

Krisentheorien der Demokratie

Manfred G. Schmidt

Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg

5. Juni 2015

Steckt die Demokratie in einer schweren Krise? Ist sie womöglich kollapsgefährdet? Nein! So urteilt ein Teil der Fachleute. Sie können sich auf Befunde wie diese berufen: Die Demokratie habe ab einem mittleren Stand wirtschaftlicher Entwicklung eine nahezu 100-prozentige Überlebenswahrscheinlichkeit;¹ sie habe sich bislang als die beste aller Staatsformen profiliert² und erweise sich als zukunftsfähiger als jede andere Staatsform.³ Andere Beobachter sind pessimistischer – nicht nur die Demokratiegegner.⁴ Pessimistisch urteilen auch jene grundsätzlich demokratiefreundlichen Analytiker, die meinen, die Volksherrschaft sei in bestandsgefährdende Probleme verstrickt. Ihre Lehren – im Folgenden als Krisentheorien der Demokratie bezeichnet – eint die Auffassung, die Demokratie sei an einem Höhe- oder Wendepunkt einer gefährlichen Entwicklung angelangt: Sie laboriere an schwer wiegenden Funktionsstörungen, die sich in einer latenten Krise niederschlugen oder die Demokratien an den Rand des Zusammenbruchs führten oder kollabieren ließen.

Krisentheorien der Demokratie sind nichts Neues. Sie begleiten die Volksherrschaft seit ihrer Geburtsstunde.⁵ Das wird im nächsten Abschnitt anhand von Platons Demokratiekritik in Erinnerung gerufen. Im Mittelpunkt des vorliegenden Essays stehen sodann Theorien, denen zufolge die modernen Demokratien⁶ in einer latenten

¹ Adam Przeworski/Michael E. Alvarez/José Antonio Cheibub/Fernando Limongi, *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge 2000.

² Morton Halperin/Joe Siegele, Joe/ Michael M. Weinstein, *The Democracy Advantage. How Democracy Promotes Prosperity and Peace*, 2. Aufl., London 2010, passim.

³ Otfried Höffe, *Ist die Demokratie zukunftsfähig?* München 2009.

⁴ Joseph V. Femia, *Against the Masses. Varieties of Anti-Democratic Thought Since the French Revolution*, Oxford 2001.

⁵ Dante Germino, *Critiques of Democracy*, in: Seymour Martin Lipset (Hrsg.), *The Encyclopedia of Democracy*, Bd. 1, London 1995, 319-327.

⁶ Operationell definiert als die Gesamtheit der Staaten, die auf den von 1 bis 7 kodierten Political Rights- und Civil Liberties-Skalen von Freedom House seit dem ersten Berichtsjahr von Freedom House (1972) – oder seit dem Beginn ihrer Demokratisierung, sofern diese nach 1972 erfolgte – durch-

oder manifesten Krise stecken. Diese Theorien werden im Folgenden porträtiert und daraufhin überprüft, inwiefern sie die Verfassungswirklichkeit der modernen Demokratien zutreffend diagnostizieren.

Zur Sprache kommen fünf besonders wichtige sozialwissenschaftliche Krisendiagnosen:

Der ersten Diagnose zufolge steckt die Demokratie immer in der Krise. Eine zweite Beurteilung verortet die Hauptursache der Demokratiekrise in extern verursachter Ohnmacht: Ihr Entscheidungsfeld sei auf ein schmales Band zusammengeschnürt. Eine endogene Krise markiert die dritte Theorie: Ihr zufolge ist die selbstverschuldete Überlastung der Demokratie die Ursache. Eine Kombination aus exogen und endogen bedingten Entwicklungen kennzeichnet die vierte Krisentheorie. Ihrer Hauptthese zufolge hat sich die Volksherrschaft in eine „Fassadendemokratie“ zurückentwickelt. Eine Krise schließlich wegen schwerster angebots- oder nachfrageseitiger Mängel ist die fünfte und letzte von den hier porträtierten Theorien.

I. Diagnosen der Demokratiekrise

1.1 Die Demokratie als Regime der Dauerkrise

Zu den kritischen Theorien der Volksherrschaft gehört die Lehre, dass die Demokratie in einer Dauerkrise stecke. Im neueren Schrifttum findet sich in Runcimans *A History of Democracy in Crisis from World War I to the Present*⁷ ein Beispiel. Runciman sieht die Demokratie als eine Staatsverfassung, die sich bislang von einer kritischen Episode zur nächsten durchgewurstelt hat, aber dem letztlich selbstzerstörerischen Irrglauben anhängt, sie könne sich durch alle Krisen durchlaviern. Viel härter wird über die Demokratie geurteilt, wenn sie weniger als Staatsverfassung gedeutet wird, sondern als ein „kulturelles Desaster“, das im Moralzerfall ende.⁸ Die Urform der umfassenden Krisentheorie findet sich in der Verfallsgeschichte, die Platons *Der Staat* der Demokratie im antiken Griechenland bescheinigt. Schwerste Mängel verunstalten Platon zufolge die Machtausübung des Demos: Die Demokratie verkörpert nicht nur eine verantwortungslose „Niemandsherrschaft“, sondern auch eine Staatsverfassung der rein quantitativen Gleichheit – ohne Sachverstand, Bildung, Herkunft, Vermögen oder persönliche Leistung zu würdigen. Nicht minder frevelhaft ist ihr

gehend die Werte 1, 2 oder 3 erreichte. Vgl. Freedom House, *Freedom in the World 2015*, Washington, D.C./New York 2015 und die bis 1972 zurückreichenden jährlichen Berichte von Freedom House.

⁷ David Runciman, *The Confidence Trap: A History of Democracy in Crisis from World War I to the Present*, Princeton 2013.

