

Krisendiagnosen der Demokratie sind so alt wie diese selbst. Wie ein unzerreißbarer Faden ziehen sie sich durch das philosophische und politische Denken des Abendlandes. Sie begleiten die Anfänge der lokalen Demokratie Athens, inspirieren das Denken von Liberalen und Sozialisten während der Herausbildung der nationalstaatlichen Repräsentativdemokratien des 19. Jahrhunderts und liefern die melancholische Hintergrundmelodie der Demokratie in Zeiten der Globalisierung. Es sind die vornehmsten Namen der europäischen Geistesgeschichte, die sich mit Kritik und Krisendiagnosen der Demokratie verbinden: Platon, Aristoteles, Hobbes, Tocqueville, Marx, Max Weber. Der Chor der Krisendiagnostiker hat sich aber seit Beginn der siebziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts zu einer dauerhaften Formation gruppiert. Der linke wie der rechte Flügel sind prominent besetzt: Jürgen Habermas, Claus Offe, Samuel Huntington, um nur einige beeindruckende Namen zu nennen.

Im Jahre 2004 erschien ein kleines Büchlein mit dem Titel „Postdemokratie“. Colin Crouch, sein Verfasser, argumentiert darin, dass der „demokratische Moment“, der sich in den Vereinigten Staaten von Amerika noch vor und in Westeuropa unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg entfaltet habe, erloschen sei. Die entwickelten Länder näherten sich dem Stadium der „Postdemokratie“ an, die viele vordemokratische Züge trage. Crouchs Wortschöpfung hat in der veröffentlichten Meinung des Westens Karriere gemacht, zumal in der Bundesrepublik Deutschland. Sie gehört wie die Krisenrhetorik längst zum Alltag und hat sich zu einem anschwellenden Rauschen verdichtet. Nicht selten mutierten dabei präzise Begriffe zu leeren Worthülsen, normative Vorurteile lösten die werturteilsfreie Analytik ab. Dennoch lohnt es sich, genauer hinzuhören und wohlklingende Zwischentöne von dem kakophonischen Rauschen zu unterscheiden.

Als politisches Ordnungssystem ist die Demokratie zwar normativ ohne überzeugende Alternative, in der Wirklichkeit aber immer wieder erheblichen Gefährdungen ausgesetzt. Gefährdungen führen aber keineswegs automatisch in die Krise. Ob sie sich als Krise „der“ Demokratie manifestieren, hängt von der Handlungs- und Wandlungsfähigkeit demokratischer Institutionen, Verfahren und Kulturen ab. Die Schweiz unterscheidet sich von Griechenland, Deutschland von Italien, Polen von Ungarn.

Dennoch lässt sich fragen: Ist die Krise der Demokratie eine Erfindung komplex denkender, aber empirieferner Theoretiker, die zudem einem normativ überzogenen Demokratie-Ideal folgen? Oder bleiben die empirischen Analysen zu sehr einer Diagnostik verhaftet, die sich mit der Oberfläche von Umfragedaten und Wähleranalysen zufriedengibt, ohne die tieferen Krisenphänomene zu erkennen, die sich gerade aus der kumulierenden Wirkung einzelner Krisenphänomene ergeben?

Tatsächlich hat die Allgegenwart des Wortes „Krise“ den analytischen Kern des Begriffs vernebelt, wenn nicht gar verschlüsselt. In der medizinischen Metaphorik lässt sich eine Krise als Situation begreifen, die den Höhe- oder Wendepunkt einer gefährlichen Entwicklung markiert, in unserem Fall also eine schwerwiegende systemische Störung der Demokratie, die den normativen Kernbestand der Herrschaftsordnung, ja ihre Existenz selbst gefährdet. Dann aber wären Habermas, Offe, Huntington und Crouch zu fragen, warum seit den siebziger Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts keine der entwickelten Demokratien zusammengebrochen ist. Denn keiner dieser Theoretiker würde konzedieren, dass sich diese Demokratien wieder erholt hätten und sich heute gesünder als damals präsentierten.

