

Ferne Eliten und fehlendes Vertrauen

Warum viele Menschen an den Institutionen der Demokratie zweifeln

Sascha Kneip und Wolfgang Merkel

Summary: Although the objective quality of German democracy is better than ever before, citizens seem to have lost some of their faith in the legitimacy of this democracy. Many of the empirically observable problems of legitimacy that have been analyzed in a comprehensive research project are associated with social and political inequality and perceived or actual deprivation. The political elites would do well to take this seriously and respond to the legitimacy mistrust of their citizens.

Kurz gefasst: Obwohl es um die objektive Qualität der deutschen Demokratie so gut bestellt ist wie noch nie, scheint den Bürgerinnen und Bürgern der Glaube an die Legitimität dieser Demokratie zum Teil abhanden zu kommen. Viele der empirisch beobachtbaren Legitimitätsprobleme, die in einem umfassenden Forschungsprojekt analysiert worden sind, gehen mit sozialer und politischer Ungleichheit sowie gefühlten oder tatsächlichen Deprivationslagen einher. Die politischen Entscheidungseliten täten gut daran, dies ernst zu nehmen und auf das Legitimitätsmisstrauen ihrer Bürgerinnen und Bürger zu reagieren.

Nicht der erste, aber ein zweiter, tieferer Blick auf die Demokratie in Deutschland lässt ein interessantes Paradox erkennen: Zum einen weist die bundesdeutsche Demokratie heute in zentralen Bereichen eine höhere Qualität auf als jemals zuvor in ihrer Geschichte. Zum anderen aber scheinen auch die Zweifel an ihrer Stabilität heute so groß zu sein wie schon lange nicht mehr. Die gesellschaftlichen Diskurse zeigen sich zunehmend polarisiert. Den politischen Eliten schlägt häufig Verachtung, bisweilen auch Hass, entgegen. Regierung und Parlament haben in den letzten zwei Jahrzehnten bei den Bürgern weiter an Zustimmung verloren. Deren Bereitschaft wiederum, sich an allgemeinen Wahlen zu beteiligen, ist seit Mitte der 1970er-Jahre fast ebenso stark gesunken wie der Glaube daran, dass ihre Wünsche und Präferenzen von den regierenden Eliten überhaupt zur Kenntnis genommen werden. Die etablierten Parteien haben Repräsentationslücken hinterlassen, die zur Restrukturierung alter und zum Aufkommen neuer Parteien geführt haben. Auf der Rechten entstand mit der Alternative für Deutschland (AfD) eine relevante rechtspopulistische Partei, die gegenüber der liberalen Demokratie keine überzeugende Loyalität aufweist. Zugleich weisen vergleichende Demokratieindizes wie das Demokratiebarometer oder der Varieties-of-Democracy-Datensatz (V-Dem) eine anhaltend hohe Qualität der deutschen Demokratie aus. Ist die Demokratie also (objektiv) gut, die Stimmung aber (subjektiv) schlecht?

Tatsächlich stellt sich die Frage, ob auch in der Bundesrepublik die Legitimitätsfundamente der liberalen Demokratie erodieren, wie dies Dutzende Bücher für die westlichen (und erst recht die östlichen) Demokratien behaupten. Ist das siebzig Jahre alte normative und institutionelle Fundament der deutschen Demokratie noch stabil genug für die Herausforderungen der Zeit? Und: Gehen auch ihr mit dem anschwellenden Rechtspopulismus die überzeugten Demokraten aus?