⁸ Die Formulierung „kulturelles Desaster“ (im Original „cultural desaster“) stammt von Germino, *Critiques of democracy*, S. 324, der vor allem den von Nietzsche inspirierten kulturkritischen Blickwinkel auf die moderne Demokratie im Visier hat, insbesondere den von José Ortega y Gasset, *Der Aufstand der Masse*, Stuttgart 1931 (spanische Erstausgabe 1929).

ungezügelttes Freiheitsstreben. Es untergräbt alle Autorität: die der irdischen Gesetze, die der Götter und die in der Natur der Dinge liegende.⁹ An der unbeschränkten Freiheit, die in Athen herrscht, haben sich selbst die Tiere angesteckt, so karikiert Platon das Freiheitsversprechen der Demokratie: Niemand, der es nicht selbst erlebt hat, werde glauben, „wie viel freier und frecher sie hier sind als anderwärts“. Die Pferde und Esel beispielsweise sind „daran gewöhnt, frei und stolz daherzuschreiten und jeden, der ihnen auf der Straße begegnet, anzurennen, wenn er nicht ausweicht“¹⁰.

Voller Unordnung sind auch die Beschlüsse des Demos. Spektakuläre Fehlentscheidungen gehen auf sein Konto. Hat nicht die große Mehrheit der Stimmbürger die „Selbsterfleischung“¹¹ Athens im Peloponnesischen Krieg zu verantworten? Und hat nicht Athens Demos drakonische Strafen gegen seine Kritiker verhängt und Sokrates, Platons Lehrer, hingerichtet? Zudem ist der Demokratie ihre Vergänglichkeit auf die Stirn geschrieben: Sie ist Teil eines Verfallvorgangs – bahnt sie doch unaufhaltsam einem noch schlechteren Regime den Weg: der Tyrannis.

Platons Krisendiagnose war in erzieherischer Absicht geschrieben, stützte sich auf eine Gerechtigkeits- und Tugendlehre und wertete die Philosophenherrschaft als die beste aller denkbaren Staatsformen. Platons Kritik der Demokratie zielt nicht nur auf die Staatsverfassung, sondern auch auf die Lebenswelt der Bürger: Die Demokratie stuft Platons *Der Staat* als eine Verfassung des Staats- und des Seelenzerfalls ein. Der Unordnung der demokratischen Staatsverfassung entspricht der deformierte Staatsbürger: Es ist der halt-, ziel- und verantwortungslose „demokratische Mann“¹². Dieser lässt sich nur von seinen Launen und Trieben leiten und ist ebenso unberechenbar wie das Los, das in der extremen Spielart der Demokratie die Wahl der meisten „Staatsmänner“¹³ bestimmt.

Die Demokratie als Idee und Verfassungswirklichkeit weicht somit viel zu weit von den Normen des guten Gemeinwesens ab, insbesondere von den Tugenden, die von der politischen Führung eines Landes verlangt werden ebenso wie von seinen Bürgern: Besonnenheit, Gerechtigkeit, Tapferkeit und Gerechtigkeit. Doch davon ist in der Demokratie nichts in Sicht.¹⁴

⁹ Platon, *Der Staat. Über das Gerechte*, Hamburg 1989, S. 340.

¹⁰ Platon, *Der Staat* (wie Anm. 9), S. 339 f.

¹¹ Kurt Hildebrandt, Einleitung, in: Platon, *Der Staat*, Stuttgart 1973, S. VII-XXXIX, Zitat S. XI.

¹² Platon, *Der Staat* (wie Anm. 9), S. 330-337, Zitat S. 337.

¹³ Platon, *Der Staat* (wie Anm. 9), S. 329.

¹⁴ Die fundamentale Kritik an der extremen Demokratie hat die aristotelische Demokratietheorie mit Platons Demokratiekritik gemein (Aristoteles, *Politik*, Hamburg 1990). Allerdings wird die Demokratie bei Aristoteles in dem Maße milder beurteilt, je stärker in ihr die Gesetzesherrschaft zum Zuge kommt.

1.2 „Krise der Demokratie“, weil nichts mehr zu entscheiden ist

Einer zweiten Krisendiagnose zufolge kann die Demokratie wesentliche Funktionsvoraussetzungen nicht länger erfüllen. Demokratie setzt Wahlmöglichkeiten voraus: Diese erfordern einen nennenswerten Entscheidungsspielraum für die politische Gestaltung sowie Bewerber um politische Ämter, die diesen Spielraum durch spürbar unterschiedliche Angebote nutzen. Doch diese Voraussetzungen werden nicht erfüllt, weil es nichts Substantielles mehr zu entscheiden gebe. Ohnmacht der Demokratie aufgrund übermächtiger Gegenkräfte, so lautet die Diagnose in diesem Fall. Welche Gegenkräfte im Einzelnen genannt werden, ist je nach Theorie verschieden. Man könnte im Anschluss an Max Weber den Vormarsch der Bürokratie in Staat, Gesellschaft und Wirtschaft nennen¹⁵ oder unter Berufung auf Luhmanns Theorie selbstreferentieller Systeme argumentieren, dass die Politik keine nennenswerten Steuerungschancen mehr habe.¹⁶ Einflussreich wurden in der Krisentheorie der Demokratie aber auch wirtschaftssoziologische, meist auf die Marx'sche Kapitalismustheorie gestützte Beiträge. Ihnen zufolge liegt die entscheidende Schranke für das demokratische Regieren im Primat der kapitalistischen Ökonomie. In diesem Kontext ist der Staat nicht der Agent des Gemeinwohls, sondern, so könnte man mit Marx zuspitzen, der geschäftsführende Ausschuss der gemeinschaftlichen Interessen der kapitalistischen Wirtschaft, der jenseits dieser Funktion keinen nennenswerten Spielraum für politische Gestaltung hat.¹⁷

Mit ökonomisch bedingten Handlungsgrenzen argumentiert auch eine weitere Spielart der Krisentheorie: Ihr zufolge schwinden die nationalstaatlichen Handlungsspielräume infolge von Globalisierung und Denationalisierung im Allgemeinen und Anpassung an Vorgaben internationaler Finanzmärkte im Besonderen.¹⁸ Globalisierung und Denationalisierung verringerten die Souveränität der Nationalstaaten, ohne dass auf transnationaler Ebene die Demokratieeinschränkung auf nationaler Ebene ausgeglichen werde. Ferner reiche die Macht der internationalen Finanzmärkte so weit, dass diese wie ein „Zweiter Souverän“¹⁹ über das Wohl und Wehe von Staaten mit

¹⁵ Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1976 (E.A. 1922).

