

Demokratie unter Stress Garantieren Wahlen demokratische Legitimität?

Sascha Kneip und Wolfgang Merkel

Summary: Decreasing electoral turnout, dramatic decline of party membership, and waning confidence in democratic representatives increasingly question the reputation of democratic elections. Sometimes it is even claimed that electoral democracy is devoted to death. This apocalyptic view misunderstands the fact that elections are still *the* central legitimating mechanism of democracy – and that the alternatives discussed so far (direct democracy, representation by lot or by unelected experts or NGOs) pose even greater legitimacy problems than the – admittedly not perfect – democratic election mode.

Kurz gefasst: Sinkende Wahlbeteiligung, Mitgliederverluste der Parteien und schwindendes Vertrauen in demokratische Repräsentanten stellen die Reputation demokratischer Wahlen zunehmend infrage. Mitunter ist sogar zu hören, die Wahldemokratie sei dem Tode geweiht. Diese apokalyptische Sichtweise verkennt, dass Wahlen nach wie vor *der* zentrale Legitimationsmechanismus der Demokratie sind – und dass die bislang diskutierten Alternativen (Volksabstimmungen, Repräsentation durch Los oder durch nicht gewählte Experten oder NGOs) weit größere Legitimitätsprobleme aufwerfen als der – durchaus nicht perfekte – demokratische Wahlmodus.

„Wahlen sind heutzutage primitiv. Eine Demokratie, die sich darauf reduziert, ist dem Tode geweiht“, provozierte jüngst der belgische Historiker David Van Reybrouck in seinem vielbeachteten Buch „Gegen Wahlen“. Was ist davon zu halten? Fragt man Bürgerinnen und Bürger in westlichen Demokratien, was sie am ehesten mit dem Konzept der Demokratie verbinden, so fällt ihnen in aller Regel zunächst die Möglichkeit der Stimmabgabe in freien, fairen und gleichen Wahlen ein. Tatsächlich dürften die meisten im Laufe ihres Daseins als *Citoyens* demokratischem Regieren nie näher kommen als im demokratischen Wahlakt selbst. Über die Wahl ihrer Repräsentanten sind sie direkt an der Herstellung demokratischer Legitimität beteiligt.

Die Autorisierung politischer Macht wird in repräsentativen Demokratien maßgeblich über die freie, gleiche und allgemeine Wahl politischer Parteien und Personen legitimiert. Im demokratischen Wahlakt, so könnte man mit republikanischem Pathos sagen, kommt die kollektive demokratische Selbstbestimmung zu ihrem legitimen – wenngleich auch immer nur vorläufigen – Abschluss.

Allerdings wirkt dieses Pathos mitunter seltsam hohl. Sinkende Wahlbeteiligungen, der Mitglieder- und Vertrauensschwund der Parteien, ihr Macht- und Reputationsverlust, der Ruf der Bürger nach direktdemokratischen Verfahren und demokratischen Innovationen, eine aus Sicht der Bürger abnehmende *accountability*, also eine fehlende Verantwortlichkeit gewählter Repräsentanten, und zurückgehende Parteimitgliedschaften lassen zunehmend Zweifel daran aufkommen, dass Wahlen ihre demokratische Legitimationsfunktion noch hinreichend erfüllen. David Van Reybrouck argumentiert gar, dass Wahlen schon grundsätzlich nicht als „Krönungsmoment“ der Demokratie verstanden werden sollten, sondern vielmehr als die Ursache für ein modernes „Demokratiemüdigkeitssyndrom“. Wahlen, so der Historiker, seien elitär, aristokratisch und damit das Gegenteil von gleichberechtigter Teilhabe.

Dieser Abgesang auf die Legitimationskraft des demokratischen Wahlakts wird, in unterschiedlichen Varianten, von so prominenten Politikwissenschaftlern wie Colin Crouch, John Keane, Pierre Rosanvallon oder Wolfgang Streeck geteilt. Trifft er aber den Kern des politischen Problems, und vermag er gar Alternativen zu Wahlen und Parteien vorzutragen? Die Antwort verlangt eine Verständigung darüber, was demokratische Legitimität im 21. Jahrhundert bedeutet und welche Rolle Wahlen, Parteien und unweigerlich auch das Parlament noch spielen, spielen müssten und spielen können.

Ein Konzept demokratischer Legitimität

Das Funktionieren moderner Demokratie beruht nicht zuletzt auf ihrer Fähigkeit, demokratische Legitimität – und damit sich selbst – beständig neu zu generieren. Sprudeln die Quellen demokratischer Legitimität nicht mehr zureichend oder werden sie durch undemokratische Formen ersetzt, geraten Demokratien zwangsläufig in eine Legitimitätskrise. Diese muss keineswegs zu einem Regimewandel oder gar einem Kollaps der Demokratie führen. Viel wahrscheinlicher ist zumindest in der OECD-Welt eine innere Aushöhlung der Demokratie oder auch nur bestimmter Teilbereiche, etwa durch die Verlagerung der Entscheidungsgewalt von gewählten Repräsentanten auf Experten oder auf durch Los zufällig ausgewählte Bürger.