Debatten über die Legitimität von Demokratie sind schon häufiger geführt worden, allerdings unter anderen wirtschaftlichen, politischen und ideologischen Vorzeichen als heute. In den Debatten der 1970er-Jahre stand vor allem die Ökonomie im Mittelpunkt des wissenschaftlichen Legitimitätsdiskurses. Die kapitalistische Wirtschaftsform wurde als jener problemzeugende Bereich identifiziert, der die anderen Teilsysteme des demokratischen Systems überformt, schwächt und möglicherweise auf sein Ende zutreiben lässt. Diese Ursachenanalyse war zwar keineswegs falsch, in ihrem Alarmismus aber zu pessimistisch und in ihrer Fokussierung auf die Ökonomie zu eng. Aus dem vermeintlichen „Spätkapitalismus“ wurde ein neoliberaler Finanzkapitalismus, der vitaler denn je die politischen Handlungsmöglichkeiten der Demokratie einschränkte, jedoch ohne dass die Massenloyalität zur Demokratie zunächst nachhaltig Schaden nahm. Erst in den letzten Jahren ist die Zustimmung zum konkreten Funktionieren der Demokratie in Deutschland wie in vielen anderen westlichen Ländern deutlich gesunken.

Aktuell ist das Problem enger Handlungsspielräume des demokratischen Staats gegenüber einer vitalen wie krisenanfälligen kapitalistisch-ökonomischen Basis nach wie vor. Allerdings muss es heute um die Frage gleichheitsverletzender Ergebnisse des politischen Prozesses und die daraus folgenden Vertrauensverluste in demokratisches Regieren erweitert werden. Darüber hinaus haben wir es auf politisch-kultureller Ebene mit illiberalen Angriffen auf die liberalen

Werte und Gehalte der Demokratie, auf die Bürger- und Minderheitenrechte, die Gewaltenteilung und andere Freiheitsrechte zu tun. Gleichgültig, ob dies unter prosperierenden (Polen) oder rezessiven (Italien) wirtschaftlichen Bedingungen geschieht: Diese Angriffe ziehen Legitimationsfragen nach sich, verschieben sie aber vom Ökonomischen zum Politischen.

Legitimitätskrisen werden heute eher von als unfair empfundenen Verteilungssystemen oder mangelhafter politisch-kultureller Repräsentanz ausgelöst als durch genuin ökonomische Krisen. Vertrauensverluste in die tragenden repräsentativen Institutionen und Akteure, die als eine wesentliche Ursache für die Legitimationseinbußen der liberalen Demokratie gesehen werden, haben ihren Ursprung in genuin politischen Handlungen, Entscheidungen und Orientierungen. Vertrauensverluste in die Handlungsfähigkeit von Staaten und Regierungen führen zu Legitimitätsverlusten, die sich in individuellen Kontrollverlustängsten von Bürgerinnen und Bürgern manifestieren.

Gegen eine Verkürzung von Krisenursachen der Demokratie auf ökonomische Ursachen sprechen auch die beiden einschneidenden Krisen der letzten fünfzehn Jahre in der Bundesrepublik: In der Finanzmarktkrise nach 2008 bewies der Staat eine erstaunliche Koordinations- und Handlungsfähigkeit (wenn auch auf Kosten einer Sozialisierung privater Verluste) und verhinderte so eine Kettenreaktion hin zu einer politischen Legitimitätskrise. Dagegen löste die zweite – politische – Krise besorgniserregendere Folgen für die Legitimität demokratischen Regierens aus. Die Entscheidung der Großen Koalition 2015/16, die Grenzen für Flüchtende offenzuhalten, war unter Verweis auf humanitäre Gründe normativ sicher zu legitimieren. Sie spaltete aber zugleich die Bevölkerung in Befürworter und Gegner dieser Politik. In beachtlichen Teilen der Gesellschaft trafen die politischen Entscheidungen auf entschiedene Ablehnung und ließen das Legitimitätsverständnis von (kosmopolitischen) politischen Eliten (und der diese Politik stützenden linksliberalen Bürgerschaft) und den national-kommunitaristischen Teilen der Bevölkerung sichtbar auseinanderfallen.

Was heißt das nun für die Legitimität der bundesdeutschen Demokratie im Jahr 2020? Sind die normativen Fundamente und der Legitimitätsglaube der Bürger so erschüttert, dass tatsächlich von einer Legitimitätskrise zu sprechen wäre? Unsere Analysen legen zweierlei nahe: Differenzierung, aber keine Entwarnung.