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

Demokratiethorien unterscheiden: die minimalistische, die mittlere und die maximalistische Theorie.

Joseph Schumpeters (1883-1950) „realistische“ Demokratiethorie aus dem Jahr 1942 ist der Klassiker des demokratischen Minimalismus. Für ihn sind Wahlen nicht nur der Kern der Demokratie, sondern diese selbst. Vertreter mittlerer Demokratiemodelle wie etwa der rechtsstaatlich eingetragenen Demokratie argumentieren, dass freie und allgemeine Wahlen nur dann demokratisch wirkungsvoll sind, wenn sie in gesicherte Bürgerrechte und Gewaltenteilung eingebettet sind und wenn die gewählten Regierungen tatsächlich regieren, und nicht etwa „Finanzmärkte“, (Zentral-)Banken oder andere demokratisch nicht legitimierte Akteure. Den Maximalisten ist das nicht genug. Sie wollen Politikergebnisse, vor allem soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit, in die Definition der Demokratie einbeziehen. Der Weimarer Staatsrechtslehrer Herrmann Heller (1891-1933) ist ein früher Vertreter dieser Schule.

Folgt man dem normativ anspruchsvollen Demokratieverständnis Schumpeters, wird man in den entwickelten Demokratien kaum Anzeichen einer Krise erkennen können. Fühlt man sich aber dem normativ höchst anspruchsvollen Konzept der „sozialen Demokratie“ (Heller) verpflichtet, wittert man allorten nichts als Krise. Soziale Ungerechtigkeit wird dann umstandslos zu einer Krise der Demokratie stilisiert. Kurzum: Je nachdem, welches Demokratiemodell man heranzieht, wird man kaum, häufig oder fast immer von einer „Krise der Demokratie“ sprechen können.

Der Begriff der Krise ist nicht nur umstritten, sondern auch diffus. Er wird in der Soziologie, der Politikwissenschaft und der Publizistik inflationär verwendet, aber nur selten definiert. Auch stellt kaum jemand je die Frage, wann eine Krise der Demokratie beginnt und wann sie endet. Vereinfacht lassen sich in den Krisentheorien zumindest zwei Verwendungen des Begriffs unterscheiden: Da ist zum einen die akute Krise, die die Existenz bedroht und entschiedenes Handeln erfordert. Die Krise wird als Vorbote eines Demokratiekollapses gesehen. Es geht um Demokratie oder Diktatur. Sodann gibt es die latente Krise, die für die entwickelten Demokratien der (alten) OECD-Welt meist ins Feld geführt wird. 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, dass deren normative Substanz von innen ausgehöhlt wird und nur noch Schwundstufen übrig bleiben.

Was für die Demokratie gilt, gilt auch für die Krise: Je nachdem, welchen Begriff man zugrundelegt, sieht man eine Krise oder nicht.

So vermögen die Anhänger Schumpeters und Vertreter eines akuten Krisenbegriffs nur sehr selten eine Krise erkennen, während latente Krisentheoretiker mit einem maximalistischen Demokratieverständnis hinter jeder Veränderung der Demokratie zugleich deren Krise wittern. Wird die Krise aber zum Normalzustand, dann wird die Diagnose begriffslogisch unsinnig und analytisch unbrauchbar.

Auch wenn man mit guten theoretischen wie empirischen Gründen die Existenz eines Goldenen Zeitalters der Demokratie für einen Mythos hält, wird man nicht umhinkommen, massive Gefährdungen der Demokratie zu diagnostizieren, die die Legitimitätsachsen in den reifen Demokratien verschieben. Diese Dynamik lässt sich anschaulich auf drei zentralen Ebenen der Demokratie zeigen: der Partizipation, der Repräsentation und der Frage: Wer regiert eigentlich?

Zum Kanon der Krisendiagnosen gehört seit drei Jahrzehnten, dass Kernfunktionen der Demokratie wie Partizipation, Repräsentation und Inklusion in den entwickelten Demokratien ausgehöhlt werden. Die Partizipation nimmt ab, die Repräsentation bricht, die Inklusion versagt. Die Demokratie verliert ihren partizipativen Kern und verkommt zur

elitären Zuschauerdemokratie. Stimmt das?