Demokratische Legitimität zeichnet sich, abstrakt gesprochen, durch die Verknüpfung der Idee des ethischen Individualismus – das freie und selbstbestimmte Individuum ist Ausgangspunkt aller Überlegungen – mit der Vorstellung von Volkssouveränität aus. Die Volkssouveränität wird durch eine Verfassungsordnung eingehegt, die Freiheit, Gleichheit sowie Grund- und Menschenrechte unverfügbar macht.

Institutionen und Verfahren sind damit eng an die normativen Gehalte demokratischer Ordnungen geknüpft. Sie müssen sich stets daraufhin prüfen lassen, inwieweit sie diese (noch) erfüllen und in reale Politik umsetzen. Dies gilt insbesondere für die grundlegenden demokratischen Verfahren, Akteure und Institutionen wie allgemeine Wahlen, Parteien und Parlamente – allesamt politische Erfindungen des 17. bis 19. Jahrhunderts. Sie besitzen keine Ewigkeitsgarantien, sondern müssen auch im 21. Jahrhundert beweisen, dass sie den normativen Kerngehalt demokratischer Herrschaft, nämlich die kollektive Selbstregierung grundrechtsgeschützter Individuen, stützen und weiterentwickeln können – und nicht zu substanzleerten, simulativen und von nicht legitimierten Akteuren dominierten Fassaden verkommen.

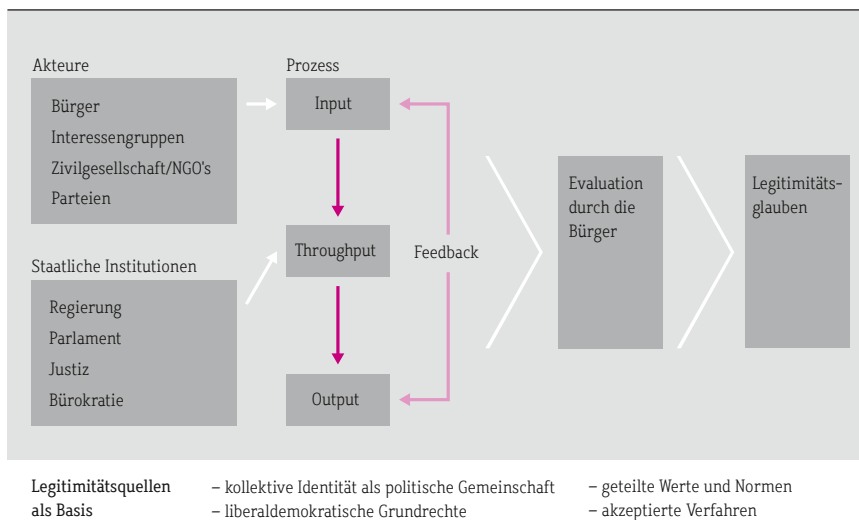
Die tatsächliche Herstellung demokratischer Legitimität erfolgt über das Zusammenspiel von Bürgern und politischen Akteuren, Verfahren und Institutionen sowie Entscheidungsergebnissen. Eine wichtige Rolle spielt dabei die retrospektive wie prospektive und politische Evaluation dieser Verfahren, Institutionen und Entscheidungsergebnisse durch die Bürger selbst (vgl. die Abbildung). Die Akzeptanz der Bürger allein genügt jedoch nicht. Jede einzelne Institution, jeder politische Akteur muss sich der stetigen Prüfung anhand der normativen Grundannahmen demokratischer Herrschaft unterziehen. So ist etwa die mehrheitliche Zustimmung der ungarischen Wahlbevölkerung zur illiberalen Regierungsweise ihres Premierministers Viktor Orbán keine hinreichende demokratische Legitimation für das gegenwärtige defektdemokratische Regime in Ungarn. Das gilt umso mehr für die gewählten, aber dennoch autoritären Regierungen Putins und Erdoğan.



Sascha Kneip ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Demokratie und Demokratisierung. Zu seinen Forschungsinteressen gehören Rechts- und Verfassungspolitik sowie normative und empirische Demokratieforschung. [Foto: David Ausserhofer]

sascha.kneip@wzb.eu

Prozessmodell demokratischen Legitimitätsglaubens



Quelle: Kneip und Merkel (2017).