¹⁶ Vgl. Niklas Luhmann, *Die Wirtschaft der Gesellschaft*, Frankfurt a.M. 1988.

¹⁷ Karl Marx, Friedrich Engels, *Staatstheorie*, hg. v. Eike Hennig u.a., Frankfurt a.M. u.a. 1974.

¹⁸ Wolfgang Streeck, *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Frankfurt a.M. 2013. Zu den Begriffen „Denationalisierung“ und „Globalisierung“ Michael Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaats. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, 2. Aufl., Frankfurt a.M. 2005.

¹⁹ Jens Beckert/Wolfgang Streeck, *Die Fiskalkrise und die Einheit Europas*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* Heft 4/2012, S. 7-17, hier S. 10.

hohen Staatsschulden und hohem Refinanzierungsbedarf entschieden – so wird die Diagnose der Globalisierung und der Denationalisierung vor allem seit der weltweiten Finanzmarktkrise von 2007 und den nachfolgenden Jahren ergänzt.

1.3 „Extrinsische und intrinsische Bedrohungen der Demokratie“

Eine dritte Krisendiagnose verortet bestandsgefährdende Funktionsstörungen nicht in exogenen, sondern in endogenen Vorgängen: Die Demokratie neige zur Selbstüberlastung. Ihre Selbstüberlastung basiere – erstens – auf der Spannung zwischen der politischen Gleichheit aller Staatsbürger und der sozioökonomischen Ungleichheit zwischen ihnen. Das ist die Gegenthese zu Tocquevilles These vom Vormarsch der „égalité des conditions“, der Gleichheit, als Hauptkennzeichen der Demokratie.²⁰ In Wirklichkeit gehe aber die „égalité des conditions“ mit demokratiegefährdend scharfen sozioökonomischen Spaltungen einher. Mehr noch: Der Gegensatz von Gleichheit und Ungleichheit wirke wie ein in die Sozialintegration eingebauter Sprengsatz!

Zur selbsterzeugten Überlastung der Demokratie tragen – zweitens – „extrinsische“ und „intrinsische Bedrohungen“²¹ bei. „Extrinsische_Bedrohung“ sind insbesondere internationale Turbulenzen wie weltweite Inflationswellen oder globale Finanzmarktkrisen, die schwere Verteilungskonflikte zwischen Staaten und in Staaten nach sich ziehen.²² „Intrinsische Bedrohungen“ hingegen sind Störungen, die vom demokratischen Prozess selbst erzeugt werden, wie die Erosion traditioneller Mittel der sozialen Kontrolle, die Entlegitimierung politischer Autorität oder die nachfrageseitige Überlastung des Staates: Der Parteienwettbewerb um Wählerstimmen, die Nutzung der Staatstätigkeit für Zwecke der Stimmeneinwerbung und des Machterhalts und die wechselseitige Überbietung von Regierungs- und Oppositionsversprechungen führten in die „Revolution der steigenden Erwartungen“²³. Zudem suchten die Wähler ihr Heil nicht länger bei den Göttern oder beim Markt, sondern beim Staat.²⁴ Doch damit überstiegen ihre Erwartungen das Maß, das die Politik bewältigen könne.

²⁰ Alexis de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, hg. u. eingel. von François Furet, 2 Bde., Paris 1981 (E.A. 1835/1840), S. 57.

²¹ Michel Crozier/Samuel P. Huntington/Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy*, New York 1975, S. 8.

²² Crozier/Huntington/Watanuki, *Crisis* (wie Anm. 21), S. 8.

²³ Daniel Bell, *Die kulturellen Widersprüche des Kapitalismus*, Frankfurt a.M. 1991, S. 32.

²⁴ „Once upon a time, then, man looked to God to order the world. Then he looked to the market. Now he looks to government“ (Anthony King, *Overload: Problems of Governing in the 1970s*, in: *Political Studies* 23 (1975), 2, S. 284-296, Zitat S. 288).

Im Ergebnis entstehe, Crozier et al. (1975) zufolge, eine anomische Demokratie. In ihr verhindere der demokratische Prozess jegliche Kooperation. Das Ergebnis sei verhängnisvoll: eskalierende Verteilungskonflikte, zerrüttete öffentliche Finanzen und am Ende gar Unregierbarkeit.

1.4 Rückentwicklung der Demokratie zur „Fassadendemokratie“

Rückentwicklung zu einer Art „Fassadendemokratie“ diagnostiziert eine vierte Variante der Krisentheorie.²⁵ Diese Lehre hat viele Wegbereiter. Zu ihnen gehört J. Agnoli und P. Brückners „Transformation der Demokratie“²⁶. Der Transformationsthese zufolge haben sich die Demokratien zu vor- oder antidemokratischen Formen rückentwickelt. Nicht Evolution kennzeichne ihre Verfassungswirklichkeit, sondern Involution zu „einem autoritären Staat rechtsstaatlichen Typs“. Die Involution umschließe die Rückbildung der politischen Parteien, insbesondere der Volksparteien, zu einer an Otto Kirchheimers Allerweltpartei²⁷ erinnernden „pluralen Fassung einer Einheitspartei – plural in der Methode des Herrschens, einheitlich als Träger der staatlichen Herrschaft gegenüber der Bevölkerung“ und als Organisator manipulativ hergestellten sozialen Friedens.²⁸

Die Rückentwicklung der Demokratie behauptet auch die Theorie der „Postdemokratie“²⁹. Deren einflussreichste Variante stammt von dem britischen Wirtschaftssoziologen Colin Crouch.³⁰ Mit „Postdemokratie“ meint Crouch ein Gemeinwesen, dessen institutionelle Fassade nach wie vor intakt ist. Wahlen werden abgehalten und können nach wie vor zur Abwahl von Regierungen führen. Doch die Wahlen sind zum „reinen Spektakel“ verkommen, „bei dem die Bürger nur noch Objekte von Wahlkampfinszenierungen sind und bei dem man nur über eine Reihe von Problemen diskutiert, die die Experten zuvor ausgewählt haben“. Die Wähler spielen nur noch eine „passive, schweigende, ja sogar apathische Rolle, sie reagieren nur auf die Signale, die man ihnen gibt“. Entmachtung des Demos, teils selbst verschuldet, teils von außen kommend, lautet die Botschaft. Zudem wird Politik „hinter verschlosse-

²⁵ Streeck (wie Anm. 18), S. 241. Streeck zitiert Peter Bofinger u.a., Einspruch gegen die Fassadendemokratie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3. August 2012, S. 33.

