

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Repräsentation in der Krise?

Wolfgang Merkel

KRISE DER DEMOKRATIE?
ANMERKUNGEN ZU EINEM
SCHWIERIGEN BEGRIFF

Paula Diehl

DEMOKRATISCHE
REPRÄSENTATION UND
IHRE KRISE

Elke Seefried

DIE KRISE DER WEIMARER
DEMOKRATIE – ANALOGIEN
ZUR GEGENWART?

Jan-Werner Müller

POPULISMUS. SYMPTOM
EINER KRISE DER POLITISCHEN
REPRÄSENTATION?

Frank Decker

SINKENDE WAHLBETEILIGUNG.
INTERPRETATIONEN
UND MÖGLICHE
GEGENMASSNAHMEN

*Wolfgang Gaiser · Martina Gille ·
Johann de Rijke*

EINSTELLUNGEN JUNGER
MENSCHEN ZUR DEMOKRATIE

Stefanie Wöhl

DEMOKRATIE IN ZEITEN
MULTIPLER KRISEN

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung **Das Parlament**

Repräsentation in der Krise?

APuZ 40–42/2016

WOLFGANG MERKEL

**KRISE DER DEMOKRATIE? ANMERKUNGEN
ZU EINEM SCHWIERIGEN BEGRIFF**

Die These eines weltweiten Rückzugs der Demokratie ist alarmistisch und kann empirisch nicht gestützt werden. Doch wo lassen sich negative und positive Entwicklungen in den etablierten Demokratien erkennen? Was lässt sich über die Zukunft der Demokratie sagen?

Seite 04–11

PAULA DIEHL

**DEMOKRATISCHE REPRÄSENTATION
UND IHRE KRISE**

Repräsentation steht im Zentrum moderner Demokratien und tritt in einer besonderen Konstellation auf. Diese verlangt, dass politische Repräsentanten die Macht nicht personalisieren oder verkörpern und dass sie die Vielfalt des Volkes zum Ausdruck bringen.

Seite 12–17

ELKE SEEFRIED

**DIE KRISE DER WEIMARER DEMOKRATIE –
ANALOGIEN ZUR GEGENWART?**

In der Diskussion um eine Krise der Demokratie richtet sich der Blick auch auf das Scheitern der Weimarer Demokratie. In dem Beitrag werden nicht nur Faktoren und Symptome der damaligen Krise beleuchtet, sondern auch Analogien und grundlegende Unterschiede im Vergleich zur Gegenwart.

Seite 18–23

JAN-WERNER MÜLLER

**POPULISMUS. SYMPTOM EINER KRISE
DER POLITISCHEN REPRÄSENTATION?**

Anti-Establishment-Bewegungen in Europa werden häufig unter dem Schlagwort „Populismus“ subsumiert. Doch nicht jede Form von Protest und Kritik an Eliten ist Populismus. Nur wer den Anspruch stellt, er und nur er vertrete das wahre Volk, ist Populist.

Seite 24–29

FRANK DECKER

**SINKENDE WAHLBETEILIGUNG.
INTERPRETATIONEN UND
MÖGLICHE GEGENMASSNAHMEN**

Was bedeuten rückläufige Wahlbeteiligungen und das zunehmende Beteiligungsgefälle zwischen den sozialen Schichten für die repräsentative Qualität der Demokratie? Welche institutionellen Maßnahmen könnten dem Negativtrend vielleicht entgegenwirken?

Seite 30–35

**WOLFGANG GAISER · MARTINA GILLE ·
JOHANN DE RIJKE**

**EINSTELLUNGEN JUNGER MENSCHEN
ZUR DEMOKRATIE**

Obwohl junge Menschen mehrheitlich die Demokratie als politisches Ordnungssystem unterstützen und zufrieden sind mit den Abläufen des politischen Systems, kann bei einem Viertel eine hohe Unzufriedenheit und eine erkennbare Politikdistanz festgestellt werden.

Seite 36–41

STEFANIE WÖHL

DEMOKRATIE IN ZEITEN MULTIPLER KRISEN

Die Grundlagen der repräsentativen Demokratie scheinen derzeit durch Machtverschiebungen zugunsten der Exekutive infrage gestellt zu sein, da relevante Entscheidungen häufig in Expertengremien und Kommissionen ausgelagert werden, bevor sie dem Parlament zur Beratung vorliegen.

Seite 42–46

EDITORIAL

Die repräsentative Demokratie scheint in Gefahr: Populisten sind weltweit auf dem Vormarsch, traditionsreiche Volksparteien erodieren, die Wechselwählerschaft nimmt zu, Bürgerinnen und Bürger verlieren Vertrauen in Parlamente und Regierungen, und vor allem einkommensschwache Schichten bleiben den Wahlurnen fern. Gleichzeitig werden politische Entscheidungen immer häufiger in Expertengremien ausgelagert und Institutionen weiter gestärkt, die nicht vom Volk gewählt werden – etwa Zentralbanken oder die Europäische Kommission.

Im bisweilen alarmistischen Ton werden all jene Phänomene unter dem Schlagwort „Krise“ zusammengefasst, Parallelen zur Situation in der Weimarer Republik gezogen. So entsteht der Eindruck, alles hänge irgendwie mit allem zusammen und gefährde die Demokratie insgesamt. Dabei wurde das Ende der Demokratie schon oft beschworen: Die Krisendiagnose sei so alt wie die Demokratie selbst, betont etwa der Politikwissenschaftler Wolfgang Merkel.

Nichtsdestotrotz lassen sich die beschriebenen Phänomene tatsächlich beobachten. Und deshalb ist es notwendig, zu unterscheiden, ob sie die Demokratie als generelles Ordnungsprinzip infrage stellen, oder ob sie nicht vielmehr auf Defizite der Repräsentation hinweisen. So beklagten etwa bis in die jüngste Zeit politische Kommentatoren die dramatisch sinkende Wahlbeteiligung. Die nun gestiegene Wahlbeteiligung wird indes mit genauso viel Sorge kommentiert, profitieren doch vor allem Rechtspopulisten. Hat sich mit ihren Erfolgen also kurzfristig eine Lücke im Parteiensystem geschlossen, da sich mehr Bürgerinnen und Bürger vertreten fühlen? Oder weist die Sehnsucht nach unmittelbarer Umsetzung eines vermeintlichen „Volkswillens“ auf verbreitete demokratiefeindliche Tendenzen hin? In jedem Fall müssen sich die etablierten Parteien mit der Frage auseinandersetzen, warum sich so viele Menschen nicht mehr von ihnen repräsentiert sehen.

Lorenz Abu Ayyash

KRISE DER DEMOKRATIE?

Anmerkungen zu einem schwierigen Begriff

Wolfgang Merkel

Den Experten von Freedom House, vielen Medien, aber auch weniger vorschnellen Zeitdiagnostikern erscheint die Lage klar: Die Demokratie ist auf dem Rückzug, wir erleben gerade einen „democratic rollback“,⁰¹ die Autokraten kommen zurück.⁰² Als wäre der vielfach intonierte Refrain empirischer Beweis genug, hören wir: Lech Kaczyński in Polen, Viktor Orbán in Ungarn, Recep Tayyip Erdoğan in der Türkei, Aljaksandr Lukaschenka in Belarus, und natürlich Wladimir Putin, immer wieder Putin.⁰³ Als genüge auch diese Buntheit der angeführten Beweise nicht, lesen wir weiter: Marine Le Pen in Frankreich, Geert Wilders in den Niederlanden, die FPÖ in Österreich, die SVP in der Schweiz, „Die Finnen“ (ehemals „Wahre Finnen“) in Skandinavien, die Krise in Brasilien, das Abdriften Venezuelas und – *last but not least* – Donald Trump in den USA. Nicht, dass alles falsch wäre an solch alarmistischen Aufzählungen. Falsch ist die Aneinanderreihung und Vermischung von deutlich unterschiedlichen Phänomenen und ihre umstandslose Rubrizierung zu einem globalen Phänomen: die Krise der Demokratie.

Ein unvoreingenommener Blick auf die rund 200 Staaten der Welt zeigt jedoch, dass von anderen Beobachtern die Demokratieverluste entweder überhaupt nicht konstatiert werden, oder Demokratieindizes wie die Worldwide Governance Indicators der Weltbank und der Bertelsmann Transformation Index gar leichte demokratische Verbesserungen anzeigen.⁰⁴ Trotz gegenteiliger Verbalisierung sind bei Freedom House die minimalen Verschlechterungen statistisch vollkommen unerheblich.⁰⁵ Richtig ist, dass die dritte Demokratisierungswelle⁰⁶ Mitte der 1990er Jahre ausgelaufen und in eine trendlose Stagnation eingemündet ist.⁰⁷ Die Behauptung eines weltweiten Rückzugs der Demokratie ist anekdotisch und alarmistisch; sie kann systematisch-empirisch nicht gestützt werden.

Ernster und ernst zu nehmen sind andere Beobachtungen: Sie bescheinigen den reifen Demokratien eine anhaltende Malaise oder gar eine

existenzielle Krise just in einer Phase, in der sich seit Mitte der 1970er Jahre die elektoralen Demokratien⁰⁸ über alle Kontinente in einer historisch bisher einmaligen Welle ausgebreitet haben. Seit den 1970er Jahren und den Krisenschriften von Claus Offe (1972), James O'Connor (1973), Jürgen Habermas (1973) und Michel Crozier, Samuel P. Huntington und Joji Watanuki (1975) hat uns der Krisendiskurs nicht mehr verlassen.⁰⁹ Die Zahl der Schriften zur Krise der Demokratie erlebte vielmehr nach 2000 erneut einen Höhepunkt. Colin Crouch (2004), Jacques Rancière (2002) und Sheldon Wolin (2008) schrieben über die Postdemokratie, Bernard Manin (1997) über die Zuschauer- und Wolfgang Streeck (2013) über die Fassadendemokratie; Merkel (2004) und Kollegen (2003; 2006) konzipierten den Typ der „defekten Demokratie“; Danny Michelsen und Franz Walter (2013) kritisierten die „unpolitische“ und Ingolfur Blühdorn (2013) die „simulative“ Demokratie. Armin Schäfer analysierte überzeugend den „Verlust politischer Gleichheit“ (2015), während Martin Sebaldt (2015) den Gegenwartsdemokratien pathologische Züge attestierte.¹⁰

All diese Schriften liefern wichtige Einsichten in die reifen Demokratien der OECD-Welt. Problematisch erscheint mir in einigen dieser Analysen jedoch, dass sie von Partialeinsichten auf gesamtsystemische Krisen der Demokratie schließen. Positive Entwicklungen wurden – nicht selten bewusst – ausgeblendet. Es entstand das Bild eines gleichzeitigen Abwärtstrends der Demokratien, das die Sicht auf die Ungleichzeitigkeit demokratischer Entwicklungen versperrt hat. Auch die Frage, ob es sich bei den Krisenphänomenen um evolutionsnotwendige Herausforderungen der Demokratien als dynamische Systeme handelt, oder ob sich die Demokratien schlicht wandeln, wurde ebenso wenig reflektiert wie die Frage, ob die jeweiligen normativen Bezugsrahmen überzogen sind.

Gerade in jene abgedunkelten Bereiche soll im Folgenden mehr Licht gebracht werden. Im nächsten Abschnitt wird näher auf den Begriff und die Semantik der Krise eingegangen. Danach wird geprüft, inwiefern der zugrunde gelegte Krisenbegriff nicht schon das Urteil „Krise“ oder „keine Krise“ vorwegnimmt. Wer definiert eigentlich, ob Herausforderungen der Demokratie sich in ihre Krise verwandeln? Ist es „das Volk“ (Demos), sind es die Experten der Demokratieforschung? Wo lassen sich negative, wo positive Entwicklungen in den zeitgenössischen reifen Demokratien erkennen? Können sich diese wechselseitig kompensieren? Was lässt sich über die Zukunft der Demokratie sagen?¹¹

HERAUSFORDERUNGEN ODER KRISE?

Demokratien sind dynamische Systeme. Sie werden konstituiert durch Institutionen, Verfahren, Organisationen und leben von der Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger. Alle Komponenten dieser Systeme sind interdependent und verändern sich über die Zeit hinweg. Diese Veränderungen werden durch Anreizstrukturen und Problemforderungen der äußeren Umwelt oder durch interessengeleitete Veränderungsstrategien relevanter ökonomischer, gesellschaftlicher und politischer Akteure im Inneren der Demokratie ausge-

löst. Tempo und Umfang der Anpassungsprozesse werden im Wesentlichen von den relevanten Akteuren bestimmt. Regierungen und Parteien spielen dabei die Haupt-, Parlamente, Justiz und die Zivilgesellschaft eher die Nebenrollen. Passen sich die Institutionen und Verfahren des demokratischen Staates nicht den funktionalen Erfordernissen ihrer Umwelt an, drohen sie dysfunktional zu werden. Die Performanz der Regierung und des gesamten demokratischen Systems nimmt ab und damit auch der subjektive Legimitätsglauben des Demos, der sich teilweise aus dem Output und Outcome demokratischer Entscheidungen nährt.

Aber die Evolution demokratischer Institutionen und Verfahren folgt nicht nur einem funktionalen Anreiz zur Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit eines demokratischen Systems. Auch im Inneren verändern sich gesellschaftliche Werte, Prioritäten und Weltansichten und fordern die Adaptionfähigkeit demokratischer Systeme heraus. Die Demokratiefähigkeit der Partizipations- und Entscheidungsverfahren bemisst sich vor allem auch daran, inwiefern sie diese soziokulturellen Veränderungen wahrnehmen, politisch zulassen und auf ihre Demokratietauglichkeit prüfen. Die gestiegene Sensibilität gegenüber Gleichheitsfragen der Geschlechter, Ethnien und sexuellen Präferenzen seit den 1960er und 1970er Jahren zeigen diese Adaptionfähigkeit in den meisten fortgeschrittenen Demokratien der OECD-Welt. Externe wie

01 Larry Diamond, *The Democratic Rollback. The Resurgence of the Predatory State*, in: *Foreign Affairs* 2/2008, S. 36–48; ders./ Marc F. Plattner/Christopher Walker (Hrsg.), *Authoritarianism Goes Global. The Challenge to Democracy*, Baltimore 2016.

02 Kritisch hierzu Wolfgang Merkel, *Are Dictatorships Returning? Revisiting the „Democratic Rollback“ Hypothesis*, in: *Contemporary Politics* 1/2010, S. 17–31.

03 Eigenartigerweise fehlt häufig der Verweis auf China. Als wäre nicht China autokratischer als jedes einzelne der genannten Regimes.

04 Vgl. Bertelsmann Transformation Index, www.bti-project.org; Polity IV, www.systemicpeace.org; Worldwide Governance Indicators, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx>.

05 Vgl. Freedom House, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016>.

06 Vgl. Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma 1991.

07 Vgl. Wolfgang Merkel, *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, Wiesbaden 2007², S. 169–435.

08 „Electoral democracy“ ist ein Begriff, den vor allem Freedom House verwendet, und der sich als Terminus in der politischen Regimeforschung rasch verbreitet hat. Substanziell bezeichnet er einen minimalistischen Demokratietyp, in dem zumindest die Wahlen grundsätzlichen Allgemein- und Freiheitskriterien genügen.

09 Vgl. Claus Offe, *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur politischen Soziologie*, Frankfurt/M. 1972; James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New Brunswick-London 1973; Jürgen Habermas, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt/M. 1973; Michel Crozier/Samuel P. Huntington/ Jōji Watanuki, *The Crisis of Democracy: On the Governability of Democracies*, New York 1975.

10 Vgl. Colin Crouch, *Post-Democracy*, Oxford 2004; Jacques Rancière, *Das Unvernehmen: Politik und Philosophie*, Frankfurt/M. 2002; Sheldon Wolin, *Democracy Incorporated*, Princeton 2008; Bernard Manin, *The Principles of Representative Government*, New York 1997; Wolfgang Streeck, *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Frankfurt/M. 2013; Wolfgang Merkel, *Embedded and Defective Democracy*, in: *Democratization* 5/2004, S. 33–58; ders. et al., *Defekte Demokratie*, Bd. 1: Theorie, Opladen 2003; Wolfgang Merkel et al., *Defekte Demokratie*, Bd. 2: Regionalanalysen, Wiesbaden 2006; Danny Michelsen/Franz Walter, *Unpolitische Demokratie – Zur Krise der Repräsentation*, Frankfurt/M. 2013; Ingolfur Blühdorn, *Simulative Demokratie*, Berlin 2013; Armin Schäfer, *Der Verlust politischer Gleichheit*, Frankfurt/M. 2015; Martin Sebald, *Pathologie der Demokratie*, Wiesbaden 2015.

11 Zu diesen Fragen habe ich mich mehrfach geäußert, zuletzt in: Wolfgang Merkel (Hrsg.), *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*, Wiesbaden 2015.

interne Herausforderungen der Demokratie testen also nicht nur die Wandlungsfähigkeit demokratischer Systeme, sondern sind eine notwendige, wenngleich nicht hinreichende Bedingung für die gebotene Weiterentwicklung der Demokratie in einer sich rasch wandelnden (Um-)Welt.

Herausforderungen der Demokratie sind von Krisenursachen zu unterscheiden. Externe Herausforderungen wie die neoliberale Globalisierung der Finanzmärkte, die Supranationalisierung politischer Entscheidungen, die wachsende sozioökonomische Ungleichheit oder interne Herausforderungen wie der Niedergang der Volksparteien und der Machtverlust der Parlamente werden erst zu Krisenerscheinungen, wenn das politische System keine funktionalen und normativen Äquivalente entwickelt, die die entstandenen Dysfunktionalitäten und normativen Defizite kompensieren können.

Zu einer Krise der Demokratie kann es dann unter mindestens einer von zwei Bedingungen kommen: zum einen, wenn Defizite sich verdichten und bestandsnotwendige Verfahren der Demokratie verdrängen und ihre grundsätzlichen normativen Gehalte – Freiheit, Gleichheit, Herrschaftskontrolle – auszuhöhlen beginnen;¹² zum anderen, wenn die Bürger dies erkennen und nicht nur der jeweiligen Regierung, sondern dem demokratischen System selbst den Legitimitätsglauben entziehen. Allerdings gibt es noch eine weitere Reaktionsmöglichkeit der Bürger: Sie erkennen autoritäre Regierungsweisen und äußern nicht Kritik, sondern ihre Zustimmung an den Wahlurnen. Dies ist die Stunde, in der gewählte Staatsoberhäupter, Regierungs- oder Parteichefs zu charismatisch-autoritären Führern werden können. Dies war und ist nach 2000 auf der politischen Linken in Venezuela, Ecuador und Bolivien ebenso zu beobachten wie auf der Rechten im Ungarn Viktor Orbáns nach 2014 oder in der Türkei Recep Tayyip Erdoğan.¹³

Wo die Schwellenwerte krisenhafter Verdichtung von ungelösten Problemen liegen, wie massenhaft die Aufkündigung des Legitimitätsglau-

bens sein muss oder wieweit die Zustimmung zu autoritären Regierungsweisen gehen darf, um von einer Krise der Demokratie zu sprechen, ist empirisch noch nicht überzeugend dargelegt worden.¹⁴ Es gibt bisher keine theoretische Begründung von Schwellenwerten, die uns generalisiert anzeigen können, wann die Krise eines demokratischen Systems beginnt und wann sie endet.

Akute Krisen

In der Gegenwart lassen sich zwei unterschiedliche Begriffsverständnisse von Krisen erkennen: die akute und die latente Krise. Die akute Krise bezeichnet eine Situation, in der es um Sein oder Nichtsein, Bestand oder Nichtbestand, Leben oder Tod geht. In Demokratien sind solche Krisen der Kulminationspunkt verdichteter Dysfunktionalitäten, die häufig mit Protesten verknüpft sind, die die rechtsstaatlichen Grenzen überschreiten und antisystemischen Charakter annehmen. Akute Systemkrisen sind zudem die Stunde des Entstehens radikaler antisystemischer Oppositionsgruppen, die das demokratische System mit Gewalt herausfordern.

Akute Krisen können allerdings ganz unterschiedliche Ausgänge haben. Sie können *erstens* zum Kollaps der Demokratie führen und ein anderes, nicht selten autokratisches System hervorbringen. Solche akuten Systemkrisen waren von 1919 bis 1922 in Italien, 1930 bis 1933 in Deutschland, 1936 bis 1939 in Spanien, 1965 bis 1967 in Griechenland und 1970 bis 1973 in Chile zu beobachten.¹⁵ Sie können aber auch – seltener – *zweitens* zu substanziellen Reformen führen, die die Herstellung des systemischen Gleichgewichts der Demokratie ermöglichen. Beispiele dafür sind selten. Die Abwahl von Vladimír Mečiar in der Slowakei 1998 kommt einer solchen Situation nahe. Ein *dritter* Ausgang könnte aber auch zurück zu einer Demokratie mit Defekten führen, wie das in der Wirtschafts- und Währungskrise Argentiniens (1998 bis 2002) der Fall war, wie es sich wiederholt in der Ukraine und in Kroatien seit ihrer staatlichen Gründung in den 1990er Jahren vollzogen hat. In akuten Krisen mögen strukturelle Gründe wie eine Wirtschaftskrise, schwache demokratische Institutionen oder bewaffnete Kon-

12 Vgl. Marc Bühlmann et al., Demokratiebarometer. Ein neues Instrument zur Messung von Demokratiequalität, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 6/2012, S. 115–159.

13 Die Entwicklung führte in den fünf Ländern zu unterschiedlichen Ergebnissen. Ungarn, Bolivien, Ecuador sind gegenwärtig als defekte Demokratien zu bezeichnen, während sich Venezuela und die Türkei auf dem Weg zu einer elektoral abgesicherten Autokratie befinden.

14 Dies gilt selbst für die theoretisch elaborierten Schriften von Claus Offe und Jürgen Habermas (beide Anm. 9).

15 Vgl. Wolfgang Merkel, Die Herausforderungen der Demokratie, in: ders. (Anm. 11), S. 7–42.

flikte der Auslöser sein; der Ausgang der Krisen wird jedoch weitgehend vom Handeln der politischen Akteure bestimmt.

Latente Krisen

Latente Krisen sind schwerer zu identifizieren. Wie ich weiter unten zeigen werde, bestehen erhebliche begriffliche Zweifel, ob latente Krisen überhaupt als solche bezeichnet werden sollten. Denn latent bedeutet in diesem Zusammenhang mindestens zweierlei: Zum einen beschreibt es, dass die Krise sich länger hinzieht; zum anderen wird suggeriert, dass die Krise nicht zu einem Kollaps der Demokratie führt, sondern deren Qualität abnimmt, bis sie möglicherweise in postdemokratische Zustände (Crouch; Rancière) mündet, in denen nur institutionelle Fassaden (Streeck) oder „Schwundstufen der Demokratie“ (Offe) zurückbleiben.¹⁶ Diese Diskurse werden von linker und rechter Seite unter unterschiedlichen Titeln geführt: Struktur- (Offe), Fiskal- (O'Connor), Legitimationskrise (Habermas) oder „Überlastungs-“ und „Unregierbarkeitskrise“ (Crozier et al.) entwickelter Demokratien.¹⁷ „Krisen“ aber, die sich über Jahrzehnte hinziehen, beschreiben eher den Normal- als den Ausnahmezustand. Der Begriff wird paradox, sein semantischer Gehalt auf den Kopf gestellt.

Latente Krisen können in akute Krisen münden. Dies muss keineswegs ein Prozess sein, der sich in der Eskalation von Protesten und anti-systemisch-destruktiven Aktivitäten der parlamentarischen und außerparlamentarischen Opposition äußert. Er kommt vielmehr zunehmend schleichend, von oben und aus dem Inneren der Demokratie gesteuert. Es sind häufig gewählte Präsidenten, die sich extra-konstitutionelle Kompetenzen aneignen. Nicht selten missbrauchen sie das verfassungsmäßige Instrument des Notstands und regieren am Parlament vorbei über Dekrete. Bisweilen dienen ihnen dabei auch willfähige parlamentarische Mehrheiten. Die Tatsache, dass der mehrheitliche Demos beziehungsweise die parlamentarischen Mehrheiten autoritäre Regierungsstile begrüßen oder

dulden,¹⁸ bedeutet nicht, dass sich die Demokratie dort nicht in einer existenzbedrohenden Krise befindet. In einem solchen Sinne kann der Begriff der „latenten Krise“ analytisch gerettet werden. Ein solcher Prozess sollte sich allerdings nicht über Jahrzehnte hinziehen, denn mit der Dauerhaftigkeit eines Systemzustands muss auch angenommen werden, dass sich mittlerweile ein stabiles Equilibrium des politischen Systems hergestellt hat. Dass ein solcher stabiler Systemzustand auch eine dauerhaft defekte Demokratie oder ein hybrides Regime sein kann, muss die traditionelle Regierungslehre lernen, wenn sie nach wie vor irrenderweise davon ausgeht, dass politische Systeme nur dann besonders stabil sind, wenn ihre tragenden Institutionen entweder kohärent autokratisch oder kohärent demokratisch ausgerichtet sind.¹⁹ Es kann gerade eine institutionelle Mischung aus beiden Regimetypen sein, die hybride politische Systeme in einer komplexer gewordenen Innen- und Außenwelt als adäquate Problemlöser oder als Quellen mehrheitlichen Legitimitätsglaubens erscheinen lassen. Politische Systeme von Orbáns Ungarn über Singapur bis hin zu Russland unter Putin können dafür als Beispiele gelten.

Meist rutschen solche Systeme nicht in die offene Autokratie ab, sondern die Krisen berühren nur Teilbereiche der Demokratie. In Italien führte zu Beginn der 1990er Jahre die Krise des Parteiensystems zwar zu dessen Kollaps, aber die Krise griff nicht so stark auf andere Bereiche der Demokratie über, sodass ihr ein Kollaps gedroht hätte. In Deutschland wie den meisten anderen etablierten Demokratien sind die unteren Schichten weitgehend aus der politischen Partizipation ausgestiegen. Dafür beteiligen sich heute Frauen mehr als noch vor wenigen Jahrzehnten, und ethnische und sexuelle Minderheiten werden besser repräsentiert. Verschlechterungen der Qualität der Demokratie kumulieren nicht, sondern neutralisieren sich in einer Weise, die das Gesamtsystem vor einer bestandsgefährdenden Krise bewahrt. In diesem Sinne sind latente Krisen viel eher Fragen der Qualität eines demokratischen

16 Vgl. Crouch (Anm. 10), S. 22; Jacques Rancière, *Demokratie und Postdemokratie*, in: Alain Badiou/ders., *Politik der Wahrheit*, Wien 1997, S. 94–122; vgl. Streeck (Anm. 10); Claus Offe, *Demokratisierung der Demokratie: Diagnosen und Reformvorschläge*, Frankfurt/M. 2003, S. 138.

17 Vgl. Merkel (Anm. 15).

18 Dies ist gegenwärtig u. a. der Fall in Russland, der Türkei, auf den Philippinen und in Venezuela.

19 Die sogenannte Kongruenztheorie geht vor allem zurück auf Harry Eckstein, *A Theory of Stable Democracy*, in: ders. (Hrsg.), *Regarding Politics: Essays on Political Theory, Stability, and Change*, Berkeley 1992, S. 179–224.