Zunächst einmal zeigen unsere Daten, dass die zentralen Normen und Prinzipien der Demokratie von der großen Mehrheit der Bürger*innen positiv gesehen und unterstützt werden. Grundprinzipien der Demokratie und des Rechtsstaats erfreuen sich, anders als etwa in gegenwärtigen Demokratien Mittelosteuropas, großer Beliebtheit. Nur eine kleine Minderheit (8,7 Prozent) findet Systemalternativen zur Demokratie begrüßenswert. Diese Zustimmung ist innerhalb der Gesellschaft aber keineswegs gleich verteilt: Vor allem politisches Wissen der Bürger trägt dazu bei, positive Beurteilungen von Verfahren, Institutionen und Organisationen auf das Gesamtsystem Demokratie zu übertragen. Politisches Wissen ist aber wiederum ungleich verteilt: je höher die soziale Klasse, umso höher die politische Bildung.

Zweifel gibt es zudem an demokratischen Kerninstitutionen: Nicht einmal die Hälfte der Befragten findet, dass der Bundestag sich ausreichend mit den wichtigen Gegenwarts- und Zukunftsfragen der Gesellschaft beschäftigt. Deutlich weniger als die Hälfte meint, dass Bundestag und Bundesregierung ausreichend dem Allgemeinwohl dienen. Auch das generelle Institutionenvertrauen ist, mit Ausnahme des Vertrauens in das Bundesverfassungsgericht, eher gering ausgeprägt. Insgesamt wünschen sich die Bürger mehr Gemeinwohlorientierung, mehr Mitsprache und bessere – das heißt: inklusivere – Entscheidungen. Die strukturelle Diskrepanz zwischen Wunsch und Wirklichkeit könnte angesichts mangelnder direktdemokratischer Mitsprachemöglichkeiten daher mittelfristig durchaus zu verschärften Legitimitätsproblemen führen, die dann auch zur Destabilisierung des Systems beitragen könnten.

Allerdings findet der Ruf nach inklusiveren Verfahren zumindest für Teile der Bevölkerung dort seine Grenze, wo Migranten und ausländische Mitbürger be-



Sascha Kneip arbeitet als Wissenschaftler in der Abteilung Demokratie und Demokratisierung unter anderem zu den Themen Demokratietheorien sowie Rechts- und Verfassungspolitik. [Foto: Me Chuthai]

sascha.kneip@wzb.eu



Wolfgang Merkel ist Direktor der Abteilung Demokratie und Demokratisierung am WZB und Professor für Vergleichende Politikwissenschaft und Demokratieforschung an der Humboldt-Universität zu Berlin. (Foto: David Ausserhofer)

wolfgang.merkel@wzb.eu

troffen sind. Dies ist ein deutliches Warnzeichen in Hinblick auf die Schwächung des demokratischen Pluralismus, gesellschaftlicher Fairness und liberaler Toleranz. Obwohl unsere Daten eine grundsätzlich starke Affirmation zu gesellschaftlichem und politischem Pluralismus in der deutschen Bevölkerung ausweisen, befürwortet immerhin rund ein Drittel der Befragten eine Schlechterstellung von Migranten, etwa in Bezug auf die Gewährung sozialstaatlicher Leistungen. Zwar bergen diese Herausforderungen für die normativen Grundprinzipien der Demokratie in Deutschland insgesamt nicht das Potenzial einer nahenden Legitimitäts- oder Systemkrise. Der relativ hohe Anteil der Ablehnung von Ausländern spiegelt aber eine Polarisierung der Bevölkerung in dieser Frage, die mittelfristig zu einem Problem für die gesellschaftliche Kohärenz werden könnte.