²⁶ Johannes Agnoli/Peter Brückner, Die Transformation der Demokratie, Frankfurt a.M. 1968.

²⁷ Otto Kirchheimer, Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: Politische Vierteljahresschrift 6 (1965), 1, 20-41.

²⁸ Agnoli/Brückner, Transformation (wie Anm. 26), S. 40.

²⁹ Claudia Ritzi, Die Postdemokratisierung der Öffentlichkeit. Kritik zeitgenössischer Demokratie – theoretische Grundlagen und analytische Perspektiven, Wiesbaden 2014.

³⁰ Colin Crouch, Postdemokratie, Frankfurt a.M. 2008 [ital. 2003, engl. 2004].

nen Türen“ gemacht, und in ihr herrschen die „gewählten Regierungen und Eliten, die vor allem die Interessen der Wirtschaft vertreten“³¹. Mit dem „Niedergang der Demokratie“ wird die Politik „wieder zu einer Angelegenheit geschlossener Eliten (...) – so wie es in vordemokratischen Zeiten der Fall war“³².

Die Lehre von der Postdemokratie ist eine „Es war einmal und ist nicht mehr“-Erzählung. Wie alle Erzählungen dieses Typs kennt auch sie ein Goldenes Zeitalter, in dem alles besser war. Dieses Zeitalter lag laut Crouch „kurz vor dem Zweiten Weltkrieg in Nordamerika und Skandinavien; kurz danach in einer Reihe anderer Länder“³³.

1.5 Krise der Demokratie aufgrund schwerer angebots- und nachfrageseitiger Mängel

Eine Krise aufgrund schwerer angebots- und nachfrageseitiger Mängel ist die letzte der hier porträtierten Krisentheorien der Demokratie. Als Krisenzeichen werten die Vertreter dieser Theorie vor allem die tendenziell sinkende Wahlbeteiligung im Allgemeinen und die überproportional abnehmende Wahlbeteiligung der Unterschicht im Besonderen. Als Krisenzeichen gelten dieser Sichtweise zufolge auch die sozial selektive Repräsentation, insbesondere die „Dominanz der Höhergebildeten“³⁴ in den Parlamenten. Nicht minder kritisch eingestuft werden das relativ geringe Vertrauen in zentrale Organisationen und Akteure der demokratischen Politik (wie Parteien und Parlamente) einerseits und die hohe Wertschätzung expertokratischer Institutionen wie der Verfassungsgerichtsbarkeit andererseits.³⁵ Überdies laborieren etliche Demokratien an einem hohen Anteil an „unzufriedenen Demokraten“. „Unzufriedene Demokraten“ sind Bürger, die im Grundsatz die Demokratie befürworten, jedoch mit der Art und Weise, wie die Demokratie in ihrem Land funktioniert, überhaupt nicht zufrieden oder nicht sehr zufrieden sind.³⁶ Sehr hoch ist allein der

³¹ Alle Zitate aus Crouch, Postdemokratie (wie Anm. 30), S. 10.

³² Crouch, Postdemokratie (wie Anm. 30), S. 133.

³³ Crouch, Postdemokratie (wie Anm. 30), S. 14.

³⁴ Arnim Schäfer, Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, Frankfurt a.M./New York 2015, S. 167.

³⁵ Russell J. Dalton, Citizen Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies, 4. Aufl., Washington D.C. 2005; Michael Zürn, Perspektiven des demokratischen Regierens und die Rolle der Politikwissenschaft im 21. Jahrhundert, in: Politische Vierteljahresschrift 52 (2011), 3, S. 603-635.

³⁶ European Commission, Standard Eurobarometer 82. Autumn 2013. Tables of Results (eb82_anx_en.pdf), S. 100. In etlichen Untersuchungen wird zum Anteil der Befragten, die mit der Funktionsweise der Demokratie „überhaupt nicht zufrieden“ sind, der Anteil hinzugefügt, der „nicht

Anteil der mit der Funktionsweise überhaupt nicht zufriedenen Befragten mittlerweile vor allem in Südeuropa und in Osteuropa – allen voran in Bulgarien (46 Prozent), Griechenland und Spanien (jeweils 45 Prozent) (Datenstand 2014). Eine große Mehrheit zufriedener oder einigermaßen zufriedener Demokraten und ein kleiner Anteil unzufriedener Demokraten kennzeichnen demgegenüber vor allem die nord-europäischen Länder, die Benelux-Staaten und Deutschland.³⁷

II. Würdigung der Krisentheorien der Demokratien

Die Krisentheorien der Demokratie verkünden aufwühlende Botschaften. Sollten sie zutreffen, bliebe vom Demokratievorzug gegenüber den Autokratien nicht mehr viel übrig. Und wenn sie zuträfen, wäre der Zusammenbruch der Demokratie in etlichen Staaten wohl nur noch eine Frage der Zeit.