Systems als eine turbulente Situation, in der es um Sein oder Nichtsein geht und das Überleben der Demokratie auf dem Spiel steht.²⁰ Zudem können sich solche Qualitätsverschlechterungen der Demokratie durchaus im Kontext beachtlicher systemischer Stabilität vollziehen, wie dies im heutigen Polen und Ungarn der Fall ist.

WELCHES REFERENZMODELL DER DEMOKRATIE?

Ob von einer Krise der Demokratie gesprochen werden kann, hängt auch vom demokratischen Referenzmodell ab, an dem man die krisenhaften Veränderungen misst.²¹ Die Wahl des Referenzkonzepts ist eine analytisch bedeutsame Vorentscheidung: Wählt man einen Idealtyp, kann die Realität nur versagen. Es wird dann immer eine erhebliche Differenz gemessen, die als Zeichen einer (dauerhaften) Krise interpretiert wird. Radikaldemokraten wie Jacques Rancière tendieren zu einer solchen Methode.

Wählt man hingegen eine minimalistische Demokratiedefinition, gelangt man weit seltener zu einer Krisendiagnose. Es gilt eben im Wesentlichen nur, die formal-demokratische Korrektheit der Wahlen zu prüfen.²²

Postdemokratische Theoretiker wie Rancière, Wolin und Crouch benötigen die Idee eines „demokratischen Moments“ oder eines goldenen Zeitalters der Demokratie, sonst können sie das postdemokratische Zeitalter nicht deklarieren.²³ Insbesondere Crouch stilisiert einen solchen demokratischen Moment in den 1940er und 1950er Jahren, indem er selektiv auf die Fähigkeit blickt, wie sich die Gesellschaften in wirtschaftlich mächtigen Interessengruppen, insbesondere

den Gewerkschaften, artikulieren konnten; wie nationale Regierungen noch Finanz-, Fiskal- und Wirtschaftspolitik bestimmten und nicht von globalen Anlage- und Investitionsmärkten vor sich hergetrieben wurden. Selbst wenn vieles an dieser Teildiagnose stimmen mag, bleibt sie doch einseitig und partikulär im Hinblick auf die Demokratie als Gesamtsystem. Sie berücksichtigt nicht, welche schwache rechtliche und politische Stellung die Frauen²⁴ damals in allen entwickelten Demokratien hatten oder dass sie etwa bis 1971 wie in der Schweiz auf Bundesebene nicht wählen durften. Sie vernachlässigt auch die rassistische Politik in sechs Bundesstaaten der USA, die den Afro-Amerikanern das Wahlrecht verweigerte. Postdemokratische Theoretiker wie Crouch verstellen sich mit ihrer einseitig politökonomischen Perspektive selbst den vorurteilsfreien Blick auf die Demokratie als Ganzes.

Reflektiert man die gravierenden Nachteile dieser drei Optionen, spricht manches für die Wahl eines „root concept“²⁵ mittlerer Reichweite, das den Eng- und Weitführungen minimalistischer und maximalistischer Konzepte entgeht. Ein solches „Basiskonzept“ hat zudem den Vorteil, dass es nicht im Ungefähren bleibt, sondern sehr präzise die definierenden Kriterien der Demokratie auflistet, sie begründet und in ihren wechselseitigen Zusammenhang stellt.²⁶ Es versteht also die Demokratie als ein Gesamtsystem von interdependenten Teilregimen. Für die Demokratie habe ich mit Kollegen ein solches Konzept unter der Bezeichnung „eingebettete Demokratie“ entwickelt. Da dieses Konzept schon vielfach publiziert wurde,²⁷ will ich hier auf eine weitere Darstellung verzichten und nur eine Grafik zur Veranschaulichung präsentieren (*Abbildung*).

ANALYSESTRATEGIEN ZUR DEMOKRATIEKRISE

Für eine konkrete Krisendiagnose real existierender Demokratien bieten sich drei Ebenen an: Auf der ersten Ebene wird das Volk befragt.

20 Vgl. Tom Ulbricht, *Conceptions and Perceptions of Regime Stability: A New Model for Analyzing Conditions of Continuity in the Access to Political Power*, Dissertation, Humboldt Universität zu Berlin 2016.

21 David Collier/Steven Levitsky, *Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research*, in: *World Politics* 3/1997, S. 430–451.

22 Schon der Fairnessgrad der Wahlen ist schwer zu prüfen. Sind formal korrekte Wahlen noch fair, wenn der Ministerpräsident eines Landes die privaten und einen erheblichen Teil der öffentlichen Medien kontrolliert? Sind demokratische Wahlen fair, wenn derjenige Kandidat gewinnt, der die meisten Spendengelder einsammeln kann?

23 Vgl. dazu Claudia Ritz, *Postdemokratie*, in: Oliver W. Lembcke/dies./Gary S. Schaal (Hrsg.), *Zeitgenössische Demokratietheorie*, Bd. 2: *Empirische Demokratietheorien*, Wiesbaden 2016.

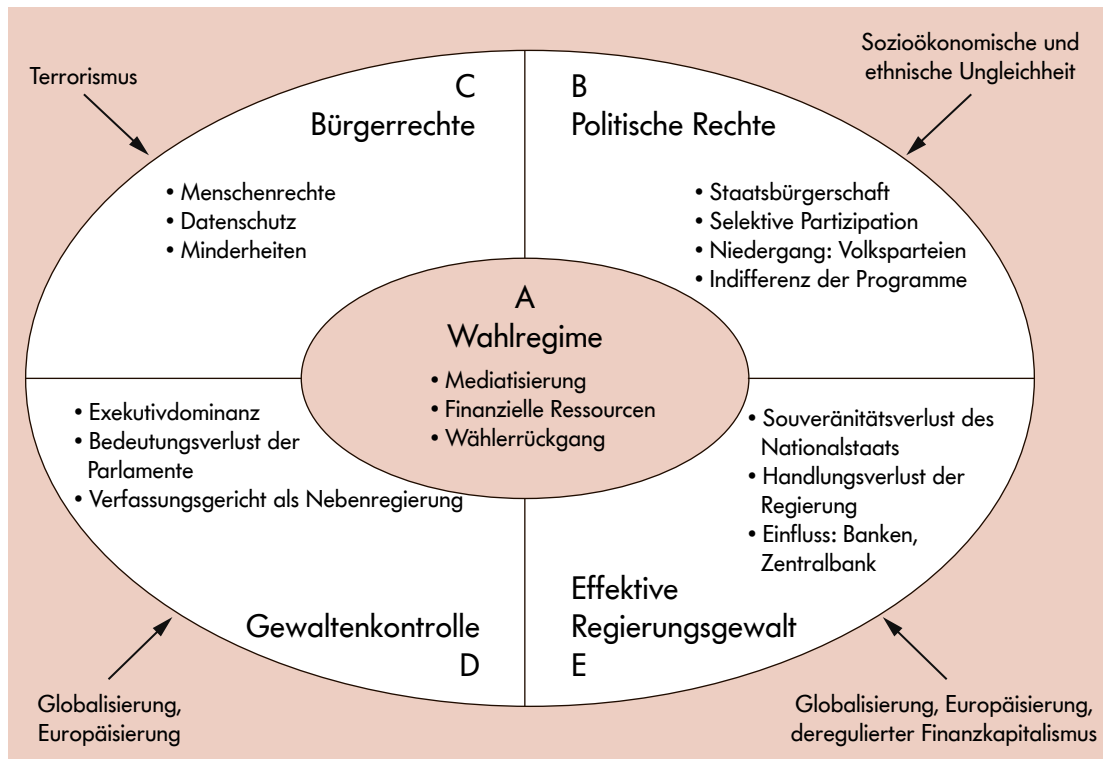
24 In Deutschland waren die Frauen noch in den 1960er Jahren im Sinne des BGB weder voll geschäftsfähig, noch partizipierten sie politisch so häufig wie Männer. In den Entscheidungsinstitutionen des Staates waren sie für eine Demokratie grotesk unterrepräsentiert.

25 Collier/Levitsky (Anm. 21). Vgl. auch Merkel (Anm. 10).

26 Vgl. Gary Goertz, *Social Science Concepts*, Princeton 2006, S. 25–67.

27 Vgl. u. a. Merkel et al. 2003 (Anm. 10).

Abbildung: Eingebettete Demokratie



Quelle: Merkel (Anm. 15), S. 29.

Der Demos als autoritative Instanz soll direkt Auskunft geben, was er von „seiner“ Demokratie hält. Das geschieht typischerweise über standardisierte Umfragen, die Vergleiche zwischen einzelnen Ländern zulassen. Die besten dieser Daten werden für Europa nach wie vor im Eurobarometer präsentiert. Diese behaviouralistische Analyse genügt jedoch nicht. Die Gefahr, dass das Volk seine Demokratie gut findet, könnte auch auf einem eigenwilligen Verständnis von „Demokratie“ aufrufen. So wissen wir etwa aus dem Asian Barometer, dass Chinesen ihre Demokratie besser finden als Japaner die ihre; aus nationalen Umfragen wissen wir, dass auch die Bürger im Russland Putins mehrheitlich ihre Demokratie schätzen; das Gleiche gilt für die Türkei Erdogans und galt für Berlusconi Italiens. Das Volk allein kann also nicht über die Frage Krise oder Nicht-Krise befinden.

Deshalb empfiehlt sich zusätzlich eine Expertenanalyse, die die Qualität der Demokratie im Zeitverlauf misst. Sind deutliche Qualitätsverluste einer Demokratie zu beobachten, könnten dies Anzeichen einer (sich nähernden) Demokratie-

krise sein. Das Demokratiebarometer präsentiert Analysen von über 70 Demokratien seit 1990. Anders als Freedom House oder Polity IV ist dieses Messinstrument sensibel genug, auch feine Qualitätsschwankungen entwickelter Demokratien zu messen.²⁸ Allerdings vermag ein solches Instrument wenig über Ursachen und Lösungen von Demokratiekrisen zu sagen. Deshalb bedarf es einer dritten Analyseebene.

Diese besteht darin, Detailanalysen zur Demokratie vor dem Hintergrund klarer Referenzkonzepte zu erstellen. So lassen sich etwa vor dem Hintergrund des Konzepts der „eingebetteten Demokratie“ Einzelstudien zu den einzelnen fünf Teilregimen erstellen, die uns tiefere Einsichten in die Genese jeweiliger Stärken und Schwächen von Teilbereichen der Demokratie erlauben.

²⁸ Vgl. Democracy Barometer, www.democracybarometer.org; Marc Bühlmann et al., The Democracy Barometer. A New Instrument to Measure the Quality of Democracy and its Potential for Comparative Research, in: European Political Science 11/2012, S. 516–536.

Für solche Analysen ist hier nicht der Platz.²⁹ Dennoch sollen einzelne Befunde aus vorangegangenen Untersuchungen exemplarisch festgehalten werden.

Laut Eurobarometer-Daten zeigt sich in den vergangenen 40 Jahren kein Rückgang der Zufriedenheit der Bürger mit ihrer Demokratie. 2013 lag die Zustimmung sogar leicht über der von 1973, dem Beginn der Eurobarometer-Umfragen. Um die Jahrtausendwende erreichte die Zufriedenheit ihre höchsten Werte, um danach langsam zurückzugehen. Zumindest für diese vier Jahrzehnte lässt sich eine subjektive Vertrauenskrise der EU-Bürger nicht feststellen.³⁰

Zieht man die objektiven Analysen der Demokratieforscher des Eurobarometers heran, ergibt sich ein ähnliches Bild. Die mittels 100 Indikatoren gemessene Demokratiequalität der weltweit 30 besten Demokratien lag 2014 höher als am Ausgangspunkt der Untersuchungen 1990. Von einem kollektiven Qualitätsverlust kann also ebenfalls nicht die Rede sein. Empirische Demokratieforscher scheinen vorsichtiger als Demokratietheoretiker, die häufig empirie-entlastet rascher zu einem Krisenverdikt gelangen.

Nicht zu Unrecht kann man einwenden, dass sowohl die subjektive (Demos) als auch die objektive (Demokratieforscher) Einschätzung auf hoch aggregierten Daten und Indizes beruhen. Diese spiegeln stärker die Oberfläche wider als Teilstudien, die tiefer auf Details, Symptome und Ursachen möglicher Krisenentwicklungen eingehen können. Und hier ergibt sich in der Tat ein eher gemischtes Bild, das die Schwächen deutlicher enthüllt, die die Demokratien in der Zukunft noch stärker belasten können.

Blickt man auf die fünf Teilregime der „eingebetteten Demokratie“, lässt sich feststellen, dass vier von ihnen mit erheblichen Herausforderungen zu kämpfen haben, die weder gelöst wurden, noch ein wirklicher politischer Lösungswille erkennbar ist: Dies gilt für die Ebene der Wahlen wie der politischen Partizipation allgemein, die zunehmende Schieflage zugunsten der Exekutive in der Gewaltkontrolle, und es gilt vor allem im

Hinblick auf die Abwanderung von Kompetenzen des demokratischen Nationalstaates an globalisierte Märkte und supranationale Regime von der EU bis zur Welthandelsorganisation. Allein das Teilregime der Bürgerrechte ist heute in den meisten entwickelten Demokratien extensiver und intensiver ausgebaut als vor drei, vier Jahrzehnten. Dies betrifft, wie oben ausgeführt, insbesondere die Geschlechtergleichheit, den Schutz ethnischer und religiöser Rechte sowie die rechtliche Gleichstellung hetero- und homosexueller Präferenzen. Dies ist nicht wenig, da diese garantierten Rechte und Entfaltungsmöglichkeiten ganz unmittelbar in Kernbereiche der individuellen Lebenswelt eingreifen.³¹

Anders als mit dieser kulturellen Modernisierung des Rechtsstaates sieht es mit der politischen Beteiligung aus. Die Wahlbeteiligung nahm überall in der OECD-Welt sichtbar ab, während die soziale Selektivität der gesamten politischen Partizipation zugenommen hat. Dies ist bei der Beteiligung an allgemeinen Wahlen zu beobachten,³² ist noch stärker ausgeprägt in Referenden,³³ aber auch die viel gelobten „demokratischen Innovationen“ wie Bürgerräte, Bürgerhaushalte, deliberative Mini-Publics oder digitale Beteiligungsplattformen weisen eine soziale Schieflage auf.³⁴ Es sind nicht die Mittelschichten, sondern die unteren Schichten, die aussteigen. Letztere haben sich längst aus der politischen Teilnahme entfernt. Die entwickelten Staaten sind hinsichtlich der Partizipation in der Zweidritteldemokratie angekommen. Man könnte das ignorant als eine fast unvermeidliche Elitisierung der Politik in Zeiten der Komplexität abtun. Die Ignoranz dürfte aber aufhören, wenn diese bildungsferneren Schichten stärker von rechtspopulistischen Parteien mobilisiert werden können. Die liberalen Demokratien gerieten dann immer mehr in

29 Siehe auch Wolfgang Merkel, *Is There a Crisis of Democracy?*, in: *Democratic Theory* 2/2014, S. 11–25; ders./Werner Krause, *Krise der Demokratie? Ansichten von Experten und Bürgern*, in: Merkel (Anm. 11), S. 45–65.

30 Vgl. ebd., S. 45 ff.

31 Natürlich ist auch dieses Teilregime nicht ohne ungelöste Herausforderungen wie die Artikel von Aiko Wagner/Sascha Kneip und Dag Tanneberg in Merkel (Anm. 11) zeigen, S. 339–372 bzw. S. 373–406.

32 Vgl. Bernhard Weßels, *Politische Ungleichheit beim Wählen*, in: Merkel (Anm. 11), S. 67–94.

33 Vgl. Wolfgang Merkel/Claudia Ritz (Hrsg.), *Die Legitimität direkter Demokratie. Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?*, Wiesbaden 2016 (i. E.).

34 Vgl. u. a. Ian Shapiro, *The State of Democratic Theory*, Princeton 2003, S. 10 f.; Michelsen/Walter (Anm. 10), S. 213 ff.; Wolfgang Merkel, *Nur schöner Schein? Demokratische Innovationen in Theorie und Praxis*, Otto Brenner Stiftung, OBS-Arbeitsheft 80/2015, S. 50 ff.

den krisenhaften Sog einer intoleranten und „illiberalen Demokratie“, wie dies in Polen, Ungarn oder im US-amerikanischen Wahlkampf 2016 sichtbar geworden ist.

Ein frühes Warnzeichen von Demokratiekrisen ist die schleichende Verschiebung der Entscheidungskompetenzen von der Legislative zur Exekutive.³⁵ Obwohl eine solche Verschiebung oft und auch von Parlamentariern selbst beklagt wird, fehlen hier systematisch-vergleichende Studien. Evident erscheint der Machtverlust nationaler Parlamente gegenüber den Institutionen der EU, in denen wiederum die exekutiven Institutionen – Europäischer Rat, Ministerräte und Kommission – dominieren. Das Mehrebenengeflecht politischer Entscheidungen prämiert die Exekutive, während sich legislative Kompetenzen, parlamentarische Kontrolle, Verantwortlichkeit und Transparenz ausdünnen. Nicht umsonst gibt es für die supranationale Sphäre schon länger eine Governance-Debatte, die nach technokratischen Legitimationsäquivalenzen sucht, die die Auszehrung traditioneller demokratischer Güter wie Bürgerbeteiligung, Zentralität von Parlamenten in der Normsetzung, Kontrolle der Exekutive und Rechenschaftspflicht zu kompensieren sucht.³⁶ Auch wenn das demokratietheoretisch wenig überzeugende Versuche sind, spiegeln sie möglicherweise einen stabilen Trend wider, der sich unter globalen ökonomischen und politischen Eliten ebenso verbreitet hat wie in Teilen der politikwissenschaftlichen Disziplin der Internationalen Beziehungen.

SCHLUSS

Die geschilderten Entwicklungen sind zentrale Herausforderungen, die auch die etablierten Demokratien bisher nicht gelöst haben. Sie werden unsere Demokratien weiter verändern. Es gibt allerdings wenig Hinweise, dass sich diese Probleme so verdichten, dass sie die Demokratie in eine existenzielle Krise führen werden. Wahrscheinlicher ist vielmehr, dass die (aktiven) Bürger unserer Demokratie erstaunlich gut mit sozio-ökonomischen und politischen Ungleichheiten leben können. Die Folge ist die Zweidrittelde-

mokratie, in der die gebildeten Mittelschichten für sich selbst weitere Beteiligungsmöglichkeiten suchen, die allerdings meist untauglich sind, die unteren Schichten in die Politik zurückzuholen, weil sie kognitiv wie motivational zu voraussetzungsreich sind.

Fast tragisch erscheint es da, dass sich die Mitte-Links-Parteien und die kosmopolitischen Mittelschichten um die Abgehängten in unserer Gesellschaft wenig kümmern. Sie genügen sich zunehmend selbst in moralischen Diskursen einer kulturell und kognitiv abgekoppelten Zivilgesellschaft. Die Rechtspopulisten konnten so in einen frei gewordenen politischen Raum einrücken und mobilisieren zunehmend jene Bürger, die sich von den etablierten Parteien, Institutionen und Diskursen nicht mehr repräsentiert fühlen. Sie tun dies mit chauvinistischen und fremdenfeindlichen Parolen – mit zunehmendem Erfolg, wie die Wahlergebnisse in Europa im zurückliegenden Jahrzehnt zeigen. Güte und Stabilität unserer Demokratie werden nicht zuletzt davon abhängen, wie die demokratischen Kräfte diesen Raum wieder erobern und ihre moralisch-kosmopolitischen Diskurse stärker mit sozial-kommunitären Forderungen verbinden, die auch die unteren Schichten erreichen.

WOLFGANG MERKEL

ist Professor für Vergleichende Politikwissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin und Direktor der Abteilung „Demokratie und Demokratisierung“ am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
wolfgang.merkel@wzb.eu

³⁵ Siehe hierzu auch den Beitrag von Stefanie Wöhl in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

³⁶ Prototypisch dafür Giandomenico Majone, *Regulating Europe*, London 1996.

DEMOKRATISCHE REPRÄSENTATION UND IHRE KRISE

Paula Diehl

Die moderne Demokratie ist eine politische Form, die durch Repräsentation und durch das Prinzip der Volkssouveränität gekennzeichnet ist. Sie setzt sowohl auf die Wahl ihrer Repräsentanten durch das Volk als auch auf die Mündigkeit ihrer Bürgerinnen und Bürger und ist auf Impulse aus dem Volk angewiesen. Eine lebendige Zivilgesellschaft sorgt dafür, dass die Demokratie immer wieder revitalisiert wird und sich die politische Ordnung den gesellschaftlichen Veränderungen anpasst. Repräsentation steht im Zentrum moderner Demokratien, tritt aber in einer Konstellation auf, die von drei Besonderheiten gekennzeichnet ist.

Erstens verlangt die demokratische Repräsentation, dass politische Repräsentanten die Macht nicht personalisieren oder verkörpern. Sie können sich nicht mehr als Darstellung von Macht und Verkörperung des Volkes inszenieren. Denn die Macht gehört nicht ihnen, sondern dem Volk, das in der Demokratie als politisches Subjekt und kollektiver Akteur betrachtet wird. *Zweitens* ist die Repräsentation des Volkes selbst ein schwieriges Unternehmen, denn die Demokratie erkennt die Vielfalt der Gesellschaft als eines ihrer Prinzipien an. Dadurch kann das Volk nicht mehr als homogene Einheit oder Körper symbolisiert werden. Es gibt daher eine Spannung zwischen der Bildung des Volkes als politisches Subjekt und der Repräsentation seiner Heterogenität, die eine einheitliche Symbolisierung des Volkes schwierig macht. *Drittens* verlangt die Demokratie, dass die politischen Repräsentanten den Kontakt zu den Bürgerinnen und Bürgern suchen und die Impulse aus der Zivilgesellschaft aufnehmen, um zu erkennen, was das Volk braucht und will. Es bedarf eines regen Austauschs zwischen Repräsentanten und Repräsentierten, zwischen Staat und Zivilgesellschaft, um den Willen des Volkes auszudrücken und umzusetzen.

Wenn aber dieser Austausch unterbrochen oder inkonsistent wird, wenn die Kontrollmechanismen über die Repräsentanten nicht mehr funktionieren und diese die Macht für sich be-

anspruchen, und wenn die demokratische Konfiguration politischer Repräsentation nicht mehr zum Ausdruck gebracht wird, dann kommt es zur Krise der Repräsentation. Bürgerinnen und Bürger wenden sich von der Politik ab, den politischen Institutionen wird kein Vertrauen mehr geschenkt, Parteien und Politiker verlieren ihre Glaubwürdigkeit, und es herrscht das Gefühl, politische Vertreter haben sich vom Volk, das sie zu repräsentieren verpflichtet sind, abgekoppelt. Dies ist der Nährboden für Antipolitik, Populismus, Rechtspopulismus und -extremismus.

REPRÄSENTATION ALS PRÜFSTELLE DER KRISE

Besonders sichtbar wird die Krise in der symbolischen Dimension politischer Repräsentation. In Bildern, Inszenierungen und Diskursen werden sowohl demokratisierende als auch antidemokratische Konzepte „getestet“. Erfahren sie Resonanz in der Öffentlichkeit und in der Bevölkerung, kann sich die Lage in die eine oder in die andere Richtung entwickeln. Denn Symbole aktivieren Vorstellungen über die politische Ordnung, Repräsentanten, Bürgerinnen und Bürger, über den Staat und auch darüber, wie politische Institutionen funktionieren sollen.

Allerdings ist politische Repräsentation nicht nur eine Aufgabe für Amtsinhaber. Auch informelle oder nicht gewählte Repräsentanten wie Führer einer Bewegung, Akteure der Zivilgesellschaft oder Prominente, die sich für eine Sache engagieren, sind für die demokratische Repräsentation von Bedeutung. Sie alle versuchen, die kollektiv geteilten Vorstellungen von Politik zu beeinflussen. Der Politikwissenschaftler Michael Saward hat deshalb von politischer Repräsentation als „claim making“⁰¹ gesprochen. Demnach ist politische Repräsentation immer (auch) ein symbolischer Akt, bei dem ein Akteur (Repräsentant) beansprucht, eine Idee, eine Gruppe oder eine Forderung zu repräsentieren, unabhängig davon, ob er ein Amt innehat.

Allerdings ist es nicht sicher, ob die Repräsentation gelingt. Das Publikum der Repräsentation kann durchaus den Repräsentanten nicht anerkennen, seinen Anspruch, die Gruppe zu repräsentieren, nicht annehmen oder die Vorstellungen der Politik, die er zum Ausdruck bringt, nicht teilen. Damit die Repräsentation gelingen kann, müssen politische Repräsentanten einen Resonanzboden bei den Adressaten aktivieren, der durch die benutzten Symbole zum „Schwingen“ gebracht wird.⁰² Findet dies bei Amtsinhabern und gewählten Repräsentanten nicht statt, kommt es zum Verlust an Glaubwürdigkeit, und die Distanz zwischen Regierung und Zivilgesellschaft wächst. Wenn dieses Phänomen nicht isoliert auftritt, sondern generell die etablierten Politiker und Parteien betrifft, hat man es mit einer Krise der Repräsentation zu tun. Die Bürgerinnen und Bürger fühlen sich nicht mehr angemessen repräsentiert, antipolitische, populistische und sogar antidemokratische Bewegungen entstehen, aber auch die Chance, dass re-demokratisierende Ressourcen von Politik und Zivilgesellschaft zur Entfaltung kommen. Die Untersuchung der symbolischen Dimension politischer Repräsentation kann daher sowohl Warnsignale der Krise wahrnehmen als auch Aufschlüsse über die Ressourcen zu ihrer Bewältigung geben.

Symbolisches Handeln und Symbole im Allgemeinen sind performative Elemente der Politikgestaltung. Sie sind zugleich Symptom von Veränderungen und Gestaltungselement der Politik. Sie haben die Fähigkeit, diffuse Gefühle, Vorstellungen und noch nicht rational artikulierte Gedanken zum Ausdruck zu bringen und ihnen eine expressive Existenz zu geben. Damit kann symbolische Repräsentation neue Visionen des Politischen einführen, sie für die Bürgerinnen und Bürger vorstellbar machen oder auch tradierte Vorstellungen von Politik modifizieren.⁰³ Will man nachvollziehen, wie sich die moderne De-

mokratie legitimiert und verändert, ist die Analyse symbolischer Repräsentation unerlässlich. Symbolische Repräsentation ist die Prüfstein für Krisen der Demokratie.

Doch Symbole sind nie eindeutig. Sie gehen zwar auf ein gemeinsames Repertoire und auf tradierte Muster der Symbolnutzung zurück, bleiben aber mehrdeutig. Der Grund dafür liegt darin, dass Symbole mehrere Referenten haben können, das heißt, sie können auf mehrere Gegenstände gleichzeitig verweisen. Eine Analyse der symbolischen Repräsentation muss deswegen auf mehrere Bedeutungsebenen eingehen, die von den Symbolen aktiviert werden.

