

Gibt es eine Krise der Demokratie?

Mythen, Fakten und Herausforderungen

Wolfgang Merkel

Summary: The discourse about the crisis of democracy is as old as democracy itself. While political theorists and the media dominate these debates, their claims are rarely based on empirical evidence. The initial results of an empirical research project at the WZB show how opaque the more or less metaphoric terminology in this discourse is. There is no doubt, however, that democracy faces serious challenges in the 21st century, especially in regard to problems of participation and representation. Another core question is: Who actually rules our democracies?

Kurz gefasst: Die Rede von der Krise der Demokratie ist so alt wie diese selbst. Sie wird vor allem von der politischen Theorie, aber auch von publizistischen Medien geprägt, selten jedoch mit systematischen empirischen Analysen überprüft. Erste Analysen zeigen die analytische Unergiebigkeit eines meist nur metaphorisch verwendeten Krisenbegriffs. Dennoch steht die Demokratie vor erheblichen Herausforderungen im 21. Jahrhundert. Dies gilt vor allem für Probleme der Partizipation und Repräsentation sowie die Frage: Wer regiert eigentlich in unseren Demokratien?

Es gibt kaum einen Begriff in den Politik- und Sozialwissenschaften, der so häufig auftaucht wie das Wort „Krise“. Krise des Sozialstaats, Krise der politischen Parteien, des Parlaments, Eurokrise, Krise im Mittleren Osten, Krise der Diktaturen und – schon seit je: Krise der Demokratie. Krise und Demokratie wurden von Anfang an begrifflich als siamesische Zwillinge betrachtet. Dies gilt für die Wahrnehmung Platons und Aristoteles' in der Antike über die des Thomas Hobbes in der beginnenden Neuzeit bis hin zu den Schriften so unterschiedlicher Denker wie Karl Marx, Max Weber oder Carl Schmitt.

Zu Beginn der 1970er Jahre nahm der Krisendiskurs erneut an Fahrt auf. Claus Offe sprach von Strukturproblemen der (spät)kapitalistischen Demokratien (1972), Jürgen Habermas von einer Legitimationskrise (1973) und Samuel Huntington und andere von einer Überlastung der zu liberal gewordenen Demokratie (1975). Colin Crouch gelangte 2004 mit einem dünnen Büchlein und der großen These von der „Postdemokratie“ zu Weltruhm.

Gegenwärtig lassen sich im Krisendiskurs drei große Debattenlinien erkennen. Zunächst der öffentliche Diskurs. Hier dominiert die Meinung, dass sich viele Teilkrisen, wie die Vertrauenskrise der politischen Eliten, der Parteien, Parlamente und Regierungen, zu einer allgemeinen „Krise der Demokratie“ verdichten. Auch in der politischen Theorie hat sich von Anfang an das Verdikt durchgesetzt, dass Demokratie ohne Krise nicht zu denken ist. Die Aussage von links bis rechts, von Postmarxisten bis Neokonservativen ist klar: Die Demokratie befindet sich in einer Krise. Die empirische Demokratieforschung ist vorsichtiger. Zwar konzidiert sie partielle Herausforderungen und Probleme der Demokratie wie das abnehmende Vertrauen in die politischen Eliten oder die nachlassende Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen. Aber von einer Systemkrise der Demokratie wagen die Empiriker nicht zu sprechen.

Ist also die Krise der Demokratie eine Erfindung komplex denkender, aber empiriefern Theoretiker, die zudem meist einem überzogenen normativen Demokratie-Ideal folgen? Oder bleiben die empirischen Analysen zu sehr einer Partialdiagnostik verhaftet, die sich mit der Oberfläche von Umfragedaten und Wähleranalysen zufriedengibt, ohne die tieferen Krisenphänomene zu erkennen, die sich gerade aus der kumulierenden Wirkung singulärer Krisenphänomene ergeben?

Die Frage nach einer Krise der Demokratie lässt sich weder allein mit empirieabstinenten Theorien noch mit theoriefernen empirischen Analysen lösen. Beide Stränge müssen miteinander verknüpft werden. Dabei wird es besonders darauf ankommen, präzise zu klären, was unter den beiden zentralen Begriffen „Demokratie“ und „Krise“ zu verstehen ist. Dies unterbleibt in den meisten Untersuchungen.

Der Demokratiebegriff ist umstritten: Konservative, liberale, soziale, pluralistische, elitäre, dezisionistische, kommunitaristische, kosmopolitische, republikanische, deliberative, partizipative, feministische, kritische, postmoderne und multikulturalistische Demokratie bilden nur die Spitze eines begrifflichen Eisbergs. Vereinfacht lassen sich drei Gruppen von Demokratietheorien unterscheiden: das minimalistische, das mittlere und das maximalistische Modell.