Doch nicht alles an den Krisentheorien der Demokratie ist hieb- und stichfest.³⁸ Was eine Krise ist und wie sie identifiziert werden kann, bleibt oftmals unklar. Etliche Beobachter deuten Herausforderungen der Demokratie schon als bestandsgefährdende Störungen. Unklar ist meist auch der Krisentyp. Handelt es sich um eine manifeste oder eine latente Krise, um den Kollaps eines Regimes oder nur um Dauerhängepartien? Oder verbirgt sich am Ende nur die Lust am Krisenkitzel oder einfach nur besserwisserisches Nörgeln hinter der Diagnose? Oft bleibt das implizite Gegen- oder Referenzmodell der Demokratiekritik diffus: Sind es Autokratien oder Technokratien? Oder handelt es sich um idealisierte Maximalvorstellungen von einer lupenreinen, beim Input und Output gleichermaßen makellosen Demokratie? Ferner lassen viele Krisendiagnosen den Gegenstandsbereich, den Untersuchungszeitraum und die Verallgemeinerbarkeit ihrer Befunde im Ungefähren: Für welche Länder und welche Zeiträume sollen sie gelten? Und inwiefern spielen länderspezifische Unterschiede und Unterschiede je nach Demokratietypus eine Rolle? Davon ist in den Krisentheorien wenig zu lesen. Somit bleiben diese Theorien auch Antworten auf naheliegende Fragen wie diese schuldig: Sind „Konsensusdemokratien“ womöglich bes-

sehr zufrieden“ ist, vgl. Dieter Fuchs/Edeltraud Roller, Einstellungen zu Demokratie und Sozialstaat, in: Statistisches Bundesamt (Destatis) u.a. (Hrsg.), Datenreport 2013. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2013, S. 370-376; European Commission, Standard Eurobarometer 79, Spring 2013. Public Opinion in the European Union. Report, Brüssel 2013. Dieser Messlatte zufolge zählten im Herbst 2014 in Griechenland 81 Prozent der Befragten zu den „unzufriedenen Demokraten“ und in Spanien sowie in Bulgarien 76 Prozent.

³⁷ European Commission, Eurobarometer 79 (wie Anm. 36), S. 71, 72, 75, European Commission, Eurobarometer 82 (wie Anm. 36), S. 100.

³⁸ Vgl. Wolfgang Merkel (Hrsg.), Demokratie und Krise, Wiesbaden 2015.

ser gegen Krisen geschützt als Mehrheitsdemokratien³⁹. Und sind vielleicht intakte Demokratien weniger krisenanfällig als die defekten Demokratien?

Wer an Theorien Zuspitzungen schätzt, Dramatisierungen goutiert, wen Verfallserzählungen faszinieren und wer sich an aufwühlenden Klagen delectiert, wird bei vielen Krisentheorien der Demokratie fündig. Und wer in der Demokratie vor allem das jakobinische Moment sucht, wie so mancher Postdemokratie-Theoretiker, wird ebenfalls mehr zur Diagnose einer entleerten Demokratie neigen als andere. Die Krisentheorien der Demokratie werden auch jene schätzen, die von den zwei Erzählungen der Demokratie – der „Erfolgsstory“ und der von „Pessimismus und Furcht“⁴⁰ geprägten Geschichte – die Letztere bevorzugen. Wer allerdings beide Erzählungen ernst nimmt und Theorien vor allem nach ihrer empirisch-analytischen Qualität bewertet, wird Fragezeichen hinter etliche Diagnosen der Krisentheoretiker setzen.

Eine Schwäche der Krisentheorien der Demokratie ist allein schon darin zu sehen, dass sie nahezu ausschließlich die von „Pessimismus und Furcht“ geprägte Erzählung berücksichtigen und alles ihr Entgegenstehende weitgehend ausklammern: die Erfolge der Demokratie und die Großwetterlagen, die für die Demokratie günstig sind, allen voran die Ausbreitung von Selbstentfaltungswerten⁴¹ oder die Demokratisierungswellen im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts.⁴²

Eine weitere Schwäche der Krisentheorien liegt darin, dass sie die Persistenz und Stabilität von Demokratien offenkundig unterschätzen. Immerhin haben seit Mitte des 20. Jahrhunderts alle wirtschaftlich entwickelten Demokratien überlebt, viele von ihnen in recht ansehnlicher Form.⁴³ Gewiss: Zusammenbrüche der Demokratie gab es nicht nur in der Zwischenkriegszeit, sondern auch nach 1950. Aber nach 1950 waren es nicht allzu viele – 13 an der Zahl. Noch wichtiger ist dieser Befund: Die Demokratie brach vor allem in Länder mit niedrigem bis mittlerem Volkseinkommen und anderen ungünstigen Funktionsvoraussetzungen zusammen.⁴⁴

³⁹ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2. Aufl., New Haven/London 2012.

⁴⁰ Runciman, *A History of Democracy* (wie Anm. 7), S. XI, Übersetzung des Verfassers.

⁴¹ Ronald Inglehart/Christian Welzel, *Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge 2005; Christian Welzel, *Freedom Rising. Human Empowerment and the Quest for Emancipation*, New York/Cambridge 2013.

⁴² Wolfgang Merkel, *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, 2. Aufl., Wiesbaden; Steven Levitsky/Lucan Way, *The Myth of Democratic Recession*, in: *Journal of Democracy* 26 (2015), 1, 45-58.

⁴³ Lijphart, *Democracy* (wie Anm. 39).

⁴⁴ Als Zusammenbruch der Demokratie werden im folgenden jene Länder gezählt, für die die Daten des Polity IV-Datensatz und die Political Rights- und Civil Liberties-Skalen von Freedom House über-

Die Demokratien in Ländern mit relativ hohem ökonomischen Entwicklungsstand hingegen brachen nicht zusammen. Dieser Befund stützt eine These, die Przeworski et al. im Anschluss an die von S.M. Lipset begründete Lehre von den ökonomischen Funktionsvoraussetzungen der Demokratie⁴⁵ entwickelt haben: Ab einem bestimmten Stand wirtschaftlicher Entwicklung – Przeworski und Mitarbeiter schätzten ihn auf rund 4.000 US Dollar pro Kopf in Preisen von 1990 – überleben die Demokratien mit großer Wahrscheinlichkeit: „democracy is almost certain to survive in countries with per capita incomes above \$4,000“.⁴⁶ Und: „...the probability, that once established, a democracy will survive increases steeply and monotonically as per capita incomes get larger“⁴⁷.