Da Symbole und symbolische Handlungen mehrdeutige Vermittler von Visionen, Gefühlen und Assoziationen sind, werden sie zu wichtigen Kampfmitteln der Politik. Dabei geht es sowohl darum, die Bedeutung von tradierten und akzeptierten Symbolen zu verändern, also andere Gegenstände der Repräsentation den schon bekannten „unterschieben“, als auch darum, neue Symbole und Bedeutungen in das allgemeine Repertoire einzuführen und akzeptierbar zu machen. Der Umgang mit der Deutschlandflagge ist ein gutes Beispiel für diesen Kampf: Die Flagge ist ein nationalstaatliches Symbol, doch nach der nationalsozialistischen Vergangenheit überschattete die totalitäre Erfahrung die Nutzung von Nationalflaggen in Deutschland. Lange wurde der private Gebrauch als Zeichen von rechtsradikaler Gesinnung gesehen. Erst nach der Wiedervereinigung und vor allem nach der Fußballweltmeisterschaft 2006 fanden die deutschen Farben einen Platz in der positiven patriotischen Gesinnung der Bevölkerung. Umso störender war es, als der Vertreter des Rechtsaußen-Flügels der AfD, Björn Höcke, eine Deutschlandfahne in eine Talkshow mitbrachte. Die öffentliche Empörung war groß, da die kaum normalisierte Nutzung der Flagge als Symbol für nationale Identität in die Nähe von nationalsozialistischen Paraphrasen rückte – schließlich wurde Höcke dafür bekannt, dass er NS-Mottos paraphrasiert: etwa „1000 Jahre Deutschland“ für „Tausendjähriges Reich“. Sowohl Höckes Gesten als auch die Empörung von Medien- und Politikvertretern sind Teil eines symbolischen Kampfes um die Definition des Politischen und letztendlich auch der Demokratie. Beide Seiten versuchen, die deutsche Flagge für sich zu beanspruchen und unterschiedlich zu konnotieren. Dabei verliert die

01 Michael Saward, *The Representative Claim*, New York 2010, insb. Kap. 2.

02 Vgl. Gerhard Göhler, *Politische Institutionen als Symbolsysteme*, in: Heinrich Schmidinger/Clemens Sedmak (Hrsg.), *Der Mensch – ein „animal symbolicum“? Sprache – Dialog – Ritual*, Darmstadt 2007, S. 301–321, hier S. 312ff.

03 Vgl. Paula Diehl, *Repräsentation im Spannungsfeld von Symbolizität, Performativität und politischem Imaginären*, in: dies./Felix Steilen (Hrsg.), *Politische Repräsentation und das Symbolische. Historische, politische und soziologische Perspektiven*, Wiesbaden 2016, S. 7–22.

Flagge nie den Bezug zum deutschen Staat und zum deutschen Volk. Der Kampf findet um etwas anderes statt, nämlich darum, wie der deutsche Staat und das deutsche Volk definiert werden sollen und wie sich geeignete Repräsentanten zu inszenieren haben.

Die Symbolisierung des Volkes und die Selbstinszenierung politischer Repräsentanten geben Auskunft über die politischen Konzepte und Visionen, die in der Öffentlichkeit getestet werden. Deuten sie auf Personalisierung der Macht und auf die Verkörperung des Volkes durch politische Akteure, Parteien oder Bewegungen hin oder stellen sie das Bild eines homogenen und hermetischen Volkes dar, sind Akteure der Politik und der Zivilgesellschaft herausgefordert, Antworten darauf zu geben und in den „Symbolkampf“ zu ziehen. Zumal zur modernen Demokratie das Volkssouveränitätsprinzip, die Mündigkeit der Bürger und eine pluralistische Auffassung des Volkes gehören. Verschließt sich die Definition des Volkes für dessen Heterogenität oder werden das Volk und seine Macht durch eine Gruppe oder eine Person verkörpert, verliert die Demokratie ihre symbolische Grundlage.

ABSCHIED VOM VERKÖRPERUNGSPRINZIP

Wie kam es zur symbolischen Grundlage der Demokratie? Historisch ist ihre Entstehung eine moderne Errungenschaft. Die Entdeckung des Volkes als politischer Akteur, wie wir es heute kennen, ist ein Produkt der Revolutionen des 18. Jahrhunderts. Im Mittelalter gab es keine Vorstellung vom Volk als kollektives Subjekt. Das Volk gehörte zur *communitas*, zu einer Gemeinschaft, die durch das religiöse Band zu Gott zusammengehalten wurde. In diesem Kontext war der König das Bindeglied zwischen Gott und der christlichen Gemeinschaft. Er verkörperte die Gemeinschaft und inkarnierte Gott beziehungsweise Gottes Willen.⁰⁴ Ohne die Figur Gottes verlor die politische Repräsentation ihre Legitimität. Symbolisch drückte sich die Legitimierung des Herrschers durch Gott in der Königssalbung aus, die die Rolle des Königs als

Gottesvertreter bestätigte. Aufgrund dieser Vermittlerposition wurde auch geglaubt, dass der König die Fähigkeit besaß, Kranke zu heilen. Rituale der Handauflegung gehörten im Mittelalter zu den religiösen und politischen Praxen. Bis zur Aufklärung waren Politik und Religion, Staat und Kirche miteinander verschmolzen. In diesem Kontext war die politische Repräsentation durch die Inkarnation Gottes im Königskörper geprägt.

Dies änderte sich mit der Aufklärung, als der Mensch sich als autonomes Wesen entdeckte und nach anderen Erklärungen für die politische Ordnung als die des religiösen Dogmas suchte. Politik und Religion differenzierten sich aus und erlangten unterschiedliche Legitimitätsprinzipien. Die Sphäre der Religion fand ihre Legitimität weiterhin in Gottes Willen, während sich die politische Macht durch Staatsräson, Frieden und Gemeinwohl zu legitimieren suchte. Zunehmend etablierte sich der Staat als eigenständiges Ordnungsprinzip. Zum Vorschein trat die absolutistische Repräsentation. Dabei gehörte zur absolutistischen Ordnung, dass die Person des Königs mit der Institution des Staates verschmolzen war. Es gab keine Trennung zwischen Person und Amt. Der Satz des französischen Königs Ludwig XIV. „Der Staat bin ich“ ist dafür paradigmatisch. Dies hatte schwerwiegende Konsequenzen für die politische Repräsentation. In der absolutistischen Konfiguration war der Königskörper der symbolische Ort der Macht. Der König personalisierte den Staat und die Nation. Das Volk dagegen war noch kein eigenständiger Akteur, sondern gehörte wie das Territorium zur Nation. Der absolutistische König verkörperte deshalb alles: Macht, Staat und Nation.

Mit der Amerikanischen und vor allem mit der Französischen Revolution fand ein radikaler Bruch mit dieser Repräsentationsform statt. Mit ihnen verbreitete sich die Vorstellung, dass das Volk ein politischer Akteur sei, ja, sogar der eigentliche Souverän. Das Volkssouveränitätsprinzip wurde zur „symbolischen Matrix“,⁰⁵ zum Sinn-generator und zur Legitimationsinstanz der Demokratie. Zu dieser Zeit bildete sich jene symbolische Grundlage heraus, die bis heute für die Demokratie gilt. Denn das Prinzip der Volkssou-

⁰⁴ Vgl. Ernst H. Kantorowicz, *Die zwei Körper des Königs. Eine Studie zur politischen Theologie des Mittelalters*, Frankfurt/M. 1990 (1957), S. 68 ff.

⁰⁵ Claude Lefort, *Die Frage der Demokratie*, in: Ulrich Rödel (Hrsg.), *Autonome Gesellschaft und libertäre Demokratie*, Frankfurt/M. 1990, S. 281–297.

veränität besagt, dass die Macht dem Volk und somit allen gehört. Damit wird die demokratische Repräsentation auf einem Paradoxon gegründet: Wenn die Macht allen gehört, dann darf keiner die Macht für sich beanspruchen, sie personalisieren oder verkörpern. Ihre Symbolisierung gelingt nur als leerer Ort.⁰⁶

Diese symbolische Grundlage wirkt sich sowohl auf die Repräsentation des Volkes als auch auf die Rolle der politischen Repräsentanten aus. Die Macht des Volkes kann nur in Vertretung ausgeübt werden, und politische Repräsentanten müssen darauf hinweisen, dass nicht sie, sondern das Volk der Souverän ist. Volkssouveränität, Gleichheit, Freiheit und Menschenrechte avancieren zu Hauptprinzipien der Demokratie. In der demokratischen Konstellation wird die politische und soziale Ordnung zum Produkt kollektiven (symbolischen) Handelns und deshalb als veränderbar begriffen, deswegen steht die Politik in der Demokratie für ihre Modulierung durch das Volk offen.

Die Demokratie öffnet die Perspektive für die Pluralität und Veränderbarkeit des Volkes, denn mit jeder neuen Generation und jeder neuen Erfahrung verändert sich das Volk. Soziologisch betrachtet sind alle Gesellschaften von solchen Transformationen gekennzeichnet. Der Unterschied zur Demokratie liegt darin, dass Veränderung zu den demokratischen Gestaltungsprinzipien gehört. Damit wird die Vorstellung von Gesellschaft dynamisch, und das Volk lässt sich nicht mehr als homogene Einheit symbolisieren. Denn die politische Ordnung muss sich der Gesellschaft anpassen, die diese Ordnung hervorbringt. In der Demokratie gibt es keinen König mehr, der die Macht personalisiert und das Volk verkörpert, und zwar, weil zum einen die Macht dem Volk gehört, und zum anderen, weil sich das Volk nicht mehr als unveränderbare Einheit repräsentieren lässt.⁰⁷ Zur demokratischen Grundlage gehört, dass politische Repräsentanten die Macht nur in Vertretung ausüben dürfen. Es ist der Abschied vom Verkörperungsprinzip.⁰⁸

⁰⁶ Vgl. ebd.

⁰⁷ Dies gilt auch für bestehende Monarchien. Königinnen und Könige müssen sich heute mit einem starken konstitutionellen Korsett arrangieren.

⁰⁸ Vgl. Paula Diehl, *Das Symbolische, das Imaginäre und die Demokratie. Eine Theorie politischer Repräsentation*, Baden-Baden 2015, insb. Kap. 4.

KRISENANFÄLLIGKEIT

Zuerst wirkt sich die spezifische Grundlage auf die Art und Weise aus, wie das Volk symbolisiert wird. Da das Bild eines homogenen Körpers der Vielfalt und Veränderbarkeit demokratischer Gesellschaften nicht mehr gerecht wird, müssen andere Formen der Symbolisierung gefunden werden, die einen kollektiven politischen Akteur herstellen können, diesen jedoch nicht als hermetisch und unveränderlich präsentieren. Ob die Eintragung des Volkes in die Verfassung, die Erwähnung des Volkes in der politischen Rede, die Nutzung von Allegorien oder Massenversammlungen: Die Symbolisierung des Volkes wird stets von der Spannung zwischen seiner Einheit als politischer Akteur und seiner Vielheit als gesellschaftliche Realität bestimmt. Denn die moderne Gesellschaft ist heterogen und von unterschiedlichen Gesellschaftsgruppen, Milieus, Lebensstilen, Religionen und anderem mehr geprägt. Man kann von einem „Mix der Identitäten“ sprechen, die immer fragmentierter werden.⁰⁹

Da die Demokratie eine politische Ordnung ist, die von der Gesellschaft selbst hervorgebracht wird, müssen ihre Repräsentationsmechanismen diese Heterogenität zum Ausdruck bringen. Doch die Symbolisierung gesellschaftlicher Vielfalt steht immer im Spannungsverhältnis zur Symbolisierung des Volkes als politischer Akteur, der mit einem Willen agiert. Die Demokratie ist daher für die Idealisierung des Volkes als homogene Einheit immer anfällig. Melden sich Minderheiten nicht, finden sie keine symbolischen Ausdrucksweisen oder wird ihre Expressivität zugunsten einer homogenen Identität unterdrückt, kann die demokratische Repräsentation ihre symbolische Grundlage verlieren. Bei Populisten ist diese Gefahr immanent, denn sie blenden Unterschiede innerhalb des Volkes im Namen des „moralisch-guten Volkes“ aus, ohne sie jedoch auszulöschen. Im Totalitarismus dagegen werden Minderheiten ausgeschlossen. Am radikalsten hat der Nationalsozialismus die Volkshomogenisierung betrieben, hier wurde das Volk

⁰⁹ Vgl. Simon Tormey, *The End of Representative Politics*, Cambridge 2015, S. 69. Auch Pierre Rosanvallon hat die zunehmende Heterogenität moderner Gesellschaften als eine der Hauptschwierigkeiten in der Repräsentation des Volkes in der Demokratie erkannt. Vgl. Pierre Rosanvallon, *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris 2000, S. 419.

mithilfe einer Rassenideologie als biologischer Körper imaginiert, alles Abweichende sollte vernichtet werden. Die Konsequenzen für die Demokratie sind bekannt. Daher ist die Symbolisierung des Volkes die erste der drei Stellen, an denen die Demokratie krisenanfällig ist.

Die zweite krisenanfällige Stelle betrifft die Funktion und Inszenierung politischer Repräsentanten. Im Vordergrund der demokratischen Repräsentation steht jetzt das Bild eines Repräsentanten, der das Volk vertreten und ihm gegenüber Rechenschaft abzulegen hat. Seine Inszenierung ist allerdings schwierig und komplex, denn demokratische Repräsentanten müssen auf die Macht des Volkes verweisen, ohne die Macht für sich zu beanspruchen. Anstatt den eigenen Körper als Symbolisierungsort von Macht und Volk zu präsentieren, sind die Repräsentanten dazu verpflichtet, jene Geste zu inszenieren, die auf die Macht außerhalb der eigenen Person zeigt. Symbolische Repräsentation wird hier zum Verweis: auf den eigentlichen Souverän, auf die demokratischen Prinzipien und letztendlich auf die symbolische Grundlage der Demokratie.¹⁰ Demokratischen Repräsentanten fehlt jene lokalisierbare Machtbestimmung, die die Verkörperung anbieten konnte. Dadurch kann sich in Zeiten der Krise durchaus die Sehnsucht nach der Verkörperung von Macht und Volk bilden, die in der Person des Repräsentanten einen stabilen Ort versprechen. Totalitäre und populistische Projekte spielen mit dieser Sehnsucht.

Mit den neuen Inszenierungen von Volk und Repräsentanten verändert sich die Beziehung zwischen ihnen, und dies betrifft die dritte krisenanfällige Stelle: Die Unterscheidung zwischen Repräsentanten und Repräsentierten, zwischen Regierenden und Volk, ist in der Demokratie funktionaler Natur. Im Hintergrund steht die Idee der Gleichheit aller Bürger. Potenziell kann jede Bürgerin und jeder Bürger Repräsentant werden. Schon der Abbé Sieyès verstand die politische Repräsentation während der Französischen Revolution als funktionale Arbeitsteilung.¹¹ Für ihn waren die Repräsentanten keinesfalls die Inhaber der Macht, sondern nur die Träger einer begrenzten Macht. Es geht deshalb bei den Wahlen nicht um eine vollständige Machtübertragung

wie im Absolutismus oder in späteren totalitären Regimen, sondern um die Ausübung eines Amtes, das die Regierungsfunktion innehat. Dadurch ist die Beziehung zwischen Repräsentierten und Repräsentanten von einer Spannung gekennzeichnet. Einerseits müssen die Repräsentanten ausreichende Autonomie bekommen, um Entscheidungen im Namen des Volkes zu treffen – dies wird im Prinzip des freien Mandats deutlich. Andererseits sind demokratische Repräsentanten dem Willen des Volkes verpflichtet und müssen sich der Überprüfung durch Bürgerinnen und Bürger stellen.

Symbolisch drückt sich diese Spannung am besten in der doppelten Positionierung politischer Repräsentanten gegenüber den Repräsentierten aus: Beide Seiten sind als Bürger gleich, doch die relative Machtübertragung auf die Repräsentanten schafft zugleich eine hierarchische Beziehung zugunsten Letzterer. Wenn also eine funktionale Teilung zwischen Repräsentierten und Repräsentanten notwendig ist, darf diese Teilung keinesfalls zur Abkopplung beider Seiten führen. Die demokratische Repräsentation ist erfolgreich, solange ein Gleichgewicht zwischen Hierarchie und Gleichheit geschaffen wird. Damit die Balance gehalten wird, muss der Austausch zwischen beiden Seiten garantiert sein; nur wenn die Bürgerinnen und Bürger das Gefühl haben, dass ihre Anliegen von den Repräsentanten angemessen vertreten werden, sind sie bereit, die Repräsentanten als legitim anzuerkennen und ihnen die Macht zu übertragen, die sie brauchen, um regieren zu können. In diesem Fall gelingt die Repräsentation. Es bedarf also des Austauschs zwischen Repräsentierten und Repräsentanten, zwischen Regierung und Zivilgesellschaft. Findet er nicht statt, gerät die demokratische Repräsentation in die Krise. Deshalb ist die Zunahme der Entfernung zwischen Repräsentierten und Repräsentanten eines der Hauptelemente der Krise.¹²

Zum Krisenszenario gehört ein weiteres Problem: Etablierte Parteien, Politikerinnen und Politiker scheinen nicht mehr genügend Responsivität aufzubringen, um Vorstellungen und Interessen der Bürgerinnen und Bürger zum Ausdruck zu bringen. Die funktionale Trennung zwi-

¹⁰ Vgl. Diehl (Anm. 8), S. 254ff.

¹¹ Vgl. Pasquale Pasquino, *Sieyès et l'invention de la constitution en France*, Paris 1998, hier S. 52.

¹² Vgl. Pierre Rosanvallon, *Malaise dans la représentation*, in: François Furet/Jacques Julliard/ders. (Hrsg.), *La République du centre. La fin de l'exception française*, Paris 1988, S. 132–182, hier S. 156, S. 172f.

schen Repräsentanten und Repräsentierten wird zur qualitativen Kluft.

Dies ist die Stunde von Antipolitik, Populismus, Rechtspopulismus oder totalitären Bewegungen. Die Bürgerinnen und Bürger koppeln sich von der Politik ab, und Antipolitiker sehen die Zukunft außerhalb politischer Institutionen. Populisten versprechen, diese Kluft durch eine besondere Nähe zu den „Führern“ zu schließen und das Volk zu einen, während Rechtsextremisten und totalitäre Bewegungen die Verschmelzung von Volk und Führer sowie die „Reinigung“ des Volkes als Alternativen darstellen. Symbole, Bilder, Diskurse und Inszenierungen sind hierfür ihre Mittel. Es droht die antipolitische Abkoppelung der Zivilgesellschaft, die Homogenisierung des Volkes und sogar die Rückkehr der Verkörperung. Es besteht die Gefahr, dass die Krise der Repräsentation zu einer ernsthaften Krise der Demokratie wird. Deshalb lässt sich an diesen drei symbolischen Stellen – Repräsentation des Volkes, Inszenierung politischer Repräsentanten und Beziehung zwischen Repräsentierten und Repräsentanten – die Krisenanfälligkeit der Demokratie erkennen.

DEMOKRATISCHE GEGENMITTEL

Welche Ressourcen stehen der Demokratie zur Verfügung, um diese strukturellen Schwächen zu kompensieren? Paradoxe Weise sind dieselben Stellen, die die Krisenanfälligkeit der Demokratie offenbaren, diejenigen, die die Demokratie widerstandsfähig machen. Sicherlich ist die moderne Demokratie ein riskantes Projekt, das sich immer wieder der Gefahr der eigenen Auflösung stellen muss. Schließlich kann es passieren, dass das Volk eine antidemokratische Haltung entwickelt oder von einer autoritären beziehungsweise totalitären Herrschaft unterdrückt wird.

Doch die Demokratie hat viele Gegenmittel: Da sie die Veränderbarkeit und Vielfalt in ihrer symbolischen Grundlage einschließt, kann sie schwerwiegenden sozialen Transformationen standhalten und unterschiedliche Auffassungen des Volkes integrieren. Dazu gehört eine aktive Zivilgesellschaft, die genug Raum für die Expressivität von Minderheiten und für alternative politische Visionen bietet. Der Austausch zwischen unterschiedlichen politischen Vorstellungen ist eine machtvoll demokratische „Er-

neuerungsressource“, die die Versuchung, eine homogene Volkseinheit herzustellen, konterkarieren kann.

Auch die symbolische Unterbestimmtheit politischer Repräsentanten taugt als Gegengewicht gegen antidemokratische Versuchungen. Indem demokratische Repräsentanten als Verweis auf etwas anderes, nämlich auf die demokratischen Prinzipien und auf die Volkssouveränität fungieren, machen sie zugleich auf die aktive Rolle der Zivilgesellschaft in der politischen Gestaltung aufmerksam. Die Bürgerteilnahme in Symbolisierungs- und Deliberationsverfahren ist hier eine wichtige Ressource demokratischer Widerstandsfähigkeit.

Will man also der Krise demokratischer Repräsentation entkommen, braucht man Pluralität und eine starke Zivilgesellschaft, die sich am politischen Gestaltungsprozess beteiligt, und politische Repräsentanten, die in der Lage sind, Alternativen zu formulieren. Die Konstruktion demokratischer Visionen und Realität ist auf beide angewiesen: aktive Bürgerinnen und Bürger sowie engagierte politische Repräsentanten, die für die Verkörperung und Homogenisierung des Volkes demokratische Antworten bereithalten. Beide Seiten müssen Diskurse, Symbole und Bilder produzieren, die die Demokratie erneuern und ihr aus der Krise helfen können, und sie müssen dies im öffentlichen Austausch tun. Eine besondere Herausforderung der Demokratie liegt darin, Repräsentationsformen zu integrieren, die außerhalb politischer Institutionen stattfinden. Diese sind die besten Gegenmittel gegen antipolitische, populistische und extremistische Konzepte. Schließlich hat eine Deutschlandfahne viele Bedeutungen, inklusive der Bedeutung einer heterogenen Fußballnationalmannschaft oder auch Gesellschaft.

PAULA DIEHL

ist Privatdozentin für Politikwissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin und Leiterin des Projekts „Symbolik der Demokratie“.

diehlpau@cms.hu-berlin.de

DIE KRISE DER WEIMARER DEMOKRATIE – ANALOGIEN ZUR GEGENWART?

Elke Seefried

Droht der Demokratie in Deutschland und Europa ein Scheitern wie ehemals jener der Weimarer Republik? Im Augenblick ist viel von der Krise der Demokratie die Rede.⁰¹ Wurde die liberale „westliche“ Demokratie nach dem Ende des Kalten Krieges als Modell der politischen Ordnung idealisiert, so erodiert seit den 2000er Jahren die Überzeugung von ihrer Überlegenheit.⁰² Zuletzt geriet die Problemlösungsfähigkeit der Demokratie verstärkt in Zweifel. In der Türkei, Ungarn und Polen zeichnen sich autoritative Tendenzen ab. In ganz Europa – und auch in Deutschland – ist eine wachsende politische Polarisierung erkennbar.

Die Krise der Demokratie wurde freilich schon oft beschworen, ja die „Rede von der Krise der Demokratie ist“, so Wolfgang Merkel, „so alt wie diese selbst“.⁰³ Dennoch richtet sich der Blick auch fast 80 Jahre nach der nationalsozialistischen Machtübernahme auf das Ende der ersten deutschen, der Weimarer Demokratie. Geschichte wiederholt sich nicht, doch lassen sich über historische Analogiebildungen Phänomene der Gegenwart schärfer fassen und tiefer analysieren. Insofern ist es die Aufgabe des Historikers, diese Analogiebildungen herzustellen, zumal die historische Forschung zur Weimarer Demokratie eine erhebliche Tiefenschärfe aufweist und immer wieder durch neue Forschungen bereichert wurde. In klassischen Studien zur Weimarer Republik dominierte die Lesart der Krise.⁰⁴ Neuere Deutungen betonen hingegen, dass die Krise Weimars zeitgenössisch auch deshalb beschworen wurde, um neuen Ordnungsmodellen zur Durchsetzung zu verhelfen. Dies war etwa eine Strategie der Nationalsozialisten. In der Tat meinte der Begriff „Krise“, der aus dem Griechischen stammt, sowohl Scheidung als auch Entscheidung, sowohl objektive Krise als auch subjektive Kritik. Insofern ist die Krise „immer an die menschliche Wahrnehmung gebunden“ und in Narrative eingebettet.⁰⁵ Dies ist zu reflektieren, wenn im Folgenden eine Krise der Weimarer Demokratie

durch Benennung von konkreten Faktoren und „systemrelevanten Krisensymptomen“ analysiert wird. Dabei wird ein mittlerer Demokratiebegriff angesetzt, der davon ausgeht, dass freie Wahlen nur dann demokratisch genannt werden können, wenn sie mit Gewaltkontrolle und Bürgerrechten verknüpft sind.⁰⁶ Anschließend werden vergleichende Überlegungen zu den gegenwärtigen Herausforderungen der Demokratie in Deutschland angestellt.

KRISE DER WEIMARER DEMOKRATIE

Die Forschung zur Geschichte Weimars war lange geprägt von der Frage, warum die Demokratie scheiterte – auch mit Blick darauf, dass die bundesdeutsche Demokratie nicht das gleiche Schicksal ereilen dürfe. Erst nachdem sich die Bonner Republik lange stabilisiert, die Wiedervereinigung neue Horizonte geöffnet hatte, weitete die Weimar-Forschung seit den 1990er Jahren ihren Blick. In den Fokus gerieten neben den Faktoren für das Scheitern verstärkt die Offenheit der Situation, die demokratischen Potenziale, die Weimar ebenfalls ausmachten.⁰⁷

Die Probleme der Weimarer Demokratie lassen sich nicht monokausal erklären. Die Forschung führt ein Bündel an Faktoren an, das zur Erosion des Parlamentarismus und dann zur NS-Machtübernahme führte. *Erstens* war dies die schiere Macht der Sachprobleme: Durch den Versailler Vertrag und die hohen Reparationen, die dem Deutschen Reich von den Alliierten auferlegt wurden, wurde die Republik von Beginn an mit der Niederlage und den Hypotheken des Kaiserreichs belastet. Darüber hinaus suchten die Repräsentanten des alten Regimes mit der „Dolchstoßlegende“ willentlich der Republik die Schuld an der Niederlage anzuhängen, indem sie argumentierten, die Heimatfront sei den Soldaten in den Rücken gefallen. Hinzu kam die höchst fragile sozioökonomische Situation mit Ruhrkampf

und Inflation, dann mit Weltwirtschaftskrise 1929/30 und Massenarbeitslosigkeit, welche die demokratische Entscheidungsfindung fast durchgehend unter Druck setzte.