Schumpeters „realistische“ Demokratietheorie (1942) ist der Klassiker des demokratischen Minimalismus. Für ihn sind Wahlen nicht nur der Kern der Demo-

kratie, sondern diese selbst. Vertreter mittlerer Demokratiemodelle wie etwa der „eingebetteten Demokratie“ argumentieren, dass freie und allgemeine Wahlen nur dann demokratisch wirkungsvoll sind, wenn sie in gesicherte Bürgerrechte und Gewaltenteilung eingebettet sind und tatsächlich die gewählten Regierungen regieren und nicht etwa „Märkte“, (Zentral-)Banken oder andere demokratisch nicht legitimierte Akteure. Den Maximalisten ist dies nicht genug. Sie wollen Politikergebnisse, vor allem soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit, in die Definition der Demokratie mit einbeziehen.

Folgt man dem normativ anspruchslosen Demokratieverständnis Schumpeters, wird man unter den entwickelten Demokratien kaum Krisenanzeichen erkennen. Fühlt man sich aber dem normativ höchst anspruchsvollen Konzept der „sozialen Demokratie“ verpflichtet, wittert man allerorten nichts als Krise. Soziale Ungerechtigkeit wird dann umstandslos zu einer Krise der Demokratie hochgerechnet. Kurzum: Je nachdem, welches Demokratiemodell man heranzieht, wird man kaum oder fast immer von einer „Krise der Demokratie“ sprechen können.

Der Begriff der Krise ist nicht nur umstritten, sondern auch diffus. Er wird inflationär in Soziologie, Politikwissenschaft und Publizistik verwendet, aber nur selten definiert. Auch stellt kaum jemand die Frage, wann eine Krise der Demokratie beginnt und wann sie endet. Vereinfacht lassen sich bei den Krisentheorien zumindest zwei Verwendungen des Begriffs unterscheiden:

- Die akute Krise, die die Existenz bedroht und sofortiges Handeln erfordert. Die Krise wird als Vorbote eines Demokratiekollapses gesehen. Es geht um Demokratie oder Diktatur.
- Für die entwickelten Demokratien der (alten) OECD-Welt wird der Begriff der latenten Krise herangezogen. Latent heißt zum einen, dass die Krise sich lange hinzieht und ein Ende nicht in Sicht ist. Zum anderen verbirgt sich darin die Annahme, dass die Krise zu einem Qualitätsverfall der Demokratie führt, ihre normative Substanz von innen ausgehöhlt wird und am Ende nur noch Schwundstufen der Demokratie übrig bleiben.

Je nachdem, welchen Begriff man zugrunde legt, sieht man eine Krise oder nicht. Die Anhänger Schumpeters und des akuten Krisenbegriffs erkennen praktisch nie eine, während der latente Krisentheoretiker mit einem maximalistischen Demokratieverständnis die Demokratie permanent in der Krise sieht. Wenn aber Krise zum Normalzustand wird, wird die Diagnose begriffslogisch unsinnig und analytisch unbrauchbar.

Soll der Krisenbegriff für die empirisch vergleichende Demokratieforschung sinnvoll sein, muss er konzeptualisiert werden. Eine solche Konzeptualisierung erfordert die Bestimmung der systemrelevanten Krisensymptome, eine Diagnose der Krisenverläufe, das Herausarbeiten der Faktoren, die eine Demokratiekrise auslösen, und schließlich das Entwickeln von Kriterien für den Anfang und das Ende einer Krise.

Dies kann hier nicht geschehen, ist vielmehr Grundlage des aktuellen empirischen Forschungsprojekts „Krise der Demokratie?“ am WZB. Wir gehen davon aus, dass Demokratien nicht einfach Opfer sich ändernder ökonomischer und gesellschaftlicher Umwelten sind. In den Demokratien gibt es Institutionen, Verfahren, Reform- und Handlungsmöglichkeiten, um sich den Herausforderungen wie der Globalisierung, deregulierten Finanzmärkten, der Bankenmacht, Währungskrisen, Politikverdrossenheit oder wachsender sozio-ökonomischer Ungleichheit zu stellen. Deshalb ist es sinnvoll, zunächst die Herausforderungen reifer Demokratien zu bestimmen, dann die Reaktionsweisen der Demokratien zu analysieren, um schließlich fundiert diagnostizieren zu können, welche Bereiche der Demokratie Krisenentwicklungen zeigen, welche Segmente heute vielleicht sogar eine höhere demokratische Qualität aufweisen als im sogenannten Goldenen Zeitalter der Demokratie vor 50 Jahren – und ob wir von einer Krise des demokratischen Systems insgesamt sprechen können.