Begreift man den demokratischen politischen Prozess als eine ineinandergreifende Abfolge von *Input*, *Throughput* und *Output*, dann stehen demokratische Wahlen zweifellos im Zentrum der Inputdimension. Als die wichtigsten Inputfunktionen für die Produktion demokratischer Legitimität lassen sich Unterstützung (*supports*) und Forderungen (*demands*) der Bürgerinnen und Bürger identifizieren, die diese nicht nur, aber vor allem im Wahlakt zum Ausdruck bringen. Der sogenannte *Throughput* liegt zwischen *In-* und *Output*. Er meint den staatlichen Kernbereich der Demokratie, in dem die verbindlichen Entscheidun-



Wolfgang Merkel ist Direktor der Abteilung Demokratie und Demokratisierung am WZB und Professor für Vergleichende Politikwissenschaft und Demokratieforschung an der Humboldt-Universität zu Berlin. Zudem ist er Ko-Leiter des Center for Global Constitutionalism. (Foto: David Ausserhofer)

wolfgang.merkel@wzb.eu

gen geformt und getroffen (Legislative), implementiert (Exekutive) und gegebenenfalls überprüft (Justiz) werden. Wichtigste Akteure für die Übersetzungsleistung bleiben in Demokratien die politischen Parteien und, in geringerem Maße, Interessengruppen, die die Anforderungen ihrer Mitglieder und Sympathisanten aggregieren, artikulieren und repräsentieren.

Auch Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Bürgerinitiativen sind in den letzten drei Jahrzehnten als besondere, normativ orientierte Interessengruppen wichtige Akteure für die Legitimitätsproduktion geworden. Sie artikulieren ebenfalls Bürgerpräferenzen, repräsentieren sie aber auf unterschiedliche Art und Weise. Anders als Parteien oder politische Eliten genießen NGOs wie Amnesty International, Human Rights Watch, BUND oder andere zivilgesellschaftliche Assoziationen hohe Zustimmung und moralische Autorität in der Bevölkerung. Allerdings wurden sie von dieser in keinem der Wahlen vergleichbaren Legitimationsakt dazu ermächtigt, auch gesellschaftlich verbindliche Entscheidungen zu fällen.

Ob diese unterschiedlichen Artikulations- und Repräsentationsmodi mehr oder weniger demokratische Legitimität erzeugen und ob sie die klassischen repräsentativen Institutionen und Verfahren der Demokratie ergänzen (z. B. in Bürgerräten, Bürgerversammlungen oder Bürgerhaushalten) oder ersetzen können (z. B. durch Referenden), ist noch keineswegs ausgemacht. Gleiches gilt für das Agieren der Bürger selbst, wenn sie ihre Bedürfnisse statt in Wahlen über Bürgerinitiativen, Volksbegehren, Volksentscheid oder Protest signalisieren. Dass diese alternativen Partizipationsformen zusätzlichen Legitimitätsglauben erzeugen können, kann zwar plausiblerweise angenommen werden, ist aber bislang keineswegs hinreichend empirisch geprüft.

Am ehesten erzeugen Volksabstimmungen die Zustimmung der Bürger zum politischen System. Diese vom *Demos* direkt getroffenen Entscheidungen haben zwar aus der Perspektive der Volkssouveränität eine nicht bestreitbare Legitimität. Allerdings stimmt meistens nur eine sozial selektive Schrumpfversion des Volkes ab. Die Abstimmungsergebnisse tragen zudem nicht selten eine illiberale Handschrift. Insgesamt besitzt die Zivilgesellschaft zwar meist eine demokratiestützende Funktion, wie dies etwa bei Amnesty International oder Human Rights Watch ganz offensichtlich ist, bisweilen zeigt sie allerdings auch ihre Schattenseiten, wie sich am Beispiel von Pegida unschwer erkennen lässt.

Die gegenwärtig größte Herausforderung im Bereich der partizipativen Legitimität (Input) hat ebenfalls mit Parteien und Wahlen zu tun. Die zentrale Stellung politischer Parteien in repräsentativen Demokratien lag bislang in der Repräsentativitätsgarantie freier, fairer und gleicher Wahlen. Diese ist aber nur dann gegeben, wenn die Wahlen eine vergleichsweise hohe Beteiligung und geringe soziale, ethnische oder geschlechtsspezifische Selektivität aufweisen. In Zeiten sinkender Wahlbeteiligung, zunehmender Ausgrenzung (und Selbstaussgrenzung) bestimmter Wählergruppen und wachsenden Einflusses des Geldes auf Wahlergebnisse (wie etwa bei den Wahlkämpfen in den USA) stellt sich zunehmend die Frage, inwieweit diese Form der Willensbildung noch einen Vorrang vor anderen Formen der Repräsentation und politischen Entscheidungsermächtigung beanspruchen kann.