Zweitens verweist die Forschung auf die Weimarer Reichsverfassung mit ihrer Verknüpfung parlamentarischer, präsidentieller und plebiszitärer Elemente. Die Weimarer Nationalversammlung schuf eine parlamentarische Demokratie mit einem Reichstag, stellte diesem aber einen mächtigen Reichspräsidenten zur Seite, dem die Ernennung der Regierung zustand, der den Reichstag auflösen konnte und mit dem Artikel 48 der Verfassung ein Notstandsrecht erhielt, mit dem im Fall einer konstatierten Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gesetzesvertretende Notverordnungen möglich waren. Die Verknüpfung der Instrumente erwies sich als verhängnisvoll. Volksbegehren und Volksentscheid als plebiszitäre Elemente dienten auch den Gegnern der Republik, diese demagogisch zu schwächen.⁰⁸ Damit habe die Weimarer Demokratie, so der Politikwissenschaftler Ernst Fraenkel zugespitzt, an einem „Geburtsfehler“ gelitten, „an dem sie zugrunde gegangen ist“.⁰⁹ Die Forschung

betont heute allerdings die Offenheit der Entwicklung, nicht zuletzt mit Blick auf die ähnliche Konstruktion der Fünften Französischen Republik, und sieht auch die plebiszitären Elemente Weimars in tendenziell anderem Licht.¹⁰

Doch hat die Forschung *drittens* gezeigt, dass die Verfassungskonstruktion aus einem spezifischen, problematischen Demokratieverständnis hervorging. Mit dem mächtigen Reichspräsidenten sollte das repräsentative System einer Kontrolle unterlegt werden, weil man dem Parteienparlamentarismus die Verwirklichung des „Volkswillens“ nicht recht zutraute. Dies war angesichts der fehlenden Regierungserfahrung der Parteien und der riesigen Sachprobleme nachvollziehbar. Doch galt für viele Verfassungsväter der Präsident auch als Ersatz-Monarch. In Sorge vor einem „Parlaments-Absolutismus“¹¹ sollte der Präsident die Einheit des Volkes verkörpern und die Interessenpolitik der Parteien überwinden helfen. In den 1920er Jahren strebten die Parteien der Mitte in diesem „konstitutionalistischen“ Verständnis tendenziell eine sehr breite Regierungsbildung, ja eine Große Koalition an, um eine gemeinwohlorientierte, über den Parteien stehende Politik zu verkörpern, was dem parlamentarischen Prinzip des Pendelschlags widersprach.¹² Auch weil die demokratischen Parteien dieses Bild von Volk und Parteien-Demokratie in sich trugen und Verantwortung für die Lösung der Sachprobleme abgeben konnten, wurde die Regierungsbildung immer stärker Sache des Präsidenten.

Viertens schließlich ist auf die Stärke der Gegner zu verweisen. Nicht nur orientierte sich die Kommunistische Partei Deutschlands (KPD) am russischen Vorbild und stellte sich

01 Vgl. Wolfgang Merkel, Zukunft der Demokratie: Krise? Krise!, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 5.5.2013, S. 7; Peter Maxwill, Alle Macht geht dem Volke aus. Krise der Parteien-demokratie, 1.1.2016, www.spiegel.de/politik/deutschland/a-1045060.html.

02 Vgl. Francis Fukuyama, Das Ende der Geschichte. Wo stehen wir?, München 1992; Paul Nolte, Was ist Demokratie? Geschichte und Gegenwart, München 2015.

03 Merkel (Anm. 1).

04 Vgl. Detlev J. K. Peukert, Die Weimarer Republik. Krisenjahre der klassischen Moderne, Frankfurt/M. 1987; Christoph Gusy (Hrsg.), Demokratie in der Krise. Europa in der Zwischenkriegszeit, Baden-Baden 2008.

05 Moritz Föllmer et al., Einleitung: Die Kultur der Krise, in: Moritz Föllmer/Rüdiger Graf (Hrsg.), Die „Krise“ der Weimarer Republik. Zur Kritik eines Deutungsmusters, Frankfurt/M.–New York 2005, S. 9–41, hier S. 12. Vgl. auch Reinhart Koselleck, Krise, in: Otto Brunner et al. (Hrsg.), Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 3, Stuttgart 1982, S. 617–650.

06 Vgl. Wolfgang Merkel, Gibt es eine Krise der Demokratie? Mythen, Fakten und Herausforderungen, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, WZB-Mitteilungen 139/2013, S. 6–9, hier S. 7. Siehe auch den Beitrag von Wolfgang Merkel in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

07 Vgl. Andreas Wirsching, Die Weimarer Republik: Politik und Gesellschaft, München 2008², S. 119f.

08 Vgl. ebd., S. 9f.; Eberhard Kolb, Die Weimarer Republik, München 2009⁷, S. 18–23; Horst Möller, Die Weimarer Republik. Die unvollendete Demokratie, München 2004⁷, S. 191–215.

09 Ernst Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart u. a. 1973⁵, S. 149.

10 Vgl. Wirsching (Anm. 7), S. 49, S. 58.

11 Hugo Preuß, Das Verfassungswerk von Weimar (1919), in: ders. (Hrsg.), Staat, Recht und Freiheit, Hildesheim 1964, S. 426. Vgl. Kolb (Anm. 8), S. 180–182; Horst Möller, Parlamentarismus-Diskussion in der Weimarer Republik, in: Manfred Funke et al. (Hrsg.), Demokratie und Diktatur, Düsseldorf 1987, S. 140–157; Jörn Retterath, „Was ist das Volk?“. Volks- und Gemeinschaftskonzepte der politischen Mitte in Deutschland 1917–1924, Berlin–Boston 2016.

12 Andreas Wirsching, Koalition, Opposition, Interessenpolitik. Probleme des Weimarer Parteienparlamentarismus, in: Marie-Luise Recker (Hrsg.), Parlamentarismus in Europa. Deutschland, England und Frankreich im Vergleich, München 2004, S. 41–64, hier S. 47. Vgl. auch Thomas Raithel, Das schwierige Spiel des Parlamentarismus. Deutscher Reichstag und französische Chambre des Députés in den Inflationskrisen der 20er Jahre, München 2005, S. 527 ff.

zumindest Ende der 1920er Jahre radikal gegen die Weimarer Demokratie. Gefährlicher war die Stärke der nationalen Rechten. Die „Vernichtungsthese“ verweist auf die „bürgerliche Rechte“, die den alten Machteliten aus dem Kaiserreich entstammten und Schwachstellen der Demokratie zu ihrer Beseitigung nutzten, wie sich in den Präsidialkabinetten und in der Rolle des Präsidenten Paul von Hindenburg zeigte.¹³ Völkischer Nationalismus, Führerideologie und politischer Messianismus, die Kontinuitätslinien in das 19. Jahrhundert aufwiesen, wurden immer wirkmächtiger.¹⁴ Der Nationalsozialismus (und ähnlich der italienische Faschismus) inszenierte die eigene Mission in der Geschichte und schuf einen „Modus der Verheißung“, der in einem fast religiösen Sinne das Endreich versprach, und damit konnte das demokratische Grundprinzip der Mäßigung und des Ausgleichs der Interessen im mühsamen Tagesgeschäft nicht Schritt halten.¹⁵

Jüngst deutete sich eine Debatte um die Zukunftsfähigkeit der Weimarer Demokratie an. So wird argumentiert, dass Eliten im Reichswirtschaftsministerium Anfang der 1920er Jahre in einer „transnationale[n] demokratische[n] Dynamik“ Reformkonzepte wie keynesianische Ideen diskutierten. Die Aufbruchsstimmung werde in der Weimar-Forschung und ihrer Krisen-Deutung zu wenig wahrgenommen.¹⁶ In der Tat war die Demokratie in Europa 1919 „mit einem ordentlichen Maß von Selbstbewusstsein und Pathos gestartet.“¹⁷ Und es ist richtig, die Offenheit der Situation zu betonen und den Blick auch auf nicht realisierte Zukunftsentwür-

fe zu richten. Doch ist nicht nur die Repräsentativität und Wirkung demokratischer Konzepte zu eruieren,¹⁸ sondern auch zu konstatieren, dass in einer globalen Sicht fast alle „neuen“ Demokratien in den 1920er und 1930er Jahren unter Druck autoritärer Systeme gerieten.¹⁹ Im Folgenden sollen systemrelevante Krisensymptome und Funktionsschwächen der Weimarer Demokratie benannt werden.

KRISENSYMPTOME

Erstens lässt sich auf die wachsende Fragmentierung des Weimarer Parteiensystems verweisen. Bestand der Reichstag 1920 bereits aus 10 Fraktionen, so waren es 1928 und 1930 gar 15.²⁰ Auch im Hinblick auf die Verteilung der Stimmen kennzeichnete das Parteiensystem ab 1920 eine starke Fragmentierung, die mit aktuellen Kennziffern auch europaweit kaum mehr vergleichbar ist, und es entstanden kleinste Interessenparteien wie das Sächsische Landvolk.²¹ Die Weimarer Parteien waren Massenintegrations- oder Milieuparteien, die – im Gegensatz zu den Volksparteien nach 1945 – festgefügte Milieus repräsentierten, die eine bestimmte soziale Schichtung und kulturelle Orientierung kennzeichneten.²² Die großen Parteien verloren an Mitgliedern, teilweise auch massiv an Wählerstimmen. Vor allem erodier- te die Mitte: Die beiden liberalen Parteien (DDP, DVP) wurden geradezu aufgerieben. Die konservativ-monarchistische DNVP konnte Mitgliederzahlen und Wählerstimmen zunächst ausbauen, radikalisierte sich aber Ende der 1920er Jahre zu einer rechten, systemfeindlichen Partei.²³

13 Vgl. Hans Mommsen, *Regierung ohne Parteien. Konservative Pläne zum Verfassungsumbau am Ende der Weimarer Republik*, in: Heinrich August Winkler (Hrsg.), *Die deutsche Staatskrise 1930–1933. Handlungsspielräume und Alternativen*, München 1992, S. 1–18, hier S. 17.

14 Vgl. u. a. Thomas Vordermayer, *Bildungsbürgertum und völkische Ideologie. Konstitution und gesellschaftliche Tiefenwirkung eines Netzwerks völkischer Autoren (1919–1959)*, Berlin–Boston 2016.

15 Bernd Weisbrod, *Die Politik der Repräsentation. Das Erbe des Ersten Weltkrieges und der Formwandel der Politik in Europa*, in: Hans Mommsen (Hrsg.), *Der Erste Weltkrieg und die europäische Nachkriegsordnung*, Köln 2000, S. 13–41, hier S. 31. Vgl. auch Nolte (Anm. 2), S. 251.

16 Tim B. Müller, *Demokratie und Wirtschaftspolitik in der Weimarer Republik*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte (VfZ)* 4/2014, S. 569–601, hier S. 569. Vgl. auch Rüdiger Graf, *Die Zukunft der Weimarer Republik. Krisen und Zukunftsaneignungen in Deutschland 1918–1933*, München 2008.

17 Nolte (Anm. 2), S. 250.

18 Vgl. Roman Köster, *Keine Zwangslagen? Anmerkungen zu einer neuen Debatte über die deutsche Wirtschaftspolitik in der Großen Depression*, in: *VfZ* 2/2015, S. 241–257.

19 Vgl. Steffen Kailitz, *Demokratie und Wirtschaftspolitik in der Weimarer Republik in international vergleichender Perspektive*, in: *VfZ* 3/2015, S. 437–451.

20 Übersicht in: Möller (Anm. 8), S. 330f.

21 Eigene Berechnung aufgrund der Mandatsziffern in: ebd. Demnach lag die effektive Parteienzahl Anfang und Ende der 1920er Jahre knapp unter sieben. Zur effektiven Parteienzahl Markku Laako/Rein Taagepera, „Effective“ Number of Parties, in: *Comparative Political Studies* 12/1979, S. 3–27. Hingegen zur These einer fraktionsübergreifenden Integrationsdynamik im Reichstag bis 1928 Thomas Mergel, *Parlamentarische Kultur in der Weimarer Republik. Politische Kommunikation, symbolische Politik und Öffentlichkeit im Reichstag*, Düsseldorf 2005².

22 Vgl. M. Rainer Lepsius, *Demokratie in Deutschland. Soziologisch-historische Konstellationsanalysen*, Göttingen 1993, S. 25–50.

23 Vgl. Mergel (Anm. 21), S. 418ff.; Möller (Anm. 8), S. 104–113.

Dies führt zum *zweiten* Punkt: der Polarisierung. 1930 erstarkten die extremistischen und systemfeindlichen Parteien explosionsartig. Die KPD baute ihren Stimmenanteil von 54 auf 77 Mandate aus, die NSDAP von 12 auf 107. In den Reichstagswahlen vom Juli 1932 hatten NSDAP und KPD zusammen eine absolute Mehrheit der Sitze, also eine Sperrminorität. Dabei gelang es der NSDAP, entgegen den anderen Weimarer Parteien Wähler aus allen Milieus und Schichten zu gewinnen, auch wenn besonders stark die Mittelschicht nach rechts rückte, die Angst vor dem sozialen Abstieg hatte.²⁴ Dass die systemfeindlichen Parteien eine Mehrheit erzielten, zeigte das gesunkene Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit der systemtragenden Parteien der Weimarer Demokratie.

Die Stimmengewinne der extremistischen Parteien korrespondierten *drittens* mit einer Zunahme außerparlamentarischen Protests und politischer Gewalt. Die Parteien schufen – teilweise in Reaktion auf die bewaffnete Sturmabteilung (SA) der NSDAP – eigene paramilitärische Formationen. Ende der 1920er Jahre eskalierte die Gewalt, etwa in den Maitagen 1929, als Straßenschlachten in Berlin über 30 Tote forderten.²⁵

Viertens sind Probleme der Koalitionsbildung zu nennen. 1919 bis 1933 amtierten 20 Reichsregierungen. Die dauerhafteste Koalition, die Große Koalition 1928 bis 1930, regierte 21 Monate, und viele Koalitionen zerbrachen schon nach nicht einmal einem Jahr im Amt.²⁶ Die Republik erlebte nur kurz ein funktionierendes parlamentarisches Spiel der Kräfte mit einer Koalitionsregierung und einer systemkonformen Opposition. Ab 1920 amtierten in der Regel Minderheitsregierungen oder Große Koalitionen. Zugleich wuchsen koalitionsunwillige Parteien, was die Segmentierung erhöhte. 1930 folgten auf den Bruch der Großen Koalition aus SPD, katholischer Zentrumspartei, DDP und DVP (aufgrund unüberbrückbarer Differenzen in der Frage des Umgangs mit der Arbeitslosigkeit) Präsidialregierungen. Diese besaßen keine parlamentarische Mehrheit und konnten nur mit dem Vertrauen des Präsi-

den amtierenden, der drohte, im Fall des Misstrauensvotums das Parlament aufzulösen. Nach der Ernennung Adolf Hitlers zum Reichskanzler im Januar 1933, der Präsident, Parteien, Reichswehr und Medien aus- beziehungsweise „gleichschaltete“, war die NS-Diktatur spätestens im Sommer 1934 errichtet.²⁷

ANALOGIEN? WEIMAR UND DIE PROBLEME DER GEGENWÄRTIGEN DEMOKRATIE

Blickt man nun auf Analogien zur aktuellen Situation, so lässt sich *erstens* festhalten, dass die Rahmenbedingungen heute gänzlich andere, die Sachprobleme weniger drängend sind. Deutschland ist im Gegensatz zu den 1920er Jahren integriert in ein – trotz aller Probleme – vereinigtes Europa. Die sozioökonomischen Rahmendaten – Einkommensverhältnisse, soziale Ungleichheit, Arbeitslosigkeit – sind nicht vergleichbar mit denen der 1920er Jahre. Dennoch lässt sich auf eine wachsende Verschränkung globaler Problemlagen verweisen. Seit 2008 befinden sich Europa und die Welt in einer Finanzkrise, die sich aus einer Immobilienkrise in den USA entwickelt und zu einer Krise der Finanzmärkte und einer Euro-Schuldenkrise gewandelt hat. Der Börsencrash 2008 und die hohen Verschuldungsziffern im Euroraum sind Belege einer wirtschaftlichen Destabilisierung. Diese Entwicklung gründet auch in einem globalisierten, digitalen Finanzkapitalismus, der wiederum in einer „neoliberalen“ Deregulierungs- und Liberalisierungsdynamik der 1980er und 1990er Jahre wurzelt.²⁸ In gewisser Weise klingen hier Analogien zur Weltwirtschaftskrise 1929/30 an, die ebenfalls globale Auswirkungen und eine Destabilisierung der Märkte nach sich zog. Doch reagierten die nationalen Wirtschaftspolitiken damals mit einem Rückzug und – so die Regierung von Heinrich Brüning in der Weimarer Republik – mit einem Sparprogramm, wohingegen die Euro-Staaten am gemeinsamen Markt und am Euro festhielten und nicht

²⁴ Vgl. ebd.; Jürgen Falter, *Hitlers Wähler*, München 1991.

²⁵ Vgl. Dirk Schumann, *Politische Gewalt in der Weimarer Republik 1918–1933. Kampf um die Straße und Furcht vor dem Bürgerkrieg*, Essen 2001.

²⁶ Vgl. Möller (Anm. 8), S. 213.

²⁷ Vgl. Heinrich August Winkler, *Weimar 1918–1933*, München 1998, S. 334ff.

²⁸ Vgl. Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael, *Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970*, Göttingen 2012³, S. 27; Andreas Wirsching, *Der Preis der Freiheit. Geschichte Europas in unserer Zeit*, München 2012², S. 226–268.

nur auf monetäre Sicherung, sondern auf eine Verbindung von Konjunkturprogrammen und Haushaltskonsolidierung setzten.

In geostrategischer Hinsicht ist das Ende des Kalten Krieges mit einer erneuten Ost-West-Konfrontation zwischen Russland und der EU schwerlich mit der fragilen Lage Deutschlands und Europas nach dem Ersten Weltkrieg zu vergleichen. Gleichwohl zeichnet sich eine komplexe Situation ab: Das Verhältnis zwischen der EU und Russland hat sich seit den 1990er Jahren und der NATO-Osterweiterung eingetrübt. Innerhalb der EU wurden die politisch-kulturellen Differenzen und anderen Erfahrungsräume zwischen den Bürgern des „alten Europa“ und den Bürgern der nach 1990 hinzugekommenen osteuropäischen Staaten offenkundig unterschätzt, welche nun in der Euro- und Flüchtlingskrise Wellen schlagen und zu Friktionen führen.

Zweitens lassen sich damalige und heutige Probleme der Partizipation und Repräsentation vergleichen. Heute bestehen nicht mehr Massenintegrations- oder Milieuparteien, sondern Volksparteien. Diese erodieren nicht (wie in Weimar die liberalen Parteien), aber verlieren doch an Mitgliedern und Bindungskraft. Die Wahlbeteiligung sinkt seit den 1990er Jahren.²⁹ Das Parteiensystem erfuhr bereits durch die Linkspartei nach 1990 eine Erweiterung und scheint mit der AfD erneut auf eine bedingte – durch die Fünfprozentklausel abgefederte – Fragmentierung hinzusteuern.

Messungen der effektiven Parteienzahl zeigen allerdings, dass die Zersplitterung des Parteiensystems 2013 leicht zurückging und nicht Weimarer Maßstäben entspricht.³⁰ Problematischer erscheint eine zunehmende Polarisierung mit dem Wachsen systemkritischer Parteien und einem gewissen Rechtsruck, der sich in der Stärke der AfD und in Bewegungen wie Pegida manifestiert. Hier ist allerdings zu differenzieren: Es existieren rechtsextremistische Parteien (wie die NPD); es bildeten sich rechtspopulistische Sammelbecken wie die AfD, in der sich verschiedene Strömungen finden; und es entstanden Bewegungen wie Pegida, die fremden- und islamfeindliche Parolen skandieren, eine „größere

Gewichtung konservativer Leitvorstellungen“ fordern und Unterstützer haben, die ein diffuses Protestpotenzial transportieren.³¹ Dazu kommt wachsende politische Gewalt, die sich sowohl in rechtsextremistischen Straftaten – auch im Kontext der Flüchtlings- und Migrationskrise 2015 – als auch in den jüngsten Anschlägen des radikalen Islamismus manifestiert. Diese lässt sich nicht mit Weimarer Maßstäben messen, aber ist in der historischen Perspektive der Bundesrepublik besorgniserregend.³² Auch die jüngste Konfrontation von türkisch-deutschen Erdoğan-Anhängern, Kurden, Erdoğan-Gegnern und der rechten „Pro NRW“ in Köln unterstreicht eine wachsende Polarisierung auf den Straßen und eine wachsende Segmentierung der deutschen Gesellschaft. Das Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit der repräsentativen Demokratie ist erkennbar gesunken.

Die Ursachen dessen sind – wie in Weimar – vielfältig, in europäischer Perspektive ohnehin schwer zu greifen. Die Bürger Ostdeutschlands und Osteuropas durchlebten seit 1990 tief reichende Veränderungs- und Beschleunigungsprozesse und machten „Entfremdungserfahrungen“, die nun zu Protest gegen Veränderungen und Zuwanderung führen.³³ Die rapide Veränderung moderner Lebenswelten prägte ähnlich die Weimarer Gesellschaft, in die moderne Medien und Arbeitswelten Einzug hielten.³⁴ Zudem verschob sich das Parteiensystem. Die CDU rückte in der Ära Merkel mehr und mehr in die Mitte, ja wildert in vielen Punkten – Zuwanderung, Energiepolitik – im Revier der SPD, die umgekehrt als Vertreterin der Arbeitnehmerinteressen mit dem ökonomisch-technologischen Strukturwandel seit den 1980er Jahren ihren Kurs sucht. Konservative Stammwähler der CDU sehen sich jedenfalls nicht mehr repräsentiert. Ferner haben die Euro-Rettungspakete, die

²⁹ Vgl. Maxwill (Anm. 1).

³⁰ Vgl. Oskar Niedermayer, Halbzeit: Die Entwicklung des Parteiensystems nach der Bundestagswahl 2013, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 46/2015, S. 830–851.

³¹ Lars Geiges/Stine Marg/Franz Walter, Pegida. Die schmutzige Seite der Zivilgesellschaft?, Bonn 2015, S. 181. Vgl. auch Marcel Lewandowsky/Heiko Giebler/Aiko Wagner, Rechtspopulismus in Deutschland. Eine empirische Einordnung der Parteien zur Bundestagswahl 2013 unter besonderer Berücksichtigung der AfD, in: Politische Vierteljahresschrift 2/2016, S. 247–275.

³² Vgl. Paul Nolte im Gespräch, Warum die AfD-Erfolge an die Dreißiger Jahre erinnern, 22.6.2016, www.sueddeutsche.de/politik/-1.3043006.

³³ Vgl. Hartmut Rosa, Fremd im eigenen Land?, in: FAZ, 24.4.2015, S. 6; Geiges et al. (Anm. 31), S. 186–192.

³⁴ Vgl. Peukert (Anm. 4).

ohne echte Diskussionsmöglichkeit der nationalen Parlamente verabschiedet wurden,³⁵ und die schleppenden Verhandlungen um die Unterstützung für Griechenland Vertrauen in europäische Institutionen und demokratische Gewaltenteilung gekostet, was von populistischen Bewegungen genutzt wurde.

Dies führt zum *dritten* Punkt: den Problemen des Regierens. Die Koalitionsbildung in der Bundesrepublik lässt sich kaum mit Weimar vergleichen. Die etablierten Parteien sind nicht mehr wie in Weimar an Milieus oder weltanschaulich gebunden; und extremistische Parteien besitzen bislang keine parlamentarische Schlagkraft. Doch wird das Regieren schwieriger. Der Sozialwissenschaftler Colin Crouch diagnostizierte mit dem Bestseller „Postdemokratie“ eine Instrumentalisierung demokratischer Entscheidungsprozesse zugunsten von Eliten, ökonomischen Interessen und *spin doctors*. Die Mehrheit der Bürger in den liberalen Demokratien spiele nur noch „eine passive“ Rolle.³⁶ Hier handelt es sich um eine zuge-spitzte These von einer „neoliberalisierten“ Demokratie, die den Thatcherismus und Tony Blairs New Labour im Blick hat. Doch verweist Crouch auch auf die Bedeutung multilateraler Konzerne in der Globalisierung, die immer stärkere Medialisierung und „elitäre Verkürzung der Demokratie“, was zuletzt den Ruf nach einem Ausbau plebiszitärer Elemente gesteigert hat.³⁷

Dies lenkt den Blick auf den „Sachzwang“, der in der deutschen Politik zuletzt neue Bedeutung erhielt.³⁸ Das Reklamieren einer „Alternativlosigkeit“ der Entscheidungen, wie dies Bundeskanzlerin Merkel in der Euro- und der Flüchtlingskrise tat, entspricht nicht dem Verständnis demokratischer Entscheidungsfindung.³⁹ Eine Demokratie wird ausgehöhlt, wenn keine Alternativlösungen diskutiert werden, und genau jener Punkt verweist auf ein „konstitutionalistisches Verständ-

nis“ der Großen Koalition: Sie verstand sich lange – obwohl die Sachprobleme nicht so tief greifend waren und sind wie in Weimar – als Sachwalterin des Gemeinwohls über den Parteien. In der Tat wurde die Große Koalition parlamentarisch zuletzt nur wenig attackiert. Widerspruch kam vor allem aus den eigenen Reihen, von der CSU, deren Kritik als „Streit“ in der Union in den Medien befremdlich zur Kenntnis genommen wird. Der Pendelschlag des Parlamentarismus, der in Weimar schwand, verliert auch in der bundesdeutschen Demokratie an Wirkkraft, und dies schafft Raum für Frustration der Bürger und außerparlamentarischen Protest.

Dennoch ist Berlin nicht Weimar. Europa ist nach wie vor ein Hort der Freiheit in einer unsicherer gewordenen Welt. Deutschland gilt als Gewinner der Globalisierung, der ökonomische Prosperität, hohe soziale Sicherheit und politische Stabilität bietet.⁴⁰ Die deutsche Demokratie basiert auf gefestigten Erfahrungen, auf die sie zurückgreifen kann, und dazu gehört ein Zulassen des parlamentarischen Spiels der Kräfte, des lebendigen Austauschs der Meinungen, auch und gerade in den Volksparteien, bei einer entschiedenen Abgrenzung zum Extremismus.⁴¹

35 Vgl. Andreas Rödder, 21.0: Eine kurze Geschichte der Gegenwart, München 2015, S. 240f.

36 Colin Crouch, Postdemokratie, Frankfurt/M. 2015¹¹, S. 10.

37 Gisela Riescher/Beate Rosenzweig, Einleitung, in: dies. (Hrsg.), Partizipation und Staatlichkeit. Ideengeschichtliche und aktuelle Theoriediskurse, Stuttgart 2012, S. 13–17, hier S. 14. Vgl. auch Hubert Kleinert, Krise der repräsentativen Demokratie?, in: APuZ 38–39/2012, S. 18–24.

38 Siehe auch den Beitrag von Stefanie Wöhl in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

39 Vgl. Herfried Münkler, Steht die Demokratie am Scheideweg?, 24.4.2012, www.nzz.ch/-1.16611315.

ELKE SEEFRIED

ist Professorin für Neueste Geschichte an der Universität Augsburg und Zweite Stellvertretende Direktorin des Instituts für Zeitgeschichte München–Berlin. seefried@ifz-muenchen.de

40 So auch Nolte (Anm. 32).

41 Vgl. Roman Herzog u. a., Demokratie braucht vitale Parteien, in: FAZ, 13.4.2016, S. 8.

ESSAY

POPULISMUS

Symptom einer Krise der politischen Repräsentation?

Jan-Werner Müller

Ist der Aufstieg von Akteuren, die allenthalben als Populisten, Protestparteiengruppenführer oder gar Antipolitiker beschrieben werden, ein entscheidendes Indiz für eine Krise der politischen Repräsentation? Diese These bestätigt sich automatisch selbst, wenn jegliche Opposition gegen etablierte Parteien mit einer Krise der Repräsentation gleichgesetzt wird oder jegliche Äußerung von Volkszorn als potenzielle Gefahr für die Demokratie interpretiert wird.

Politikwissenschaftler sind sich heute weitestgehend einig: Politische Parteien als solche haben zumindest in Europa ihre besten Zeiten hinter sich. Dies lasse sich am dramatischen Mitgliederschwund, aber auch an der inzwischen sehr unsteten Identifikation von Wählerinnen und Wählern mit bestimmten Parteien festmachen. Manche Demokratieforscher wie Simon Torrey gehen aber noch weiter: Sie meinen bereits ein Ende der repräsentativen Politik feststellen zu können.