Allein schon die Tatsache, dass Demokratien selten und vor allem in wirtschaftlich schwächeren Ländern zusammenbrechen, nährt den Verdacht, dass die Krisentheorien entweder die Krisensymptome übertreiben oder ihre Krisendiagnosen vorschnell auf alle Demokratien verallgemeinern. Dieser Verdacht erhärtet sich selbst bei einer nur cursorischen Überprüfung der Krisentheorien der Demokratie. Zu bei-

einstimmend einen Wandel von der Demokratie zur Nichtdemokratie anzeigen - gemessen an einer Veränderung des Polity-Indikators des Polity IV-Datensatz von mindestens 6 auf einen Wert unter 6 und gemessen an Political Rights- und Civil Liberties-Werten, die über den 3 ansteigen. Datenbasis: Monty G. Marshall /Ted Robert Gurr /Keith Jagers, POLITY™ IV PROJECT. Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2012. Dataset Users' Manual, Colorado State University 2014 (p4manualv2012.pdf); Freedom House, The Freedom House Survey 2015, Washington, D.C./New York 2015 und die Freedom House Jahresberichte ab 1972: Argentinien stand von 1976 bis 1982 unter Militärherrschaft, Brasilien wurde von 1961 bis 1983 autoritär regiert, Chiles Demokratie wurde 1973 gestürzt und fasste erst nach 1990 wieder Fuß, Gambia ist seit 1994 und Ghana von 1982 bis 1996 nicht als Demokratie klassifiziert worden, Griechenlands Demokratie wurde von 1967 bis 1973 von einer Militärherrschaft unterbrochen, Lesotho war von 1970 bis 2002 und Peru von 1989 bis 2000 nicht mehr demokratisch regiert. Nigerias Demokratieexperiment ging 1966 zu Bruch, Sri Lanka schwankt seit 1989 zwischen Demokratie und Nichtdemokratie, und in Thailand trat 2006 und 2014 ein Militärregime an die Stelle einer zwischen defekten Demokratie und elektoralen Autokratie hin- und herpendelnden Staatsverfassung. Uruguay war von 1971 bis 1984 keine Demokratie, und Venezuela nahm ab 1990 allmählich Züge einer elektoralen Autokratie an.

⁴⁵ Seymour Martin Lipset, Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy, in: American Political Science Review 53 (1959), S. 69-105; Seymour Martin Lipset, The Social Requisites of Democracy Revisited, in: American Sociological Review 59 (1994), S. 1-22.

⁴⁶ Przeworski et al., Democracy (wie Anm. 1), S. 273. Keine Regel ohne Ausnahme: Von den zuvor erwähnten Demokratiezusammenbrüchen waren insbesondere Argentinien 1976, Thailand 2006 und 2014 und Venezuela ab 1990 abweichende Fälle, weil ihr Entwicklungsstand laut den Schätzungen von Angus Maddison deutlich über der von Przeworski et al. genannten Schwelle lag, vgl. Angus Maddison, The World Economy: Historical Statistics, Paris 2003, S. 144 und 185. Zu Thailands ökonomischem Entwicklungsstand, den Maddison nur bis 2001 erfasst, siehe unter anderem Der neue Fischer Weltalmanach 2015, Frankfurt a.M. 2015, S. 531 sowie frühere Ausgaben dieses jährlich erscheinenden Almanachs.

⁴⁷ Przeworski et al., Democracy (wie Anm. 1), S. 273.

nahe allen Krisendiagnosen gibt es widerstreitende Befunde und Gegenthesen wie beispielsweise Norris (2011)⁴⁸ und Merkel (2015)⁴⁹ zeigen.

Einige Beispiele:

Sind Demokratien zum Untergang verdammt? Die Gegenthese zu der von Platon erstmals ausbuchstabierte Lehre lautet, dass die meisten Demokratien überleben.

Widerspruch erntet auch die These, wonach die modernen Demokratien aufgrund übermächtiger Gegenkräfte keine nennenswerte Gestaltungskraft hätten. Gegen diese These sprechen vor allem die Befunde der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung.⁵⁰ Diese weisen auf – je nach Land und Periode unterschiedliche, aber hinreichend große – Handlungsspielräume der Politik hin.⁵¹ Auch zeigt die Staatstätigkeitsforschung, dass die verschiedenen Spielarten der Demokratie jeweils unterschiedliche Politikprofile aufweisen: Die einen favorisieren beispielsweise mehr Staat, die anderen sind für mehr Markt.⁵²

Kritik müssen auch die Theorien der Globalisierung und der Denationalisierung einstecken: Sie überschätzen die demokratieeinschränkende Wirkung der von ihnen beschriebenen Prozesse. Umgekehrt unterschätzen diese Theorien die nationalstaatlichen Institutionen, die darüber mitentscheiden, inwieweit Prozesse der Globalisierung und Denationalisierung auf die Nationalstaaten durchschlagen.⁵³

Umstritten ist auch die These der Selbstüberlastung der Demokratie. Die Gegenthese lautet: Staatsüberlastung der besonders kritischen Art kann vorkommen. Davon zeugen beispielsweise Argentiniens Finanzkrise in den 1990er Jahren und die an den Staatsbankrott grenzenden Refinanzierungs- und Leistungsbilanzkrisen in Griechenland seit 2010. Doch demokratiebedingte Staatsüberlastung findet keineswegs überall statt. Und von der vorhergesagten „Unregierbarkeit“ blieben die etablierten Demo-

⁴⁸ Pippa Norris, *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*, Cambridge 2011.

⁴⁹ Merkel, *Demokratie und Krise* (wie Anm. 38).

⁵⁰ Vgl. für andere Francis G. Castles/Stephan Leibfried/Jane Lewis/Herbert Obinger/Christopher Pierson (Hrsg.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford 2010; Manfred G. Schmidt/Tobias Ostheim/Nico A. Siegel /Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*, Wiesbaden 2007.

⁵¹ Für den Stand bis Anfang der 1980er Jahre: Manfred G. Schmidt, *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich*, Frankfurt a.M./New York 1982; für die nachfolgenden Perioden unter anderen: Castles et al. (Hg.), *Welfare State* (wie Anm. 50).