In Deutschland, West- und noch viel stärker in Osteuropa geht die Wahlbeteiligung zurück. In Westeuropa gaben 1975 durchschnittlich 82 Prozent, im Jahr 2012 nur noch 72 Prozent der Wahlberechtigten in nationalen Wahlen ihre Stimme ab. In Osteuropa ist der Rückgang dramatischer: Von 72 Prozent im Jahre 1991 sank die Wahlbeteiligung 2012 auf 55 Prozent. In den Vereinigten Staaten und der Schweiz wären selbst diese Zahlen alles andere als alarmierend. Die durchschnittliche Beteiligung an den Kongresswahlen betrug in den vergangenen zwei Jahrzehnten durchschnittlich nicht mehr als 44 Prozent. In der Schweiz gingen im selben Zeitraum weniger als 46 Prozent zu den nationalen Parlamentswahlen.

Das Problem ist jedoch nicht die Wahlbeteiligung an sich, sondern die mit ihr einhergehende soziale Selektivität. Denn als empirisch gesicherte Faustregel kann gelten, dass mit der sinkenden Wahlbeteiligung die soziale Exklusion steigt. Die unteren Schichten verschwinden, die Mittelschichten bleiben. Fragt man Angehörige der Unterschicht, ob das Wählen oder ihre politische Teilnahme einen Einfluss auf politische Entscheidungen hätten, antworten mehr als zwei Drittel resigniert mit Nein. Konfrontiert man Bürger aus den Mittelschichten mit derselben Frage, antworten mehr als zwei Drittel selbstbewusst: Ja, das mache einen Unterschied. Inzwischen deutet einiges darauf hin, dass die amerikanische Krankheit der Unterschichtsexklusion auch die europäischen und deutschen Wähler ergreift. Der Wahldemos bekommt Schlagseite: Die Dominanz der Mittelschichten verstärkt sich, die unteren Schichten brechen weg.

Allerdings gilt es, die abnehmende Wahlbeteiligung und den rapiden Mitglieder- und Parteischwund der Parteien mit neuen Formen nichtkonventioneller Partizipation zu verrechnen. Solche aktiven Formen der Beteiligung und Einmischung haben in den vergangenen Jahrzehnten erheblich zugenommen. Das muss als positives zivilgesellschaftliches Engagement angesehen werden. Aber auch auf diesem Feld verschärft sich als unbeabsichtigte Nebenfolge das soziale Selektionsproblem der Demokratie. Tätigkeit in zivilgesellschaftlichen Organisationen wie Amnesty International, Greenpeace, Attac, Human Rights Watch, Transparency International, in Protestbewegungen, Eltern- oder Umweltverbänden sind sozial hochgradig selektiv: Es engagieren sich vor allem junge, gut ausgebildete Menschen für die Demokratie.

Der Protest gegen Stuttgart 21 wird zusätzlich von Angehörigen reiferer Jahrgänge getragen, aber auch sie sind meist Akademiker oder Bessergestellte. Einwanderer und die bildungsfernen unteren Schichten trifft man kaum an. Dasselbe gilt übrigens auch für die Abhaltung von Referenden. In den sogenannten Volksabstimmungen stimmt vor allem das besser gebildete Volk ab, die unteren Schichten fehlen meist. Das gilt für die Fiskalpolitik in der Schweiz und Kalifornien ebenso wie für die Schulpolitik in Hamburg. Kurzum: Weder die Zivilgesellschaft noch Volksabstimmungen oder die sogenannte deliberative Politik vermögen das Übel der sozialen Selektion zu verhindern. Im Gegenteil, sie verstärken es sogar noch. Der Trend geht zur Zwei-Drittel- oder gar halbierten Demokratie.