In der Tat: Es tut sich politisch etwas in den westlichen Demokratien. Doch die Diagnose einer Krise der politischen Repräsentation ist voreilig. Der Abstieg der traditionellen Volksparteien und das Entstehen neuer Gruppierungen wie Podemos in Spanien und Syriza in Griechenland sind nicht gleichbedeutend mit einer Repräsentationskrise. Zu einem gewissen Grad ist eher das Gegenteil der Fall: Parteiensysteme wandeln sich, weil alte Parteien diskreditiert sind und moralisch-politische Unternehmer wie die Anführer von Podemos und Syriza besser auf neue Konflikte in der Gesellschaft reagieren. Damit soll nicht gesagt sein, dass alles zum Besten steht mit den westlichen Demokratien. Wirklicher Populismus – der sich daran erkennen lässt, dass seine Vertreter behaupten, sie und nur sie repräsentierten das wahre, immer als homogen gedachte Volk – ist für die Demokratie gefährlich. Populisten sind immer antiplura-

listisch; die Demokratie ist aber nur in pluralistischer Form zu haben. Die entscheidende Frage unserer Zeit ist nun, ob Populisten sich dahingehend entwickeln, dass sie dies akzeptieren, oder ob sie weiterhin versuchen, demokratische Institutionen, die nicht den von ihnen postulierten „wahren Volkswillen“ zum Ausdruck bringen, zu diskreditieren – oder ob die etablierten Parteien sich der legitimen Anliegen der Wähler populistischer Parteien annehmen, ohne selbst populistisch zu werden.

WELCHE KRISE?

Woran ließe sich eine vermeintliche Krise der Repräsentation festmachen? Sicherlich zum Teil an Umfragen. In der Tat bestätigen fast alle Meinungserhebungen in westlichen Demokratien, dass Eliten als „abgehoben“ wahrgenommen und Parteien stets unpopulärer werden. Schon seit Langem genießen Parteien im Vergleich mit nahezu allen anderen politischen Institutionen das schlechteste Ansehen. Zudem sind, wie der Politikwissenschaftler Peter Mair eindrucksvoll gezeigt hat, in vielen europäischen Ländern die Bürgerinnen und Bürger auch in der Praxis den Parteien regelrecht davongelaufen: Sie identifizieren sich nicht mehr mit einer bestimmten Partei, was das Wahlverhalten sehr sprunghaft gemacht hat; und Mitglied einer Partei wollen sie schon gar nicht werden.⁰¹ Volksparteien im klassischen Sinne, die etwa in einem Land wie Österreich gemeinsam über 90 Prozent der Wählerstimmen auf sich vereinigen konnten, gibt es kaum mehr. Auch lässt sich zumindest in einigen Fällen nachweisen, dass viele der materiellen Anliegen verschiedener Bevölkerungsschichten in den vermeintlich repräsentativen demokratischen Institutionen de facto völlig außen vor bleiben – dies hat der Politikwissenschaftler Martin Gilens am Beispiel der Vereinigten Staaten gezeigt.⁰²

Was folgt aus diesen empirischen Beobachtungen? Dass es politische Unzufriedenheit gibt, ist nichts Neues. Manch einer mag sich erinnern, dass der Politikwissenschaftler Ernst Fraenkel bereits in den 1960er Jahren eine weitverbreitete „Parlamentsverdrossenheit“ in Europa diagnostizierte, oder dass in den 1990er Jahren in Deutschland endlos über Politikverdrossenheit debattiert wurde. Der Politikwissenschaftler Klaus von Beyme bemerkte gar einmal, dass das Lamentieren über den Niedergang der Legislative so alt sei wie der Parlamentarismus selbst.

Um analytische Klarheit und ein historisches Bewusstsein in diese Diskussion zu bringen, sollen hier drei Aspekte heutiger Repräsentationsverhältnisse unterschieden werden. *Erstens* verweise ich darauf, dass im Europa der Nachkriegszeit Parlamente systematisch geschwächt wurden. Obwohl der weitverbreitete Begriff der Postdemokratie und die implizierte These einer Krise der Repräsentation dies suggerieren, hat es nie ein goldenes Zeitalter der politischen Repräsentation gegeben. *Zweitens* soll gezeigt werden, dass Parteiensysteme sich wandeln, wir uns aber bei Weitem noch nicht jenseits des Prinzips der Repräsentation befinden, wie dies etwa Tormey behauptet. *Drittens* wird am Beispiel der EU illustriert, dass man keinem Hirngespinnst aufsitzt, wenn man heute Repräsentationsdefizite beklagt, man diese aber genau verstehen muss und nicht auf die üblichen Klischees reduzieren kann, wonach „Brüssel“ „zu weit weg“ oder zu „bürokratisch“ sei.

VON MISSTRAUEN GEPRÄGTE NACHKRIEGSORDNUNG

Versammlungen von Volksvertretern sind das Herzstück der modernen repräsentativen Demokratie. Die relative Degradierung von Parlamenten nach 1945 in Europa beruhte auf bewussten politischen Entscheidungen und kann nicht scheinbar anonymen Prozessen wie der Globalisierung oder Europäisierung zugerechnet werden. Nach 1945 standen die Architekten der politischen Nachkriegsordnung in Westeuropa der Idee der Volkssouveränität mit gehöriger Skepsis gegenüber, mit

der wichtigen Ausnahme Großbritanniens. Die Skepsis war zum Teil einem Diskurs über „die Massen“ geschuldet, die angeblich den Weg für den Totalitarismus geebnet hatten. Aber auch ohne diese Zeitgeschichtsinterpretationen stellte sich die Frage: Wie sollte man Völkern vertrauen, die Faschisten an die Macht gebracht oder während der Besatzungszeit mit Faschisten kollaboriert hatten?

Diese Art von Skepsis erstreckte sich auch auf Volksvertretungen. Die neuen Verfassungsgeber wollten unbedingt das verhindern, was der deutsche Staatsrechtler Hugo Preuß als „Parlamentsabsolutismus“ bezeichnet hatte. Schließlich waren es Volksvertretungen gewesen, die alle Macht an Adolf Hitler oder Philippe Pétain, Führer des mit den Nationalsozialisten kollaborierenden Vichy-Regimes, übertragen konnten. So galt es, die Befugnisse der Legislative soweit wie möglich einzuschränken. Gleichzeitig wurden Institutionen gestärkt, deren Mitglieder sich nie dem Volk zur Wahl zu stellen haben – wie etwa Zentralbanken oder Verfassungsgerichte. Fast in ganz Westeuropa galt: Die Exekutive und Judikative gewannen, die Legislative verlor an Einfluss. Am weitesten ging dieser Prozess in Frankreich, wo sich mit der Assemblée nationale das schwächste Parlament der westlichen Welt befindet. Aber der Niedergang der Volksvertretungen schlug sich nicht nur in den Verfassungen nieder, Macht wanderte auch in die einzelnen Verwaltungen und wurde zunehmend in konzertierten Aktionen und „Kanzlerrunden“ ausgeübt.

Insofern ist die Nachkriegsordnung in Europa nicht nur dezidiert antitotalitär, sie ist auch in einem weiten, umgangssprachlichen Sinne „antipopulistisch“: Die Bürger werden auf Distanz gehalten, und die Möglichkeiten, sich in politische Entscheidungen einzubringen, werden von Gerichten und Institutionen wie der Zentralbank eingeschränkt. Man kann dies aus normativer Sicht kritisieren, sollte dann aber auch bedenken, dass zumindest einige Aspekte dieser Ordnung mit demokratischen Prinzipien gerechtfertigt wurden: allen voran mit dem Schutz individueller und politischer Rechte. Verfassungsgerichte sollten die Demokratie als Ganzes stärken, auch mit vermeintlich undemokratischen Maßnahmen wie dem Verbot extremistischer Parteien.

Wir leben heute noch mit dieser im Grunde von Misstrauen geprägten Nachkriegsordnung. Eine Erklärung dafür ist vielleicht auch, dass sich diese Ordnung als erstaunlich flexibel erwiesen hat. Vor allem in den 1960er und 1970er Jahren wurden ganz

01 Vgl. Peter Mair, *Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy*, London–New York 2013.

02 Vgl. Martin Gilens, *Affluence and Influence: Economic Inequality and Political Power in America*, New Jersey 2014.

neue Ansprüche auf die Vertretung von Interessen und Identitäten angemeldet. Und nach vielen Auseinandersetzungen ließen sich auch viele dieser Ansprüche verwirklichen. Der Erfolg der Grünen in der Bundesrepublik ist ein gutes Beispiel dafür.

In diesem Sinne lassen sich viele der dramatischen Entwicklungen in Europa während des vergangenen Jahrzehnts als Testfall für das spezifische europäische Demokratiemodell verstehen. Bei aller Vielfalt haben die Protestbewegungen in Südeuropa eines gemeinsam: Sie werfen etablierten Parteien vor, korrupt, oligarchisch und nicht repräsentativ zu sein. Professionelle Politikerinnen und Politiker werden allesamt als Mitglieder von *la casta* verdammt. Zudem heißt es häufig, alle Parteien seien letztlich identisch. Viele dieser Protestbewegungen verorteten sich anfangs jenseits jeglicher Parteipolitik – so auch die spanischen Indignados („Empörte“) und Beppe Grillos Fünf-Sterne-Bewegung in Italien. Für viele Beobachter klangen die Vorwürfe populistisch. Aus gutem Grund: Die Unterscheidung von einem moralisch unbefleckten, homogenen Volk und einer korrupten, nicht repräsentativen Elite ist ein Kernelement der populistischen Vorstellungswelt. Nur stellten jene, die die tatsächlich korrupten Verhältnisse beispielsweise in Spanien kritisierten, keinen moralischen Alleinvertretungsanspruch – sie behaupteten nicht, alleinig das authentische Volk zu vertreten.⁰³

Zu Beginn versuchten Bewegungen wie Podemos, sich horizontal zu organisieren, um mit traditionellen Konzepten politischer Repräsentation zu brechen, und auch die Fünf-Sterne-Bewegung machte sich für eine basisdemokratische Entscheidungsfindung stark.⁰⁴ Und doch: Aus den Bewegungen wurden Parteien, die heute zum Teil auf autoritäre Weise geführt werden – Grillo ist hierfür das notorische Beispiel, aber auch die persönliche Dominanz von Pablo Iglesias bei Podemos oder Alexis Tsipras bei Syriza ist exempla-

risch. Es sei dahingestellt, ob diese Wandlung von Ambitionen horizontaler Organisation hin zur vertikalen Führung rein pragmatische Gründe hatte. Es wäre voreilig, allein aufgrund der Präsenz charismatischer Führungspersönlichkeiten „Populismus“ zu diagnostizieren. Tatsache ist, dass Gruppierungen wie Podemos und Syriza sich in das bestehende Parteiensystem eingefügt haben, anstatt sich auf außerparlamentarische Strategien zu beschränken. Syriza hat de facto im griechischen Parteienspektrum die einst dominierende sozialdemokratische PASOK ersetzt. Podemos hat auf nationaler Ebene in Spanien zwar keine Regierungsverantwortung und auch bisher nicht die etablierten Sozialisten in der Wählergunst überholen können, sie hat jedoch gemeinsam mit der liberalen Vereinigung Ciudadanos bereits jetzt das Parteiensystem grundlegend verändert und in Zusammenarbeit mit anderen Parteien die Korruptionswirtschaft auf lokaler Ebene zumindest stoppen können.

NEUE PARTEIEN ALS KORREKTIV?

All das deutet nicht auf eine Krise der Repräsentation hin, sondern kann als Affirmation der bestehenden politischen Systeme verstanden werden – auch wenn sich diese Beobachtung selbstverständlich nicht immer mit der Selbstwahrnehmung der politischen Akteure deckt: Podemos kritisiert nach wie vor das „Regime von 1978“, also die Post-Franco-Demokratie, kann aber zumindest im Moment keine Mehrheiten erzielen, um dieses System durch ein anderes zu ersetzen. Die Tatsache, dass sich die neuen Parteien als Protestparteien verstehen lassen, gilt nicht als Gegenargument: In jeder Demokratie ist es legitim, gegen regierende Parteien zu protestieren oder auch zu monieren, dass existierende Oppositionsparteien die Interessen und Identitäten vieler Bürger nicht überzeugend vertreten. Friedlicher Protest, der nicht wie bei den Populisten auf einem moralischen Alleinvertretungsanspruch des angeblich „wahren Volkes“ beruht, ist nicht automatisch undemokratisch oder ein Symptom einer tiefen Krise – das Gegenteil ist der Fall. Dies lässt sich erneut am spanischen Beispiel verdeutlichen: Hier konnte Podemos als neue Gruppierung Wähler an die Urnen bringen, die sich bisher gar nicht am politischen Prozess beteiligt hatten und die auch in der bestehenden radikalen Linkspartei Izquierda Unida kein plausibles

03 Abweichend gab es allerdings eine wichtige Ausnahme: Bei der Volksabstimmung in Griechenland im Juli 2015 behauptete Syriza, wer für die Euro-Rettungspolitik mit Ja stimme, verliere seinen Status als guter griechischer Bürger bzw. als Teil des authentischen griechischen Volkes. Das war zweifelsohne populistisch.

04 So trägt etwa das elektronische System für basisdemokratische Entscheidungsfindung der Fünf-Sterne-Bewegung den bezeichnenden Namen „Rousseau“. Vgl. Gaia Scorza Barcellona, *L'eredità di Casaleggio: come funziona Rousseau, „sistema operativo“ del M5s*, in: *La Repubblica*, 13. 4. 2016, www.repubblica.it/tecnologia/2016/04/13/news/l_eredita_di_gianroberto_casaleggio_arriva_rousseau_sistema_operativo_per_m5s-137514863/?refresh_ce.

Politik- beziehungsweise Protestangebot fanden.⁰⁵ Die erhöhte Beteiligung ist erst einmal ein Gewinn für die Demokratie.

Die Diagnose einer „Nicht-Krise“ der Repräsentation sollte allerdings nicht zu weit gehen. So könnte etwa ein griechischer Leser einwenden: „Schön und gut, dass ich jetzt von Syriza vertreten werde, die nicht korrupt sind und versuchen, innerhalb des Landes eine progressive Politik zu betreiben. Aber mein wichtigstes Anliegen, nämlich der Wunsch nach einer anderen Eurorettungsstrategie, eine, die mein Land nicht zugrunde richtet, wird immer noch nicht effektiv vertreten – trotz mehrerer Wahlerfolge von Syriza.“ Nun kann das Kriterium für jegliches „sich-repräsentiert-Fühlen“ nicht sein, die eigenen politischen Präferenzen eins zu eins umgesetzt zu sehen. Und doch hat der fiktive griechische Leser insofern Recht, als dass er behaupten kann, die Europäische Union leide als Ganzes an spezifischen Repräsentationsdefiziten. Diese Defizite gilt es genau zu verstehen, um sich nicht den unreflektierten Beschwerden über das „weit entfernte“ und „ach so bürokratische“ Brüssel anzuschließen – letztlich ist uns in seinen komplexen Entscheidungen etwa das deutsche Kartellamt wohl kaum näher, und ohne Bürokratie gibt es überhaupt kein Regieren in der modernen Welt.

In einer nationalstaatlichen Demokratie erachten Parteien und ihre Anhänger, die sich nach einer Wahl in der Opposition wiederfinden, die Entscheidungen einer Regierung als prinzipiell legitim. Anders gewendet: In einer Demokratie weiß man, dass man auf der Verliererseite stehen kann, man darf sich aber auch sicher sein, dass man nicht ewig politischer Loser sein wird. Denn die Chance besteht immer, andere Bürger von der Richtigkeit eigener politischer Vorstellungen zu überzeugen. Aus Minderheiten können Mehrheiten werden.

In der EU deckt sich das demokratietheoretische Idealbild auf drei Arten jedoch möglicherweise nicht mit der Wirklichkeit: *Erstens* sind manche Bürger nicht bereit für das, was englischsprachige Politikwissenschaftler so schön unverblümt *losers' consent* nennen – als „Verlierer“ die Niederlage anzuerkennen. Sie haben das Gefühl, Fremde würden über ihr Schicksal bestimmen. Dieser Ein-

druck wurde auch von den Brexit-Befürwortern sehr geschickt zum eigenen Vorteil genutzt.

Zweitens können Bürger, die durchaus bereit sind, die Mehrheitsverhältnisse so wie sie nun einmal in der EU sind, zu akzeptieren, einwenden, dass sie nicht korrekt im politischen Entscheidungsfindungsprozess abgebildet werden: Statt transnationaler Koalitionen, die sich über gemeinsame wirtschaftliche Interessen definieren, stehen sich in der Eurokrise Nationalstaaten gegenüber. Und diese wiederum werden von Regierungen geführt, die ein Interesse daran haben, die Konflikte möglichst in nationalen Kategorien zu codieren, da sie sich vor ihrem nationalen Wahlvolk zu verantworten haben.

Drittens, darauf hat der Rechtswissenschaftler Dieter Grimm hingewiesen, werden dank der „Konstitutionalisierung“ der europäischen Verträge viele wirtschafts- und finanzpolitischen Entscheidungen, die in einer nationalstaatlichen Demokratie der tagespolitischen Auseinandersetzung unterlägen, in einem unpolitischen Modus gefällt.⁰⁶ Streitigkeiten über die Verträge würden von einem Gericht entschieden, das sich nicht als neutral, sondern als Vorreiter einer immer weiteren Vertiefung der europäischen Integration verstehe. So kann ein EU-Bürger in der Tat einwenden, die Verträge (und nicht Brüssel) seien ganz „weit entfernt“ – entfernt von jeglichem demokratischen Zugriff, ob nun über nationale Parlamente oder über das EU-Parlament. Und – auch das eine wichtige Einsicht von Peter Mair – eben weil es so schwierig ist, Opposition in der EU zu artikulieren, scheint Gegnerschaft gegen die EU an sich zumindest einigen Europäern als der letzte Ausweg. Womit wir endlich bei den Populisten wären.

POPULISMUS: KRISENSYMPTOM FÜR WAS NOCHMAL GENAU?

Derzeit werden viel zu viele Akteure in Europa mit dem Label „Populismus“ versehen.⁰⁷ Doch

⁰⁶ Vgl. Dieter Grimm, *Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie*, München 2016.

⁰⁷ Wenn sich auch manche Akteure inzwischen das Etikett selber anstecken: Die Vorsitzende des französischen Front National Marine Le Pen und der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán behaupten in dem Sinne Populisten zu sein, dass sie wirklich für „das Volk“ arbeiten würden. Die Theoretiker von Podemos wiederum nennen sich Linkspopulisten und verweisen auf Hugo Chávez und andere lateinamerikanische Politiker als Vorbilder.

⁰⁵ Vgl. Luis Ramiro/Raul Gomez, *Radical Left-Populism During the Great Recession: Podemos and its Competition with the Established Radical Left*, in: *Political Studies* 2016 (i. E.).

nicht jeder, der Eliten kritisiert, ist ein Populist. Die Darstellung, wonach sich in westlichen Demokratien derzeit überall Konflikte zwischen „Establishment“ und „Volk“ (oder zumindest Volksauführern) austragen, oder wir gar, wie der Philosoph John Gray meinte, einen „Aufstand der Massen“ erleben, ist viel zu vereinfacht. In vielen Ländern kann man Eliten mit guten Gründen kritisieren. Die Demokratie lebt von Kritik, und wer sich die Mühe macht, zu kritisieren, hat offensichtlich noch nicht die Hoffnung verloren, dass jemand auch zuhört und sich Engagement innerhalb der bestehenden Demokratie lohnen kann.

Populist ist nur, wer den Anspruch stellt, er und nur er vertrete das wahre Volk – mit der Folge, dass politische Mitbewerber eigentlich alle illegitim seien, beziehungsweise dass Bürger, die dem populistischen Führer die Unterstützung verweigern, gar nicht wirklich zum Volk gehören. Man denke an eine Äußerung des republikanischen Präsidentschaftskandidaten in den USA, Donald Trump, die angesichts der vielen skandalösen Dinge, die der Milliardär ständig von sich gibt, kaum beachtet wurde, aber seine populistische Sichtweise auf die Politik eindeutig belegt. Trump sagte bei einer Wahlkampfveranstaltung im Mai 2016: „The only thing that matters is the unification of the people, and all the other people don't matter.“ „Das Einzige, was zählt, ist die Einheit des Volkes“ – das klingt eher harmlos im Vergleich zu dem, was er sonst so alles sagt. Entscheidend ist aber der zweite Teil des Satzes: „All die anderen Menschen zählen gar nicht.“ Es gibt demnach also ein wahres Volk und einen einzigen wahren Vertreter dieses Volkes – nämlich Trump. Wer gegen ihn ist, ist automatisch nicht Teil des wahren Volkes und zählt damit moralisch und vor allem auch politisch nicht. Ein anderes Beispiel ist eine rhetorische Frage Recep Tayyip Erdoğans an seine Kritiker 2014: „Wir sind das Volk, wer seid ihr?“ Das ist ein Alleinvertretungsanspruch, der mit Demokratie, die notwendigerweise pluralistisch ist, schlicht nicht kompatibel ist.

Die für das Wohlergehen der Demokratie entscheidende Frage ist also nicht, welche politischen Akteure heutzutage aus irgendwelchen Gründen protestieren oder irgendwie der äußerst vagen Kategorie „Anti-Establishment“ zugeordnet werden können. Die Frage ist, wer diese Art moralischen Alleinvertretungsanspruch stellt und damit allen Gegnern prinzipiell die Legiti-

mität abspricht. Die Frage ist auch, wer (wie bei Populisten immer üblich) einen vermeintlich klar identifizierbaren Willen eines homogenen Volkes unterstellt, der dann angeblich von den Populisten nur umgesetzt werden muss. Diese Vorstellung, wonach Auseinandersetzungen in einem pluralistischen Gemeinwesen unnötig sind und politische Entscheidungen keine längeren Willensbildungsprozesse benötigen, ist dann in der Tat „antipolitisch“, weil antipluralistisch. Demokratische Gleichheit bedeutet nicht Homogenität oder, mit Carl Schmitts Wort, Gleichartigkeit. In der Demokratie, so Jürgen Habermas, tritt das Volk nur im Plural auf.⁰⁸

Was aber besagt nun die Tatsache, dass Trump, Erdoğan, Orbán, Le Pen und der Vorsitzende der niederländischen Partij voor de Vrijheid Geert Wilders Populisten sind, über den Zustand der repräsentativen Demokratie? Erst einmal nur dies: Der Erfolg dieser Politiker zeigt, dass es offenbar viele Bürger gibt, die das Repräsentationsangebot dieser Akteure für überzeugend halten. Wir können nicht automatisch davon ausgehen, dass alle Wähler populistischer Parteien auch antipluralistische Einstellungen haben – auch wenn es dafür aufgrund politikwissenschaftlicher Untersuchungen einige Anzeichen gibt. Vielmehr sollte man prinzipiell akzeptieren, dass die Politikangebote von Populisten auch legitime Anliegen von Bürgern abdecken. Zwar ist es falsch, zu meinen, Interessen und Identitäten seien immer schon objektiv vorhanden und der erfolgreiche Politiker müsse nur an diese appellieren – im Gegenteil, das rhetorische Angebot des Politikers kann erst dazu führen, dass Bevölkerungsteile sich als politische Kollektive wahrnehmen. Was bisweilen verächtlich als „Trumpenproletariat“ bezeichnet wird, ist sicher nicht aus dem Nichts entstanden oder gar als Trumps persönliche Erfindung zu verstehen. Aber die Selbstwahrnehmung des „Trump-Volkes“ als die schweigende Mehrheit und damit das wahre Volk hätte es wohl ohne die beängstigende Fähigkeit Trumps, eine Art „White Identity Movement“ zu evozieren, so sicher nicht gegeben.

Und doch verweisen die Erfolge der Populisten vor allem auf einen Grundkonflikt zwischen,

⁰⁸ Vgl. Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt/M. 1994, S. 607.

sehr verkürzt gesagt, einem pluralistischen Prinzip, das mehr Öffnung gegenüber der Welt und nach innen die Anerkennung von Minderheiten fordert, und einem Verlangen nach der Bewahrung bestehender Verhältnisse – was sich auch auf die Machtverhältnisse in Sachen Gender und Minderheiten bezieht. Dieser Konflikt hat ökonomische, aber auch moralisch-kulturelle Dimensionen. Über beide darf offen geredet werden, aber nicht mit einem moralischen Alleinvertretungsanspruch, so wie dies die Populisten tun – und schon gar nicht auf die rassistische Art und Weise, wie dies Trump ständig vorexerziert. Trumps Argument vom falschen Lied des Globalismus („the false song of globalism“) und die Frage, ob wirklich alle immer Gewinner von Freihandel sind, verdienen eine demokratische Auseinandersetzung; die Behauptung, Muslime sollten alle unter Terrorismusverdacht gestellt werden, hingegen nicht.

AUSBLICK

Die Frage ist also, ob die beschriebenen Parteien auch auf nicht-populistische Weise agieren können – ob sie gesellschaftlichen Wandel und, ganz konkret, eigene Wahlniederlagen akzeptieren können und diese nicht immer wieder im Namen einer vermeintlich schweigenden Mehrheit oder gar eines wahren Volkes zu delegitimieren suchen. Um ein Beispiel zu nennen: Es ist für die bundesrepublikanische Demokratie nicht schon an sich bedenklich, wenn es rechts einer weit nach links gerückten CDU noch eine Partei gibt. Kritik an der Eurorettungspolitik, Forderungen nach teilweiser Rücknahme der europäischen Integration oder auch nach weniger Einwanderung – man muss solche Positionen nicht mögen, aber sie können Teil einer normalen demokratischen Auseinandersetzung sein. Mit anderen Worten: Die AfD in ihrer ursprünglichen, vor allem eurokritischen Version war keine Gefahr und konnte sogar als Gewinn für die repräsentative Demokratie verstanden werden – desillusionierten CDU-Wählern stand eine andere Option offen. Die AfD in ihrem heutigen Zustand ist größtenteils eine andere Sache. Wer meint, alle anderen Parteien seien illegitim und man lebe in einer Diktatur, nur weil man selbst als Repräsentant des vermeintlich wahren Volkes nicht an der Macht ist; wer von einem geheimen Projekt zum Austausch der

deutschen Bevölkerung raunt und mit Slogans wie „Widerstand“ und „Revolution“ zündelt, der ist ein Populist. Die Frage ist also, in welche Richtung sich Parteien, die im weitesten Sinne „protestieren“, entwickeln. Klar ist zumindest: Wenn sie denn eine populistische Route einschlagen, werden sie auch immer mehr Bürger bewusst gegen die pluralistische Demokratie aufzuwiegeln suchen – nach dem Motto: „Etwas kann mit unseren demokratischen Institutionen nicht stimmen, denn das wahre Volk hat ja gar nichts zu sagen“. Nächster Schritt ist dann die Verschwörungstheorie.

Patentrezepte, diese Entwicklungen zu beeinflussen, gibt es nicht. Man findet Beispiele für Situationen, wo das Entstehen relativ „normaler“ nationalistischer Parteien eindeutig rassistische Parteien geschwächt hat – man denke an die Konkurrenz zwischen der Nieuw-Vlaamse Alliantie und dem Vlaams Belang in Belgien. Zweifelsohne können Politiker, die legitimen Protest beispielsweise an der Eurorettungspolitik gleich moralisch zu diskreditieren suchen („Wer das sagt, ist ein Feind Europas!“) zu einer Radikalisierung von Bürgern beitragen – hier tun „Mainstream-Vertreter“, nicht zuletzt Angela Merkel, den Populisten letztlich einen großen Gefallen. Stattdessen sollten demokratische Politiker versuchen, die ökonomischen Anliegen des „Trumpenproletariats“ ernst zu nehmen – und gleichzeitig die Verfestigung einer Selbstwahrnehmung der Trump-Wähler als einer Art verfolgter weißer Mehrheit entgegenwirken.