Wolfgang Merkel ist Direktor der Abteilung Demokratie und Demokratisierung und Professor für Vergleichende Politikwissenschaft und Demokratieforschung an der Humboldt-Universität zu Berlin. Zudem ist er Co-Leiter des WZB Rule of Law Center. (Foto: David Ausserhofer)

wolfgang.merkel@wzb.eu

Dies soll hier auf drei Ebenen untersucht werden: der Partizipation, der Repräsentation und des effektiven Regierungshandelns.

Herausforderung Partizipation

In Deutschland, West- und noch viel stärker in Osteuropa geht die Wahlbeteiligung zurück. In Westeuropa gaben im Jahr 1975 durchschnittlich noch 82 Prozent, 2012 nur noch 72 Prozent der Wahlberechtigten bei nationalen Wahlen ihre Stimme ab. In Osteuropa ist der Wählerrückgang dramatischer: Von 72 Prozent im Jahr 1991 sank die Wahlbeteiligung 2012 auf 55 Prozent. Für die USA wären selbst diese Zahlen alles andere als alarmierend; die durchschnittliche Beteiligung an den Kongresswahlen betrug in den letzten zwei Jahrzehnten dort nicht mehr als 44 Prozent. Amerikanische Wahlforscher tendieren deshalb häufig dazu, die europäische Entwicklung als gesunde Normalisierung der bisherigen Überpartizipation zu deuten. Einer solchen Argumentation mag man mit guten normativen Argumenten nicht folgen. Zudem, und das ist besonders problematisch, steigt mit der sinkenden Wahlbeteiligung die soziale Exklusion. Die unteren Schichten steigen aus, die Mittelschichten bleiben. Die amerikanische Krankheit der Unterschichtsexklusion beginnt nun auch die europäische Wahlbevölkerung zu ergreifen. Der Wahl-Demos bekommt Schlagseite: Die Dominanz der Mittelschichten droht sich zu verstärken, die unteren Schichten bleiben bei den Wahlen außen vor.

Allerdings gilt es, die Abnahme der Wahlbeteiligung und vor allem der Parteimitgliedschaft mit neuen Formen nichtkonventioneller Partizipation zu verrechnen. Solche aktiven Formen der Beteiligung und Einmischung haben gegenüber dem vermeintlichen Goldenen Zeitalter der 1950er und 1960er Jahre erheblich zugenommen. Dabei verschärft sich jedoch das soziale Selektionsproblem. Aktivitäten in zivilgesellschaftlichen Organisationen wie Amnesty International, Greenpeace, Attac, Human Rights Watch oder Transparency International sind sozial hochgradig selektiv: Hier engagieren sich vor allem junge, gut ausgebildete Menschen für die Demokratie; Immigranten sowie bildungsferne untere Schichten trifft man kaum an. Dies trifft übrigens auch auf Referenden zu. An den sogenannten Volksabstimmungen beteiligt sich vor allem das besser gebildete Volk, die unteren Schichten fehlen meist. Kurzum: Weder zivilgesellschaftliches Engagement noch Volksabstimmungen vermögen das Problem der sozialen Selektion zu lösen. Im Gegenteil, sie verstärken es sogar noch.

Herausforderung Repräsentation

Parteien sind im 20. Jahrhundert zu den wichtigsten Vermittlern zwischen Gesellschaft und Staat aufgestiegen. Sie haben die Meinungen der Bürger aggregiert, artikuliert und im Parlament repräsentiert. Den Parteien aber laufen seit drei Jahrzehnten die Mitglieder davon. Sie drohen zu mitgliedsarmen Kartellen mit einem monopolistischen parlamentarischen Repräsentationsanspruch zu verkommen. Alternative Organisationen, die die demokratischen Funktionen im 21. Jahrhundert übernehmen könnten, sind nicht in Sicht.

Gesellschaften verändern sich – und damit auch ihre kollektive Organisationsbereitschaft. Die klassischen Massen- und Volksparteien mit ihren hohen Mitgliedszahlen und *catch all*-Programmen drohen in den individualisierten Gesellschaften anachronistisch zu werden. Das Menetekel steht längst an die Wand europäischer Wahllokale geschrieben. In den letzten fünf Jahrzehnten sank der durchschnittliche Wähleranteil der Volksparteien Westeuropas von 60 auf 40 Prozent. Die Volksparteien waren aber die politischen Integrationsmaschinen par excellence in den Nachkriegsdemokratien Europas. Verlieren sie weiter an Integrationskraft, wird das erhebliche Rückwirkungen auf die Kohäsion unserer Gesellschaften haben. Die Ausdifferenzierung etwa des deutschen Parteiensystems mag zwar eine größere Pluralität des politischen Angebots bedeuten, wird aber mit einem Verlust an Integration bezahlt. Die Wettbewerbslogik zwingt die Parteien dazu, ihre Wähler in Abgrenzung zu den anderen Parteien zu mobilisieren. Insofern trägt der Niedergang der Volksparteien auch zur Fragmentierung

und Segmentierung in unseren Gesellschaften bei – ein Problem, das bisher weder in der Wissenschaft noch in der Politik diskutiert wird.