Parteien sind im zwanzigsten Jahrhundert zu den wichtigsten Vermittlern zwischen Gesellschaft und Staat geworden. Sie haben die Meinungen der Bürger gesammelt, geformt, artikuliert, im Parlament repräsentiert und in der Regierung exekutiert. Den Parteien aber laufen seit drei Jahrzehnten die Mitglieder davon, oder sie sterben weg. Die SPD hat seit der deutschen Wiedervereinigung fast die Hälfte ihrer Mitglieder verloren, die CDU ein gutes Drittel. Die Parteien drohen zu mitgliedersarmen Kartellen mit monopolistischem parlamentarischen Repräsentationsanspruch zu verkommen. Alternative Organisationen aber, die mit derselben demokratischen Legitimität allgemeiner Wahlen Repräsentationsfunktionen im 21. Jahrhundert übernehmen könnten, sind nicht in Sicht.

Ein weiterer beunruhigender Befund ist die zunehmend niedrige Zustimmung

Krise? Krise!

Ob die Demokratie in einer Krise steckt oder nicht, hängt – wie so viel – von der Perspektive des Beobachters ab. Unstrittig ist aber, dass sich die Legitimitätsachsen demokratischen Regierens verschieben.

Von Professor Dr. Wolfgang Merkel



der Bürger zu Parteien und Parlamenten. Polizei, Militär, Kirchen, Expertengremien, Verfassungsgerichte und Zentralbanken erzielen deutlich höhere Unterstützungswerte. Je weiter öffentliche Institutionen vom Kerngeschäft der Politik entfernt sind, umso bessere Umfragewerte erhalten sie. In Deutschland nennt man das Politikverdrossenheit. Es droht eine Verschiebung der Legitimitätsachse von „majoritären“ demokratischen Verfahren zu „nicht-majoritären“ Expertise.

Gesellschaften verändern sich – und damit auch ihre kollektive Organisationsbereitschaft. Die klassischen Massen- und Volksparteien mit ihren hohen Mitgliedszahlen und „catch all“-Programmen sind in den individualisierten Gesellschaften des 21. Jahrhunderts anachronistisch geworden. Das Menetekel ist

längst an die Wände europäischer Wahllokale und Parteizentralen geschrieben. In den vergangenen fünf Jahrzehnten sank der durchschnittliche Wähleranteil der Volksparteien Westeuropas von 65 auf 40 Prozent. Die Zahl der Parteien hat sich dagegen vermehrt. Fast in allen europäischen Ländern haben sich ökologische, rechts- oder linkspopulistische Parteien gebildet.

Man kann das als eine zeitgemäße Ausdehnung des Programmangebots deuten, das sich vermehrter Nachfrage bei mündigen Bürgern erfreut. Aber es gibt auch eine andere Sicht er Dinge. Die Volksparteien waren in den Nachkriegsdemokratien Europas die politischen Integrationsinstanzen par excellence. Gemeinsam mit Gewerkschaften, zuweilen auch den Kirchen, haben sie auch die unteren

Schichten in die Politik integriert. Verlieren sie weiter an politischer Integrationskraft, wird das erhebliche Rückwirkungen auf die soziale Kohäsion unserer Gesellschaften haben.

Im Zuge der Globalisierung werden Entscheidungen auf zentralen Politikfeldern wie der Geld-, Finanz- und Fiskalpolitik zunehmend außerhalb nationaler demokratischer Verfahren getroffen. Hinter dieser Verlagerung stehen deregulierte Märkte, globale Firmen, Großinvestoren, weltumspannende Banken, finanzstarke Lobbys und supranationale Organisationen und Regime. Mit dem österreichischen Ökonomen Friedrich August von Hayek (1899-1992) mag man darin den Sieg der überlegenen evolutionären Logik der Märkte über den zum Scheitern verurteilten Versuch erkennen, die Märkte politisch einzuhegen. Demokratisch ist das sicherlich nicht. Zudem hat der bewusste Rückzug der Politik aus dem internationalen Marktgeschehen spätestens seit dem Washington Consensus auch zur Finanzkrise von 2008 beigetragen und den Nimbus überlegener Marktlogik erheblich in Mitleidenschaft gezogen.