JAN-WERNER MÜLLER

ist Professor für Politische Theorie und Ideengeschichte in Princeton. Im akademischen Jahr 2016/17 ist er Fellow am Institut für die Wissenschaften vom Menschen in Wien. Zuletzt erschien „Was ist Populismus?“ (2016).
jmueller@princeton.edu

SINKENDE WAHLBETEILIGUNG

Interpretationen und mögliche Gegenmaßnahmen

Frank Decker

Neben dem wachsenden Stimmenanteil rechts- und linkspopulistischer Protestparteien gelten geringe oder rückläufige Wahlbeteiligungen als wichtigster Beleg dafür, dass sich die repräsentative Demokratie in einer Krise befindet. In Deutschland ist die Beteiligung bei Bundestagswahlen, die in den 1970er Jahren Rekordwerte von über 90 Prozent erreicht hatte, zuletzt auf gut 70 Prozent gesunken. Dies entspricht einem allgemeinen europäischen Trend, von dem nur wenige Länder ausgenommen sind – etwa Schweden, Norwegen, Dänemark oder Spanien. Die Bundesrepublik bildet auch einen Spiegel der Entwicklung im West-Ost-Vergleich, indem die neuen mittelosteuropäischen Demokratien beziehungsweise neuen Bundesländer von der Wahlabsistenz überproportional betroffen sind.

Was bedeutet dies für die Qualität der repräsentativen Parteiendemokratien? Um Antworten darauf zu erhalten, müssen wir uns zunächst bewusst machen, dass die absolute Höhe der Wahlbeteiligung wie auch deren Entwicklung im Zeitverlauf von zahlreichen Faktoren abhängt und Unterschiedliches widerspiegelt: „Wählerapathie oder Wählerzufriedenheit, Wahlpflicht oder freiwillige Wahl, vielleicht sogar das Wetter am Wahltag, oder auch bloße Aklamation.“⁰¹ Diese Faktoren voneinander zu isolieren und in ihrem jeweiligen Gewicht zu bestimmen, wirft forschungspraktisch nahezu unlösbare Probleme auf. Dies gilt zumal, als sie sich nach Ländern und der Art der Wahlen (etwa Haupt- und Nebenwahlen) nochmals deutlich unterscheiden.⁰²

Um das Problem der rückläufigen Wahlbeteiligung angemessen zu betrachten, werden im Folgenden drei Differenzierungen beziehungsweise Relativierungen vorgenommen, die wiederum die Grundlage für die am Ende angestellten Reformüberlegungen bilden.

REPRÄSENTATIVITÄT DER WAHL UND NICHTWAHL

Die erste Differenzierung betrifft die absolute Höhe der Wahlbeteiligung. Diese gewinnt ihre Bedeutung unter Legitimationsgesichtspunkten durch das bei Wahlen und Abstimmungen gültige Mehrheitsprinzip, das vor allem bei der Bildung einer Regierungsmehrheit zum Tragen kommt. Je geringer die Wahlbeteiligung, umso geringer fällt der Anteil der Stimmen aus, auf den sich die gewählte Regierung faktisch stützen kann. Verschärft wird das Problem, wenn durch ein disproportionalen Wahlsystem unterlegene Stimmen ganz oder teilweise unter den Tisch fallen, also beim Mandatsgewinn unberücksichtigt bleiben. Hinter der regierenden Mehrheit steht dann unter Umständen nur noch eine zahlenmäßig kleine Minderheit. Bei Abstimmungen kann man das Problem dadurch lindern, dass eine Mindestbeteiligung oder -zustimmung verlangt wird. Bei Wahlen, die ja im Unterschied zu Abstimmungen ein zwingender und nicht nur optionaler Bestandteil der repräsentativen Demokratie sind, besteht diese Möglichkeit nicht.⁰³ Deshalb ist auch der von sogenannten Parteienkritikern des Öfteren formulierte Vorschlag abwegig, die Zahl der zu vergebenden Mandate an die Wahlbeteiligung zu koppeln.

Für die demokratische Bewertung der Wahlbeteiligung ist neben ihrer absoluten Höhe zugleich ihre Repräsentativität wichtig. Im Anschluss an die Politikwissenschaftlerin Hanna Pitkin lässt sich darunter zum einen die soziale Repräsentativität verstehen: also der Umstand, dass sich die faktischen Wählerinnen und Wähler in Bezug auf Merkmale wie Alter, Geschlecht, Bildung und Einkommen ähnlich zusammensetzen wie die Wahlberechtigten. Zum anderen geht es um die daraus ableitbaren Interessen, Wünsche und Bedürfnisse der Wählerschaft, das heißt um

ihre (partei)politischen Präferenzen.⁰⁴ Das Maß der Orientierung der Repräsentanten an diesen Präferenzen wird in der Demokratieforschung „Responsivität“ genannt. Darüber hinaus sind als Objekte der Repräsentation auch diejenigen Teile der Bevölkerung in den Blick zu nehmen, die aufgrund ihres Wahlalters oder ihrer Staatsbürgerschaft nicht über das Wahlrecht verfügen, im weiteren Sinne sogar die Angehörigen anderer Nationen sowie künftiger Generationen.

Bezogen auf die Zusammensetzung der parlamentarischen Vertretungsorgane stellt die fehlende soziale Repräsentativität kein prinzipielles Problem dar; speziell beim Merkmal Bildung erweist sie sich vielmehr als Vorzug, denn wer möchte schon von Dummköpfen regiert werden? Allerdings würden wir oder jedenfalls die meisten von uns genauso der Forderung zustimmen, dass sich die soziale Zusammensetzung der Repräsentanten nicht zu weit von derjenigen der Wählerschaft entfernen sollte. Auch wenn sich von der sozialstrukturellen Zugehörigkeit der Abgeordneten keine direkte Verbindung zu ihren politischen Positionen ziehen lässt, gänzlich unberührt sind sie davon nicht. Die zunehmende soziale Selektivität der Wahlbeteiligung, die Autoren wie der Politikwissenschaftler Armin Schäfer für die Bundesrepublik seit den 1990er Jahren ein-

drucksvoll belegt haben, droht dieses Problem zu verschärfen.⁰⁵ Denn indem die soziale Selektivität die Interessenwahrnehmung der Wähler von derjenigen der Wahlberechtigten und übrigen Bevölkerung entfernt, entfernt sie mit hoher Wahrscheinlichkeit auch die Politik der Repräsentanten von diesen. Die Folge ist ein sich selbst verstärkender Prozess: Bleiben die Wähler aus den benachteiligten Schichten den Wahlen fern, können sie nicht mehr damit rechnen, dass ihre Interessen von Parteien und Politikern vertreten werden. Und vertreten Parteien und Politiker ihre Interessen nicht, haben diese Wähler noch weniger Grund, an den Wahlen teilzunehmen.

Wahlen sind und bleiben die wichtigste Form der Partizipation, in der sich die politische Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger manifestiert. Das allgemeine und gleiche Wahlrecht wird deshalb zu einer Farce, wenn die benachteiligten Gruppen der Gesellschaft von ihm keinen Gebrauch machen und den Wahlen immer häufiger fernbleiben. Zwar gibt es keine Belege, dass das Problem durch den Ausbau und die Nutzung anderer Partizipationsformen (etwa im Bereich der direkten Demokratie) zusätzlich verschärft wird: Die Benachteiligten bleiben nicht in noch größerer Zahl Wahlen fern, weil die politisch Interessierten aus den bessergestellten Schichten solche Beteiligungsangebote wahrnehmen. Dennoch muss es verwundern, wie wenig sich die Politikwissenschaft um dieses Problem bisher gekümmert hat, während sie den neuen Beteiligungsmodellen breite Aufmerksamkeit schenkt.⁰⁶

01 Manfred G. Schmidt, *Demokratietheorien: Eine Einführung*, Wiesbaden 2008⁴, S. 377.

02 Welche Fehlinterpretationen aus einer Missachtung solcher Unterschiede resultieren können, lässt sich z. B. am bekannten Demokratisierungsindex des finnischen Mathematikers Tatu Vanhanen ablesen, der die Qualität einer Demokratie an zwei Indikatoren festmacht: der Höhe der Wahlbeteiligung und der Fragmentierung des Parteiensystems. Dies führte in der empirischen Anwendung dazu, dass Italien und Belgien (wo eine Wahlpflicht besteht) auf der Demokratieskala obere Plätze belegen, während die Schweiz und die USA (wo die Häufung von Wahlen und Abstimmungen und – in den USA zusätzlich – die erschwerte Wählerregistrierung auf die Höhe der Wahlbeteiligung drücken) weit unten rangieren. Vgl. Tatu Vanhanen, *Prospects of Democracy. A Study of 172 Countries*, London–New York 1997. In den späteren Fassungen des Indexes hat Vanhanen seine Messmethode korrigiert, um die institutionell bedingten Unterschiede besser einzufangen.

03 Die „indirekte“ Wahlpflicht in Gestalt einer Mindestbeteiligung war im 19. Jahrhundert in einer Reihe von deutschen Fürstentümern geläufig, etwa in Sachsen, Braunschweig, Württemberg, Bayern und Baden, wurde dort jedoch bereits vor der Jahrhundertwende nicht mehr umgesetzt. Neuerdings ist sie auf der kommunalen Ebene in Brandenburg wieder eingeführt worden, wo bei der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte ein 15-prozentiges Zustimmungsquorum gilt. Wird dieses nicht erreicht, erfolgt die Wahl ersatzweise durch die Gemeindevertretung beziehungsweise den Kreistag.

04 Vgl. Hanna F. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley u. a. 1967. Das dritte, von Pitkin als „formal“ bezeichnete Merkmal der Repräsentation bezieht sich auf das stellvertretende Entscheiden. Es ist vor allem für den Unterschied zwischen plebiszitären Sachentscheidungen (Abstimmungen) und Wahlen relevant. Bei Wahlen bestimmt das Wahlvolk die Zusammensetzung der Repräsentationsorgane, die anschließend in seinem Auftrag und Interesse regieren. Bei Abstimmungen wächst es dagegen selbst in die Rolle eines Repräsentationsorgans hinein, entscheidet also auch „stellvertretend“ für jene, die an der Abstimmung nicht teilnehmen wollen, können oder dürfen. Vgl. Winfried Steffani, *Das magische Dreieck demokratischer Repräsentation: Volk, Wähler und Abgeordnete*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 3/1999, S. 772–793.

05 Vgl. Armin Schäfer, *Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet*, Frankfurt/M.–New York 2015.

06 Vgl. Frank Decker/Marcel Lewandowsky/Marcel Solar, *Demokratie ohne Wähler? Neue Herausforderungen der politischen Partizipation*, Bonn 2013.

Auch wenn es sich lohnt, über eine Verbesserung der institutionellen Anreizstrukturen nachzudenken, wird man die in Resignation gefallenen Wähler nicht primär durch Reformen des Wahlrechts oder Wahlsystems in das politische System zurückholen können. Selbst eine Wahlpflicht würde an den Ursachen der sozialen Spaltung nichts ändern. Notwendig ist stattdessen eine Agenda, die dieser Spaltung durch mehr Chancengerechtigkeit begegnet, indem sie die Integration in den Arbeitsmarkt verbessert und stärker in Bildung, Kinderbetreuung und Gesundheitsvorsorge investiert.⁰⁷ Am skandinavischen Beispiel lässt sich belegen, welche Bedeutung ein erneuerter Wohlfahrtsstaat für den gesellschaftlichen Zusammenhalt gewinnt. Dies gilt gerade unter den Bedingungen der Globalisierung. Je mehr sich die Volkswirtschaften nach außen öffnen, desto wichtiger werden Bildung und Ausbildung, um sich für den Wettbewerb zu wappnen, aber auch die Absicherung gegen die durch den Wettbewerb entstehenden Risiken im Inneren. Gelingt es der Politik nicht, den Menschen diese Sicherheit zu vermitteln beziehungsweise zurückzugeben, dann wird sich auch die Krise der Partizipation nicht beheben lassen.

KRISENZEICHEN ODER NORMALITÄT?

Die zweite Differenzierung zielt auf die Frage, ob die rückläufige Wahlbeteiligung, selbst wenn sie überwiegend die benachteiligten Gruppen betrifft, überhaupt als Krisenzeichen interpretiert werden kann. Gegen eine solche Auffassung könnte man mehrerlei zu bedenken geben: *Ers- tens* stehen dem Verlust repräsentativer Qualität in sozialer Hinsicht, die eine Folge des Auseinanderdriftens der Gesellschaften ist, in anderen Bereichen genauso beträchtliche Repräsentationsgewinne gegenüber – man denke nur an die Geschlechtergleichheit und den Abbau der Diskriminierung von Homosexuellen.⁰⁸ *Zweitens* ist der Rückgang der Wahlbeteiligung eine natürliche Folge der abnehmenden Bedeutung der Wahlen selbst. Die heutigen nationalstaatlich ver-

fassten Demokratien haben ein sich verschärfendes „Souveränitätsproblem“. Der politische Entscheidungsbereich, über den in Wahlen verfügt werden kann, nimmt in ihnen tendenziell ab. Ursächlich dafür sind die Verlagerung von Entscheidungszuständigkeiten auf die supra- und transnationale Ebene, wo sie sich der demokratischen Kontrolle und Beeinflussbarkeit weitgehend entziehen, die Krise der öffentlichen Haushalte, die den Spielraum für verteilungspolitische Maßnahmen reduziert, und die Abgabe von staatlichen an private Zuständigkeiten. Die allmähliche Aushöhlung demokratischer Prinzipien, für die der britische Sozialwissenschaftler Colin Crouch mit der „Postdemokratie“ eine einprägsame Formel gefunden hat,⁰⁹ trägt also zum Teil auch hausgemachte Züge.

Hauptleidtragende dieser Entwicklung sind die Parteien, die als Trägerinnen des demokratischen Wettbewerbs ihre frühere Vorrangstellung einbüßen. In der staatlichen Sphäre sind sie gezwungen, einen Teil ihrer repräsentativen Funktionen an unabhängige Behörden oder Verfassungsgerichte abzutreten, die sich eher an Grundprinzipien und Langfristzielen orientieren als die nach verbreiteter Meinung nur auf ihren kurzfristigen Machtvorteil bedachten gewählten Vertreter. Diese Institutionen genießen deshalb in der Bevölkerung eine größere Wertschätzung.¹⁰ In der elektoralen Sphäre sind die Parteien immer weniger in der Lage, grundlegende Entscheidungsalternativen zu formulieren und sich von der Konkurrenz abzuheben. Und in der gesellschaftlichen Sphäre sehen sie sich mit der Tatsache konfrontiert, dass die Partizipation vermehrt außerhalb der Parteien stattfindet, die Bürger also andere Formen und Kanäle der Einflussnahme vorziehen, etwa Bürgerinitiativen, soziale Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen. Der Rückgang der Wahlbeteiligung ist somit weder gleichbedeutend mit einem Rückgang der Partizipation insgesamt, noch lässt er sich auf abnehmendes politisches Interesse zurückführen.

Letzteres verweist auf einen weiteren wichtigen Punkt: Laut der sogenannten Zufriedenheitsthese ist der Verzicht auf die Stimmabgabe ein Zeichen für die Zufriedenheit der Bürger

⁰⁷ Vgl. etwa Wolfgang Schroeder, *Vorsorge und Inklusion. Wie finden Sozialpolitik und Gesellschaft zusammen?*, Berlin 2012.

⁰⁸ Vgl. Wolfgang Merkel, *Steckt die Demokratie in einer Krise?*, in: Caroline Y. Robertson-von Trotha (Hrsg.), *Herausforderung Demokratie*, Baden-Baden 2011, S. 11–29, hier S. 24.

⁹ Vgl. Colin Crouch, *Postdemokratie*, Frankfurt/M. 2008.

¹⁰ Vgl. Pierre Rosanvallon, *Demokratische Legitimität. Überparteilichkeit – Reflexivität – Nähe*, Hamburg 2010.

mit der Politik der Regierung und der Funktionsweise der Demokratie. Verfechter dieser These verweisen gerne auf das Beispiel der Weimarer Republik, wo die Wahlbeteiligung am Ende, als sich die Demokratie bereits im Zangengriff der extremistischen Kräfte befand, Rekordwerte erreichte.¹¹ Die heutigen Befunde zeigen dagegen eindrucksvoll, dass die Zustimmung zur Demokratie im Allgemeinen (als Idee und System) in der Bundesrepublik hoch bleibt, auch wenn die Unzufriedenheit mit ihren Institutionen und der Regierungspolitik zunimmt.¹² Häufig sind es ja gerade die unzufriedenen Bürger, die sich zu zentralen demokratischen Prinzipien bekennen. Geht dieses Bekenntnis mit der Bereitschaft einher, die Politik kritisch zu beobachten und ihr gegenüber nötigenfalls zu intervenieren, dürfte sich das auf die Entwicklung der Demokratie insgesamt positiv auswirken, auch wenn es im Einzelfall zu mehr Unzufriedenheit führt.¹³

Die ambivalente Beziehung zwischen politischer Zufriedenheit/Unzufriedenheit und Mobilisierung lässt sich an den Ergebnissen der Landtagswahlen im März und September 2016 (in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern) veranschaulichen, bei denen die Wahlbeteiligung entgegen dem Trend um etwa zehn Prozentpunkte gestiegen ist. Der Hauptgrund dafür lag in der durch das Flüchtlingsthema herbeigeführten parteipolitischen Polarisierung. Weil sie mit Rekordergebnissen für die erst 2013 gegründete rechtspopulistische AfD einherging, sorgte die Trendumkehr gerade bei den linken Parteien und Beobachtern für Irritationen – vor allem bei den Sozialdemokraten. Nachdem sich der Rückgang der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2009 und erneut 2013 im Vergleich zu 2005 zu einem großen Teil aus deren Klientel gespeist hatte, musste die SPD nun mit ansehen, dass die Wähler zwar an die Urne zurückkehrten, ihr Kreuz aber mehrheitlich nicht bei ihr machten, sondern bei einer Partei, die elementare demokratische Prin-

zipien offen oder versteckt negiert. Würde die gestiegene Wahlbeteiligung der Demokratie damit nicht einen Bärendienst erweisen?

Gegen diese Sichtweise sprechen mindestens zwei Punkte. Zum einen gelang es nicht nur der AfD, sondern auch den anderen Parteien, die Stimmen bisheriger Nichtwähler zu gewinnen. Der Erfolg der Rechtspopulisten geht insofern weniger auf die gestiegene Wahlbeteiligung zurück als darauf, dass Wähler der etablierten Parteien in beträchtlicher Zahl zur AfD abwanderten. Zum anderen hat sich mit dem Erfolg der AfD die Repräsentationslücke im Parteiensystem verringert, in dem einwanderungs- und EU-skeptische Positionen zuvor nicht vertreten waren. Die Kehrseite dieser an sich begrüßenswerten Entwicklung besteht darin, dass sich der Parteienwettbewerb vom Zentrum an die politischen Ränder verlagert. Weil die Positionen der Rechtspopulisten kaum kompromissfähig sind, macht deren Erstarren die parlamentarische Mehrheitsbildung schwieriger. Das Parteiensystem könnte dadurch künftig in eine ähnlich prekäre Situation geraten wie in Österreich, wo die mangels anderer Möglichkeiten erzwungene Fortsetzung der Großen Koalition den rechten Herausforderern direkt in die Hände spielt.¹⁴

ANSATZPUNKTE FÜR INSTITUTIONELLE REFORMEN

Die dritte Differenzierung bezieht sich auf die verschiedenen Ebenen des politischen Systems. Schlüsselt man die Entwicklung der Wahlbeteiligung nach diesen auf, zeigt sich bei Kommunalwahlen, Landtagswahlen und Europawahlen ein stärkerer Rückgang als bei den Bundestagswahlen: Während die Quote bei Bundestagswahlen auch im europäischen Vergleich mit 70 Prozent immer noch recht hoch liegt, ist sie bei Landtagswahlen mittlerweile im Schnitt unter die 60-Prozent- und bei Kommunalwahlen unter die 50-Prozent-Marke gefallen; bei den Wahlen zum Europäischen Parlament lag sie zuletzt (2014) sogar nur knapp oberhalb der 40-Prozent-Marke.

Kann man den Niveauunterschied mit der geringeren Bedeutung, die die Bürger den – von der Politikwissenschaft aus diesem Grund als

11 Zur Krise der Weimarer Demokratie siehe auch den Beitrag von Elke Seefried in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

12 Vgl. Everhard Holtmann/Tobias Jaeck, Was denkt und meint das Volk? Deutschland im dritten Jahrzehnt der Einheit, in: APuZ 33–34/2015, S. 35–45. Siehe auch den Beitrag von Wolfgang Gaiser/Martina Gille/Johann de Rijke in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

13 Vgl. Brigitte Geißel, Kritische Bürger. Gefahr oder Ressource für die Demokratie?, Frankfurt/M.–New York 2011.

14 Vgl. Frank Decker, AfD, Pegida und die Verschiebung der parteipolitischen Mitte, in: APuZ 40/2015, S. 27–32.

„Nebenwahlen“ apostrophierten – Kommunal-, Landtags- und Europawahlen im Vergleich zu den Bundestagswahlen beimessen, leicht erklären, so bleibt die Frage, warum der Rückgang bei den Nebenwahlen auch prozentual höher ausfällt als bei den Hauptwahlen. Ein möglicher Grund könnte darin liegen, dass sich die soziale Selektivität hier noch stärker auswirkt. Dies erscheint mit Blick auf die föderale Aufgabenverteilung plausibel, da die materielle Lebenswirklichkeit der Bürger faktisch und in ihrer eigenen Wahrnehmung in erster Linie von bundespolitischen Entscheidungen abhängt – anhand der vorliegenden Daten lässt sich dieser Zusammenhang allerdings nicht sicher belegen.

Eine andere Erklärung für den Einbruch der Wahlbeteiligung stellt auf die seit den 1990er Jahren durchgesetzten Verfassungsreformen ab, die durch die Einführung der zweistufigen Bürgermeisterdirektwahlen und Ausweitung direktdemokratischer Verfahren in Ländern und Gemeinden insbesondere auf der kommunalen Ebene zu einer „Inflationierung“ der Wahltermine geführt haben. So wie in anderen Ländern (etwa der Schweiz) wird der Ausbau der institutionellen Partizipationsrechte durch einen Rückgang der individuellen Wahl- oder Abstimmungs-beteiligung erkauft, so die Erklärung. Die nachfolgend diskutierten institutionellen Vorschläge beziehen sich deshalb vor allem auf die kommunale und Länderebene. Dort haben sie einerseits den größten potenziellen Nutzen, zum anderen bieten sich die Länder als Experimentierfeld der Institutionenpolitik an, indem Reformen in einem Bundesland auf andere Länder und den Bund ausstrahlen.

Bei der Diskussion des Für und Wider solcher Reformen ist zunächst wichtig, dass die Vorschläge auf ihre Verfassungskonformität und mögliche schädliche Nebenwirkungen in anderen Bereichen geprüft werden. Des Weiteren bedürfen sie der Akzeptanz durch die parteipolitischen Akteure und die allgemeine Öffentlichkeit. Beides lässt sich gut an dem ebenso naheliegenden wie radikalen Vorschlag illustrieren, der rückläufigen Wahlbeteiligung mit einer sanktionsbewährten Wahlpflicht zu begegnen. Weil man die soziale Schieflage der Wahlbeteiligung damit auf vergleichsweise einfache Art bekämpfen könnte, wird dieser Vorschlag heute gerade von Wissenschaftlern beziehungsweise Autoren (aber noch nicht von Politikern) ins Spiel gebracht, die po-

litisch der Sozialdemokratie nahestehen.¹⁵ Im Umkehrschluss kann man sich leicht ausmalen, warum die bürgerlichen Parteien an einer solchen Lösung kein Interesse haben. Argumentativ spielt ihnen dabei nicht nur die Meinung der Bevölkerung in die Hände, die die Einführung einer Wahlpflicht zu zwei Dritteln ablehnt.¹⁶ Die – international kaum verbreitete – Wahlpflicht wäre in der Bundesrepublik auch ein verfassungspolitischer und -rechtlicher „Fremdkörper“. Ob sie sich mit dem Verfassungsgebot der freien Wahl in Einklang bringen ließe, ist zweifelhaft.

Die sonstigen Vorschläge lassen sich grob in vier Bereiche einteilen: Wahlberechtigung, Wahlsystem, Technik des Wählens und Zusammenlegung von Wahlen (Regierungsform). Bei der Wahlberechtigung geht es vor allem um die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Nichtdeutsche und die Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre. Beide Maßnahmen hätten mit Blick auf die faktische Wahlbeteiligung vermutlich einen negativen Effekt. Weisen die neu hinzutretenden Wähler eine unterdurchschnittliche Beteiligung auf, wovon bei beiden Gruppen auszugehen ist, drückt das auf die Gesamtwahlbeteiligung. Mittel- und langfristig könnte sich dagegen die Absenkung des Wahlalters positiv auswirken, wenn durch die Erstwahl ein Kohorteneffekt entsteht, der durch das weitere Leben des Wahlbürgers „durchträgt“. Die Absenkung des Wahlalters hätte den Vorteil, dass die Vorbereitung auf den staatsbürgerlichen „Ernstfall“ in den Schulen lebens- und praxisnäher gestaltet werden könnte.¹⁷

Wenig Belege gibt es dafür, dass sich durch Veränderungen im Wahlsystem zusätzliche Beteiligungsanreize vermitteln ließen. Die von Demokratielobbyisten gelegentlich geäußerte These, die Fünfprozent-Sperrklausel oder fehlende Möglichkeiten der Personenwahl schreckten die Bürger von der Teilnahme ab, ist reines Wunschdenken. Gutgemeinte Demokratisierungsvorschläge wie die Einführung einer Ersatzstimme oder die Ermöglichung einer Stimmenthaltung könnten hier sogar kontraproduktiv wirken, indem sie das Wahlsystem verkomplizieren.

¹⁵ Vgl. z. B. Thorsten Faas, *Wahlpflicht – warum eigentlich nicht?*, in: *Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte* 10/2015, S. 17 ff.

¹⁶ Vgl. Decker/Lewandowsky/Solar (Anm. 6), S. 51 ff.

¹⁷ Vgl. Robert Vehrkamp/Niklas Im Winkel/Laura Konzelmann, *Wählen ab 16. Ein Beitrag zur nachhaltigen Steigerung der Wahlbeteiligung*, Gütersloh 2015.