Die mitunter geringe Informiertheit der Abstimmenden, der Verlust der Parteien an Glaubwürdigkeit und Vertrauen und der zum Teil dramatische Niedergang in den Parteimitgliedschaften lassen an der Legitimationsfigur „Wahlen, Parteien, Parlament, demokratische Entscheidung“ durchaus Zweifel aufkommen. Nicht von ungefähr plädieren mehr und mehr Demokratietheoretiker angesichts dieser Repräsentationsschwächen dafür, mehr Entscheidungsbefugnisse auf nicht gewählte Vertreter wie professionelle Beamte, Bürokraten, Experten und Gerichte (Rosanvallon) auf der einen Seite und zufällig ausgeloste Repräsentanten (Hubertus Buchstein) oder zivilgesellschaftliche Kontrolleure (*watchdogs*, Keane) auf der anderen Seite zu übertragen.

Auch empirisch zeigt sich, dass die Forderungen nach unkonventionellen Formen der politischen Beteiligung und diese selbst sowohl in jungen als auch in

etablierten Demokratien an Boden gewinnen. Ob dies tatsächlich mehr demokratische Legitimität zu erzeugen vermag, ist theoretisch umstritten und empirisch kaum untersucht.

Kein Abgesang auf Wahlen

Für demokratische Legitimität ist es zweifellos problematisch, dass die traditionellen Akteure (Parteien) und Beteiligungsformen (Wahlen) Vertrauen und Unterstützung der Bürger verlieren, die Parteien aber nach wie vor die wichtigsten institutionellen *Gatekeeper* der Politik- und Entscheidungsproduktion in allen etablierten Demokratien sind. Jedoch besitzen die politischen Parteien weiterhin umfangreichere Formen der Ex-ante-Legitimität (über freie und allgemeine Wahlen) und der Ex-post-Verantwortlichkeit (etwa für die Regierungspolitik), als sie jede NGO oder nicht gewählte politische Körperschaft hat oder haben kann. Die politischen Parteien stecken also gewissermaßen in einer legitimatorischen Klemme zwischen einer nachlassenden Verankerung in der Gesellschaft und sinkendem Vertrauen der Bürger einerseits und einem – über Wahlen legitimierten – fast monopolistischen Zugang zu den staatlichen Entscheidungsarenen und Ressourcen andererseits.

Die hier vorgetragenen Überlegungen sind daher auch kein Abgesang auf Wahlen, Parteien oder gar die repräsentative Demokratie. Allgemeine, gleiche und freie Wahlen sind in repräsentativ-demokratischen Regimen überlegene Legitimations- und Autorisierungsverfahren. Allein Volksabstimmungen können zumindest in der Theorie der Volkssouveränität eine höhere Legitimität beanspruchen. In der Praxis sind die nicht intendierten demokratieproblematischen Nebenerscheinungen von Volksabstimmungen jedoch erheblich. Demokratische Innovationen wie Bürgerräte, ein Losverfahren anstelle der Wahl oder digitale Plattformen für Kampagnen und Abstimmungen können die repräsentative Demokratie gut ergänzen und beleben. Dies gilt aber zunächst nur für die Teilhabeseite der Demokratie. Für verbindliche gesellschaftliche Entscheidungen hingegen ist ihre demokratische Legitimitätsausstattung ausgesprochen dünn.

Die Grundfesten der repräsentativen Demokratie – Wahlen, Parteien, Parlamente – stehen also keineswegs vor ihrer Schleifung, wohl aber vor großen Herausforderungen. Um diesen zu begegnen, muss an erster Stelle eine Reformierung und Vitalisierung von Parteien, Parlament und Regierung selbst stehen. Demokratische Neuerungen können diese Versuche ergänzen, selten aber ersetzen. Es geht nicht allein um die Ablösung des Alten durch das Neue. Das Alte muss so lange Bestand haben, wie das Neue nicht zeigen kann, dass es zu mehr und nicht zu weniger demokratischer Legitimität führt.

Literatur

Kneip, Sascha/Merkel, Wolfgang: *The Idea of Democratic Legitimacy*. WZB Discussion Paper 2017. Berlin: WZB (im Erscheinen).

Merkel, Wolfgang (Hg.): *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*. Wiesbaden: Springer VS 2015.

Merkel, Wolfgang/Ritzi, Claudia (Hg.): *Die Legitimität direkter Demokratie. Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?* Wiesbaden: Springer VS 2017.

Reybrouck, David Van: *Gegen Wahlen. Warum Abstimmen nicht demokratisch ist*. Göttingen: Wallstein 2016.

Weßels, Bernhard/Rattinger, Hans/Roßteutscher, Sigrid/Schmitt-Beck, Rüdiger (Hg.): *Voters on the Move or on the Run?* Oxford: Oxford University Press 2014.