In der Finanz- und Eurokrise deklarieren Regierende bisweilen zentrale Entscheidungen wie die Bankrettung, Hilfspakete zur Rettung des Euro oder den Export deutscher Sparpolitik kurzerhand als alternativlos. Dies würde die These der Postdemokratie bestätigen: Die großen (finanz-)politischen Fragen werden von nicht legitimierte Finanzjongleuren in Großbanken und Hedgefonds entschieden, jedenfalls nicht in demokratischen Verfahren. Wäre die Alternativlosigkeit der Politik ihnen gegenüber tatsächlich die ganze Wahrheit, würde die Demokratie eine ihrer wichtigsten Legitimationsquellen verlieren, nämlich die demokratische Auseinandersetzung darüber, welches die besten Lösungen sind, die dem Gemeinwohl und damit den Bürgern dienen.

Alarmistische Krisenszenarien für die Zukunft der entwickelten Demokratien sind theoretisch wenig überzeugend und empirisch meist nicht begründet. Auch die postdemokratische Annahme, früher, in einem imaginierten Goldenen Zeitalter der Demokratie, sei es besser gewesen, ist kaum haltbar. Man frage nur, ob ein Afroamerikaner in den Vereinigten Staaten der fünfziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts, eine Schweizer Frau in den sechziger Jahren oder Homosexuelle in Deutschland und anderswo lieber in den siebziger Jahren gelebt hätten als heute, und die Annahme glorioser demokratischer Vergangenheit entpuppte sich rasch als Chimäre.

Richtig ist vielmehr, dass die entwickelten Demokratien unterschiedliche Trends durchziehen: Frauen haben mehr Rechte und Chancen als vor 40 Jahren, kulturelle und sexuelle Minderheiten sind besser geschützt, die Transparenz der Parteien, Parlamente und der politischen Klasse ist höher. Aber es verschieben sich die Legitimitätsachsen demokratischen Regierens. Die Hochzeit der politischen Parteien ist mit dem 20. Jahrhundert zu Ende gegangen, und Ersatz ist für das 21. Jahrhundert nicht in Sicht. Die undemokratischen Nebenwirkungen anonymisierter „Diskurse“ im Netz oder deliberationsarmer elektronischer Abstimmungen sind erheblich. Die Macht der Banken, Ratingagenturen und globalen Unternehmen ist immens gestiegen. Die Globalisierung der Märkte schränkt demokratische Spielräume ein. Supranationale Regime wie die EU und internationale Organisationen wie der Internationale Währungsfonds lassen sich weder nach dem Muster noch nach der Qualität von Nationalstaaten demokratisieren.

Was schon schmerzvoll in der Europäischen Union sichtbar wird, gilt aber umso mehr auf der globalen Ebene. Das Regieren jenseits des Nationalstaates wird nicht nur anders und komplexer, sondern auch weniger demokratisch sein.

Der Verfasser ist Direktor der Abteilung „Demokratie“ am Wissenschaftszentrum Berlin und lehrt Politikwissenschaft an der Humboldt-Universität der Bundeshauptstadt.

Victor Hugo, Fleck, um 1869, braune Tinte, laviert, auf beige Papier, Maison de Victor Hugo, Paris



Hirnforschung im Fünferpack

Hören Sie auf fünf Doppel-CDs mit über 10 Stunden Gesamt-Spieldauer die besten und anschaulichsten Beiträge aus der F.A.Z. und der F.A.S. über die Erforschung des menschlichen Gehirns.

Im Fünferpack bekommen Sie die Hörbücher zum **Sonderpreis von 84,50 €** und **sparen 15,- €** gegenüber dem Einzelkauf!

Diese Hörbücher können Sie auch einzeln zum Preis von je 19,90 € erwerben.

So können Sie bestellen:

- ▶ Telefon (069) 75 91-10 10*
- ▶ Telefax (069) 75 91-29 48
- ▶ E-Mail: faz-audio@faz.de
- ▶ Internet-Shop: www.faz-hoerbuch.de

Versandkosten 3,80 €, ab 50,- € Bestellwert versandkostenfrei.

* normaler Festnetzanschluss

Frankfurter Allgemeine Archiv