Vielversprechender erscheinen Überlegungen, die bei der Technik des Wählens ansetzen, das heißt den Orten und Zeitpunkten der Stimmabgabe. Hier könnte man nahtlos an die bestehenden Formen anknüpfen, indem man etwa die Öffnungszeiten der Wahllokale und/oder die Fristen der Briefwahl ausweitet. Beides ließe sich ohne nennenswert größeren Aufwand realisieren. Keine grundsätzlichen Bedenken bestehen gegen die Einführung einer universellen Briefwahl. Diese sollte sich aber – zumindest im ersten Schritt – nur auf Volksabstimmungen (wenn diese nicht zeitgleich mit einer regulären Wahl stattfinden) und die Nebenwahlen erstrecken, wo sie nach den vorliegenden ausländischen Befunden (insbesondere aus der Schweiz) ihre größten Effekte erzielt.¹⁸ Auf kommunaler und Landesebene wäre die universelle Briefwahl durch die Verfassungsautonomie der Länder problemlos umsetzbar; bei den Volksabstimmungen ist sie (wie in Hamburg) zum Teil schon Realität. Weil die Briefwahl mit Einschränkungen bei der Geheimheit, Freiheit und Öffentlichkeit der Wahl verbunden ist, darf und kann sie die klassische Präsenzwahl nicht ersetzen; diese muss vielmehr durch ein dichtes, insofern nicht beliebig ausdünnbares Netz an Wahllokalen und Abstimmungsstellen in möglichst vollem Umfang aufrechterhalten bleiben. Des Weiteren ist durch das gleichberechtigte Nebeneinander beider Formen noch stärker als heute Sorge zu tragen, dass Fehler bei der Briefwahl vermieden werden und es zu keinen Doppelzählungen kommt.

Größere Skepsis ist mit Blick auf Einführung von Wahlwochen beziehungsweise das „Wählen im Supermarkt“ angebracht – ein Vorschlag, den Yasmin Fahimi als SPD-Generalsekretärin 2014 in die Debatte gebracht hat. Der finanzielle und administrative Mehraufwand steht hier in keiner vernünftigen Relation zu den wahrscheinlich nur minimalen Zuwächsen bei der Wahlbeteiligung, zumal mit der Briefwahl in der Bundesrepublik eine bequeme Möglichkeit der vorzeitigen Stimmabgabe bereits besteht. Darüber hinaus entwerten die unkonventionellen Orte den Wahlakt in seiner staatsbürgerchaftlichen „Sakralität“, die neben ei-

nem würdigen Rahmen auch eine gewisse Bringschuld des Wählers verlangt. Daher lässt sich nachvollziehen, warum sie mit Ausnahme Schwedens auf nationaler Ebene nirgendwo vorkommen.¹⁹

Für die Stimmabgabe über das Internet, die eine moderne Form der Briefwahl darstellt, ist die Zeit noch nicht reif. Gegen Onlinewahlen sprechen nicht nur die nach wie vor bestehenden technischen Sicherheitsmängel, sondern auch die digitale Spaltung der Gesellschaft, die sich vor allem in der geringeren bis nicht vorhandenen Netzaffinität der älteren Wählergruppen ausdrückt. Beide Probleme könnten in etwa zehn bis zwanzig Jahren überwunden sein. Bis dahin würde es sich auch in der Bundesrepublik anbieten, die elektronischen Formen der Stimmabgabe ähnlich wie in Großbritannien, Kanada, den Niederlanden oder Norwegen im Rahmen von Pilotprojekten auf der kommunalen und regionalen Ebene zu erproben, um in diesem Bereich international nicht den Anschluss zu verlieren.

Eine weitere Möglichkeit, der rückläufigen Wahlbeteiligung institutionell entgegenzuwirken, bestünde in der Zusammenlegung von Wahlen. Dies könnte zum einen durch Veränderungen im Regierungs- und Wahlsystem erreicht werden, indem man zum Beispiel die Wahlperioden von Bürgermeistern und Räten synchronisiert oder anstelle der heutigen Stichwahl ein Präferenzstimmensystem einführt. Damit ließen sich gleich zwei Urnengänge einsparen. Zum anderen könnten Wahlen auf verschiedenen Ebenen gleichzeitig stattfinden. Dabei muss aber beachtet werden, dass nicht alle Wahlen zusammenlegungsfähig sind. So ist es etwa unter Föderalismusgesichtspunkten wenig zweckmäßig, die ohnehin stark von der Bundespolitik überlagerten Landtagswahlen zeitgleich mit einer Bundestagswahl anzusetzen. Auch die Abhaltung von Volksentscheiden an Wahlterminen erscheint aus demokratiepolitischer Sicht prekär, wenn sie dazu beiträgt, Beteiligungs- oder Zustimmungswerten künstlich auszuhebeln.

FRANK DECKER

ist Professor für Politische Wissenschaft an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.
frank.decker@uni-bonn.de

18 Vgl. Simon Luechinger/Myra Rosinger/Alois Stutzer, The Impact of Postal Voting on Participation: Evidence from Switzerland, in: *Swiss Political Science Review* 2/2007, S. 167–202. Die Autoren errechnen für die Schweiz eine durchschnittliche Steigerung der Wahlbeteiligung nach Einführung der universellen Briefwahl um 4,1 Prozentpunkte.

19 Vgl. Roland Sturm, Wählen im Supermarkt, in: *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik* 1/2015, S. 5 ff.

EINSTELLUNGEN JUNGER MENSCHEN ZUR DEMOKRATIE

Politikverdrossenheit oder politische Kritik?

Wolfgang Gaiser · Martina Gille · Johann de Rijke

Das Verhältnis der Jugend zur repräsentativen Demokratie steht angesichts widersprüchlicher Signale wie Wahlabstinz einerseits und neuen politischen Artikulationsformen wie Flash-mobs und Online-Petitionen andererseits im öffentlichen Interesse: Wird die Jugend wieder politischer oder nimmt die Distanz zum parlamentarischen System zu? Wie steht die Jugend grundsätzlich zur Demokratie? Letzterer Frage ist dieser Beitrag gewidmet.

Politikwissenschaftliche Analysen stellen oft das Verhältnis gerade der Jugend zur Politik in den Mittelpunkt, weil deren politische Orientierungen als zukünftige Träger der Demokratie wesentliche Determinanten für Stabilität und Funktionsfähigkeit sein können. Einen ersten empirischen Überblick vermittelt hier der Datenreport 2016.⁰¹ Wie sind die Einstellungen der nachwachsenden Generation bezüglich zentraler Einstellungen zur Demokratie, und gibt es diesbezüglich Unterschiede zwischen den Menschen der „neuen“ und der „alten“ Bundesländer? Laut Datenreport halten jüngere Altersgruppen (18 bis 34 Jahre) etwas weniger stark als die älteren die Demokratie für die beste Staatsform. Dabei gibt es einen mäßigen West-Ost-Unterschied bei den Jüngeren (West: 79 Prozent, Ost: 74 Prozent), der viel schwächer ausgeprägt ist als bei den 35- bis 59-Jährigen (West: 87 Prozent, Ost: 65 Prozent). Bei den über 59-Jährigen liegt der Unterschied sogar bei 89 Prozent (West) zu 68 Prozent (Ost).

Ein etwas anderes Bild zeigt sich bei der Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie. Diese Einstellung bezieht sich weniger auf die Verfassungsnorm als vielmehr auf die wahrgenommene Wirklichkeit der Demokratie in Deutschland. In die Beurteilung dieser Verfassungsrealität können verschiedene Aspekte eingehen: das Funktionieren institutioneller Mechanismen (etwa der Austausch von Regierung und Opposition, die Gewährleis-

ung der Gleichheit vor dem Gesetz), die Handlungen der Regierenden (etwa die Berücksichtigung von Interessen verschiedener Bevölkerungsgruppen, Amtsmissbrauch) und die Ergebnisse dieses Handelns (zum Beispiel wirtschaftliche und sozialpolitische Leistungen). Hier sind die Altersgruppenunterschiede geringer als die Ost-West-Unterschiede: 72 Prozent der Jüngeren und 78 Prozent der Älteren im Westen geben an, zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie zu sein. Dies geben im Osten lediglich 45 Prozent der Jüngeren und 49 Prozent der Älteren an.

Im Folgenden soll ein genauerer Blick auf die Einstellungen junger Menschen zur Politik und Demokratie geworfen werden. Empirische Basis ist eine Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) zum Thema „Jung – politisch – aktiv“, in deren Rahmen zwischen Mai und Juli 2015 2075 junge Menschen an einer Online-Befragung teilgenommen haben.⁰²

EINSTELLUNGEN ZUR DEMOKRATIE

Politische Orientierungen sind wichtig für das Funktionieren eines politischen Systems. Die Orientierungen beziehen sich auf unterschiedliche politische Objekte (politische Gemeinschaft, Ordnung, Institutionen und Herrschaftsträger). Sie unterscheiden sich zu grundlegenden Werten der Demokratie, zur Demokratie als politisches Basisordnungsmodell der Gesellschaft, zum Funktionieren der Demokratie in der Praxis sowie zum Vertrauen in politische Institutionen und zu den Akteurinnen und Akteuren des politischen Systems. Empirisch ergibt sich dabei vom Allgemeinen hin zu konkreten Objekten des politischen Raums ein Bild, in dem die Zustimmungen der Bürger zu meist abnehmen: Die Demokratie als Herrschaftsmodell findet die breiteste Akzeptanz, geringer ist

Tabelle 1: Zustimmung zur Demokratie und Vertrauen in die Politik in Prozent

	GESAMT	WEST	OST
Idee der Demokratie	87	88	84
Demokratie in der BRD	63	64	60
Rechtsstaatliche Institutionen	67	67	66
Parteienstaatliche Institutionen	44	44	45
Politiker/-innen	41	41	44
Vertrauen in Parteien	38	38	40
Vertrauen in die EU	45	45	45

Quelle: FES-Jugendstudie 2015.
Genauere Angaben zu den Tabellen können bei Martina Gille erhalten werden: gill@dji.de

die Zufriedenheit mit der Praxis. Institutionen, die nicht unmittelbar mit dem politischen Prozess verbunden sind (etwa Gerichte und Polizei), genießen ein hohes Vertrauen; weniger Vertrauen haben die Bürger in die Institutionen der repräsentativen Demokratie (etwa Parlamente, Regierungen und Parteien). Am wenigsten Zustimmung erhalten schließlich Politikerinnen und Politiker als Akteure des politischen Systems.⁰³

Auch bei jungen Menschen nimmt die Zustimmung vom Allgemeinen hin zu konkreten Objekten ab (*Tabelle 1*). Die Zustimmung zur Idee der Demokratie ist eindeutig dominant, ab-

lehrende Bewertungen sind selten.⁰⁴ Mit dem Funktionieren der Demokratie in der Praxis der Bundesrepublik sind weniger Menschen zufrieden, wenngleich immer noch die Mehrheit der Befragten. Das geringste Vertrauen wird den parteienstaatlichen Institutionen entgegengebracht – insbesondere Parteien. Wie Erwachsene vertrauen auch die jüngeren Menschen am wenigsten den Politikern, auch wenn der Abstand zu den parteienstaatlichen Institutionen nicht wesentlich ist. Hingegen ist das Vertrauen in die Institutionen des Rechtsstaats deutlich höher. Hierzu gehören insbesondere Gerichte und Polizei. Das Vertrauen in die EU ist vergleichsweise geringer.

Die Hierarchie der Bewertungen von politischen Objekten konnte bereits im Jugendsurvey 2003 des Deutschen Jugendinstituts (DJI) herausgestellt werden, sogar die Größenordnungen der Werte sind ähnlich.⁰⁵ Allerdings hatte sich in den früheren Studien (etwa 1992, 1997 und 2003) noch eine stärkere Differenz zwischen West- und Ostdeutschland – vor allem bei der Zufriedenheit mit der Demokratie, teilweise sogar bei der Zustimmung zur Idee der Demokratie – gezeigt. Dies wurde im Kontext der Wiedervereinigung und der ökonomisch und politisch schwierigen Angleichungsprozesse interpretiert. Solche Unterschiede bei zentralen politischen Einstellungen scheinen nach den Daten der FES-Jugendstudie 2015 nicht mehr vorhanden zu sein.⁰⁶

Insgesamt kann festgehalten werden, dass bei jungen Menschen die Bewertung des Ideals der Demokratie fast gänzlich positiv ausfällt. Kritische Einstellungen gegenüber Institutionen und politischen Akteuren sind vorhanden, können

01 Siehe Dieter Fuchs/Edeltraud Roller, Einstellungen zu Demokratie und Sozialstaat, in: Bundeszentrale für politische Bildung/ Statistisches Bundesamt Deutschland/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Hrsg.), Datenreport 2016, Bonn 2016, S. 407–415.

02 Die Studie ist ein Kooperationsprojekt zwischen der Friedrich-Ebert-Stiftung, dem Deutschen Jugendinstitut e. V. (München) und dem infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH (Bonn): Wolfgang Gaiser/Stefanie Hanke/Kerstin Ott (Hrsg.), Jung-Politisch-Aktiv?! Politische Einstellungen und politisches Engagement junger Menschen – Ergebnisse der FES-Jugendstudie 2015, Bonn 2016.

03 Vgl. Oscar W. Gabriel, Politische Unterstützung, in: Dieter Fuchs/Edeltraud Roller (Hrsg.), Lexikon Politik. Hundert Grundbegriffe, Stuttgart 2007, S. 477–483.

04 Auch wenn man spezifischer nach Grundprinzipien der Demokratie fragt, erhält man hohe Zustimmungswerte, etwa zur Meinungsfreiheit, zur Demonstrationsfreiheit und auch, wenngleich etwas geringer, bezüglich des Rechts auf politische Opposition.

05 Vgl. Wolfgang Gaiser et al., Jugend und Demokratie, in: Tobias Mörschel/Christian Krell (Hrsg.), Demokratie in Deutschland. Zustand – Herausforderungen – Perspektiven, Wiesbaden 2012, S. 319–339. Auch in Bevölkerungsumfragen mit einem Befragungsschwerpunkt zu politischen Einstellungen werden diese Ergebnisse für Jugendliche und junge Erwachsene bestätigt, wobei die Frageformulierungen dabei nicht identisch waren.

06 Dass deutliche Differenzen dennoch auch bei Jugendlichen zwischen Ost und West feststellbar sind – bezüglich etwa der Arbeitslosigkeit, dem Wahlverhalten und fremdenfeindlicher Tendenzen –, ist allerdings nicht zu bestreiten, und diese stellen jeweils besondere politische Herausforderungen dar. Hinweise bei Alexander Thumfart, Dort ist der Verrat, und hier ist das Volk, in: Süddeutsche Zeitung, 18. 7. 2016, S. 9.

aber nicht als grundlegende Politik-Ablehnung interpretiert werden. Eine Krise der Demokratie, in deren Hintergrund Präferenzen für autoritäre oder radikal-undemokratische Regierungssysteme lauern, ist bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen in Deutschland nicht zu erkennen.

KRITISCHE DEMOKRATEN – EINE TYPOLOGIE

Die Politikwissenschaftlerin Pippa Norris wies auf den Tatbestand hin, dass eine Unzufriedenheit mit der Performanz demokratischer Institutionen durchaus mit einer gleichzeitigen Befürwortung des Demokratieprinzips einhergehen kann. Eine solche Haltung müsse folglich nicht als generelle Ablehnung von Demokratie und als eine Präferenz für autoritäre Strukturen zu verstehen sein. Bürger mit dieser Haltung bezeichnet sie als „critical citizens“.⁰⁷ Diese Spannung lässt sich als zusätzlich bedeutsames Element politischer Einstellungen bestimmen. Der Politikwissenschaftler Hans-Dieter Klingemann interpretiert insbesondere die Kombination von Unzufriedenheit mit der Leistung oder der Form des politischen Systems und der Zustimmung zu demokratischen Werten als mögliche Antriebskraft für Reformen politischer Verhältnisse.

Je nach Orientierung gegenüber dem Ideal der Demokratie (weniger dafür beziehungsweise dagegen) und nach der Bewertung der Realität der Demokratie im eigenen Land (weniger zufrieden beziehungsweise unzufrieden) lassen sich aus der Kombination drei relevante Typen bestimmen: die „zufriedenen Demokraten“ (in beiden Dimensionen positive Einstellung), die „Distanzierten“ (in beiden Dimensionen negative oder zumindest skeptische Einstellung) und die „kritischen Demokraten“.⁰⁸

Möchte man dem Konzept der „kritischen Demokraten“ eine konstruktive Rolle zuschreiben, gilt es weiter zu differenzieren. Die Akzeptanz des Ideals der Demokratie, verbunden mit einer Unzufriedenheit mit den realen demokratischen Prozessen kann nämlich aus unterschied-

lichen Motivlagen heraus erfolgen: eine, die mit einer eher kritischen Wachsamkeit gegenüber den wahrgenommenen Unzulänglichkeiten der erfahrenen Demokratie einhergeht, und eine mit eher passiven, resignativ-unzufriedenen Haltungen gegenüber der Politik „da oben“. Die Politikwissenschaftlerin Brigitte Geißel hat die Typologie daher weiter verfeinert: Sie unterscheidet zwischen einer Realitätsbewertung (Zufriedenheit beziehungsweise Unzufriedenheit) und einer normativen Verhaltensdisposition (Kritikbereitschaft beziehungsweise Nichtkritikbereitschaft). Letztere umfasst eine normative Vorstellung im Hinblick auf kritisch-verbales oder auch aktives Handeln in Situationen, in denen Ungerechtigkeit oder Angriffe auf die Demokratie wahrgenommen werden. Während die unzufriedenen Demokraten ohne Kritikbereitschaft bei Merkmalen wie politisches Verständnis oder Partizipationsbereitschaft unterdurchschnittliche Werte hatten, waren die kritikbereiten unzufriedenen Demokraten stärker politisch kognitiv involviert und partizipationsbereit und haben deshalb Potenzial für demokratisches Engagement.⁰⁹

Die Aufteilung in Kritisch-Aktivitätsorientierte und Passiv-Unzufriedene bietet sich für unsere Analysen ebenfalls an. Im Folgenden werden als „kritische Demokraten“ diejenigen bezeichnet, die die Idee der Demokratie befürworten, mit der Realität unzufrieden sind, jedoch stark politisch interessiert sind und/oder ein ausgeprägtes Politikverständnis aufweisen. Von diesem Typus wird konstruktive Kritik und politische Motivation erwartet, weshalb ihm ein besonderes Interesse entgegengebracht wird. Bürger, die der Idee der Demokratie zustimmen und dabei gleichzeitig die genannten kognitiven Merkmale nicht erfüllen, werden als „unzufriedene Demokraten“ bezeichnet.

ERGEBNISSE

Insgesamt besteht fast die Hälfte der Befragten aus zufriedenen Demokraten (*Tabelle 2*). Distanziert, also sowohl skeptisch gegenüber der realen Demokratie als auch gegenüber dem Ideal der Demokratie, zeigen sich hingegen nur wenige. Die Kombination von Befürwortung des Ideals und

07 Vgl. Pippa Norris, *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*, New York 2011; Hans-Dieter Klingemann, *Unterstützung für die Demokratie: Eine globale Analyse für die 1990er Jahre*, in: Hans-Joachim Lauth et al. (Hrsg.), *Demokratiemessung*, Opladen 2000, S. 266–297.

08 Die Kombination von positiv im Bezug auf die Realität und negativ im Bezug auf die Idee der Demokratie ist logisch nur schwer zu interpretieren und spielt empirisch so gut wie keine Rolle.

09 Vgl. Brigitte Geißel, *Politische Kritik – Gefahr oder Chance? Normative Grundlagen politischer Orientierungen*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper SP IV 2006-401.

Tabelle 2: Aufteilung nach Altersgruppen, Geschlecht, Bildungsgrad und West–Ost (Zeilenprozent)

	ZUFRIEDENE DEMOKRATEN	DISTANZIERTE	UNZUFRIEDENE DEMOKRATEN	KRITISCHE DEMOKRATEN
14–17 Jahre	60	6	17	17
18–21 Jahre	52	6	17	24
22–25 Jahre	42	4	25	29
26–29 Jahre	39	7	23	31
Weiblich	49	3	29	19
Männlich	45	9	14	33
Maximal Mittlere Reife	37	12	23	28
FH-Reife/Abitur	47	4	22	27
SchülerIn	60	6	15	19
West	49	5	20	26
Ost	39	8	28	25
Gesamt (Durchschnitt)	47	6	21	26

Quelle: FES-Jugendstudie 2015.

Skepsis gegenüber der gelebten Demokratie in Deutschland wird von etwa der Hälfte der Befragten angegeben. Wobei von diesen knapp die Hälfte unzufriedene und die andere Hälfte kritische Demokratiebefürworter sind. Zufriedene Demokraten sind im Westen stärker vertreten, unzufriedene hingegen im Osten, während es keinen Unterschied bei den kritischen Demokraten gibt.¹⁰

Besonders interessant sind die Fragen, welchen Einfluss Faktoren wie das Lebensalter, die Geschlechtszugehörigkeit und der Bildungsgrad auf die Zugehörigkeit zu den vier Typen haben, und ob es Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland gibt. Betrachtet man zunächst das Lebensalter, so zeigt sich, dass mit wachsendem Lebensalter die Demokratiezufriedenheit abnimmt. Mit wachsender Lebenserfahrung, die zwar mit einem steigenden Politikinteresse, aber auch mit

einer gewissen Desillusionierung über Politik und mit einer wachsenden allgemeinen Kritikbereitschaft einhergeht, nimmt die Zufriedenheit junger Menschen mit der Politik und damit auch ihre Zugehörigkeit zu den zufriedenen Demokraten ab. Andererseits wirken sich das – mit dem Lebensalter – steigende Politikinteresse und die wachsende Unzufriedenheit mit der Demokratie dahingehend aus, dass unzufriedene und kritische Demokraten in den älteren Altersgruppen stärker vertreten sind. Für die kleine Gruppe der Distanzierten zeigen sich kaum altersspezifische Effekte.

Die dargestellten Zusammenhänge zwischen den Typen und dem Lebensalter gelten in West- und Ostdeutschland gleichermaßen – allerdings in Ostdeutschland jeweils auf einem niedrigeren (Anteil der Zufriedenen) beziehungsweise höheren Niveau (Anteil der Unzufriedenen).

Die Verteilung in die verschiedenen Typen variiert zum Teil deutlich nach Geschlechtszugehörigkeit. Die befragten Mädchen und jungen Frauen gehören fast doppelt so häufig dem Typ unzufriedene Demokraten an wie die Jungen und jungen Männer. Bei den kritischen Demokraten zeigt sich der gegenteilige Effekt: Die jungen Männer liegen deutlich über dem Durchschnittswert. Bei den zufriedenen Demokraten

¹⁰ In den Jahren nach 1990 waren die Differenzen teilweise wesentlich ausgeprägter, wie insgesamt auch bei politischen Einstellungen junger Menschen, was durch den Prozess der Vereinigung und deren Ausgestaltungen vielfältig festgestellt werden konnte. Zu empirischen Daten im Bezug auf die „kritischen Demokraten“ siehe Johann de Rijke et al., Wandel der Einstellungen junger Menschen zur Demokratie in West- und Ostdeutschland – Ideal, Zufriedenheit, Kritik, in: Diskurs Kindheits- und Jugendforschung 3/2006, S. 335–352.

Tabelle 3: Aufteilung nach sozialen und politischen Einstellungen in Prozent

	ZUFRIEDENE DEMOKRATEN	DISTANZIERTE	UNZUFRIEDENE DEMOKRATEN	KRITISCHE DEMOKRATEN
Politikverdrossenheit				
hoch	23	51	48	39
mittel	41	31	39	44
gering/keine	36	17	13	18
Vertrauen in parteienstaatliche Institutionen				
hoch	38	11	13	6
mittel	48	35	42	41
gering	15	55	45	52
soziale Orientierungsunsicherheit				
hoch	20	48	37	38
mittel	50	36	51	44
gering	31	17	12	18

Quelle: FES-Jugendstudie 2015.

zeigt sich bei den jungen Frauen ein etwas über dem Durchschnitt (47 Prozent) liegender Wert. Betrachtet man jedoch diesen Zusammenhang für West- und Ostdeutschland getrennt, so bestätigt sich nur für Westdeutschland der beschriebene Zusammenhang, in Ostdeutschland zeigt sich dagegen ein schwacher gegenteiliger Effekt: die jungen Männer haben hier einen Anteilswert von 41 Prozent, die jungen Frauen von 38 Prozent. Bei den Distanzierten sind die jungen Männer insgesamt stärker vertreten.

Der Bildungsgrad ist ebenfalls ein wichtiger Faktor, der die Bewertung von Demokratie und die politische Interessiertheit beziehungsweise Kritikbereitschaft beeinflusst. Die zufriedenen Demokraten sind in der höheren Bildungsgruppe stärker vertreten als in der niedrigeren. Junge Menschen mit höherem Bildungsgrad fühlen sich durch die Politik vermutlich besser vertreten als die mit niedrigem Bildungsgrad. Dementsprechend finden wir auch bei den Distanzierten häufiger junge Menschen mit maximal mittlerer Reife.¹¹ Die unzufriedenen und kritischen Demokraten unterscheiden sich hinsichtlich ihres

Bildungsgrades nicht. Überdurchschnittlich viele in der Gruppe der Schülerinnen und Schüler, die bezogen auf den angestrebten Schulabschluss heterogen ist, aber insgesamt ein relativ niedriges Durchschnittsalter hat, sind zufriedene Demokraten (60 Prozent). Die Schülerinnen und Schüler sind auch weniger in den Typen unzufriedene und kritische Demokraten vertreten.

Lassen sich die vier Typen auch hinsichtlich weiterer sozialer oder politischer Einstellungen voneinander abgrenzen? Anhand der Daten der FES-Jugendstudie 2015 könnte man eine Vielzahl von Fragen zur weiteren Differenzierung verwenden. Im Folgenden sollen nur einige betrachtet werden, bei denen ausreichende Differenzierungen vermutet werden (Tabelle 3).

„Politikverdrossenheit“ bezieht sich auf Aussagen wie Politik ist „nichts weiter als wählen gehen“, „für Jugendliche uninteressant“, „ein Haufen leerer Versprechen“. Zustimmungen zu solchen Aussagen werden am ehesten von den Distanzierten gemacht, aber auch von den unzufriedenen Demokraten, die sich durch geringeres Politikinteresse auszeichnen. Am wenigsten Zustimmung erfahren sie von den zufriedenen Demokraten, nicht etwa den kritischen. Ein nicht unwesentlicher Hang zu undifferenzierten und negativen Meinungen über

¹¹ In der Auswertung wurden die Befragten mit Hauptschulabschluss und mittlerer Reife zusammengefasst.

Politik ist also auch bei den kritischen Demokraten zu finden, wenngleich deutlich seltener als bei den unzufriedenen Demokraten.

Als zentrales Merkmal für die positive Bewertung des demokratischen Prozesses, allerdings ohne Bezug zur Demokratie als Prinzip, kann das Vertrauen in parteienstaatliche Institutionen gelten. Das höchste Vertrauen wird diesen Institutionen von den zufriedenen Demokraten entgegengebracht. Geringeres Vertrauen findet man bei den drei anderen Typen. Hier müsste allerdings die spezifische Ursache und Ausprägung des geringeren Vertrauens genauer erfasst werden, etwa ob die Institutionen generell als „korrupt“ wahrgenommen und abgelehnt werden.¹²

Schließlich soll das Konzept der sozialen Orientierungsunsicherheit (Anomie) und seine unterschiedliche Ausprägung bei den vier Typen betrachtet werden.¹³ Mit Anomie ist eine Gefühlslage gemeint, die Verunsicherung und Desorientierung gegenüber eigenen Handlungsmöglichkeiten und der Planbarkeit zukünftiger Lebensetappen und eine pessimistische Haltung in Situationen des gesellschaftlichen Umbruchs zum Ausdruck bringt. Eine solche Unsicherheit ist am häufigsten bei den Distanzierten und bei den unzufriedenen Demokraten anzutreffen, am seltensten bei den zufriedenen Demokraten. Die kritischen Demokraten unterscheiden sich allerdings hier kaum von den unzufriedenen. Größere politische Involvierung und Interessiertheit führen scheinbar nicht zu einer optimistischeren Einschätzung politischer Handlungsperspektiven in krisenhaften Zeiten. Aber auch hier ist wohl eher eine genauere Erfassung der Motivationslage der verschiedenen Typen erforderlich, um diese plastischer zeichnen zu können.

