 Natürlich ist auch dieses Teilregime nicht ohne ungelöste Herausforderungen wie die Artikel von Aiko Wagner/Sascha Kneip und Dag Tanneberg in Merkel (Anm. 11) zeigen, S. 339–372 bzw. S. 373–406.

32 Vgl. Bernhard Weßels, Politische Ungleichheit beim Wählen, in: Merkel (Anm. 11), S. 67–94.

33 Vgl. Wolfgang Merkel/Claudia Ritzi (Hrsg.), Die Legitimität direkter Demokratie. Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?, Wiesbaden 2016 (i. E.).

34 Vgl. u. a. Ian Shapiro, The State of Democratic Theory, Princeton 2003, S. 10 f.; Michelsen/Walter (Anm. 10), S. 213 ff.; Wolfgang Merkel, Nur schöner Schein? Demokratische Innovationen in Theorie und Praxis, Otto Brenner Stiftung, OBS-Arbeitsheft 80/2015, S. 50 ff.

den krisenhaften Sog einer intoleranten und „illiberalen Demokratie", wie dies in Polen, Ungarn oder im US-amerikanischen Wahlkampf 2016 sichtbar geworden ist.

Ein frühes Warnzeichen von Demokratiekrisen ist die schleichende Verschiebung der Entscheidungskompetenzen von der Legislative zur Exekutive.[35] Obwohl eine solche Verschiebung oft und auch von Parlamentariern selbst beklagt wird, fehlen hier systematisch-vergleichende Studien. Evident erscheint der Machtverlust nationaler Parlamente gegenüber den Institutionen der EU, in denen wiederum die exekutiven Institutionen – Europäischer Rat, Ministerräte und Kommission – dominieren. Das Mehrebenengeflecht politischer Entscheidungen prämiert die Exekutive, während sich legislative Kompetenzen, parlamentarische Kontrolle, Verantwortlichkeit und Transparenz ausdünnen. Nicht umsonst gibt es für die supranationale Sphäre schon länger eine Governance-Debatte, die nach technokratischen Legitimitationsäquivalenzen sucht, die die Auszehrung traditioneller demokratischer Güter wie Bürgerbeteiligung, Zentralität von Parlamenten in der Normsetzung, Kontrolle der Exekutive und Rechenschaftspflicht zu kompensieren sucht.[36] Auch wenn das demokratietheoretisch wenig überzeugende Versuche sind, spiegeln sie möglicherweise einen stabilen Trend wider, der sich unter globalen ökonomischen und politischen Eliten ebenso verbreitet hat wie in Teilen der politikwissenschaftlichen Disziplin der Internationalen Beziehungen.

SCHLUSS

Die geschilderten Entwicklungen sind zentrale Herausforderungen, die auch die etablierten Demokratien bisher nicht gelöst haben. Sie werden unsere Demokratien weiter verändern. Es gibt allerdings wenig Hinweise, dass sich diese Probleme so verdichten, dass sie die Demokratie in eine existenzielle Krise führen werden. Wahrscheinlicher ist vielmehr, dass die (aktiven) Bürger unserer Demokratie erstaunlich gut mit sozioökonomischen und politischen Ungleichheiten leben können. Die Folge ist die Zweidrittelademokratie, in der die gebildeten Mittelschichten für sich selbst weitere Beteiligungsmöglichkeiten suchen, die allerdings meist untauglich sind, die unteren Schichten in die Politik zurückzuholen, weil sie kognitiv wie motivational zu voraussetzungsvoll sind.

Fast tragisch erscheint es da, dass sich die Mitte-Links-Parteien und die kosmopolitischen Mittelschichten um die Abgehängten in unserer Gesellschaft wenig kümmern. Sie genügen sich zunehmend selbst in moralischen Diskursen einer kulturell und kognitiv abgekoppelten Zivilgesellschaft. Die Rechtspopulisten konnten so in einen frei gewordenen politischen Raum einrücken und mobilisieren zunehmend jene Bürger, die sich von den etablierten Parteien, Institutionen und Diskursen nicht mehr repräsentiert fühlen. Sie tun dies mit chauvinistischen und fremdenfeindlichen Parolen – mit zunehmendem Erfolg, wie die Wahlergebnisse in Europa im zurückliegenden Jahrzehnt zeigen. Güte und Stabilität unserer Demokratie werden nicht zuletzt davon abhängen, wie die demokratischen Kräfte diesen Raum wieder erobern und ihre moralisch-kosmopolitischen Diskurse stärker mit sozial-kommunitären Forderungen verbinden, die auch die unteren Schichten erreichen.

35 Siehe hierzu auch den Beitrag von Stefanie Wöhl in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

36 Prototypisch dafür Giandomenico Majone, Regulating Europe, London 1996.

WOLFGANG MERKEL
ist Professor für Vergleichende Politikwissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin und Direktor der Abteilung „Demokratie und Demokratisierung" am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
wolfgang.merkel@wzb.eu