⁵² Peter A. Hall /David Soskice (Hrsg.), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford 2001; Lijphart, *Democracies* (wie Anm. 39).

⁵³ Vgl. Andreas Busch, *Banking Regulation and Globalization*, Oxford 2009.

kratien verschont. Das schließt „Grenzen des Regierens“⁵⁴ ebenso wenig aus wie Tendenzen der Technokratisierung politischer Entscheidungen.⁵⁵ Doch „Grenzen des Regierens“ und „Technokratisierung“ sind nicht zwangsläufig systembedrohende Funktionsstörungen.

Hinterfragt wird auch die These, die Demokratie sei zur Fassadendemokratie degeneriert. Überzeugende Belege für diese These finden sich nur im Kreis hochgradig defekter Demokratien.⁵⁶ Fragen wirft zudem die Behauptung auf, das Goldene Zeitalter der Demokratie sei auf die Zeit kurz vor und kurz nach dem 2. Weltkrieg zu datieren. Doch damals waren die Zahl der Demokratien und ihr Anteil an allen Staaten im Vergleich zur Gegenwart relativ klein, und ihr Zustand war erheblich mangelbehafteter als in den meisten demokratischen Staaten von heute.⁵⁷

Gegen die These angebots- und nachfrageseitiger Strukturängel, der fünften Krisendiagnose, sind ebenfalls Einwände angebracht: Wie die bislang umfassendste und sorgfältigste Überprüfung der Krisentheorien der Demokratie nachweist,⁵⁸ laborieren viele Demokratien tatsächlich an beträchtlichen Schief lagen: Das bezeugen die vielerorts abnehmende Wahlbeteiligung, das relativ geringe Vertrauen in Parlament und Parteien und der hohe Anteil von Bürgern, die mit der Funktionsweise der Demokratie in ihrem Land überhaupt nicht zufrieden sind. Doch etliche der als Krisensymptome bezeichneten Vorgänge wie die durch ökonomische Prozesse begrenzten Spielräume der Parlamente und der Parteien,⁵⁹ sind Herausforderungen der Demokratie, aber nicht bestandsgefährdenden Störungen. Und auch potentielle oder aktuelle Pathologien von Demokratien sind keineswegs zwangsläufig tödlich.⁶⁰

⁵⁴ Franz Lehner, *Grenzen des Regierens*, Kronberg, Ts. 1979.

⁵⁵ Yannis Papadopoulos, *Democracy in Crisis? Politics, Governance and Policy*, Basingstoke 2013.

⁵⁶ Vgl. Wolfgang Merkel/Hans-Jürgen Puhle/Aurel Croissant/Claudia Eicher/Peter Thiery, *Defekte Demokratie*. Bd. 1: Theorie, Opladen 2003; Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Transformation Index BTI 2014. Political Management in International Comparison*, Gütersloh 2014, S. 18, 25.

⁵⁷ Vgl. nur Robert A. Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven/London 1971, insbesondere S. 246-248, Gabriel A. Almond/Sydney Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Boston 1963 und die Daten des Polity IV-Projektes, die beispielsweise für 1950 und 1960 nur 24 bis 34 Demokratien (im Sinne von Werten auf der Polity-Scala von mindestens +6) nachweisen, was einem Anteil an allen Staaten von 30 bzw. 31 Prozent entsprach. 2013 hingegen belief sich die Zahl der Demokratien – gemessen an dieser Messlatte – auf 94, was 56 Prozent aller Staaten entspricht. Berechnungsbasis: Marshall/Gurr /Jaggers, *POLITY™ IV PROJECT* (wie Anm. 44).

⁵⁹ Papadopoulos, *Crisis?* (wie Anm. 54).

⁶⁰ Martin Sebaldt, *Pathologien der Demokratie. Defekte, Ursachen und Therapie des modernen Staates*. Wiesbaden 2015. Sebaldt zufolge laborieren Demokratien in einem empirisch noch genauer zu erforschenden Maß potentiell an Unter- oder Überentwicklung bei der Delegation ihrer Herrschaftsstruktur, dem Differenzierungsgrad ihrer Ordnung, der Inklusion, der Kapazitätssicherung, der Zieldefinition, der Integration und der Identitätssicherung.

Einschränkungen sind zudem bei der Diagnose „viele unzufriedene Demokraten“ zu machen. Tatsächlich ist deren Zahl namentlich in Süd- und Osteuropa mittlerweile, wie oben gezeigt, sehr groß. Doch die meisten unzufriedenen Demokraten sind weder Demokratiegegner noch Anhänger von Anti-System-Parteien, sondern Befürworter der Demokratie.⁶¹ Insoweit ist ein hoher Anteil an „unzufriedenen Demokraten“ zwar ein schrilles Warnsignal, aber noch keine fundamentale Krise. Die wäre erst dann gegeben, wenn sich die „unzufriedenen Demokraten“ in Anhänger von Demokratiegegner-Parteien wandelten. Das ist aber seit Mitte des 20. Jahrhunderts auf größerer Stufenleiter nicht geschehen – im Unterschied zur Weimarer Republik, die nicht zuletzt am Zangenangriff zweier Anti-System-Parteien zugrunde ging: der NSDAP auf der rechtsextremen und der KPD auf der linksextremen Seite.

III. Bilanz: Die Demokratien der Gegenwart und die Krisenzone der Demokratie

Steckt die Demokratie in der Krise? Im Lichte der in diesem Essay unterbreiteten Überlegungen und Daten liegen sechs Schlussfolgerungen auf der Hand:

Erstens: Schwere Krisen mit Kollapsfolgen gibt es in der Welt der Demokratien. Allerdings kommen solche Krisen mit anschließendem Demokratiekollaps nicht allzu häufig vor. Und vor allem betreffen sie Staaten mit einem niedrigen bis mittelgradigen Stand ökonomischer Entwicklung. Wirtschaftlich hochentwickelte Demokratien hingegen sind bislang von derartigen Krisen und Zusammenbrüchen verschont geblieben.