Ein weiterer beunruhigender Befund ist die immer geringere Zustimmung der Bevölkerung zu den Parlamenten. Polizei, Militär, Kirche, Expertengremien, Verfassungsgerichte und Zentralbanken erzielen deutlich höhere Unterstützungswerte. Je weiter öffentliche Institutionen vom Kerngeschäft der Politik entfernt sind, umso bessere Umfragewerte erhalten sie. Es droht eine Verschiebung der Legitimitätsachse von „majoritären“ demokratischen Verfahren zu „nichtmajoritärer“ Fachexpertise.

Herausforderung Regieren

Die These der Postdemokratie suggeriert, dass zwar die formalen Partizipations-, Repräsentations- und Entscheidungsverfahren der Demokratie bestehen bleiben, gesellschaftlich wirksame Entscheidungen aber zunehmend außerhalb demokratischer Institutionen getroffen werden. Die Entscheidungsarenen verlagerten sich vermehrt auf deregulierte Märkte, globale Firmen, weltumspannende Banken, finanzstarke Lobbies sowie supranationale Organisationen und Regime. Zentrale Politikfelder wie die Finanz- und Fiskalpolitik, aber auch Bereiche wie die Sozial- und Bildungspolitik würden maßgeblich von außen bestimmt. Ganz im postdemokratischen Sinne deklarieren Regierende bisweilen zentrale Entscheidungen wie die Bankenrettung, Hilfspakete zur Rettung des Euro oder den Export deutscher Sparpolitik kurzerhand als Sachzwänge, zu denen es keine Alternativen gebe. Wäre dies der Fall, würde die Demokratie tatsächlich eine ihrer zentralen Legitimationsquellen verlieren, nämlich die demokratische Auseinandersetzung darüber, welches die besten Lösungen sind, die dem Gemeinwohl, das heißt den Bürgern dienen. Wie weit eine solche Delegitimierung schon stattgefunden hat, kann erst eine empirische, international vergleichende Analyse zutage fördern.

Alarmistische Krisenszenarien für die Zukunft der entwickelten Demokratien sind theoretisch wenig überzeugend und empirisch meist nicht begründet. Auch die postdemokratische Annahme, dass es früher – in einem imaginierten Goldenen Zeitalter der Demokratie – besser gewesen sei, ist kaum haltbar. Man frage nur, ob ein Afroamerikaner in den USA der 1950er Jahre, eine Schweizer Frau in den 1960er Jahren oder Homosexuelle in Europa und anderswo in den 1970er Jahren nicht lieber heute leben würden als damals, und die Annahme glorreicher demokratischer Vergangenheit entpuppt sich als eine Chimäre. Auch wäre zu fragen, warum nach 50 Jahren permanenter Krise keine der entwickelten Demokratien je zusammengebrochen ist. Dennoch ist die Krisenfrage ernster zu nehmen, als sie der empiriefernen postdemokratischen Empörungsliteratur zu überlassen. Es verschieben sich die Legitimitätsachsen demokratischen Regierens; die Hochzeit der politischen Parteien gehört dem 20. Jahrhundert an; die unteren Schichten werden politisch marginalisiert; die Macht der Banken und globaler Unternehmen ist immens angestiegen; die Globalisierung der Märkte, der Probleme und der politischen Entscheidungen fordert die nationalstaatlichen Demokratien zu Beginn des 21. Jahrhunderts heraus. Diese Probleme ernst zu nehmen, ihre unterschiedlichen Wirkungen auf die Demokratien sowie deren Reaktionsweisen zu verstehen, bedarf theoretisch fundierter und empirisch solider Analysen. Gerade daran mangelt es. Unser Forschungsprojekt zur Krise der Demokratie soll diesen Mangel beheben helfen.

Literatur

Crozier, Michel/Huntington, Samuel P./Watanuki, Joji: *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press 1975.

Crouch, Colin: *Post-Democracy*. Cambridge: Polity Press 2004.

Merkel, Wolfgang (2004): „Embedded and Defective Democracies“. In: Aurel Croissant/Wolfgang Merkel (Eds.): *Consolidated or Defective Democracy? Problems of Regime Change. Special Issue of Democratization*, Vol. 11, No. 5, 2004, S. 33–58.

Schmidt, Manfred G.: *Demokratiethorien. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2010.

Schumpeter, Joseph A.: *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper & Brothers 1942.