Nicht wenige der beobachtbaren Legitimitätsdefizite der bundesdeutschen Demokratie haben mit sozialer und politischer Ungleichheit und gefühlter oder tatsächlicher Deprivation zu tun. So lässt sich der Legitimitätsverlust der etablierten politischen Parteien nicht zuletzt auf subjektive Abstiegsängste und objektive Bedrohungslagen der Wähler zurückführen. Menschen, die sich abgehängt fühlen oder es sind, wenden sich von den Parteien der „bürgerlichen Mitte“ ab und jenen im rechten Randspektrum (vor allem der AfD) zu. Die Legitimitätskrise der Parteien ist daher auch Folge einer sozialen Krise. Viele der Legitimitätsprobleme gehen mit einer Verletzung des Gleichheitsversprechens der Demokratie einher. Die Bürger beklagen eine mangelnde Gemeinwohlorientierung der Politik und sind skeptisch hinsichtlich der Leistungsfähigkeit und Gerechtigkeit der sozialen Sicherungssysteme. Soziale Fragen erscheinen von enormer Bedeutung für die Beurteilung der eigenen Lebenssituation und schlagen offenkundig auch auf die Beurteilung der Demokratie und ihrer Institutionen durch. Interessant ist, dass die häufig thematisierte soziale Spaltung der deutschen Bevölkerung in Ost- und Westdeutsche, in Jung und Alt oder in Mann und Frau nur geringe Erklärungskraft für den Legitimitätsglauben der deutschen Bevölkerung hat. Anders als sozioökonomische oder bildungsbezogene Unterschiede fallen sie kaum ins Gewicht. Insgesamt zeigt der Konflikt zwischen Armen und Wohlhabenden beziehungsweise zwischen bildungsfernen und bildungsnahen Teilen der Bevölkerung die größte Signifikanz hinsichtlich der Einstellungen zur Demokratie und ihrer Legitimität.

Für eine hochentwickelte rechtsstaatliche Demokratie wie jene der Bundesrepublik ist es also gegenwärtig weniger die objektive normative Qualität der Demokratie und ihrer Institutionen als der subjektive empirische Legitimitätsglaube bestimmter Teile der Bürgerschaft, der schwindet. Hält letztere Entwicklung an, wird dies erhebliche Wirkungen auf die Qualität der Demokratie haben. Denn die politischen Entscheidungseliten müssen auf das Legitimitätsmisstrauen der Bürger reagieren. Ob sie das mit einer etatistischen Strategie staatlich verordneter Illiberalisierung beantworten wie in Ungarn und Polen, ob sie die demokratischen Entscheidungsprozesse im Namen der Effizienz und Effektivität zeitlich straffen, oder ob sie sich für eine erneute Demokratisierung der Demokratie aus der Gesellschaft oder ihren eigenen Einsichten heraus öffnen, ist eine Frage, die über die Zukunft unserer Demokratie entscheiden wird. Im allgemeinen Trend zu mehr Illiberalismus und Intoleranz ist Deutschland keine Insel der demokratischen Glückseligkeit mehr.

Literatur

De Wilde, Pieter/Koopmans, Ruud/Merkel, Wolfgang/Strijbis, Oliver/Zürn, Michael (Hg.): *The Struggle Over Borders. Cosmopolitanism and Communitarianism*. Cambridge: Cambridge University Press 2019.

Kneip, Sascha/Merkel, Wolfgang/Weßels, Bernhard (Hg.): *Legitimitätsprobleme. Zur Lage der Demokratie in Deutschland*. Wiesbaden: Springer VS (im Erscheinen).

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



Ihre Nominierung für die Bundesversammlung sei „ein kleiner Lichtblick für alle, die in diesen schwierigen Zeiten für Toleranz und Vielfalt kämpfen“, hatte Drag Queen Olivia Jones erklärt. 1.260 Frauen, Männer „und eben was dazwischen“ (Jones) wählten am 12. Februar 2017 einen neuen deutschen Bundespräsidenten. Ob die Versammlung bunt genug ist? In ihrem Artikel vermehren Sascha Kneip und Wolfgang Merkel jedenfalls zunehmenden Zweifel an demokratischen Kerninstitutionen in der Bevölkerung und den Wunsch nach mehr Mitsprache und inklusiveren Entscheidungen in der Politik. (Foto: picture alliance / Emmanuele Contini / NurPhoto)