Zweitens: Allerdings stehen etliche Demokratien vor größeren Herausforderungen insbesondere infolge von Mängeln bei der Partizipation, der Repräsentation, der Legitimität und der politischen Gestaltungsfähigkeit.

Drittens: Man muss zwischen Herausforderungen und bestandsgefährdenden oder den Kollaps herbeiführenden Störungen der Demokratie⁶² unterscheiden. Herausforderungen sind schwierige Hausaufgaben, aber keine bestandsgefährdende Funktionsstörungen der System- oder der Sozialintegration. Insbesondere die Demokratien, die sich seit Mitte des 20. Jahrhunderts als leidlich intakte Demokratien qualifizieren

⁶¹ Das gilt auch für den Großteil der Anhänger jener überwiegend linksorientierten sozialen Bewegungen, die sich als „Anti-Austeritäts“-Bewegungen verstehen (Donatella della Porta, *Social Movements in Times of Austerity*, Cambridge 2015, S. 219). Das von diesen Bewegungen bevorzugte Demokratiemodell ist die stark partizipative, deliberative Demokratie, nicht die Repräsentativdemokratie (ebd., S. 219).

⁶² Vgl. hierzu insbesondere M. Rainer Lepsius, *From Fragmented Party Democracy to Government by Emergency Decree and National Socialist Takeover: Germany*, in: Juan J. Linz/Alfred Stepan (Hrsg.), *The Breakdown of Democratic Regimes. Crisis, Breakdown, and Reequilibration*, Baltimore/London 1978, S. 34-79.

– unter ihnen Deutschland – sahen sich bislang nicht mit bestandsgefährdenden Störungen konfrontiert.

Viertens: Derzeit ist die Distanz zwischen den leidlich intakten („nicht defekten“) Demokratien und der Krisenzone der Demokratie insgesamt relativ groß. Die Krisenzone der Demokratie beginnt erst dort, wo mindestens eine der folgenden Konstellationen gegeben ist:

- ein Staat ohne eine demokratietreue Mehrheit und mindestens einer starken Anti-System-Partei (im Sinne einer Demokratiegegner-Partei),
- ein niedriges, gegen Null strebendes Niveau politischer Beteiligung,
- ein geringes, gegen Null strebendes Maß an Opposition und offenem Wettbewerb,
- ein geringer, ebenfalls gegen Null strebender politischer Entscheidungsspielraum.

Fünftens: Die meisten modernen Demokratien liegen außerhalb dieser Krisenzone. Das gilt vor allem für die nicht-defekten Demokratien.⁶³ Allerdings rücken drei Trends auch diese Demokratien näher an die Krisenzone heran als noch vor vier bis fünf Dekaden:

- erstens die tendenziell abnehmende Wahlbeteiligung,⁶⁴
- zweitens der tendenziell zunehmende Anteil hochgradig unzufriedener Demokraten insbesondere in süd- und osteuropäischen Staaten
- und drittens die tendenzielle Verminderung des demokratisch kontrollierten politischen Gestaltungsspielraums.⁶⁵

Zu den Ursachen abnehmender Wahlbeteiligung und der großen Zahl unzufriedener Demokraten gehören neben vielen anderen Faktoren die Teilhabe- und Beteiligungschancen, die – als mangelhaft wahrgenommen werden – auch aufgrund hoher Erwartungen. Die Hauptursachen des tendenziell schrumpfenden Gestaltungsspielraums hingegen sind teils hausgemachter, teils internationaler Art. Sie liegen einerseits in nationalstaatsinternen Grenzen der Steuerungsfähigkeit der Politik und der Steuerbarkeit von Wirtschaft und Gesellschaft und andererseits in der Eigendynamik

⁶³ Dass allerdings auch diese Demokratien der Moderne weit vor den Gefilden einer idealen Demokratie liegen, ist spätestens seit Dahl (1971) ein Gemeingut der Demokratieforschung. Vgl. Dahl, Polyarchy.

⁶⁴ Schäfer, Verlust politischer Gleichheit (wie Anm. 34).

⁶⁵ Vgl. mit Blick auf die wirtschaftspolitischen Restriktionen infolge von Globalisierung Fritz W. Scharpf, Sozialdemokratische Krisenpolitik. Das „Modell Deutschland“ im Vergleich, Frankfurt a.M./New York 1987, S. 294-314 und mit Blick auf Steuerungs- und Legitimitätsprobleme der Europäischen Union sowie auf die autokratischen Momente der Euro-Rettungspolitik Fritz W. Scharpf, After the Crash. A Perspective on Multilevel European Democracy, MPIfG Discussion Paper 14/21, 2015.

der internationalisierten Realwirtschaft und der internationalisierten Finanzmärkte sowie in dem Demokratiedefizit, das mit der Denationalisierung⁶⁶ einhergeht.

Sechstens: Wie überall in der Politik ist auch die Krisenanfälligkeit der Demokratie (im Sinne größerer Nähe zur Krisenzone der Volksherrschaft) von Land zu Land verschieden. Nach derzeitigem Kenntnisstand scheint die Krisenanfälligkeit größer zu sein

- im Kreis der defekten Demokratien,
- in den südeuropäischen und den osteuropäischen Demokratien,
- im Kreis der Länder mit geringem oder mittelgradigem ökonomischen Entwicklungsstand
- und in den Länder, die sehr stark in transnationale Arrangements (wie die EU, die Eurozone und die WTO) eingebunden sind.

Umgekehrt gilt: Nach derzeitigem Kenntnisstand ist die Krisenanfälligkeit geringer

- unter den nicht defekten Demokratien,
- unter den Demokratien mit hohem wirtschaftlichen Entwicklungsstand,
- im Kreis der Demokratien außerhalb von Süd- und Osteuropa, allen voran in Nordeuropa
- und in den Ländern, die nicht oder in unterdurchschnittlichem Maß in transnationale Arrangements eingebunden sind.

⁶⁶ Zürn, Regieren (wie Anm. 18).