SCHLUSS

Junge Menschen sind in der überwiegenden Mehrheit auf das demokratische Gesellschaftsmodell verpflichtet. Allerdings zeigen sich deutliche Differenzen bei den 14- bis 29-Jährigen, wenn man ihr Politikinteresse, ihre Kritikbereitschaft

und ihre Bewertungen zur Performanz des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland einbezieht. Fast die Hälfte der jungen Leute lässt sich zwar als zufriedene Demokraten charakterisieren, doch ein Viertel gehört den kritischen Demokraten an, und ein weiteres Viertel besteht aus unzufriedenen Demokraten und Distanzierten. Während die kritischen Demokraten durchaus einen positiven Bezug zur Politik haben, sich für politische Belange interessieren, kritikbereit sind und sich ihr Politikverdrossenheit und ihre soziale Verunsicherung noch in Grenzen halten, stellen die unzufriedenen Demokraten und Distanzierten aufgrund der geringen Unterstützung, die sie demokratischen Strukturen entgegenbringen, ihrem ausgeprägten Politikverdrossenheit, ihrer hohen sozialen Verunsicherung und ihrer geringen politischen Mobilisierbarkeit eine Herausforderung für demokratische Gesellschaften dar. So zeigt sich, dass die kleine Gruppe der Distanzierten, die überproportional aus männlichen Befragten mit niedrigerem Bildungsstand besteht, auf ihre eher prekären Lebensumstände mit sozialer Verunsicherung und einer Distanz zum demokratischen System reagiert. Gerade jene eher politikfernen jungen Menschen gilt es durch geeignete politische Bildungsmaßnahmen in schulischen und außerschulischen Kontexten an demokratische Verfahrensweisen heranzuführen. Dabei muss jedoch auch beachtet werden, dass Politikferne bei jungen Menschen häufig mit eingeschränkten Lebens- und Zukunftsperspektiven einhergeht, wenn sie etwa in ihren Bildungswegen nicht erfolgreich waren.

WOLFGANG GAISER

ist Sozialforscher.
gaiser@dji.de

MARTINA GILLE

ist wissenschaftliche Referentin am Deutschen Jugendinstitut (DJI) und Leiterin des Kompetenzteams Jugend im Rahmen des Projekts AID:A.
gille@dji.de

JOHANN DE RIJKE

ist Sozialwissenschaftler mit den Schwerpunkten Jugend und Partizipation.
jderijke@gmx.de

¹² Vgl. etwa Winfried Krüger, Vertrauen in Institutionen, in: Ursula Hoffmann-Lange (Hrsg.), *Jugend und Demokratie in Deutschland*, Opladen 1995, S. 245–274.

¹³ Vgl. Wolfgang Gaiser/Martina Gille/Johann de Rijke, *Jugend in der Finanz- und Wirtschaftskrise*, in: APuZ 12/2011, S. 39–48; Dagmar Krebs, *Soziale Desorientierung und Devianzbereitschaft*, in: Hoffmann-Lange (Anm. 12), S. 337–357.

MACHTVERSCHIEBUNGEN VOM PARLAMENT ZUR EXEKUTIVE

Demokratie in Zeiten multipler Krisen

Stefanie Wöhl

Die Grundlagen der liberalen Form der repräsentativen Demokratie, die auf Mehrheitsentscheidungen aufbaut, scheinen derzeit auf nationalstaatlicher und supranationaler Ebene durch eine Politik infrage gestellt zu sein, die relevante Entscheidungen in Expertengremien und Kommissionen auslagert, bevor sie diese dem Parlament zur Beratung vorlegt.⁰¹ Diese Machtverschiebungen zugunsten der Exekutive lassen sich nicht nur in der Bundesrepublik, sondern auch in weiteren EU-Mitgliedstaaten und auf der EU-Ebene selbst beobachten.⁰² Im Folgenden möchte ich dieser Entwicklung nachgehen, indem ich zuerst die wissenschaftliche Debatte um die Staatsform Demokratie aufgreife, die ihre Fortsetzung in der „Postdemokratie“-Debatte fand. Daran anschließend werde ich auf einzelne Länderbeispiele eingehen, um diese demokratietheoretisch und politisch bedenklichen Entwicklungen darzustellen.

DEMOKRATIE UND „POSTDEMOKRATIE“

Die historische Erfahrung von Weimar und des Nationalsozialismus führte dazu, dass der Glaube an die formale Kraft des Gesetzes in Deutschland überdacht wurde, war Adolf Hitler doch zunächst auf formaldemokratischem Wege und mit parlamentarischen Mehrheiten an die Macht gekommen, ehe er die Demokratie abschaffte. Die politischen Parteien, das Parlament, die Regierung und die Gerichte im politischen System der Bundesrepublik waren daher gut beraten, sich nicht auf die formalen demokratischen Prozedere und Möglichkeiten zu beschränken, sondern auch die politischen Dimensionen ihrer Entscheidungen mitzudenken.⁰³

Ein Blick auf die normativen, politischen und ökonomischen Veränderungsprozesse innerhalb der Staatsform Demokratie ist daher immer be-

sonders relevant. Die liberalen Demokratieversprechen von politischer Freiheit und Gleichheit vor dem Gesetz bestehen zwar formal weiterhin für alle Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, scheinen heute aber eingeholt von einer marktbezogenen neoliberalen Rationalität, die die abstrakt-imaginierte liberale Freiheit des Individuums sowie politische Rechte zunehmend mit Rechten auf dem freien Markt unter Wettbewerbsbedingungen gleichsetzt. Damit wird auch die klassische liberale Vorstellung von Freiheit und Gleichheit umgedeutet oder marktkonform interpretiert. Der Markt selbst bleibt dabei zwar ein selbstständiges Handlungsfeld, hat aber normative Auswirkungen auf die Form und Funktionen liberaler Demokratien. Die Ausrichtung nach ökonomischen Wettbewerbsbedingungen hat dazu geführt, dass der Homo oeconomicus normativ als politische und soziale Leitfigur dient, der sich nicht nur die Individuen fügen sollen, sondern an der sich jegliches staatliche Handeln bemessen lassen muss.⁰⁴

Profitabilität, Rentabilität, Leistung und Kosten-Nutzen-Maximierung werden dabei zu Maximen, die auch für den Rechtsstaat und die Staatsform Demokratie relevant werden: Wie die Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2008 verdeutlicht hat, dient der Staat immer dann dem Markt als Stabilisator, wenn der Markt dies benötigt. Staatliche Legitimität wird somit an die erfolgreiche Durchsetzung von Marktinteressen gekoppelt. Dies verändert die Annahme, dass der Staat letztlich Repräsentant des Volkes sei.

Diese Vermarktlichungstendenzen verschiedener, auch vormals privat gestalteter Lebensbereiche – etwa die Reprivatisierung in der Pflegearbeit und die Ausrichtung der öffentlichen Verwaltung nach dem Marktprinzip durch ökonomische Benchmarks, New Public Management und Leistungsvereinbarungen zur Output-Op-

timierung – sollen ökonomisch handelnde Akteurinnen und Akteure schaffen.⁰⁵ Sie werden heutzutage in der staatlichen Verwaltung an dem ökonomischen Output ihres jeweiligen Policy-Bereichs und an der Quantität der Leistungen bemessen.⁰⁶

Die Administration der politischen Verwaltung wurde in den 1970er Jahren noch als „hinreichend autonom“⁰⁷ gesehen und somit als ein Anzeichen dafür, dass die repräsentative liberale Demokratie im Nachkriegsdeutschland stabil war, trotz ihrer Exklusion marginalisierter Interessen von zum Beispiel Betreuung- und Pflegearbeit im Privathaushalt. Mit dem Wirtschaftsaufschwung und schließlich durch Massenproduktion wurde Deutschland innerhalb der EU unter dem Primat der Wettbewerbsfähigkeit zur heutigen exportorientierten Wirtschaftsation.

Im Zeichen multipler internationaler Krisen wie der Finanz-, Umwelt- und Wirtschaftskrise – einhergehend mit einer Krise der sozialen Reproduktion alltäglicher Lebensführung und der fortwährenden Repräsentationskrise –⁰⁸ findet heute in Europa eine Verschiebung in den Parteienpräferenzen statt. Rechtspopulistische und -radikale Parteien gewinnen an Zulauf, während die Wählerschaft der großen Volksparteien zunehmend schrumpft.⁰⁹ Diese Feststellung und der Umstand, dass die materiellen Grundlagen der Demokratie europaweit durch Arbeitslosigkeit, prekäre Beschäftigungsverhältnisse und schwaches Wirtschaftswachstum erodieren,

zeigen, dass die Dialektik zwischen Demokratie und Kapitalismus wieder neu gedacht werden muss.¹⁰

STAAT ALS VERDICHTUNG DER KRÄFTEVERHÄLTNISSE

Die sozialwissenschaftliche Diskussion, dass technokratische und wirtschaftspolitische Eliten Entscheidungen zu ihren Gunsten gestalten, wurde bereits durch die Postdemokratie-These entfacht.¹¹ Die Frage, inwiefern die Demokratie, die Parlamente und Parteien unter Legitimationsdruck sowohl gegenüber ihrer Wählerschaft als auch gegenüber Partikularinteressen stehen, diskutierte Jürgen Habermas 1973 zur Zeit eines relativ stabilen Wirtschaftswachstums in Deutschland.¹² Die Politikwissenschaftler Claus Offe und Nicos Poulantzas analysierten in den 1970er Jahren zudem das Verhältnis von Demokratie und kapitalistischer Entwicklung.¹³ Poulantzas ging von einer relativen Autonomie des Staates gegenüber den Interessen spezifischer Kapitalfraktionen im Kapitalismus aus. Laut Poulantzas sind der Staat und die Staatsform Demokratie relativ autonom von diesen Interessen, da sie auf soziale und politische Kohäsion bedacht sind. Der Staat ist demnach die institutionalisierte Form eines gesellschaftlichen Verhältnisses, das „die Form der demokratischen Austragung von Interessenkonflikten und Selbsteinwirkung annehmen kann“.¹⁴

Das heißt, dass sich soziale und politische Antagonismen kapitalistischer Gesellschaften in politischen Institutionen materialisieren. In der Verdichtung sozialer Kräfteverhältnisse kommt dem Staat dabei eine relative Autonomie zu, sodass sich die kapitalistische Produktionsweise oder die Interessen bestimmter Klassen- oder (Finanz-)Kapitalfraktionen nicht einfach in den staatlich-institutionellen Apparaten verwirklichen. Vielmehr ist der Staat eine Arena für Auseinandersetzungen zwi-

01 Vgl. Dirk Jörke, Bürgerbeteiligung in der Postdemokratie, in: APuZ 1–2/2011, S. 13–18.

02 Vgl. Jürgen Habermas, Zur Verfassung Europas, Frankfurt/M. 2011.

03 Vgl. Ingeborg Maus, Über Volkssouveränität. Elemente einer Demokratietheorie, Frankfurt/M. 2011.

04 Zum Konzept des Homo oeconomicus siehe Friederike Habermann, Der Homo Oeconomicus und das Andere. Hegemonie, Identität und Emanzipation, Baden-Baden 2008.

05 Zur Ökonomisierung der Pflegearbeit siehe Birgit Pfau-Effinger/Tine Roostgard, Welfare State Change. The Strengthening of Economic Principles, and New Tensions in Relation to Care, in: Nordic Journal of Social Research 2/2011, S. 1–6.

06 Vgl. Birgit Riegraf, Staatstheorien. Geschlecht und New Public Management, Wiesbaden 2018 (i. E.).

07 Jürgen Habermas, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt/M. 1973, S. 55.

08 Vgl. Pauline Bader et al. (Hrsg.), VielfachKrise: Im finanzdominierten Kapitalismus, Hamburg 2011.

09 Vgl. Hanspeter Kriesi/Takis S. Pappas (Hrsg.), European Populism in the Shadow of the Great Recession, Colchester 2016.

10 Vgl. Sonja Buckel, Dialektik von Kapitalismus und Demokratie heute, in: Oliver Eber/David Salomon (Hrsg.), Perspektiven sozialer Demokratie in der Postdemokratie, Wiesbaden 2016, S. 19–41.

11 Vgl. Colin Crouch, Postdemokratie, Frankfurt/M. 2008.

12 Vgl. Habermas (Anm. 7).

13 Vgl. Claus Offe, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur politischen Soziologie, Frankfurt/M. 1973; Nicos Poulantzas, Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, autoritärer Etatismus, Hamburg 2002 (1978).

14 Alex Demirović, Demokratie und Herrschaft, Münster 1997, S. 16.

schen den verschiedenen institutionellen Apparaten und Akteuren. Ihre Verhandlungspositionen sind mit unterschiedlichen Machtressourcen ausgestattet. Sie befinden sich daher in einem „Feld strategischer und struktureller Selektivität“.¹⁵ Dies bedeutet in den Worten des Staatstheoretikers Bob Jessop, dass „bestimmte Staatsformen einige Strategien gegenüber anderen, den Zugang einiger Kräfte gegenüber anderen, einige Koalitionsmöglichkeiten gegenüber anderen privilegieren“.¹⁶ Es heißt auch, dass in den zyklisch wiederkehrenden Krisen im Kapitalismus demokratische Akteure zwar den Interessenausgleich suchen können, es aber auch zu autoritären Wendungen kommen kann.

Dass die Institutionen und Akteure in der liberalen nationalen Demokratie spätestens seit der Finanz- und Wirtschaftskrise nicht mehr in der Lage sind, einen Interessenausgleich herzustellen, liegt bei genauerer Betrachtung daran, dass sich wettbewerbspolitische und geldwertstabilitätsorientierte Interessen über exekutive Institutionen im Zuge der neuen Kompetenzverschiebungen innerhalb der EU durchsetzen. Der Soziologe Wolfgang Streeck argumentiert in diesem Kontext, dass die politischen Institutionen „nichts zu entscheiden“¹⁷ hätten, was wirtschaftspolitische Entwicklungen betreffe. Das konkrete Problem ist jedoch vielmehr, dass es gerade bestimmte politische Entscheidungsträger innerhalb der Exekutive sind, die vor dem Hintergrund mächtiger politischer Interessengruppierungen verbindliche Gesetze formulieren und umsetzen, sowohl supranational innerhalb der EU als auch in den Mitgliedstaaten. Diese Dimension der Krise der repräsentativen Demokratie im Rahmen der Finanz- und Wirtschaftskrise soll im Folgenden im Kontext der EU näher erläutert werden.

MULTIPLE KRISE UND DEMOKRATIE

Die systemisch-krisenhaften Tendenzen, die dem Finanzkapitalismus inhärent sind und denen die repräsentative Demokratie in ihrer politischen

Form nur begrenzt begegnen kann, führt zu der Frage zurück, wie politische Repräsentantinnen und Repräsentanten politökonomische Entscheidungen treffen und legitimieren.

In wirtschaftspolitischen Krisendiskursen seit 2008 wird häufig auf den Sachzwang des „Schnell-und-effektiv-handeln-Müssens“ zurückgegriffen, da sonst die Finanzmärkte nicht befriedet würden und es somit durch Ratingagenturen noch schneller zu Abstufungen einzelner Länderbonitäten komme, was zuletzt dennoch immer wieder geschehen ist.¹⁸ Diese systemische Sachzwang-Logik, die an den internationalen Finanzmärkten orientiert ist, durchzieht den öffentlichen politischen Krisendiskurs, ohne dabei die Legitimität ihrer Argumente und Entscheidungen explizit rückzubinden. So wurden die Befugnisse der nur indirekt demokratisch legitimierten EU-Kommission gegenüber dem Europäischen Rat aufgewertet, indem durch das Verfahren der umgekehrten Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit die Gesetzesvorschläge der Kommission als verbindlich gelten, wenn sie nicht innerhalb von zehn Tagen mit qualifizierter Mehrheit vom Europäischen Rat beanstandet werden.¹⁹ Und seit dem Inkrafttreten des Europäischen Fiskalpakts – der noch in den jeweiligen nationalen Parlamenten abgestimmt wurde und eine permanente Schuldenbremse im nationalen Haushaltsbudget verbindlich regelt – werden alternative wirtschaftspolitische Vorschläge jenseits von Austerität in Zukunft verunmöglicht.

In Zeiten, in denen der Kapitalkreislauf unterschiedliche hochspezialisierte Finanzkreisläufe entwickelt hat, die massiv miteinander verschränkt sind, wurde das Wissen um diese Verschränkungen zu einer Form des Expertentums. Geht es heute um anerkanntes demokratisches Regieren, dient dieses Expertentum als legitime Entscheidungsgrundlage.²⁰ Die Expertendiskurse werden schließlich von einem politi-

15 Joachim Hirsch, Regulation, Staat und Hegemonie, in: Alex Demirović/Hans-Peter Krebs/Thomas Sablowski (Hrsg.), Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozess, Münster 1992, S. 212.

16 Bob Jessop, Regulation und Politik. Integrale Ökonomie und integraler Staat, in: ebd., S. 232–262, hier S. 233.

17 Wolfgang Streeck, Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus, Frankfurt/M. 2013, S. 237.

18 Vgl. Bob Jessop/Brigitte Young/Christoph Scherrer (Hrsg.), Financial Cultures and Crisis Dynamics, New York 2015.

19 Vgl. Lukas Oberndorfer, Der neue Konstitutionalismus in der Europäischen Union und seine autoritäre Re-Konfiguration, in: Hans-Jürgen Bieling/Martin Große Hüttmann (Hrsg.), Europäische Staatlichkeit. Zwischen Krise und Integration, Wiesbaden 2016, S. 177–200.

20 In Italien etwa ist 2011 eine Übergangsregierung gebildet worden, die ihre Rechtmäßigkeit öffentlich mit dem Verweis auf ihr Expertentum begründete.

schen System auf supranationaler Ebene der EU abgesichert, das auch ohne wesentliche legislative Entscheidungsbefugnisse auskommen könnte. Dies zeigen die Verschiebungen hin zur Exekutive auf der EU-Ebene durch den Fiskalvertrag und weitere neuere Maßnahmen der Economic Governance, die alle eine einseitige wettbewerbspolitische Ausrichtung haben und ausschließlich monetäre Konvergenz- und Stabilitätskriterien vorgeben.²¹ Ein ausgeglichener Staatshaushalt wird so zur Maxime, die Befugnisse der Europäischen Kommission werden aufgewertet und nationale Parlamente verlieren in Budgetfragen an Mitspracherecht.

Wenn wir zugleich an die Vordenker neoliberaler Wirtschaftspolitik wie Friedrich von Hayek denken, dann wird deutlich, dass der Abbau demokratischer Rechte immer schon immanenter Bestandteil neoliberaler Politik war: „The political institutions prevailing in the Western world necessarily produce a drift [towards the destruction of the market] which can be halted or prevented only by changing these institutions.“²² Zwar sollen laut Hayek das Konzept der Demokratie aufrechterhalten bleiben und nur jene Bedingungen und Institutionen verändert werden, die inkompatibel mit dem westlichen Kapitalismus sind. Demnach wären aber viele westliche Demokratien unvereinbar mit dem Kapitalismus. Sein Argument lautet, dass es notwendig sei, die Macht von gewählten Parlamenten zu beschränken, und dafür eher exekutive Kräfte zu bemächtigen, allgemeingültige Regeln einzuführen: „The root of the evil is thus the unlimited power of the legislature in modern democracies, a power which the majority will be constantly forced to use in a manner that most of its members may not desire. What we call the will of the majority is thus really an artifact of the existing institutions, and particularly of the omnipotence of the sovereign legislature, which by the mechanics of the political process will be driven to do things that most of its members do not really want, simply because there are no formal limits to its powers.“²³

21 Vgl. Andreas Fischer-Lescano/Steffen Kommer, EU in der Finanzkrise: Zur Leistungsfähigkeit des Verfahrens der verstärkten Zusammenarbeit für eine Intensivierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik, in: Kritische Justiz 4/2011, S. 412–433.

22 Friedrich A. Hayek, Economic Freedom and Representative Government, Institute of Economic Affairs, Occasional Papers 39/1973, S. 9.

23 Ebd., S. 11.

KRIENERSCHEINUNGEN UND EXEKUTIVE DOMINANZ

Historisch mussten diese demokratischen Zugeständnisse an die Legislative aufgrund von politischen Kämpfen seitens der Gewerkschaften, progressiven Parteien und sozialen sowie politischen Bewegungen gemacht werden. Aber infolge steigender Arbeitslosigkeit und sinkender Mitgliederzahlen verlieren die sozialpolitisch orientierten Interessenvertretungen an Stärke und Durchsetzungskraft. Dies ist besonders in den Staaten ersichtlich, die seit 2010 unter die EU-Rettungsschirme gekommen sind: In Irland wurden etwa 2009 mit den National-Partnership-Agreements Kollektivverträge in der Privatwirtschaft abgeschafft, und es wurde zu betriebsinternen Haustarifen zurückgekehrt. Der politische Einfluss der Gewerkschaften wurde so zugunsten der Arbeitgeberseite geschwächt.²⁴

Die wirtschaftspolitischen Entwicklungen seit 2008 geben also nicht nur zu denken, was die Armutsgefährdung und den realen Armutsanstieg der Bevölkerung²⁵ in verschiedenen Mitgliedstaaten der EU betrifft und wie überhaupt ein gutes Leben für viele Menschen aussehen könnte, sondern auch, wie das demokratische politische System in Zukunft gestaltet sein soll, um einen Interessensausgleich herzustellen. Diese krisenhafte Dimension der politischen Repräsentation – also das Schwinden von Transparenz politischer Entscheidungsfindung durch exekutive Dominanz, die Einführung exekutiver Krisenlösungsstrategien auf der supranationalen Ebene der EU und in einzelnen Mitgliedstaaten – wird derzeit auch durch die Pakte für Wettbewerbsfähigkeit der EU-Kommission verstärkt. Hier sollen soziale Rechte von Arbeitnehmerinnen und -nehmern beschränkt werden, indem eine Lohnflexibilität nach unten und noch flexiblere Arbeitsverträge ermöglicht werden.²⁶ In Großbritannien wurde dies bereits durch die sogenannten Zero-Hours-Verträge

24 Vgl. Ian Bruff/Stefanie Wöhl, Implementing Austerity, Disciplining the Household, in: Jacqui True/Aida Hozic (Hrsg.), Scandalous Economics. Gender and the Politics of Financial Crises, Oxford 2016, S. 92–108.

25 Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators, OECD Publishing 2014, http://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2014-en.

26 Vgl. Oberndorfer (Anm. 19).

praktiziert, bei denen Angestellte nur auf Abruf bezahlt werden und fixe Stunden vertraglich nicht im Vorhinein geregelt sind. Dank der sozialen Abwärtsspirale fiel es den Rechtspopulisten in Großbritannien vor dem Brexit-Referendum leicht, die Schuld für soziale und politische Missstände auf Migrantinnen und Migranten zu schieben.

SCHLUSS

Der demokratische Interessenausgleich innerhalb der EU wird aufgrund der multiplen Krisenverhältnisse und den strikten Austeritätsprogrammen in den von der Finanzkrise besonders hart getroffenen Ländern nicht hergestellt – unabhängig davon, ob die Programme durch die supranationale Ebene vorgegeben wurden wie in Griechenland oder durch die bisherigen Regierungsparteien umgesetzt wurden wie in Spanien. Dabei waren besonders in diesen beiden Staaten die Parlamentswahlen eng verknüpft mit der Ablehnung der Austeritätspolitik. In Spanien ist es bis September 2016 trotz Neuwahlen zu keiner stabilen Regierungsbildung gekommen.

Bei der seit 2008 erfolgten diskursiven Problemverschiebung von einer Finanz- und Wirtschafts- zu einer Staatsschuldenkrise gerät oft aus dem Blick, dass nicht nur die Instabilität und hohe Volatilität des Banken- und Finanzsektors Probleme darstellen, sondern dass auch hohe Armutsraten zu einer Instabilität des politischen Systems führen können. Besonders in Spanien und Griechenland hatte dies gravierende Konsequenzen für den Zustand der repräsentativen Demokratie sowie für die Sozialsysteme und die Existenzsicherung der breiteren Bevölkerung. Auch in Irland haben die klassischen Großparteien Fianna Fáil, Fine Gael sowie Labour größere Verluste hinnehmen müssen.

Autoritär orientierte Maßnahmen wie die Verhängung des Ausnahmezustands in Frankreich zeigen auch, dass in einer spezifischen Krisenkonstellation die repräsentative Demokratie Formen des autoritären Etatismus,²⁷ wie ihn Poulantzas zuerst beschrieben hatte, entwickeln kann. Der Ausnahmezustand in Frankreich, obwohl zur Terrorismusbekämpfung ver-

hängt, hat auch das demokratische Recht auf Demonstrations- und Versammlungsfreiheit massiv eingeschränkt und gleichzeitig stattfindende Arbeitskämpfe begrenzt. Ob diese Situation in den oben genannten Ländern zu einer weiteren Schwächung der repräsentativen Demokratie führt und rechtsradikale Parteien europaweit durch die derzeitigen Flüchtlingsbewegungen weiter gestärkt werden, bleibt offen. Der Ausgang unterscheidet sich womöglich von Staat zu Staat. Letztendlich machen die multiplen Krisenphänomene eine politische und ökonomische Neuausrichtung der EU unabdingbar: Politische Partizipation, soziale Inklusion und ökonomische Integration sollten als gleichwertig betrachtet werden, um eine föderale Union aufzubauen, die regionale ökonomische Bedingungen berücksichtigt und Mitgliedstaaten nicht gegeneinander ausspielt.

STEFANIE WÖHL

ist Leiterin des „Stadt Wien Kompetenzteam für European and International Studies“ an der Fachhochschule des BFI Wien.

stefanie.woehl@fh-vie.ac.at

²⁷ Vgl. John Kannankulam, *Autoritärer Etatismus im Neoliberalismus*, Hamburg 2008.

Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn
Telefon: (0228) 9 95 15-0



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 23. September 2016

REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash (Volontär)
Anne-Sophie Friedel
Johannes Piepenbrink (verantwortlich für diese Ausgabe)
Anne Seibring
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
twitter.com/APuZ_bpb

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH, Mörfelden-Walldorf

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung
Das **Parlament** ausgeliefert.

Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.

Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Frankfurter Societäts-Medien GmbH, Frankfurt am Main
parlament@fs-medien.de

Die Veröffentlichungen in Aus Politik und Zeitgeschichte
stellen keine Meinungsäußerung der Herausgeberin dar;
sie dienen der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

APuZ
Nächste Ausgabe
43-45/2016, 24. Oktober 2016
INTERNATIONALE
SICHERHEIT



Die Beiträge dieser Ausgabe stehen unter
einer Creative Commons Lizenz vom Typ
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine
Bearbeitung 3.0 Deutschland.



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz