

# AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

## Zustand der Demokratie

*Wolfgang Merkel*  
WISSENSCHAFT,  
MORALISIERUNG UND  
DIE DEMOKRATIE IM  
21. JAHRHUNDERT

*Jan-Werner Müller*  
GEFÄHRDET  
„IDENTITÄTSPOLITIK“ DIE  
LIBERALE DEMOKRATIE?

*Claudia Ritz*  
ZUM ZUSTAND  
DEMOKRATISCHER  
ÖFFENTLICHKEIT

*Vanessa A. Boese*  
DEMOKRATIE IN GEFAHR?

*Philip Manow*  
REPRÄSENTATIVE  
POLITIK ZWISCHEN  
DEMOKRATISIERUNG UND  
ENTDEMOKRATISIERUNG

*Eckhard Jesse*  
KRISE (UND ENDE?)  
DER VOLKSPARTEIEN

*Lukas Kübler · Claus Leggewie ·  
Patrizia Nanz*  
DEMOKRATISCHE  
INNOVATION DURCH  
BÜRGERRÄTE

## APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE  
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

# Zustand der Demokratie

## APuZ 26–27/2021

**WOLFGANG MERKEL**

**WISSENSCHAFT, MORALISIERUNG  
UND DIE DEMOKRATIE IM 21. JAHRHUNDERT**  
Die zunehmende Verwissenschaftlichung und  
Moralisierung politischer Diskurse in entwickel-  
ten Demokratien geht mit einer Polarisierung  
einher, der durch eine pluralistische Debatten-  
kultur begegnet werden muss. Hierfür braucht  
es Zeit und konstruktive Dissidenz.  
**Seite 04–11**

**JAN-WERNER MÜLLER**

**GEFÄHRDET „IDENTITÄTSPOLITIK“  
DIE LIBERALE DEMOKRATIE?**  
Entgegen weitverbreiteter Vorbehalte untergräbt  
Identitätspolitik nicht den gesellschaftlichen  
Zusammenhalt, sondern fordert für alle das  
ein, was diesen in einer liberalen Demokratie  
auszeichnet: eine gleichberechtigte Teilhabe und  
den Schutz von Grundrechten.  
**Seite 12–17**

**CLAUDIA RITZI**

**ZUM ZUSTAND DEMOKRATISCHER  
ÖFFENTLICHKEIT**  
Die Digitalisierung hat die Struktur der  
Öffentlichkeit verändert und aus potenziellen  
Lesern potenzielle Autoren gemacht. Damit  
gehen Chancen, aber auch Herausforderungen  
für die Demokratie einher, auf die demokratische  
Politik reagieren muss.  
**Seite 18–23**

**VANESSA A. BOESE**

**DEMOKRATIE IN GEFAHR?**  
Um die Demokratie ist es derzeit nicht gut  
bestellt. Wie Indikatoren des Varieties of  
Democracy-Projekts (V-Dem) zeigen, erleben wir  
weltweit eine Welle der Autokratisierung, von der  
bereits ein Drittel der Weltbevölkerung erfasst  
wurde. Vielerorts ist die Demokratie gefährdet.  
**Seite 24–31**

**PHILIP MANOW**

**REPRÄSENTATIVE POLITIK ZWISCHEN  
DEMOKRATISIERUNG UND  
ENTDEMOKRATISIERUNG**  
Demokratische Repräsentation scheint von  
der Lösung eines demokratischen Problems zu  
einem Problem für die Demokratie geworden zu  
sein. Um das zu verstehen, muss man sich einer  
zentralen demokratischen Organisationsform  
zuwenden: der politischen Partei.  
**Seite 32–38**

**ECKHARD JESSE**

**KRISE (UND ENDE?) DER VOLKSPARTEIEN**  
Die beiden Volksparteien Union und SPD haben  
das politische System der Bundesrepublik lange  
Zeit geprägt. Während die Ursachen ihres schon  
seit Längerem zu beobachtenden Abwärtstrends  
offen zutage liegen, sind die Konsequenzen  
deutlich unklarer.  
**Seite 39–46**

**LUKAS KÜBLER · CLAUS LEGGEWIE ·**

**PATRIZIA NANZ**  
**DEMOKRATISCHE INNOVATION  
DURCH BÜRGERRÄTE**  
Als innovatives Instrument demokratischer  
Beteiligung erfreuen sich Bürgerräte zuneh-  
mender Beliebtheit. Sie ermöglichen es, die  
im gemeinsamen Austausch herausgebildeten  
Einstellungen der Bürger\*innen in politische  
Entscheidungsprozesse einzubeziehen.  
**Seite 47–53**

# EDITORIAL

Diagnosen einer Gefährdung der Demokratie sind so alt wie diese selbst. Dennoch häufen sich seit einigen Jahren Klagen über den Zustand der Demokratie hierzulande wie weltweit. Auch wenn diese oftmals wenig differenziert und in alarmistischem Ton vorgetragen werden, geben die Daten zur weltweiten Demokratieentwicklung tatsächlich Anlass zur Sorge: Nach den Indikatoren des Varieties of Democracy-Projekts (V-Dem) befinden sich seit 2012 – erstmals seit den 1960er Jahren – mehr Staaten in einem Autokratisierungs- als in einem Demokratisierungsprozess. Auch in einigen Staaten der Europäischen Union und in anderen etablierten Demokratien war die Qualität der Demokratie – gemessen etwa am Grundrechtsschutz und an der Gewaltenteilung – in den vergangenen zehn Jahren rückläufig.

Für Deutschland trifft dies zwar nicht zu, aber dennoch sind tiefgreifende Wandlungsprozesse demokratischer Institutionen auch hier unverkennbar: Die beiden ehemals großen Volksparteien, die über viele Jahrzehnte hinweg einen beträchtlichen Teil der Wahlbevölkerung hinter sich vereinen und stabile Regierungskoalitionen bilden konnten, verlieren kontinuierlich an Zustimmung. Gleichzeitig verändern die sozialen Medien die politische Kommunikation und die Funktionsweise der demokratischen Öffentlichkeit grundlegend. Das demokratische Potenzial einer Absenkung der Teilnahmebarrieren wird dabei allzu oft durch *hate speech*, Desinformation oder Algorithmen, die kommerziellen Interessen dienen, konterkariert.

Neben dem Umgang mit der Corona-Pandemie hat in jüngster Vergangenheit vor allem das Thema „Identität“ Diskussionen über den Zustand der Demokratie ausgelöst. In der Öffentlichkeit vorgetragene Anklagen, die bestimmte Äußerungen oder Handlungen als diskriminierend kritisieren, werden von den einen als Einschränkung der Meinungsfreiheit und Bedrohung des gesellschaftlichen Zusammenhalts empfunden, von anderen hingegen als Kampf um gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe und damit als genuin demokratisches Anliegen verteidigt. Zusammenhalt kann es in der Demokratie – das zumindest sollte unstrittig sein – nur durch die Anerkennung aller Bürgerinnen und Bürger als Freie und Gleiche geben.

*Christoph Rasemann*

## ESSAY

# NEUE KRISEN

## Wissenschaft, Moralisierung und die Demokratie im 21. Jahrhundert

*Wolfgang Merkel*

Wer von Demokratie redet, darf von ihren Krisen nicht schweigen. Spätestens seit Platon wissen wir das. Die Galerie großer Geister, die zum demokratischen Herrschaftssystem stets dessen Krise mitdachten, ist beeindruckend: von den antiken Klassikern Platon, Aristoteles und Polybios über neuzeitliche Denker wie Thomas Hobbes, Alexis de Tocqueville und Max Weber bis hin zu den Gegenwartsdiagnosen des späten 20. und frühen 21. Jahrhunderts von Jürgen Habermas, Claus Offe oder Colin Crouch. So beeindruckend das Werk der letztgenannten Zeitgenossen wissenschaftlich wie intellektuell auch ist, ihre Krisendiagnosen sind überzogen – zumindest dann, wenn man den Begriff der Krise ernst nimmt und sie als eine Existenzfrage begreift, bei der es um Leben und Tod, Stabilität oder Kollaps, Demokratie oder Autokratie geht. Eine solche existenzielle Krise der Demokratie haben wir in den vergangenen fünf Dekaden in Westeuropa nicht erlebt.<sup>01</sup>

Die USA unter ihrem Präsidenten Donald Trump dürften ein Grenzfall sein.<sup>02</sup> Der populistisch-plebejische Regierungsstil und der sich über demokratische Werte, Normen und Prozeduren hinwegsetzende Machtanspruch Trumps und seiner ihn stützenden Republikanischen Partei wurden durch die machtbegrenzenden Institutionen des demokratischen Rechtsstaats, die Qualitätsmedien und schließlich auch durch freie Wahlen erfolgreich zurückgewiesen. Anders liegt der Fall in einigen Staaten (Mittel-)Osteuropas: Rumänien und Bulgarien haben es trotz Mitgliedschaft in der Europäischen Union nie zu einer voll entwickelten rechtsstaatlichen Demokratie gebracht. Weit beunruhigender ist, dass die einstigen Vorzeigedemokratien der Region, Ungarn und Polen, innerhalb eines Jahrzehnts von konsolidierten zu defekten und illiberalen Demokratien regrediert sind.<sup>03</sup>

Während in westlichen Demokratien kaum von einer existenziellen Krise gesprochen werden

kann, sind aber durchaus Qualitätsverluste und Erosionstendenzen der Demokratie beobachtbar. Dies belegen auch die jüngsten Expertenerhebungen des Varieties of Democracy-Projekts (V-Dem) sehr eindrucksvoll. Die aggregierten Daten der *Abbildung* zeigen die durchschnittliche Demokratiequalität der westlichen Demokratien im Zeitverlauf seit 1950. Sie illustriert, dass die Qualitätssteigerung der Demokratie über den Epochenbruch von 1989 hinaus bis etwa zum Jahr 2008 anhielt. Zwar verursachten die jungen Demokratien Osteuropas 1990 einen kleinen Knick in der demokratischen Evolution, dieser wurde jedoch rasch wieder geglättet, als die 32 etablierten Demokratien sich weiter demokratisierten. Mehr Gerechtigkeit zwischen den Geschlechtern, die gesetzliche Anerkennung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften, besserer Minderheitenschutz, die Stärkung der Zivilgesellschaft sowie eine zunehmende Medienvielfalt waren die Treiber der „Demokratisierung der Demokratie“.<sup>04</sup> Ab 2008 nahm diese Entwicklung jedoch eine signifikante Wende. Seitdem geht die Qualität der etablierten Demokratien sichtbar zurück. Der Zeitraum von mehr als zwölf Jahren scheint lange genug, um von einem stabilen Trend zu sprechen.

Zu diesem länger anhaltenden Trend einer Erosion der Qualität etablierter Demokratien stoßen nun mit erheblicher Wucht drei externe Krisen hinzu, die die Demokratie in besonderer und anhaltender Weise herausfordern. Welche Krisen sind dies, was zeichnet sie aus – und warum sind sie eine besondere Herausforderung?

### NEUE KONFLIKTSTRUKTUREN

Finanz-, Arbeitsmarkt- und ganz allgemein Wirtschaftskrisen sind nicht verschwunden. „The great recession“, die Finanzkrise von 2008 und die

auf sie folgende Eurokrise nach 2010 liegen zwar schon mehr als ein Jahrzehnt zurück. Die Konstruktion der europäischen Gemeinschaftswährung, aber auch die massive Staatsverschuldung zur Bewältigung der Corona-Pandemie sowie die erheblichen Transformationskosten, die im Kampf gegen die Klimakrise aufzuwenden sind, werden aber dazu beitragen, dass Wirtschaftskrisen auch in näherer Zukunft nicht einfach verschwinden werden. Trotz verbesserter internationaler Steuerungsinstrumente und Kooperationsbereitschaft der großen kapitalistischen Ökonomien des Westens werden wirtschaftliche Krisen die Demokratie weiter herausfordern.<sup>05</sup> Im Übrigen können nicht nur die Krisen des Kapitalismus eine Bedrohung für die Demokratie darstellen, sondern gerade auch sein Triumph – etwa dann, wenn deregulierte globale Märkte die Steuerungsspielräume demokratischer Politik weiter erheblich einengen.<sup>06</sup>

Zu diesen sozioökonomischen Krisen und der mit ihr verbundenen traditionellen Konfliktlinie – zwischen Kapital und Arbeit, Rechts und Links, Staat und Markt – ist nun in der zweiten Dekade des 21. Jahrhunderts eine neue, kulturell konnotierte Krisen- und Konfliktdimension hinzuge-treten. Diese teilt unsere entwickelte Gesellschaft

vertikal. Auf dem einen Pol dieser Konfliktlinie stehen die mit hohem kulturellen und ökonomischen Kapital ausgestatteten, meist urban lebenden (gehobenen) Mittelschichten, die in der Regel einem kosmopolitischen Weltbild folgen. Sie sehen nationalstaatliche Grenzen als ein Relikt des 20. Jahrhunderts an, das es tendenziell zu überwinden gelte. Ihr normativer Bezugspunkt ist nicht die Nation, sondern die gesamte Menschheit. Fragen politischer und rechtlicher Gleichstellung, etwa zwischen den Geschlechtern, sehen sie als gesellschaftlich relevanter an als klassische Fragen der Verteilungsgerechtigkeit. Zu dieser Konfliktlinie gehören etwa die gendergerechte Sprache, das Insistieren auf der Gleichberechtigung unterschiedlicher sexueller Präferenzen und Identitäten jenseits der „Heteronormativität“ und die Befürwortung einer liberalen Immigrationspolitik. Als absolute Priorität für das 21. Jahrhundert wird jedoch der Kampf gegen die Klimakrise angesehen.<sup>07</sup>

An dem anderen Pol dieser Konfliktlinie finden sich die gesellschaftlich weniger Privilegierten. Sie verfügen über eine deutlich geringere formale Bildung, haben ein niedrigeres Einkommen und befinden sich sozioökonomisch in der unteren Hälfte, wenn nicht im unteren Drittel der Gesellschaft. Sie befürworten mehrheitlich den Nationalstaat, von dem sie Schutz und Unterstützung erwarten – etwa durch Umverteilung materieller Ressourcen, Einkommen und Lebenschancen; sie neigen eher zu autoritären als zu libertären Lebenseinstellungen und bewerten Ordnung und Regelbefolgung meist höher als individuelle Selbstentfaltung; Themen wie gendergerechte Sprache sind ihnen unwichtig, wenn sie ihnen denn überhaupt geläufig sind, und haben politisch daher für sie kaum Relevanz. Dieses Lager lässt sich grob noch einmal in zwei Gruppen unterteilen: Die eine Gruppe neigt zu Nationalismus, Rechtspopulismus und Xenophobie, hegt rassistische Einstellungen und befürwortet einen exkludierenden Nationalstaat. Viele von ihnen haben ihre politische Heimat in den rechtspopulistischen Parteien gefunden. Die andere Gruppe bildet sich vornehmlich aus der traditionellen, „kommunitaristisch“ eingestellten Kli-

**01** Vgl. Reinhart Koselleck, *Krise*, in: Otto Brunner/Werner Conze/ders. (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 1, Stuttgart 2004, S. 641–649; Wolfgang Merkel, *Demokratiekrisen*, in: Frank Bösch/Nicole Deitelhoff/Stefan Kroll (Hrsg.), *Handbuch Krisenforschung*, Wiesbaden 2020, S. 111–133; Wolfgang Merkel, *Die Herausforderungen der Demokratie*, in: ders. (Hrsg.), *Demokratie und Krise: Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*, Wiesbaden 2017, S. 7–44; ähnlich für Deutschland: Sascha Kneip/Wolfgang Merkel/Bernhard Weßels, *Legitimationskrise der Demokratie in Deutschland?*, in: dies. (Hrsg.), *Legitimitätsprobleme. Zur Lage der Demokratie in Deutschland*, Wiesbaden 2020, S. 1–22.

**02** Vgl. Steven Levitsky/Daniel Ziblatt, *How Democracies Die*, New York 2018.

**03** Vgl. Wolfgang Merkel, *Embedded and Defective Democracies*, in: *Democratization* 5/2004, S. 33–58; Attila Ágh, *Deconsolidation of Democracy in East-Central Europe*, in: Wolfgang Merkel/Raj Kollmorgen/Hans-Jürgen Wagener (Hrsg.), *The Handbook of Political, Social, and Economic Transformation*, Oxford 2019, S. 431–436.

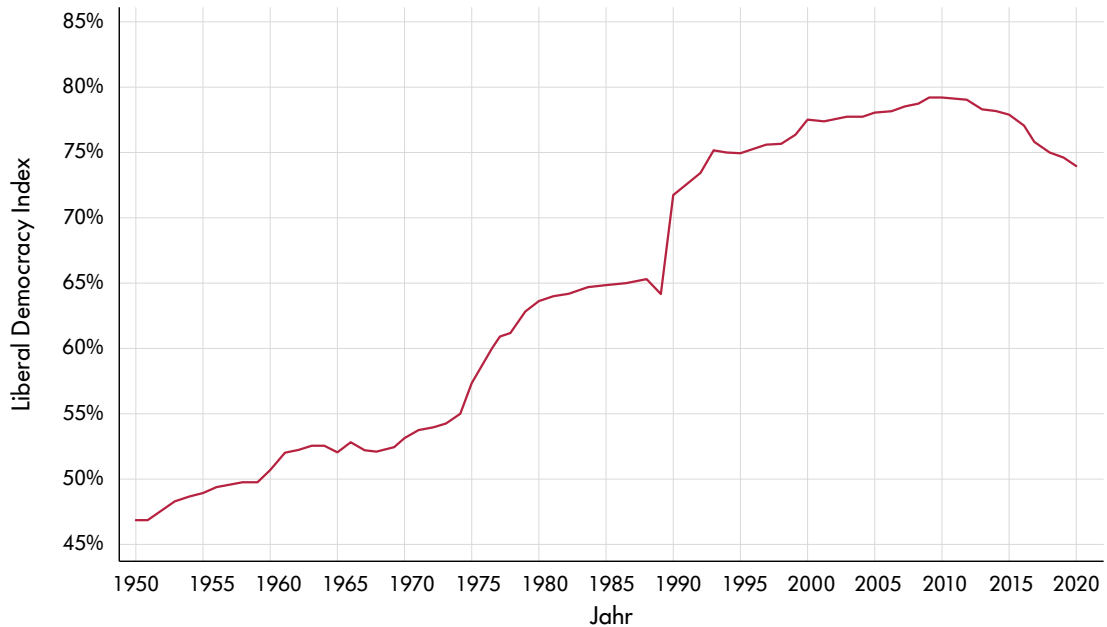
**04** Vgl. Claus Offe, *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*, Frankfurt/M. 2003.

**05** Vgl. Jürgen Kocka, *Geschichte des Kapitalismus*, München 2013.

**06** Vgl. Wolfgang Merkel, *Is Capitalism Compatible With Democracy?*, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 8/2014, S. 109–128.

**07** Vgl. Andreas Reckwitz, *Die Gesellschaft der Singularitäten. Zum Strukturwandel der Moderne*, Berlin 2017; Wolfgang Merkel, *Kosmopolitismus versus Kommunitarismus: Ein neuer Konflikt in der Demokratie*, in: Philipp Harfst/Ina Kubbe/Thomas Poguntke (Hrsg.), *Parties, Governments and Elites. The Comparative Study of Democracy*, Wiesbaden 2017, S. 9–23; Pieter de Wilde et al., *The Struggle Over Borders*, Cambridge 2019.

Abbildung: Die Qualitätsentwicklung etablierter Demokratien (1950–2020)



Quelle: V-Dem, Liberal Democracy Index. Durchschnitt der 27 EU-Mitgliedsstaaten (exklusive Malta), Vereinigtes Königreich, Australien, Neuseeland, Kanada, USA und Japan.

entel der Sozialdemokratie. Als ihr normativer Bezugspunkt kann das schwedische „Volkshem“ (*folkbemmet*) angesehen werden, ein kulturell relativ homogenes „Heim“ mit einem starken solidarischen Sozialstaat. Nachdem in den vergangenen Jahrzehnten viele sozialdemokratische Parteien dazu übergegangen sind, soziokulturelle Belange der akademischen Mittelschichten ins Zentrum ihrer Politiken zu rücken, sind viele von ihnen politisch heimatlos geworden – und landeten nach einem Aufenthalt im Lager der Nichtwähler europaweit nicht selten bei den Rechtspopulisten.

Die sozioökonomische und die kulturelle Konfliktlinie prägen nicht nur die Wettbewerbsstruktur des demokratischen Parteiensystems, sondern auch die Diskurslandschaften in Deutschland wie in vielen anderen entwickelten westlichen Gesellschaften. „Entwickelt“ ist an dieser Stelle ein wichtiges Adjektiv, weil sich empirisch zeigen lässt, dass die kosmopolitisch-kulturellen Diskurse und Anliegen besonders dort Wichtigkeit erlangen, wo die Volkswirtschaften hoch entwickelt sind und – auf dieser materiell gesicherten Basis – postmaterialistische Werte und Belange relevanter werden können. Diese auf den psychologischen Hypothesen Abraham Maslows basierende Bedürfnishierarchie wurde mit Ronald Ingleharts „Silent Revolution“-

Studie in der vergleichenden Politikwissenschaft außerordentlich einflussreich.<sup>08</sup> Sie gilt bis heute. Erst vor dem Hintergrund der gestiegenen Relevanz solcher soziokulturellen Anliegen für einen Teil der Bevölkerung in entwickelten Demokratien – und von „politischen Unternehmern“, die diese diskursiv mächtige Konfliktlinie für ihre Mobilisierungsstrategien nutzen – ist zu verstehen, warum die neuen Krisen des 21. Jahrhunderts eine so große Herausforderung für die etablierten Demokratien sind.

## NEUE KRISEN

Die Nachwehen der Finanz- und Eurokrise sind in Südeuropa bis heute zu erkennen. Im Norden und Westen Europas wie in den USA folgte allerdings auf die Finanzkrise eine lange Phase stabiler wirtschaftlicher Prosperität, zumindest bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie.

Zu den traditionellen Wirtschaftskrisen sind nun in der zweiten Dekade des 21. Jahrhunderts neue Krisen hinzugekommen: die Flüchtlings- und Migrationskrise, die – schon länger

<sup>08</sup> Vgl. Ronald Inglehart, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton 1977.

schwelende, aber seit einigen Jahren deutlich an Relevanz gewinnende – Klimakrise sowie die mit Covid-19 seit 2020 einhergehende, in nahezu alle Bereiche der Gesellschaft ausstrahlende Pandemiekrise. Neu an diesen Krisen sind drei Eigenschaften, die in einer bestimmten Sequenz ineinander verflochten sind, und die in ihrem Zusammenspiel zu einer Spaltung der demokratischen Gesellschaften beitragen: Szientifizierung, Moralisierung und Polarisierung.

Dabei wird gerade bei diesen neuen Krisen sichtbar, dass sie stets eine „objektive“ und eine „subjektive“ Dimension besitzen. Die objektive Dimension umfasst die Sachverhalte der äußeren Wirklichkeit, die in der Krise relevant werden. In den wirtschaftlichen Krisen der jüngeren Vergangenheit bestand diese etwa im Platzen einer durch überbewertete Technologien oder die Vergabe von unzureichend gesicherten Immobilienkrediten ausgelösten Spekulationsblase (Dotcom-Krise 2000 und Finanzkrise 2008) beziehungsweise in der – ebenfalls zur Spekulation Anlass gebenden – steigenden öffentlichen wie privaten Verschuldung im gemeinsamen Währungsraum (Eurokrise ab 2010). In der Flüchtlings- und Migrationskrise von 2015 kann der außerordentlich schnelle Zustrom einer hohen Anzahl Geflüchteter und Migranten nach Westeuropa, insbesondere nach Österreich, Deutschland und Schweden, als „objektiver“ Krisenauslöser vermerkt werden. In der Klimakrise wird die vor allem durch die Menschen in den Industrieländern verursachte Erderwärmung als besonders gravierend erachtet. In der Corona-Pandemie waren es schließlich die rasche Zunahme der Infektionszahlen, die Mortalität sowie die Belastung der Intensivstationen in den Krankenhäusern, die im Zentrum der Krise standen.

Keine der drei neuen Krisen kann jedoch nur durch „objektive“ Sachverhalte erklärt werden. Es gibt darüber hinaus eine subjektive Dimension, der ebenfalls erhebliche Bedeutung zukommt. Diese bezieht sich auf die Konstruktion des jeweiligen Krisennarrativs, über das in gesellschaftlichen Diskursen von einer Vielzahl von Akteuren – Regierung, Opposition, politischen „Krisenunternehmern“, Medien, Demagogen oder sozialen Bewegungen – gerungen wird. Denn jenseits der Frage nach der Legitimität oder Illegitimität eines solchen Narrativs gilt: Eine Krise ist erst dann eine Krise, wenn die Menschen mehrheitlich glauben, dass es eine Krise ist, auf die durch politisches Handeln zu reagieren ist. Zu diesem Glauben tragen die Krisennarrative

ebenso bei wie die „objektiven“ Sachverhalte, die sie zu er- oder zu verklären versuchen. Es sind vor allem diese Krisenerzählungen, an denen sich die drei neuen Eigenschaften der Szientifizierung, der Moralisierung und der Polarisierung zeigen.

## SZIENTIFIZIERUNG

Nicht alle der drei „neuen“ Krisen sind gleichermaßen von der Verwissenschaftlichung erfasst. Am wenigsten gilt dies für die Flüchtlingskrise. Auch wenn die politischen Entscheidungseliten auf diesem Feld eher weniger Expertise haben als in der Sozial-, Arbeitsmarkt- oder Innenpolitik, ist die Nachfrage nach wissenschaftlicher Forschung zu Flüchtlingsbewegungen und Migration begrenzt. Allerdings treten in diesem Bereich NGOs, humanitäre Organisationen und Thinktanks sichtbarer als politische Berater auf, als dies bei klassischen Verbänden und Lobbygruppen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Fall ist. Anders verhält es sich beim Umgang mit der Klimakrise und der Covid-19-Pandemie. Die Komplexität der Ursachen und Wirkungen von Treibhausgasen oder der Verbreitung von Viren trifft die in regulären politischen Entscheidungsgremien vorhandene Sachkompetenz fast notwendigerweise kognitiv unvorbereitet. Die politische Nachfrage nach (natur)wissenschaftlicher Expertise ist entsprechend groß. Ohne wissenschaftliche Beratungen lassen sich rationale und effiziente Krisenlösungen nicht finden. Der aus der Gesundheitsforschung der 1980er Jahre stammende Begriff der *evidence based medicine* hat als *evidence based policy making* bereits Eingang in die Policy-Forschung gefunden. Mit der Klimakrise und der Corona-Pandemie taucht er zunehmend auch in der deutschsprachigen politischen und medialen Öffentlichkeit auf.

So notwendig die wissenschaftlich-evidenzbasierte politische Beratung auf der einen Seite ist, so problematisch bleibt sie doch auch auf der anderen Seite. Denn Regierungen suchen sich unter Umständen genau jene Wissenschaftler als Berater aus, die ihnen am besten ins Konzept passen, und die ihre eigenen Strategien untermauern. Eine politisch-strategische Selektion ist aber in komplexen Krisen, die von Nicht-Wissen und Unsicherheit geprägt sind, besonders problematisch. Gerade dort bedarf die Politik eines besonders breiten und pluralistischen Zugangs von Wissenschaftlern und Wissenschaftsdisziplinen. Wird

dieser Zugang aus politischen Gründen strategisch verengt, führt die Verwissenschaftlichung der Politik zur Politisierung der Wissenschaft. Das *evidence based policy making* droht dann in ein *policy based evidence making* verkehrt zu werden.

Dies bedeutet nicht nur die Ausgrenzung bestimmter alternativer wissenschaftlicher Positionen, sondern auch, dass Teile der Wissenschaft gefährlich nah an die Sphäre des politischen Aktivismus zu geraten drohen. Scientists for Future, gewissermaßen die Wissenslieferanten für die soziale Bewegung Fridays for Future (FFF), muss es schwerfallen, ihr wissenschaftlich-politisches Engagement mit dem epistemischen Gebot einer ergebnisoffenen Forschung in Einklang zu bringen. Die Bewegungsaktivisten von FFF respondieren dann auch ebenso naiv wie folgerichtig: „Science has told us.“ Soll heißen, die „politisch richtigen“ Pläne liegen längst in den Schubladen der Wissenschaft, und es ist nur die kompromissbelastete Politik, die die notwendige 1:1-Umsetzung wissenschaftlicher Forschung in politische Pläne kompromittiert. Hier werden zwei problematische Simplifizierungen sichtbar: Zum einen wird von „der“ Wissenschaft im Singular gesprochen, als wäre es nicht gerade der konkurrierende Pluralismus der Wissenschaften mit ihren permanenten Widerlegungsversuchen, der den wissenschaftlichen Fortschritt auf der approximativen Wahrheitssuche garantiert.<sup>9</sup> Zum anderen wird demokratische Politikgestaltung als eine Umsetzungsmaschinerie „wahrhaftiger“, „unbezweifelbarer“ Erkenntnis verkannt – als gäbe es in der Migrationsfrage,<sup>10</sup> in der Klimapolitik oder in der Pandemiepolitik immer nur *ein* politisches Problem und nicht vielfältige Folgewirkungen, die auf Freiheitsrechte, Arbeitsmarkt, Wirtschaftswachstum, Ungleichheit, Generationen- und Genderfragen abstrahlen. Eine der zu wenig beachteten Nebenfolgen der Verwissenschaftlichung der Politik ist die naive Simplifizierung dessen, was Wissenschaft und Politik sind und in der Demokratie sein dürfen, sein sollen und sein müssen.

Damit taucht ein weiteres Problem auf, das die Demokratie jetzt und vor allem in Zu-

kunft beschäftigen wird: Kann die Wissenschaft (im Plural) das Allgemeinwohl (vor)formulieren? Nicht zuletzt in Deutschland erlebt die nie ganz verschwundene Sehnsucht eine Renaissance, den mühsamen Weg des Parteienpluralismus (Weimar: „Parteihader“) und der mühevollen Kompromissfindung zu umgehen oder gar zu überwinden. Dies soll keineswegs durch einen Autokraten geschehen, aber vielleicht doch durch eine so tadellose, nur der Wahrheit verpflichtete Sphäre wie jene der Wissenschaft. Warum, so könnte man fragen, sollte man von der gefundenen Wahrheit abweichen, nur weil unterschiedliche Interessen, weniger wahrhaftige Politiker oder gar Ignoranten die politischen Beschlüsse beeinflussen und damit die beste wissenschaftskonforme Lösung verwässern? Gesucht werden kollektive Philosophenkönige, die, ethisch wie kognitiv auf der Höhe der Probleme, diese schneller, effektiver und gerechter lösen können, als dies die langwierigen Entscheidungsfindungen in den Ebenen pluralistischer Interessensaushandlung je vermögen.

Ich schneide hier mein Argument bewusst scharf zu, um die Demokratiefallen dieses scientistischen Politik(miss)verständnisses zu beleuchten. Wenn etwa in der Klimapolitik argumentiert wird, das Ziel und die Wegmarken zum Ziel seien von der Wissenschaft längst formuliert, die Politik müsse sie nur endlich umsetzen, fußt dies auf einem Missverständnis dessen, was Demokratie ist. Demokratie ist, wie es der Theoretiker Adam Przeworski formuliert hat, „a system of ruled open-endedness, or organized uncertainty“.<sup>11</sup> Die Institutionen und Verfahren der Demokratie stehen a priori fest, die Entscheidungsergebnisse sind aber notwendigerweise im Rahmen der Verfassung und ihrer Gesetze kontingent. Dies ist übrigens eine der kardinalen Differenzen zu autoritären Entscheidungsregimen. Für Klimaaktivisten, Zero-Covid-Verfechter und wissenschaftsgerüstete Technokraten dagegen scheint klar: Das Ergebnis steht a priori fest, die Verfahren müssen diesem nur angepasst werden. Das ist der Kern technokratisch verengter „evidenzbasierter Politik“. Diese liegt quer zu Ernst Fraenkel's Kernpostulat pluralistischer Demokratien: In einer pluralistischen Demokratie wird das Gemeinwohl erst *a posteriori*

<sup>9</sup> Vgl. u. a. Karl R. Popper, *Vermutungen und Widerlegungen*, Tübingen 1963.

<sup>10</sup> Ich benutze hier bewusst den Sammelbegriff „Migration“, wissend, dass es sehr unterschiedliche Motive und Ursachen für solche Wanderungsbewegungen gibt, die wiederum zu unterschiedlichen Rechtstiteln der Migranten und Geflüchteten führen.

<sup>11</sup> Vgl. Adam Przeworski, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge 1991, S. 13.



ri erreicht, und zwar als Ergebnis eines „delikatsten Prozesses der divergierenden Ideen und Interessen der Gruppen und Parteien“. <sup>12</sup> Der Staat muss dabei sowohl für die Herstellung von „Waffengleichheit“ zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppierungen als auch für die Berücksichtigung der Interessen von Minderheiten Sorge tragen. Auch wissenschaftliche Erkenntnisse müssen durch die Schleuse demokratischer Entscheidungsprozeduren, wollen sie als legitime, autoritativ bindende Beschlüsse die Folgebereitschaft freier und bisweilen eigensinniger Bürger generieren.

## MORALISIERUNG

Das zweite charakterisierende Element der „neuen“ Krisen ist die Moralisierung der Politik und wissenschaftlicher Positionen. Moralisierung ist von Moral abzugrenzen. Moral, wie sie etwa in den Menschen- und Freiheitsrechten der demokratischen Verfassungen kodifiziert ist, wie sie als Gleichheits- und Gerechtigkeitspostulate in rechtsstaatlichen Normen gefasst wird oder auch als Werte der Toleranz und des Respekts in zivilisierten Zivilgesellschaften verankert ist, <sup>13</sup> ist ohne eine stete Rechtfertigungsbereitschaft nicht zu denken. Ohne Moral in diesem Sinne kann Demokratie nicht funktionieren. Mit der Moralisierung verhält es sich anders. Moralisierung ist eine selbstgerechte Stilisierung der eigenen moralischen Position, um eine andere moralische Position herabzusetzen. Sie ist eine Spielart des Egozentrismus, eine „moralische Ostentation“, die auf den Ausdruck der eigenen moralischen Überlegenheit verweist. <sup>14</sup> Eine solche Zurschaustellung der eigenen moralischen Überlegenheit ist ohne moralisierende und unangemessene Komplexitätsreduktion politischer Sachverhalte nicht zu haben.

Zwei Beispiele sollen das verdeutlichen. Wenn etwa in der Diskussion über die Klimakrise jemand die Weisheit des jüngsten Verfassungsurteils zur Ausdifferenzierung eines ge-

naueren Stufenplans zur Erreichung der Pariser Klimaziele mit dem Argument eines zu tiefen Eingriffs in parlamentarische Kompetenzen kritisiert, wird er oder sie meist nicht mit verfassungsrechtlichen Gegenargumenten konfrontiert, sondern nicht selten als Klimaleugner diffamiert, der es in Kauf nehme, dass infolge seiner kleinlichen demokratiethoretischen Bedenken die Klimakatastrophe näher rückt, Länder überflutet werden und Menschen in der Dürre ihrer Regionen sterben müssen. Ein Argument bezüglich richterlicher Selbstbeschränkung und parlamentarischer Prärogativen wird simplifiziert, um auf eine andere Sachverhaltsebene verschoben zu werden und dem Gegenüber ad personam eine unmoralische oder gar unmenschliche Haltung zu unterstellen. Letztlich geht es also nicht um die Sachauseinandersetzung, sondern darum, eine vermeintlich unmoralische Person aus dem Diskurs moralischer Teilnehmer auszuschließen. Wird ein solches Argument coram publico geführt, entfaltet es eine besonders intolerante Wirkung.

Ein weiteres Beispiel kann aus den kontroversen Debatten um die Bekämpfung des Coronavirus gewonnen werden. Mit Recht ging es dort immer wieder um die schwierigen Abwägungsfragen zwischen dem Recht auf Leben aus Artikel 2 Abs. 2 GG und den übrigen Freiheitsrechten, wie sie vor allem in den Artikeln 4, 8, 11 und 12 des Grundgesetzes normiert sind. In moralisierenden Diskursen wurde der Satz „Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit“ nicht nur zu einem alles überragenden Grundrecht erklärt, sondern auch all jenen, die in der pandemischen Diskussion auf eine Abwägung mit den anderen Freiheitsrechten drängen, unterstellt, dass sie das Leben ihrer Mitmenschen gering schätzten. Damit wurde nicht nur das Gegenüber entmoralisiert, sondern der Sprecher erhöhte sich moralisch selbst. Während, mit Ausnahme der AfD, die offiziellen Diskurse im Parlament noch hinreichend zivilisiert geführt wurden, verwandelten sie sich in den sozialen Netzwerken nicht selten über die Moralisierung der Positionen in Hass und Hetze.

Der Moralisierungsüberschuss <sup>15</sup> und die nicht selten mit ihm verbundene Abwertung Andersdenkender wird auch bei der Beurteilung jener Bürger deutlich, die, aus welchen rationalen oder

<sup>12</sup> Vgl. Ernst Fraenkel, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Frankfurt/M. 1991, S. 200.

<sup>13</sup> Zivilisierte Zivilgesellschaft ist kein Pleonasmus, sondern soll diese von den „dunklen“ Seiten der Zivilgesellschaft abgrenzen, wie sie hierzulande etwa von Pegida, Reichsbürgern oder militanten Verschwörungs„theoretikern“ repräsentiert werden.

<sup>14</sup> Vgl. Christian Neuhäuser/Christian Seidel, *Kritik des Moralismus*. Eine Landkarte zur Einleitung, in: dies. (Hrsg.), *Kritik des Moralismus*, Berlin 2020, S. 9–34, hier S. 10.

<sup>15</sup> Vgl. Peter Strohschneider, *Zumutungen: Wissenschaft in Zeiten von Populismus, Moralisierung und Szientokratie*, Hamburg 2020.

irrationalen Gründen auch immer, gegen die Corona-Politik der Bundesregierung und der Landesregierungen protestieren. Der Name war schnell gefunden: „Coronaleugner“. Schon vorher wurden all jene, die gegen alle wissenschaftliche Evidenz die menschengemachte globale Erderwärmung nicht glauben wollen, zu „Klimaleugnern“. Mit Lügner und Leugnern lassen sich aber keine Diskurse führen. Sie werden erst begrifflich und dann real gesellschaftlich ausgegrenzt. Hier soll kein Zweifel aufkommen: Der Autor dieses Essays teilt nichts, aber auch gar nichts von den Positionen der „Klima-“ und „Coronaleugner“. Er hält aber die moralische Diskreditierung für ebenso demokratisch problematisch wie politisch unklug, da dadurch Menschen höchst unterschiedlicher Überzeugungen an den Rand der demokratischen Gesellschaft gedrängt werden. Demokratie verlangt nach Debatte, nach der „Freiheit des Andersdenkenden“ (Rosa Luxemburg), nach dem „zwanglosen Zwang des besseren Argumentes“ (Jürgen Habermas) – also nach Inklusion und nicht nach Exklusion.

Über die moralisierende Herabsetzung der fremden und die Überlegenheitspostulierung der eigenen Positionen wird eine problematische Binärität in den politischen Diskurs eingeführt. Der binäre Code heißt dann: Wahrheit versus Lüge, Moral versus Unmoral. Pluralistische, abweichende wissenschaftliche Positionen werden so zu einer Zumutung, die es zu bekämpfen gilt. Diese Form der kommunikativen Praxis droht eine moralisch-diskursive Transformation einzuleiten, die Krisennarrative dann in die Form eines Freund-Feind-Verhältnisses gießt.<sup>16</sup> Dabei sind es nicht nur die rechten Verehrer Carl Schmitts, die dies als die Essenz des Politischen begreifen; auch vermeintlich links-liberale Strömungen<sup>17</sup> sehen die Ausgrenzung „unmoralischer“ Positionen und ihrer Vertreter als ihre demokratisch-moralische Pflicht an. Der Versuch beider Seiten, mit ihrer je partikularen Moral komplexe Gesellschaften zu integrieren, kommt seltsam vormodern daher – und führt zu Polarisierung, dem dritten Charakteristikum „neuer“ Krisen.

## POLARISIERUNG

Demokratie lässt sich als eine politische Ordnung verstehen, in der die Interessenunterschiede, Weltansichten und voneinander abweichenden Moralvorstellungen einer pluralistischen Gesellschaft friedlich prozessiert und Konflikte geschlichtet werden können. Gelingt dies mit mehrheitlicher Zustimmung der Bevölkerung und ohne gewaltsame oder systemfeindliche Dissidenz politischer, sozialer, religiöser oder ethnischer Minderheiten, erhält die Demokratie ihre Stabilität, indem sie immer wieder ihre empirische Legitimität (die Zustimmung der Bevölkerung zum System) wie die normative Legitimität der demokratischen Ordnung<sup>18</sup> unter Beweis stellt.

Wenn über diese pluralen Ansprüche an die Demokratie zwar konfliktreich, aber in wechselseitiger Akzeptanz und nach a priori fixierten Entscheidungsregeln gestritten und entschieden wird, kann dies die demokratischen Institutionen und ihre Einbettung in eine lebendige Zivilgesellschaft sogar stärken. Der Übergang von einem lebendigen Pluralismus zur Polarisierung vollzieht sich jedoch dann, wenn die Vielzahl gesellschaftlicher Trennlinien fusionieren und sich in einer einzigen Dimension bündeln. Dann verlieren die *cross cutting cleavages* ihre moderierende Wirkung, und ein einziger *cleavage* dominiert den politischen Wettbewerb. Im schlimmsten Fall kann dies dazu führen, dass die Gesellschaft in zwei Lager zerfällt. Dann heißt es im populistischen Narrativ „wir“ gegen „sie“ oder, noch zugespitzter, die „korrupten Eliten“ gegen das „reine Volk“.<sup>19</sup>

Die oben erwähnte Konfliktlinie zwischen weltoffenen Kosmopoliten und nationalstaatsfixierten „Kommunitaristen“ hat sich im vergangenen Jahrzehnt zunehmend als die entscheidende kulturelle Konfliktlinie westlicher Gesellschaften erwiesen. Die – weiterhin relevante – sozioökonomische Konfliktlinie zwischen Begüterten und weniger Begüterten deckt sich dabei nicht vollständig mit der Konfliktlinie zwischen Kosmopolitismus und Kommunitarismus. Zwar neigt das Lager der

<sup>16</sup> Vgl. Carl Schmitt, *Der Begriff des Politischen*. Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien, 3. Aufl. der Ausg. von 1963, Berlin 1991, S. 20.

<sup>17</sup> Die gebräuchliche Benennung „linksliberal“ ist hier fehl am Platze. Exklusionsdiskurse mögen vieles sein, liberal sind sie gewiss nicht.

<sup>18</sup> Vgl. Sascha Kneip/Wolfgang Merkel, *Demokratische Legitimität: Ein theoretisches Konzept in empirisch-analytischer Absicht*, in: Kneip/Merkel/Weßels (Anm. 1), S. 25–58.

<sup>19</sup> Vgl. u. a. Jan-Werner Müller, *Was ist Populismus? Ein Essay*, Frankfurt/M. 2016; Cas Mudde/Cristóbal Rovira Kaltwasser, *Populism: A Very Short Introduction*, Oxford 2017.

Bessergestellten zum Kosmopolitismus und jenes der weniger Privilegierten zum nationalstaatlichen Kommunitarismus, beide Konfliktlinien tendieren also zueinander, sie haben sich aber (noch) nicht zu einer einzigen Dimension vereinigt. Deshalb ist die Polarisierung in den meisten westeuropäischen Gesellschaften auch noch nicht so weit fortgeschritten wie etwa in den USA, wo der gesellschaftliche Konflikt durch den polarisierten Parteienwettbewerb zwischen Republikanern und Demokraten politisch bereits zu einer Dimension verschmolzen ist. Allerdings ist die Eindimensionalität der Konfliktstruktur<sup>20</sup> keine notwendige Bedingung für die Polarisierung einer Gesellschaft. Dominiert die kulturelle Konfliktlinie, kann sich auch in einer zweidimensionalen Konfliktstruktur eine scharfe Polarisierung herausbilden.

In der Forschung wird zwischen demokratisierender und demokratiegefährdender – *pernicious polarization*, also bösartiger – Polarisierung unterschieden.<sup>21</sup> Dass der kulturelle Konflikt (gegenwärtig) besonders schädlich für Demokratie zu sein scheint, hat nicht zuletzt damit zu tun, dass sozioökonomische Konflikte in der Regel leichter zu bearbeiten sind als kulturelle. Denn bei ihnen geht es nicht um alles oder nichts, sondern um mehr oder weniger. Kompromisse sind möglich, wenn nicht gar naheliegend. Das heißt nicht, dass Verteilungskonflikte dann ein für alle Mal gelöst sind. Die wiederkehrenden Kompromisse zwischen den Konfliktparteien fördern aber wechselseitiges Vertrauen und Akzeptanz und sie stabilisieren die Regeln des Konfliktaustrags. Die Politik des Sozialstaats und das Tarifvertragssystem nach

1919 beziehungsweise 1949 zeigen die befriedende Wirkung dieses „demokratischen Klassenkampfes“<sup>22</sup> in Deutschland. Kulturelle Konflikte sind in der Regel anders strukturiert. Bei ihnen geht es ums Ganze, um wahr oder unwahr, Lüge oder Wahrheit, Anerkennung oder Nicht-Anerkennung, Identität versus Identität. Hier werden „grundsätzliche und aus Sicht der Betroffenen unverhandelbare, weil moralisch absolute Werte verhandelt“.<sup>23</sup> Purismus erlaubt weder relative Positionen, noch Kompromisse.<sup>24</sup>

## SCHLUSS

Migrations-, Klima- und Corona-Krise werden zwar unterschiedlich, aber doch in weit stärkerem Maße als etwa Wirtschaftskrisen von Verwissenschaftlichung, Moralisierung und Polarisierung geprägt. Längst haben sich in den meisten westlichen Demokratien einander gegenüberstehende Diskurslager herausgebildet, die von Interessengruppen, NGOs, Bewegungen, Parteien und politischen „Unternehmern“ mit wissenschaftlichen und/oder moralisierenden Argumenten weiter befestigt werden. Die nicht selten handgestrickten moralischen Positionen reißen die Verständigungsbrücken zwischen den Lagern zunehmend nieder, Opponenten werden zu Feinden. Wissenschaft – so der Code – lässt sich ebenso wenig verhandeln wie Moral. „Science has told us.“ Minderheitsmeinungen oder Dissidenzen werden von Mehrheiten und Aktivisten diskursiv wirkungsvoll amoralisiert. Wir erleben gegenwärtig eine Neucodierung politischer Konflikte, die die Demokratie in Deutschland, Europa und Nordamerika vor neue Herausforderungen stellt.

Aber Herausforderungen sind noch keine Krisen. Sie werden es erst dann, wenn Politik und Gesellschaft keine demokratieangemessenen Antworten finden. Hierfür braucht Demokratie Zeit, Pluralismus und Dissidenz. Werden ihr diese entzogen, verliert sie an Qualität und Resilienz.<sup>25</sup> Damit stoppen wir nicht die weltweite Erosion der Demokratie, sondern beschleunigen sie.

## WOLFGANG MERKEL

ist Professor (em.) für Politikwissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin und Direktor (em.) der Abteilung Demokratie und Demokratisierung am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

wolfgang.merkel@wzb.eu

**20** Vgl. hierzu Murat Somer/Jennifer McCoy, Transformations through Polarizations and Global Threats to Democracy, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science 681/2019, S. 8–23; Murat Somer/Jennifer McCoy/Russell E. Luke, Pernicious Polarization, Autocratization and Opposition Strategies, in: Anna Lührmann/Wolfgang Merkel (Hrsg.), Resilience of Democracies: Responses to Illiberal and Authoritarian Challenges, Democratization (Special Issue) 2021 (i.E.).

**21** Vgl. Markus Pausch, Polarisation in Pluralist Democracies. Considerations about a Complex Phenomenon, Paris 2020.

**22** Vgl. Walter Korpi, The Democratic Class Struggle, London 1983.

**23** Torben Lütjen, Wie Polarisierung der Demokratie schaden kann, in: APuZ 17–18/2021, S. 9–14, hier S. 11.

**24** Vgl. Markus Pausch, Dialog statt Polarisierung: Europas Demokratie und die lokale Ebene, Österreichische Gesellschaft für Europapolitik, ÖGfE Policy Brief 2/2021, S. 3.

**25** Vgl. Andreas Schäfer/Wolfgang Merkel, Emanzipation oder Reaktion: Wie konservativ ist die deliberative Demokratie?, in: Politische Vierteljahresschrift 3/2020, S. 449–472.

## ESSAY

# FREIHEIT, GLEICHHEIT, ZUSAMMENHALT – ODER: GEFÄHRDET „IDENTITÄTSPOLITIK“ DIE LIBERALE DEMOKRATIE?

*Jan-Werner Müller*

In Deutschland wird viel geklagt über die „Spaltung der Gesellschaft“. Man müsse, so heißt es allenthalben, unseren Zusammenhalt stärken (wobei das Wort „Zusammenhalt“ in der Bundesrepublik seit 2015 eine erstaunliche Konjunktur erfahren hat, für die sich keine Parallele in anderen Demokratien finden lässt).<sup>01</sup> Auf den ersten Blick kann niemand etwas gegen die Forderung nach Zusammenhalt haben – außer vielleicht den Verdacht, viele Reden über Gemeinwohl seien ein Rennen um die besten Gemeinplätze. Auf den zweiten Blick darf man jedoch fragen, wie der Ruf nach Kohäsion eigentlich mit einem anderen zentralen Begriff im bundesrepublikanischen Demokratiediskurs zusammenpasst, für den es in anderen Sprachen offenbar gar kein Äquivalent gibt: dem der Streitkultur. Denn, so würde man meinen, nicht der Konflikt an sich ist eine Gefahr für das Gemeinwesen; es kommt vielmehr ganz darauf an, wie er angezettelt wird und unter welchen Bedingungen er beigelegt werden kann. Das gilt nicht zuletzt für die viel geschmähte „Identitätspolitik“, von der Kritiker zum Teil behaupten, sie trage ebenso viel zur Spaltung der Gesellschaft bei wie der Rechtspopulismus.

## WER HAT ANGST VOR IDENTITÄTSPOLITIK – UND WARUM?

Zusammenhalt, darauf hat der Philosoph Rainer Forst hingewiesen, ist kein Wert an sich (bei der Mafia hält man schließlich auch zusammen).<sup>02</sup> Zusammenhalt, so Forst, sei vielmehr ein normativ abhängiger Begriff; soll heißen: Ohne eine Einbettung in einen größeren Zusammenhang von Werten bleibt der Begriff politisch-moralisch unbestimmt. Das bedeutet: Um in einer Demokratie etwas Positives mit ihm anzustellen, sollte man eine spezifische Konzeption von Zusam-

menhalt an Grundvorstellungen von Freiheit und Gleichheit rückbinden. Erst dann wird das Wort nicht zum Kürzel für allen möglichen kommunitaristischen Kitsch oder Sonntagsreden-Kleister, mit dem sich legitime Konflikte unsichtbar machen lassen.

Auch heute gilt noch, woran ein großer Liberaler wie Ralf Dahrendorf nicht müde wurde, seine mitunter zu gemeinschaftsseligen Landsleute zu erinnern: „Konflikt ist Freiheit.“ Er zog in seinem 1965 erschienenen Klassiker über „Gesellschaft und Demokratie in Deutschland“ sogar den weitergehenden Schluss, liberale Demokratie sei „Regierung durch Konflikt“.<sup>03</sup> Das sollte eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein in einem pluralistischen Gemeinwesen, das gerade wegen dieses Pluralismus demokratisch sein muss: Wenn alle identisch dächten, gäbe es kaum Konflikte – und deshalb wohl auch keinen Bedarf an (konfliktvermittelnden) demokratischen Institutionen. Denn deren Versprechen ist ja gerade – anders, als dies Advokaten einer illiberalen, spricht: nicht-pluralistischen, Demokratie darstellen –, dass man Differenzen aushält und Konflikte auf friedliche, idealerweise dezidiert zivilisierte Weise regelt. All dies geschieht bekanntlich primär durch Mehrheitsentscheidungen bei Wahlen, denen eine ausführliche Auseinandersetzung um politische Inhalte vorausgegangen sein sollte. Ein Clou von Wahlen ist nicht zuletzt, dass keine Wahl die letzte sein darf und jeder Konflikt bei der nächsten Abstimmung auch wieder aufs Tapet kommen und anders entschieden werden kann. Nur so können Verlierer – die es in der repräsentativen Demokratie immer geben wird – die Rolle einer legitimen Opposition übernehmen, die die Regierung kritisiert, aber nicht das demokratische System an sich untergräbt.<sup>04</sup>

Man wirft nun denjenigen, die Identitätspolitik betreiben, vor, sie hielten sich – selbstgerecht und selbstermächtigend – gerade nicht an das demokratische Spiel. Anstatt die andere Seite als legitimen Partner im Konflikt anzuerkennen, werde sofort „gecancelt“ – und wer gecancelt ist, kann auch bei der nächsten Abstimmung nicht mehr gewinnen (oder zumindest an der nächsten Debatte nicht mehr teilnehmen).

Zudem heißt es, früher sei die Lösung von Auseinandersetzungen einfacher gewesen, weil man über materielle Interessen relativ emotionslos habe verhandeln können; bei Identitäten hingegen gäbe es keine Kompromisse – und Streit ende im Zweifelsfall im totalen Ausschluss und der moralischen Diskreditierung der anderen Seite. Nicht nur Rechtspopulisten würden heute Kulturkampf zu ihrem politischen Geschäftsmodell machen, auch „narzisstische Linke“ mit ihrem letztlich unstillbaren Verlangen nach Anerkennung vermeintlich immer ausgefallenerer Identitäten (man kommt ja bei den ganzen LGBTwhatever-Abkürzungen gar nicht mehr mit ... !) machten Moral und Kultur, statt materieller Interessen, zum Hauptschauplatz der politischen Auseinandersetzung.

Daran schließt sich eine weitere Unterscheidung an, die in der Kritik der Identitätspolitik eine wichtige Rolle spielt: Immer rabiater auftretende Minderheiten, so heißt es häufig, setzen ihre eigenen Gefühle absolut, während Demokratie doch vom respektvollen gegenseitigen Austausch von Gründen und vernünftigen Argumenten lebe. Zuweilen wird gar eine Parallele zu Wiedertäufern und anderen religiösen Fanatikern gezogen, die „weißen Männern“ ostentative Schuldbekennnisse abverlangten. Gleichzeitig tolerierten die Eiferer aber keine anderen Interpretationen (oder gar Relativierungen) ihrer eigenen Schuld.

**01** Vgl. Nicole Deitelhoff et al., *Gesellschaftlicher Zusammenhalt – Umriss eines Forschungsprogramms*, in: Nicole Deitelhoff/Olaf Groh-Samberg/Matthias Middell (Hrsg.), *Gesellschaftlicher Zusammenhalt: Ein interdisziplinärer Dialog*, Frankfurt/M.–New York 2020, S. 9–40.

**02** Vgl. Rainer Forst, *Gesellschaftlicher Zusammenhalt: Zur Analyse eines sperrigen Begriffs*, in: Deitelhoff/Groh-Samberg/Middell (Anm. 1), S. 41–53.

**03** Ralf Dahrendorf, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München 1965, S. 174.

**04** Vgl. Adam Przeworski, *Why Bother with Elections?*, Cambridge 2018.

Bei alledem gehe das Verbindende in der Gesellschaft wie im politischen Diskurs verloren – und die Ironie der Geschichte sei zudem, dass die eigentlichen Opfer der neuen progressiven „Erweckungsbewegung“ die Arbeiter und die sozial Unterprivilegierten seien. Die auf Forderungen nach „Buntheit“ um ihrer selbst willen fixierten Aktivistinnen und Aktivisten lenkten so systematisch von der sozialen Frage ab. Und noch schlimmer: Manche sich links dünkenden Bürgerinnen und Bürger richteten sich auf diese Weise ganz bequem in einem „progressiven Neoliberalismus“ ein: Man sieht sich als fortschrittlich an, weil man Transgendertoiletten befürwortet – wer die Toiletten dann saubermacht und zu welchem Stundenlohn, werde angeblich aber gar nicht mehr gefragt.<sup>05</sup>

Diese Vorwürfe sind hinlänglich bekannt und werden seit mindestens einem halben Jahrzehnt breit diskutiert – sowohl auf der Sachebene als auch auf einer Metaebene, auf der man weniger einzelne Argumente empirisch und normativ prüft, sondern eher die Qualität der Diskussion an sich evaluiert (etwa indem bemängelt wird, die Debatte verlaufe „zu aggressiv“). Nur: Sind die Vorwürfe gegen das, was als Identitätspolitik geschmäht wird, wirklich berechtigt? Auf welchen begrifflichen und empirischen Annahmen beruhen sie, und wie plausibel sind diese letztlich? Und schließlich: Wie ist es um Möglichkeiten bestellt, aus einer unproduktiven Frontstellung mit stereotyp wiederholten Anschuldigungen einen Streit zu machen, aus dem beide Seiten etwas lernen können?

### KRITIK DER KRITIK I: FALSCHES GEGENÜBERSTELLUNGEN

Ganz grundsätzlich geht es bei Identitätspolitik, entgegen der Unterstellungen vieler ihrer Kritikerinnen und Kritiker, nicht einfach um subjektive Gefühlszustände, sondern um die Verwirklichung von Grundrechten – und zwar auf der Basis gesamtgesellschaftlich geteilter Prinzipien wie Freiheit und Gleichheit. Für Bewegungen wie Black Lives Matter und #MeToo sollte das offensichtlich sein: Niemand will von der Polizei gepiesackt, malträtiert oder gar getötet wer-

**05** Vgl. Nancy Fraser, *The End of Progressive Neoliberalism*, 2.1.2017, [www.dissentmagazine.org/online\\_articles/progressive-neoliberalism-reactionary-populism-nancy-fraser](http://www.dissentmagazine.org/online_articles/progressive-neoliberalism-reactionary-populism-nancy-fraser).

den; ebenso ist die Forderung, nicht von mächtigen Männern belästigt oder gar vergewaltigt zu werden, kein skurriler Sonderwunsch einer dauerbeleidigten Minderheit, sondern prinzipiell für alle nachvollziehbar. Anders gesagt: Es geht bei der sogenannten Identitätspolitik, die vielleicht passender als „Politik für Minderheiten“ bezeichnet werden sollte, immer auch um Prinzipien – und deren Interpretation und Anwendung versteht sich bekanntlich nicht von selbst. Mal gelten sie nur sehr selektiv, mal verfehlt eine vermeintlich universelle Anwendung ihre intendierte Wirkung.

Es geht allerdings auch nicht immer nur um Abwehrrechte gegenüber staatlichen Akteuren oder privilegierten Gruppen – es geht auch um Anspruchsrechte, die sich etwa in der Forderung nach Teilhabe ausdrücken. Das führt wiederum dazu, dass selbsterklärte Gegner der Identitätspolitik behaupten, die Minderheiten wollten ja letztlich nur mehr Macht (würden ihren Willen zur Macht aber mit allerlei moralistischer Rhetorik kaschieren). Nun ist der Versuch, mehr Einfluss zu gewinnen, wohl kaum an sich illegitim in der demokratischen Politik. Und die Behauptung, die moralisierenden Minderheiten wollten nur mehr Macht, während man selber völlig uneigennützig mit der Verteidigung abstrakter Ideale von Universalismus oder Individualismus beschäftigt sei, ist, gelinde gesagt, ideologieverdächtig. Wer erst gar nicht über Macht reden will, hat sie meist selber inne.

Der Vorwurf, hinter der Identitätspolitik verborge sich reines Machtstreben (oder, anders gesagt: knallharte Interessenpolitik), ist ohnehin nur schwer vereinbar mit der Idee, über Identitäten ließe sich politisch gar nicht verhandeln, weil nur Interessen demokratisch satisfaktions- und kompromissfähig seien. Die simple Gegenüberstellung von Interessen und Identitäten führt sowieso in die Irre, ebenso wie die Vorstellung, es hätte ein Goldenes Zeitalter rein rationaler Verhandlungen über materielle Ansprüche gegeben. Denn ausdifferenzierte Rechte sind auch eine Verteilungsfrage; und bei Fragen, wem was zusteht, lassen sich selbstverständlich auch Kompromisse finden. Die Tatsache, dass viele dieser Fragen notwendigerweise moralisch aufgeladen sind, heißt nicht, dass man nicht respektvoll mit anderen Ansichten umgehen könnte: So ist es etwa möglich, über politische Maßnahmen wie Affirmative Action in den USA sehr verschiede-

ner Meinung zu sein, ohne aber die andere Seite in der Debatte moralisch zu disqualifizieren.<sup>06</sup>

Neben der begrifflichen Richtigstellung – Identitäten und Interessen sind nicht einfach starre Gegensätze – bedarf es auch aus historischer Perspektive einer Korrektur. Denn Identitäten spielen nicht erst in jüngster Zeit im politischen Diskurs eine wichtige Rolle. Bereits Sozialisten und Sozialdemokraten verstanden sich nicht nur als eine Art Lobby für Lohnarbeiter, sondern kämpften für die Anerkennung der Würde der Verdammten dieser Erde. Und die Kreation von Klassenbewusstsein – als Schaffung einer bestimmten kollektiven Identität – war selbstverständlich ebenfalls eine Form von Identitätspolitik.

Der Versuch, soziale Fairness gegen Antidiskriminierungspolitik auszuspielen, basiert letztlich auf der irrigen Vorstellung, es handle sich dabei um eine Art Nullsummenspiel. Die Möglichkeit, eine Gesellschaft als Ganze könnte sensibler für Leiden werden und mehr Solidarität entwickeln, kommt dann gar nicht erst in den Blick. Ebenso sind diejenigen, für die vermeintlich rein kulturell-moralische Fragen nur vom großen sozialen Ganzen ablenken, unfähig zu sehen, wie sich materielle Nachteile und Diskriminierungen oft gegenseitig verstärken. Man denke nur an den „psychologischen Lohn“ der weißen Arbeiter in den USA – also die „Zusatzleistung“, sich den Schwarzen essenziell überlegen fühlen zu dürfen.

Noch eine letzte krude Gegenüberstellung bedarf der Kritik: die von Gefühlen auf der einen und vernünftigen Gründen auf der anderen Seite. Wut – um nur das offensichtlichste Beispiel zu nehmen – kommt nicht einfach so über Menschen; vielmehr hat Wut immer Gründe: Man ist verärgert, weil man sich ungerecht behandelt fühlt. Wer Emotionen immer sofort vom Debattentisch wischt, weil mit ihnen angeblich keine Verständigung möglich sei, wird gar nicht an den entscheidenden Punkt einer Auseinandersetzung kommen: den Moment, an dem man etwa über einen verletzten Sinn von Gerechtigkeit mit prinzipiell für alle nachvollziehbaren Gründen reden kann. Am Ende eines solchen Gesprächs

<sup>06</sup> Dass Fragen moralisch aufgeladen sind, bedeutet nicht, dass jeder Streit über sie „moralisierend“ sein muss. Siehe Christian Neuhäuser/Christian Seidel (Hrsg.), *Kritik des Moralismus*, Berlin 2020.

wird man dann im Übrigen sehr wohl schlussfolgern können, ob Gefühle berechtigt sind oder nicht. Man kann Bürgerinnen und Bürgern Emotionen natürlich nicht einfach mal so ausreden – aber Kritik an ihrer Begründung ist möglich (und manchmal auch wirkungsvoll).

Darüber hinaus gilt: Identitäten und sogar Ideale sind durchaus flexibel und anpassungsfähig. Wenn es immer etwas klischeehaft heißt, Konflikte sollten „produktiv“ sein, dann kann doch damit nicht nur gemeint sein, dass am Ende eines Konflikts eine Lohnerhöhung steht, mit der alle leben können. Vielmehr sollte Streit ein Lernprozess sein, in dem man sich selbst und seine moralischen Vorstellungen am Ende in neuem Licht betrachtet. Wenn man meint, Identitäten seien immer komplex – was von Gegnern der Identitätspolitik ja gern als Argument ins Feld geführt wird (und auch richtig ist) – dann bedeutet dies eben auch, dass sich ganz verschiedene Aspekte der Identität betonen lassen, Identitäten also in gewissem Sinne durchaus „kompromissfähig“ sind.

Nur, so könnte man entgegenen: Wer gecancelt wird, muss dann ja wohl für sich alleine lernen, der totale Ausschluss ist per se inkompatibel mit einer demokratischen Streitkultur. Alles richtig, die Frage ist nur: Ist „Canceln“ ein empirisch festzumachendes Phänomen oder nicht doch eher ein Kampfbegriff von interessierter Seite, um manche Kritik von vornherein zu delegitimieren? Hier sei noch einmal auf etwas spezifisch Deutsches verwiesen: In einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1958 wurde dem Hamburger Publizisten Erich Lüth im Namen der Meinungsfreiheit erlaubt, zum Boykott eines Films von Veit Harlan – Regisseur des antisemitischen Propagandafilms „Jud Süß“ – aufzurufen. Karlsruhe sah solches Anstacheln – das man als *Canceln avant la lettre* verdammen könnte – als legitimen Bestandteil einer in der Demokratie unverzichtbaren ständigen geistigen Auseinandersetzung an. Schließlich konnten sich Harlan und seine Verteidiger auch weiterhin zu Wort melden. So ist denn die vermeintliche Verteidigung der Meinungsfreiheit auch heute oftmals eher eine Forderung nach Freiheit für einen selbst nicht *zur* Kritik, sondern *von* Kritik (und Widerspruch).

All das soll nicht heißen, dass jede Forderung von Opfern automatisch Legitimität beanspruchen kann und abgenickt werden muss. Erfahrung (auch die von Leid) ist an sich noch

kein Argument; aus Erzählungen ergeben sich nicht zwingend irgendwelche Handlungsanleitungen. Wie Thomas McCarthy einmal bemerkt hat, müssen die Opfer und direkt Betroffenen immer das erste Wort haben – aber nicht unbedingt das letzte. Auch kann man nie ausschließen, dass beispielsweise Rassismuskritik missbraucht werden; dafür lassen sich in den USA genügend Beispiele finden. Nur ist das alles kein Grund, Bewegungen als Ganze zu diskreditieren – schließlich denkt man ja auch nicht, ein oder zwei Betrugsfälle bei der Sozialversicherung zeigten, dass das mit dem Wohlfahrtsstaat ja eh alles nichts sei.

## KRITIK DER KRITIK II: FALSCHES GLEICHSETZUNGEN

Eine bekannte Kritik an Identitätspolitik lautet, linke Forderungen nach einer „quotierten und sortierten Gesellschaft“ und rechtspopulistische Ideale eines homogenen Volkes seien sich letztlich auf fatale Weise ähnlich: In beiden Fällen würden Individuen – unter Missachtung ihrer Komplexität und Individualität – auf eine bestimmte Identität reduziert, in beiden Fällen käme Kultur und Moral ein Primat in der Politik zu. Verbreitet ist auch die Annahme einer Art historischer Kausalität, nach der am Rechtspopulismus eigentlich die Linken schuld seien, deren überdrehte *identity politics* rechte Identitätspolitik erst provoziert habe. Spezifisch heißt es dann oft, Hillary Clintons Idee einer „Regenbogenkoalition“ habe sie bei der Präsidentschaftswahl 2016 den Sieg gekostet; auf die Politik der Minderheiten seitens der Demokraten habe Donald Trump mit seiner eigenen Politik einer bedrohten weißen Mehrheit geantwortet (wohingegen es Joe Biden 2020 richtig gemacht habe, sich nicht auf das kulturkämpferische Schlachtfeld zu begeben, sondern allein auf soziale Gerechtigkeit zu setzen).

Allerdings: Diese vermeintlich schlagenden Beispiele stimmen empirisch so nicht.<sup>07</sup> Das Thema „Transgendertoiletten“ beispielsweise war im Wahlkampf 2016 bestenfalls marginal. Die Themen, die am ehesten mit Clinton in den Medien assoziiert wurden, waren skandalträchtige Stories, die den Verdacht bestärkten, Clinton sei auf

<sup>07</sup> Ich wiederhole hier Argumente aus einem früheren Aufsatz. Vgl. Jan-Werner Müller, „Das wahre Volk“ gegen alle anderen. Rechtspopulismus als Identitätspolitik, in: APuZ 9–11/2019, S. 18–24.

irgendeine Weise korrupt (Benutzung ihres privaten E-Mail-Accounts, dubiose Vorgänge bei der Clinton-Stiftung und Ähnliches). Ihre sozial- und wirtschaftspolitischen Ideen drangen in der Öffentlichkeit schlicht nicht durch (mit Trump wurde wiederum fast nur ein Thema verbunden: Einwanderung). Clintons vermeintlicher Appell an „Sonderinteressen“ (zu denen ja skurrilerweise auch immer frauenpolitische Themen gerechnet werden) war ganz sicher nicht der Grund für ihre Niederlage.<sup>08</sup>

Darüber hinaus soll angesichts der „zwanghaften Symmetrisierung“ (Jürgen Habermas) von rechts und links auch noch einmal daran erinnert werden, dass Bewegungen wie Black Lives Matter oder #MeToo eben nicht auf die absolute Festschreibung bestimmter Identitäten zielen, sondern Bürgerinnen und Bürger mobilisieren wollen, um elementare Rechte einzufordern. Eine solche Mobilisierung erfordert es, erst einmal öffentliche Aufmerksamkeit auf gemeinsame Leidenserfahrungen zu lenken. Das wiederum geht kaum, ohne auf die Identität, die einem (oft abwertend) zugeschrieben worden ist, Bezug zu nehmen. Dass dabei auch versucht wird, negative Erwartungen umzukehren (vom Stigma zu *Pride*), ist nicht so sehr eine Abgrenzungs-, sondern vielmehr eine Ermutigungsstrategie (beziehungsweise eine taktisch-strategische Vereindeutigung von Identität). Wer Minderheiten dann vorwirft, sie würden ja immer nur narzisstisch von sich selbst reden, belehrt die Stigmatisierten de facto, sie dürften nicht über ihr Stigma sprechen, beziehungsweise verbietet es ihnen, ihre Diskriminierung zu thematisieren. Hannah Arendt bemerkte einmal, wenn man als Jüdin angegriffen werde, müsse man sich als Jüdin wehren. Eine Verteidigung, die sich sofort ins Allgemeine zurückzieht, lässt es gar nicht zu, besondere Umstände und Gründe eines bestimmten Unrechts zu erkennen.

Man muss also erst einmal einzelne Geschichten erzählen – und dabei auch immer über *die* Geschichte sprechen, weil Grausamkeit, Unterdrückung und Ausbeutung nicht erst gestern angefangen haben. Strukturelle Gründe für Diskriminierung sind das eigentliche Thema der Identitätspolitik, nicht allerlei feinste Verästelungen von Identität.

Differenzierungen werden wichtig, wenn es darum geht, die Überschneidungen von verschiedenen Formen von Diskriminierung zu erkennen – mit narzisstischer Selbstspiegelung haben sie nichts zu tun.<sup>09</sup>

Die Vorstellung einer Symmetrie von liberaler oder linker Identitätspolitik auf der einen und rechtsgerichteter, identitärer auf der anderen Seite ist bestenfalls eine optische Täuschung. Erste fordert Schutz ein im Lichte genuiner Erfahrungen von Diskriminierung, denen (in der Regel äußerlich sichtbare, wenn auch zugeschriebene) Differenzen zugrunde liegen. Das heißt aber nicht, dass diese Differenzen absolut gesetzt werden, oder dass man die Einzelnen nun identitär auf bestimmte Zuschreibungen festnagelt (so gelte es, ein neues Kastensystem von Kränkungsgraden zu schaffen). Rechte identitäre Politik verlangt zwar auf den ersten Blick auch eine Form von Schutz – zum Beispiel vor „Umvolkung“ – und suggeriert ihren Anhängern, sie seien Opfer (Trump appellierte beispielsweise im Dezember 2020 mit dem Satz „We’re all victims“ an seine Bewegung). Aber sie kann nicht plausibel machen, worin hier Diskriminierung oder auch Leiden eigentlich bestehen sollen, denn in ihrem Fall werden gar keine Identitäten in Frage gestellt oder angegriffen. Auf die imaginäre Attacke wird dennoch mit einer Vereindeutigung der eigenen (nationalen) Identität geantwortet.

Ganz simpel gesagt: Rechtspopulisten betreiben systematisch den Ausschluss von Minderheiten. Ihre Rede lautet: „Ihr gehört gar nicht dazu.“ Bewegungen wie Black Lives Matter sagen hingegen: „Ihr hört (uns) gar nicht zu“ (weswegen rassistische Polizeigewalt auch jahrzehntelang ungestraft blieb). Antipluralismus ist das politische Geschäftsmodell der Rechtspopulisten; eine Neuaushandlung von Pluralismus das Anliegen der Minderheiten, die Teilhabe einfordern.

## UND DER ZUSAMMENHALT ... ?

Eine Ironie des Gebrauchs von „Identitätspolitik“ als Schlagwort besteht darin, dass es dabei eigentlich um das Nicht-Identische geht – um das also, was in ein Verständnis von demokratischer

**08** Siehe die bahnbrechende Studie von Yochai Benkler/Robert Faris/Hal Roberts, *Network Propaganda: Manipulation, Disinformation, and Radicalization in American Politics*, New York 2018.

**09** Vgl. Kimberlé Crenshaw, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, in: *University of Chicago Legal Forum* 1/1989, S. 139–167.



Gleichheit als Gleichmacherei oder gar Homogenität der Staatsbürger gerade nicht passt und deswegen ungerecht behandelt oder gar unterdrückt wird. Anders sein ohne Angst – diese von Theodor W. Adorno inspirierte Formulierung trifft, worauf Identitätspolitik eigentlich abzielt. Und das ist gerade *kein* „identisch machen“.

Bestärkt das nicht aber doch gerade die Sorge, in einer schön sauber in *Communities* aufgeteilten Gesellschaft gehe der berühmte Zusammenhalt beziehungsweise der Gemeinsinn verloren? Dieser Einwand übersieht zweierlei: Zum einen versuchen Minderheiten ja gerade, an eigentlich gemeinsam geteilte Prinzipien zu appellieren. Die von Gegnern der Identitätspolitik vorgebrachte Forderung, die Minderheiten sollten sich doch bitte auf das Verbindende, und nicht auf das Trennende, konzentrieren, verkennt, dass die Verpflichtung auf die Idee, Rechte zu erweitern und auch immer wieder neu auszuhandeln, gerade das Verbindende sein könnte. Wie der Jurist Christoph Möllers zu Recht schreibt: „Vieles, was vermeintlich als Verwerfung oder Zersplitterung gedeutet wird, ist in Wirklichkeit nichts anderes als eine soziale Erweiterung der Inanspruchnahme von Rechten.“<sup>10</sup>

Bei dieser Erweiterung muss von bestimmten Gruppen die Rede sein, ohne damit einen demokratischen Gesamtzusammenhang in Frage zu stellen. So ist es befremdlich, wenn beispielsweise jegliche Rede von „kollektiven Identitäten“ für suspekt erklärt wird.<sup>11</sup> Hätten Sozialisten nie von der Arbeiterklasse sprechen dürfen? Ist es gefährlich, wenn man von Europa (Vorsicht: kollektive Identität!) eine herausragende Rolle beim weltweiten Menschenrechtsschutz fordert? Repräsentative Demokratie kann ohne Verallgemeinerungen über Gruppen gar nicht funktionieren. Selbstverständlich müssen solche Ansprüche und Appelle („Wir als Partei möchten Euch vertreten!“) für Widerspruch und Revisionen offen

bleiben. Aber nicht jede Verallgemeinerung ist eine illegitime Vereinnahmung.

Zum anderen kann, entgegen der Annahme mancher Kritiker der Identitätspolitik, das Allgemeine oder Verbindende (oder was die amerikanischen Anti-Identitätspolitik-Aktivistinnen Jonathan Haidt und Greg Lukianoff ohne einen Anflug von Ironie *common-humanity identity politics* genannt haben)<sup>12</sup> nicht ohne Weiteres von jedem in Anspruch genommen werden. Denn die Frage bleibt: Wie allgemein ist das Allgemeine, und wer definiert das „Zusammen“ beim Zusammenhalt? Immer und immer wieder in der Geschichte mussten auch Menschen, die sich in keiner Weise des Rassismus oder Sexismus verdächtig fanden, feststellen, dass ihre vermeintlich umfassenden Kategorien von „Bürger“ oder „Mensch“ (und den Rechten, die dann für diese Kategorien konstruiert werden) eben nicht so universal codiert waren wie gedacht. Im Grunde sagt man denen, die sich herausnehmen, die blinden Flecken verschiedener Formen von Universalismus zu benennen: „Hier gibt es nichts zu sehen. Wir haben schon alles erreicht an Rechten und allem, was es überhaupt nur geben kann.“ Es wird selten erwähnt, dass eines der zentralen Ziele des berühmten feministischen „Combahee River Collective“ (das für die Anti-Identitätspolitik die Quelle allen Übels ist) schlicht folgendes war: „To be recognized as human, levelly human, is enough.“<sup>13</sup>

Zu Recht hat die Soziologin Silke van Dyk – im Gegensatz zu den Kritikern, die ihn als irgendwie lästigen Partikularismus denunzieren – einen solchen Universalismus, der einen real existierenden Universalismus als Produkt partikularer Interessen enttarnt, einen „rebellischen Universalismus“ genannt.<sup>14</sup> Das Ziel ist also, Prinzipien wie Freiheit und Gleichheit, die an sich schon geteilt werden, besser zu verwirklichen – und nicht, sie im Namen des Partikularen zu unterlaufen oder gar abzuschaffen. Dass dies schwierig und nervig sein kann: keine Frage. Aber Demokratie braucht eben immer wieder das, was der Bürgerrechtler John Lewis einmal *good trouble, necessary trouble* nannte.

#### JAN-WERNER MÜLLER

ist Roger Williams Straus Professor of Social Sciences an der Princeton University und derzeit Senior Fellow am Exzellenzcluster „Contestations of the Liberal Script“ in Berlin.  
jmueller@princeton.edu

<sup>10</sup> Christoph Möllers, *Freiheitsgrade. Elemente einer liberalen politischen Mechanik*, Berlin 2020, S. 97.

<sup>11</sup> Vgl. Gesine Schwan, *Wider das Gift kollektiver Identität*, in: *Süddeutsche Zeitung*, 26.2.2021, S. 17.

<sup>12</sup> Vgl. Jonathan Haidt/Greg Lukianoff, *The Coddling of the American Mind. How Good Intentions and Bad Ideas Are Setting Up a Generation for Failure*, London 2019.

<sup>13</sup> Zugänglich unter [www.blackpast.org/african-american-history/combahee-river-collective-statement-1977](http://www.blackpast.org/african-american-history/combahee-river-collective-statement-1977).

<sup>14</sup> Vgl. Silke van Dyk, *Identitätspolitik gegen ihre Kritik gelesen: Für einen rebellischen Universalismus*, in: *APuZ* 9–11/2019, S. 25–32.

# AUS DEM GLEICHGEWICHT

## Zum Zustand demokratischer Öffentlichkeit

*Claudia Ritzi*

So vieles ist möglich in der zeitgenössischen politischen Öffentlichkeit: Sie bietet Raum für intensive Debatten über wichtige politische Fragen, jedoch auch für „Trolle“, die mit ihren Online-Kommentaren nichts als Ärger stiften wollen. Hashtags wie #MeToo weisen via Social Media auf gesellschaftliche Missstände hin und geben Menschen eine Stimme, deren Probleme und Erfahrungen zu lange nicht öffentlich sichtbar wurden. Zugleich verunsichern Hasskommentare viele Nutzer\*innen und halten sie davon ab, sich in der medialen Arena zu Wort zu melden.

Digitale Technologien haben in den vergangenen drei Jahrzehnten eine massive Expansion des öffentlichen Raums ermöglicht. Wer im früheren „Zeitalter der Massenmedien“ für eine breite Öffentlichkeit sichtbar werden wollte, war in der Regel auf die Unterstützung durch Journalist\*innen angewiesen. Diese wachten in ihrer Funktion als *gatekeeper* darüber, welchen Themen, Positionen und Sprecher\*innen Platz auf Zeitungsseiten oder in Radio- und Fernsehsendungen eingeräumt wurde. Heute kann fast jede\*r nicht nur Medieninhalte rezipieren, sondern auch selbst Text-, Ton- und Bildmaterial erstellen und es mithilfe des Internets und anderer digitaler Technologien einem unbegrenzten Publikum in aller Welt zur Verfügung stellen.<sup>01</sup>

Für die Demokratie ist das grundsätzlich eine gute Nachricht: Sie ist darauf angewiesen, dass Bürger\*innen miteinander in den Dialog treten. Nur so werden Meinungen sichtbar und Willensbildungsprozesse ermöglicht, auf denen die Legitimation demokratischer Entscheidungen basiert. Zudem sind Freiheit und Gleichheit Leitwerte der Demokratie, die unter den Bedingungen der Digitalisierung umfassender verwirklicht werden können, als dies in der analogen Medienlandschaft der Fall war. Dennoch beobachten viele Politikwissenschaftler\*innen, Kommunikationsforscher\*innen und Bürger\*innen die aktuelle Entwicklung der politischen Debatte mit

Sorge. Denn die neuen Medien können nicht nur der gesellschaftlichen Emanzipation dienen. Derzeit tragen sie auch zur gesellschaftlichen Polarisierung bei, geben Verschwörungstheorien einen Raum und werden maßgeblich von wenigen, sehr mächtigen internationalen Konzernen dominiert.

Damit läuft die politische Öffentlichkeit Gefahr, die Balance zwischen Aufmerksamkeitsorientierung und inhaltlicher Qualität, zwischen Offenheit und Beliebigkeit sowie zwischen Meinungsfreiheit und der demokratischen Verpflichtung zur gegenseitigen Anerkennung zu verlieren. Damit politische Öffentlichkeit unter den Bedingungen der Digitalisierung ihre wichtigen demokratischen Funktionen erfüllen kann, bedarf es der politischen Intervention.

Um dies zu verdeutlichen, wird politische Öffentlichkeit im Folgenden als Teil eines kommunikativen Universums beschrieben, das heute größer und vielfältiger ist denn je. Die Digitalisierung hat die Struktur des „Öffentlichkeitsuniversums“ grundlegend gewandelt: Neue Materien sind entstanden, die das Kräfteverhältnis – auch zwischen etablierten Akteuren und Institutionen – verändern. Damit diese Konstellation nicht, um im Bild des Universums zu bleiben, ins Chaos mündet, sondern eine demokratische Struktur annimmt, müssen neue Wege gefunden werden, um widerstreitende Entwicklungen, Tendenzen und Kräfte auszugleichen. Hierzu zählen in Deutschland neben einer Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch Zukunftskonzepte für journalistische Print- und Onlineangebote sowie ein Ausbau politischer Bildungsangebote.

Um die Notwendigkeit solcher politischen Interventionen und Reformen zu begründen, wird zunächst der Begriff der politischen Öffentlichkeit näher beleuchtet und aufgezeigt, weshalb die Digitalisierung im Anschluss an Jürgen Habermas als Auslöser eines neuen „Strukturwandels der Öffentlichkeit“ zu begreifen ist. Darauf aufbauend wird erklärt, welche Charakteristika die Öffent-

lichkeit unter den Bedingungen der Digitalisierung kennzeichnen und weshalb die Herausforderung, die politische Öffentlichkeit auszubalancieren, bedeutsam ist. Abschließend werden exemplarische Maßnahmen vorgestellt, die dazu beitragen können, das kommunikative Gleichgewicht der zeitgenössischen politischen Öffentlichkeit zu stärken.

#### VON DER „BÜRGERLICHEN“ ZUR „DIGITALEN“ ÖFFENTLICHKEIT

Politische Öffentlichkeit wird in der Demokratietheorie häufig vorausgesetzt, ohne dass ihre Charakteristika und Funktionsbedingungen jenseits der Notwendigkeit einer freiheitlichen Rechtsgrundlage näher bestimmt werden. Gerade im frühen 20. Jahrhundert, verbunden mit der Verbreitung der Radio-, Film- und später auch Fernsehtechnologie, schien Existenz und Erreichbarkeit eines sich als Kollektiv begreifenden, aber dennoch „dispersen Publikums“<sup>02</sup> durch journalistische und politische Akteure fast selbstverständlich. Wurde die Manipulierbarkeit der Bevölkerung durch Massenmedien zunächst sogar als demokratisches Führungsinstrument geschätzt,<sup>03</sup> erlangten Pressefreiheit und -vielfalt im Verlauf des 20. Jahrhunderts, vor allem unter dem Eindruck der verheerenden Folgen nationalsozialistischer Medienpolitik, wachsende Anerkennung. Meinungs- und Pressefreiheit wurden rechtlich und institutionell abgesichert und teilweise auch strukturell und ökonomisch gefördert.

Jürgen Habermas vertiefte die wissenschaftliche Reflexion über die Bedingungen demokratischer Öffentlichkeit mit seiner 1962 veröffentlichten Habilitationsschrift über den „Strukturwandel der Öffentlichkeit“.<sup>04</sup> In diesem zentralen Werk formuliert er unter anderem inhaltliche Bestimmungskriterien zur Beschreibung der Qualität öffentlicher Diskurse. Öffentlichkeit definiert er als

eine „kommunikative Sphäre“<sup>05</sup> und identifiziert sie als zentrale legitimatorische Instanz im modernen Staat. Zu den Aufgaben, die die politische Öffentlichkeit für die Demokratie erbringen soll, zählen die Herstellung von Transparenz über politische Handlungen, Pläne und Positionen, die Validierung vorgebrachter Begründungen und Aussagen sowie die Unterstützung der Bürger\*innen bei der Meinungsbildung.<sup>06</sup> Ob und inwiefern eine politische Öffentlichkeit diese Funktionen erfüllen kann, hängt maßgeblich von ihrer Struktur ab, die sich in der Geschichte mehrfach gewandelt hat.

Die von Habermas wertgeschätzte *bürgerliche Öffentlichkeit* entfaltete sich infolge eines ersten Strukturwandels im 18. und frühen 19. Jahrhundert. Sie unterschied sich von der „herrschaftsrepräsentativen Öffentlichkeit“<sup>07</sup> des Mittelalters maßgeblich durch ihre Entfaltung im privaten Raum zwischen Staat und Gesellschaft und durch ihr damit einhergehendes kritisches Potenzial. In Kaffeehäusern und Salons räsionierten gebildete Bürger\*innen – ihrem Anspruch nach weitgehend losgelöst von materiellen Interessen und auf einem hohen Argumentationsniveau – über Gesellschaft und Politik. Sie begaben sich auf die Suche nach dem Gemeinwohl und tauschten ihre darauf bezogenen Argumente aus.

Bereits im späten 19. Jahrhundert zerfiel diese Form der Öffentlichkeit jedoch: Staat und Gesellschaft verschränkten sich zunehmend, manipulative Werbung und professionalisierte Öffentlichkeitsarbeit hielten Einzug, und es entstand eine Vielzahl kommerzieller Medienkonzerne. In der Folge dieses zweiten Strukturwandels der Öffentlichkeit verlor das private Raisonement seinen politischen Einfluss weitgehend, so Habermas, und eine neue, mit Blick auf die Qualität der politischen Debatte minderwertige Öffentlichkeitsstruktur etablierte sich.<sup>08</sup> Habermas weist dabei vor allem auf die Defizite freier Medienmärkte hin: Medienunternehmen stehen in einer Abhängigkeit von Werbeeinnahmen, und das in der Regel auch, wenn sie – wie beispielsweise der öffentlich-rechtliche Rundfunk – vorwiegend über Gebühren finanziert sind oder staatliche Zuschüs-

**01** Vgl. z.B. Jürgen Habermas, *Warum nicht lesen?*, in: Katharina Raabe/Frank Wegner (Hrsg.), *Warum Lesen. Mindestens 24 Gründe*, Berlin 2020, S. 99–123, hier S. 103f.

**02** Vgl. hierzu Gerhard Maletzke, *Kommunikationswissenschaft im Überblick. Grundlagen, Probleme, Perspektiven*, Opladen 1998.

**03** Vgl. Edward Bernays, *Propaganda – Die Kunst der Public Relations*, Berlin 2011 [1928]; Harold D. Lasswell, *The Theory of Political Propaganda*, in: *The American Political Science Review* 3/1927, S. 627–631.

**04** Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt/M. 1990.

**05** Ebd., S. 55.

**06** Vgl. Friedhelm Neidhardt (Hrsg.), *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen*, Wiesbaden 1994.

**07** Arno Waschkuhn, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, in: Theo Stammen/Gisela Riescher/Wilhelm Hofmann (Hrsg.), *Hauptwerke der politischen Theorie*, Stuttgart 2007, S. 198–201, hier S. 199.

**08** Vgl. Habermas (Anm. 4), S. 248ff.

se erhalten. Diese Abhängigkeit führe zu einer Zurückdrängung des journalistischen Einflusses auf die Inhalte der Massenmedien, denn die Einnahmen hängen von der Reichweite und nicht von der Qualität der politischen Berichterstattung ab. „Ja Massenkultur erwirbt sich ihren zweifelhaften Namen eben dadurch, dass ihr erweiterter Umsatz durch Anpassung an die Entspannungs- und Unterhaltungsbedürfnisse von Verbrauchergruppen mit relativ niedrigem Bildungsstandard erzielt wird, anstatt umgekehrt das erweiterte Publikum zu einer in ihrer Substanz unversehrten Kultur heranzubilden.“<sup>09</sup> Während der Umfang der politischen Öffentlichkeit wuchs, sei „ihre Funktion immer kraftloser“ geworden.<sup>10</sup>

Digitale Technologien haben in den vergangenen Jahrzehnten einen weiteren Strukturwandel der Öffentlichkeit ausgelöst.<sup>11</sup> Neben die traditionellen Massenmedien sind neue Kommunikationsformen und Diskursarenen getreten, die gravierende Auswirkungen auf die Formen, Inhalte und Akteure relevanter politischer Debatten haben. Auf die „massenmediale Öffentlichkeit“ folgt die „Öffentlichkeit unter den Bedingungen der Digitalisierung“, in der neben klassischen Massenmedien derzeit auch Social-Media-Anwendungen wie Twitter und Facebook, Video-Plattformen wie Youtube oder Netflix und Messenger-Dienste wie WhatsApp oder Telegram eine zentrale Rolle spielen.

### POLITISCHE ÖFFENTLICHKEIT UNTER DEN BEDINGUNGEN DER DIGITALISIERUNG

Insgesamt weist die digitale Öffentlichkeitsstruktur eine hohe Dynamik und Offenheit für neue Anbieter auf, gleichzeitig ist sie von einer großen Marktmacht einiger weniger global agierender Technologiekonzerne (etwa Google oder Facebook) geprägt. Diese Marktmacht hat Konsequenzen

für Gesellschaft und Demokratie: „Es entsteht (...) ein neues gesellschaftliches System, in dem die vermeintlich gelockerte Kontrolle über soziales Handeln mit einer verstärkten Kontrolle über die Daten und die Strukturbedingungen des Handelns selbst kompensiert wird. In diesem System werden sowohl die virtuelle als auch die physische Welt auf bestimmte – von einigen wenigen mächtigen Akteuren festgelegte – Ziele hin verändert, ohne dass die Betroffenen eingebunden werden, ja, oftmals ohne, dass sie es überhaupt bemerken können“, konstatiert der Medienwissenschaftler Felix Stalder kritisch.<sup>12</sup> Die mit dieser Entwicklung verbundenen Regulierungsaufgaben, beispielsweise mit Blick auf die Zusicherung von Privatheit und Datenschutz, haben westliche Regierungen und suprastaatliche Institutionen zunächst eher zögerlich wahrgenommen.<sup>13</sup> Bis heute besteht ein vielfacher Bedarf, die Ausgestaltung des digitalen Raums auf die politische Agenda zu setzen.<sup>14</sup>

Mit Blick auf die Zugänglichkeit der Angebote für individuelle Gesellschaftsmitglieder ist ein zentrales Merkmal der neuen Öffentlichkeitsstruktur jedoch ihre Inklusivität: „Die Gutenberg-Presse hat *alle*, die im Laufe der kommenden Jahrhunderte schreiben lernen würden, zu *potentiellen Lesern* gemacht. (...) Aber erst die digitale Revolution hat in gewisser Weise *alle* auch zu *potentiellen Autoren* gemacht.“<sup>15</sup> Nicht nur hat mittlerweile – zumindest in westlichen Demokratien – der überwiegende Teil der Bürger\*innen Zugriff auf die neuen Medien, das ehemals nur kulturkonsumierende Publikum wechselt außerdem die Rollen: Es spricht mit und zu sich selbst. Das erhöht die Anzahl der an öffentlicher politischer Kommunikation Beteiligten ebenso wie die Vielfalt ihrer Stimmen. Diese Offenheit ist der Demokratie dienlich: Sie trägt, wie das Beispiel des Arabischen Frühlings zeigt, zur Organisationsfähigkeit der Bürgerschaft bei. Sie schafft Transparenz über das

<sup>09</sup> Ebd., S. 254.

<sup>10</sup> Ebd., S. 57.

<sup>11</sup> Vgl. u. a. Christoph Bieber, Die Veränderung politischer Kommunikation im Internetzeitalter. Medien und Demokratie und die These von der Postdemokratie, in: Jahrbuch für christliche Sozialwissenschaften 54/2013, S. 155–180; Lutz M. Hagen/Mareike Wieland/Anne-Marie In der Au, Algorithmischer Strukturwandel der Öffentlichkeit. Wie die automatische Selektion im Social Web die politische Kommunikation verändert und welche Gefahren dies birgt, in: Medienjournal 2/2017, S. 127–143; Claudia Ritz, Libration im Öffentlichkeitsuniversum. Anziehung und Kräfteausgleich in der digitalisierten Kommunikationsstruktur, in: Leviathan 2021 (i. E.).

<sup>12</sup> Felix Stalder, Kultur der Digitalität, Berlin 2016, S. 240.

<sup>13</sup> Vgl. u. a. Carlos Becker/Sandra Seubert, Die Stärkung europäischer Grundrechte im digitalen Zeitalter: demokratiepolitische Potentiale am Beispiel des Privatheitsschutzes, in: Jeanette Hofmann et al. (Hrsg.), Politik in der digitalen Gesellschaft, Bielefeld 2019, S. 225–246; Lena Ulbricht, Big Data und Governance im digitalen Zeitalter, in: ebd., S. 289–308.

<sup>14</sup> Vgl. Francis Fukuyama/Andrew Grotto, Comparative Media Regulation in the United States and Europe, in: Nathaniel Persily/Joshua A. Tucker (Hrsg.), Social Media and Democracy. The State of the Field and Prospects for Reform, Cambridge 2020, S. 199–219.

<sup>15</sup> Habermas (Anm. 1), S. 103f.

Handeln staatlicher Autoritäten, wie etwa im Fall der tödlichen Misshandlung des US-Amerikaners George Floyd durch einen Polizisten. Und sie ist ein Raum für innovative bürgerliche Kollaboration und Beteiligung, zum Beispiel im Rahmen partizipativer Bürgerhaushalte.

Mit dieser Entwicklung einher gehen jedoch auch eine Zergliederung der öffentlichen Sphäre in zunehmend unverbundene und teilweise entpolitisierte (Teil-)Öffentlichkeiten, ein verstärkter Kampf um die Aufmerksamkeit des Publikums, ein Bedeutungsverlust der Arbeitsteilung zwischen einer professionalisiert agierenden Autoren- und ihrer interessierten Leserschaft und neue Möglichkeiten der Manipulation der öffentlichen Sphäre.

Demokratiethoretiker wie Jürgen Habermas befürchten vor allem negative Folgen der Fragmentierung von Öffentlichkeit: „Ein demokratisches System nimmt im Ganzen Schaden, wenn die Infrastruktur der Öffentlichkeit nicht mehr die Aufmerksamkeit aller Bürger gleichmäßig auf die relevanten und entscheidungsbedürftigen Themen lenken und wenn sie die Ausbildung konkurrierender öffentlicher, und das heißt: qualitativ gefilterter Meinungen nicht mehr auf einem angemessenen Niveau leisten kann.“<sup>16</sup> Vom digitalen Strukturwandel gehe die Gefahr eines „Zerbröckelns“ der Infrastruktur der Öffentlichkeit aus, da die neuen Medien nicht mehr vom „zentripetalen Sog der klassischen Öffentlichkeit“ erfasst werden.<sup>17</sup>

Nutzer\*innen können heute einerseits weit aus freier als früher entscheiden, welche Informationen sie erreichen. Sie können Nachrichten aus aller Welt rezipieren – oder sich auf minilokale Blogs fokussieren, die über das Geschehen einzelner Stadtteile berichten. Ob sie dabei eine neutrale Perspektive suchen oder nur Verlautbarungen von Gleichgesinnten in „Echokammern“ rezipieren, bleibt ihnen überlassen. Dies befördert jedoch die Herausbildung einer „Gesellschaft der Singularitäten“,<sup>18</sup> die auf Kosten des Allgemeinen beziehungsweise Gemeinsamen gehen kann. Die überwiegende Kommunikation mit Gleichgesinnten führt wiederum häufig zu einer Radikalisie-

rung der Meinungen und verstärkt damit die Polarisierung der Gesellschaft.<sup>19</sup>

Zudem täuschen die neuen Freiheiten der Medienwelt leicht über Manipulationsmöglichkeiten hinweg. Die Möglichkeit anonymer Kommunikation kann beispielsweise genutzt werden, um Hintergründe und Verantwortlichkeiten zu verdecken. „Social Bots“ verschleiern gar die Grenzen zwischen personaler und maschineller Kommunikation. Algorithmen steuern – hinter dem Rücken der Nutzer\*innen –, welche Inhalte diesen jeweils angezeigt werden. Das Ergebnis sind sogenannte *filter bubbles*, die unsere Sicht auf Themen, Fragen und Kontexte prägen, dabei jedoch selbst unsichtbar bleiben.<sup>20</sup> Vermeintlich neutrale Informationen können de facto einseitig oder durch spezifische Interessen beeinflusst sein.

Auch wenn mittlerweile zahlreiche Forschungsarbeiten geschlossene *filter bubbles* oder „Echokammern“ als Ausnahmeerscheinung und nicht als Normalität zeitgenössischer politischer Kommunikation identifiziert haben,<sup>21</sup> bewirken die digitalen Kommunikationstechnologien zweifelsohne eine Ausdifferenzierung der Arenen und eine Zurückdrängung jener Orte politischer Kommunikation aus dem individuellen Mediennutzungsverhalten, die von einer Mehrzahl der Bürger\*innen zumindest gelegentlich besucht werden. Noch kann beispielsweise das Fernsehen als politisches Leitmedium gelten, ein Blick auf die Nutzungsmuster der jüngeren Bevölkerungsmglieder zeigt jedoch, dass es zunehmend von unterhaltungsorientierten Streaming-Diensten wie Netflix oder Amazon Prime abgelöst wird.<sup>22</sup>

Video-Streamingdienste bieten ein im Umfang fast unbeschränktes und nationale Grenzen überschreitendes Angebot von audiovisuellen Inhalten. Diese sind weit überwiegend unterhaltungsorientiert und erlauben beziehungsweise forcieren eine

<sup>16</sup> Ebd., S. 109.

<sup>17</sup> Vgl. Jürgen Habermas, *Moralischer Universalismus in Zeiten politischer Regression*. Jürgen Habermas im Gespräch über die Gegenwart und sein Lebenswerk, in: *Leviathan* 1/2020, S. 7–28, hier S. 27.

<sup>18</sup> Vgl. Andreas Reckwitz, *Die Gesellschaft der Singularitäten*. Zum Strukturwandel der Moderne, Berlin 2017.

<sup>19</sup> Vgl. Jamie E. Settle, *Frenemies: How Social Media Polarizes America*, Cambridge 2018; Cass R. Sunstein, *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*, Princeton 2018.

<sup>20</sup> Vgl. Eli Pariser, *The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding from You*, New York 2012.

<sup>21</sup> Vgl. u. a. Elizabeth Dubois/Grant Blank, *The Echo Chamber Is Overstated: The Moderating Effect of Political Interest and Diverse Media*, in: *Information, Communication & Society* 5/2018, S. 729–745; Pablo Barberá, *Social Media, Echo Chambers, and Political Polarization*, in: *Persily/Tucker (Anm. 14)*, S. 34–55.

<sup>22</sup> Vgl. Christian Breunig/Marlene Handel/Bernhard Kessler, *Massenkommunikation 1964–2020: Mediennutzung im Langzeitvergleich*. Ergebnisse der ARD/ZDF-Langzeitstudie, in: *Media Perspektiven* 7–8/2020, S. 410–432.

personalisierte Angebotsnutzung. Damit einher geht das Risiko einer Entpolitisierung der Nutzung, was nicht nur bewirken kann, dass Bürger\*innen nicht mehr in der politischen Öffentlichkeit interagieren, sondern auch, dass sie ihre eigenen politischen Interessen nicht mehr identifizieren beziehungsweise entwickeln können. Selbst für liberale Verständnisse von Demokratie, die vergleichsweise wenig Wert auf öffentliche Reflexion und Meinungswandel legen, sondern individuelle Interessen zur Grundlage der Politik machen und Öffentlichkeit als einen „Marktplatz der Ideen“ verstehen, ist eine solche Entwicklung problematisch. Denn sie legt mittelbare Auswirkungen auf die Beteiligung an demokratischen Kerninstitutionen wie Wahlen nahe und verstärkt die politische Ungleichheit der eigentlich politisch Gleichen.

Die politische Öffentlichkeit unterliegt seit dem Ende des 20. Jahrhunderts also einem erneuten fundamentalen Wandel. Im Gegensatz zu früheren Transformationsprozessen weist sie nun aber keine feste, veränderte Struktur auf, sondern sie ist nach dem *digital turn* vielfältiger, wandlungsfähiger und schwerer berechenbar geworden. Darin ähnelt sie einem komplexen und expandierenden Universum, in dem – aus demokratietheoretischer Perspektive – zugleich Anziehungs- wie auch Fliehkräfte wirken. Der dritte Strukturwandel ist also gleichzeitig ein Prozess der Restrukturierung wie auch des Strukturverlustes: Er schafft neue, zum Teil mächtige Akteure, innovative Angebote und bestimmt Kommunikationsformen und -rollen neu. Dabei determiniert er jedoch nicht, wie diese Möglichkeiten gestaltet und genutzt werden. Das trägt zu jener Ambivalenz der Digitalisierung für die Demokratie bei, die zu Beginn des Beitrags geschildert wurde.

### GLEICHGEWICHTSPUNKTE SCHAFFEN: EIN BALANCEAKT FÜR DIE DEMOKRATIE

Während die Kräfte des Universums durch die Menschen kaum gesteuert werden können, kann die politische Öffentlichkeit durchaus beeinflusst werden – unter anderem durch die Politik. Angesichts der grundlegenden Bedeutung der politischen Öffentlichkeit für die Demokratie ist die Unterstützung ihrer Funktionsfähigkeit unter dem Einfluss der Digitalisierung eine zentrale Herausforderung für Politik und Gesellschaft im 21. Jahrhundert. Es gilt, eine Balance zu schaffen, damit

die infolge der Digitalisierung entstandene Vielfalt und Offenheit der Öffentlichkeit nicht (nur) die Fragmentierung und Polarisierung politischer Diskurse befördert. Die Potenziale digitaler Technologien für die Öffentlichkeit können durch gesellschaftliches und politisches Engagement gestärkt und die Gefahren eingehegt werden. Die „unsichtbare Hand“ (Adam Smith) einer nur marginal politisch gelenkten Marktwirtschaft würde hingegen auch zukünftig Oligopolstrukturen auf der Seite der Medienunternehmen befördern und die gesellschaftliche Desintegration als Teil einer zielgruppenorientierten Marktsegmentierung verstärken.

Verbote oder Sanktionen sind als zentrale Instrumente jedoch wenig erfolgversprechend: Zu vielfältig, wandlungsfähig und verschleierbar sind die Erscheinungsformen und Quellen digitaler Kommunikation. Stattdessen sollten gezielte Förder- und Strukturmaßnahmen im Fokus des öffentlichen Handelns stehen. Vielfältige politische Projekte und Förderungen existieren bereits und wurden in den vergangenen Jahren gestärkt. So können Bürger\*innen heute beispielsweise in vielen Kommunen über Teile des Haushalts oder wichtige Reformprojekte diskutieren, auch die Debatte über die Suche nach einem Endlager für atomaren Müll wird derzeit durch ein umfangreiches partizipatives Verfahren begleitet. Das „Journalismus-Lab“ der Landesmedienanstalt in Nordrhein-Westfalen ist ein gelungenes Beispiel für die explizite Förderung innovativer journalistischer Angebote. Solche Projekte können tatsächlich wertvolle Beiträge zur Stärkung der Integrationskraft von Öffentlichkeit leisten – ihre Reichweite ist dabei jedoch jeweils beschränkt.

Von besonderer Bedeutung ist es, grundlegende demokratische Strukturen in der digitalisierten politischen Öffentlichkeit durch die Politik zu schaffen, beispielsweise durch neue große Förderlinien, die guten politischen Journalismus unterstützen und ihm zu Aufmerksamkeit und Reichweite verhelfen. Historische Erfahrungen mit solchen Strukturierungsprozessen liegen in repräsentativen Demokratien bereits vor: So kann beispielsweise die Etablierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten im 20. Jahrhundert als ein Unterfangen zur Strukturierung politischer Öffentlichkeit begriffen werden.

Die staatlich gesicherte Verfügbarkeit qualitativ hochwertiger, verlässlicher und überparteilicher Informationskanäle ist heute nicht weniger wichtig als früher. Jedoch gilt es, die Strukturen der Rundfunkanbieter – in Deutschland vor allem

des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – an die geänderten Kräfteverhältnisse anzupassen. Anders als im vordigitalen Zeitalter limitiert die Zahl von Sendefrequenzen nicht mehr die Möglichkeiten, ein hinreichend umfangreiches und ausgewogenes Angebot an politischen Informationen zu schaffen oder zu finanzieren. Die Gefahr einer „Vermachtung“ durch bestimmte Interessenslagen besteht jedoch weiter. Sie betrifft heute allerdings gleichermaßen die Online-, Print- und Rundfunkmedien.

Vor allem auf der Ebene der lokalen und regionalen Informationen besteht in Deutschland mittlerweile ein ernsthaftes Defizit an Vielfalt – nicht zuletzt deshalb, weil die Zahlungsbereitschaft für entsprechende Inhalte in der Bevölkerung stark nachgelassen hat. Dennoch fördert die staatliche Medienpolitik weitgehend einseitig die Angebote der neun Landesrundfunkanstalten, und auch die – durchaus bedeutsamen – Planungen für neue, möglicherweise auch europäische Plattformen legt sie aktuell primär in die Hände der ARD. Hier erscheinen ein differenzierteres politisches Handeln und eine Loslösung des Grundversorgungsauftrags von den ehemals alternativlosen Distributionskanälen Print und Rundfunk dringend geboten.

Neue Ansätze und Fördermaßnahmen sollten geschaffen werden, um Arenen und Beiträge von hoher inhaltlicher Qualität und demokratischer Funktionalität angemessen zu fördern und zu unterstützen. Nicht das lineare Fernsehen oder das klassische Radioprogramm sollten zukünftig im Mittelpunkt der Planung stehen. Ein plattformorientierter Ansatz entspricht bereits heute viel stärker den Nutzungsgewohnheiten vieler Bürger\*innen, wobei aus diesem Angebot heraus dann unter anderem auch TV-Programme gespeist werden können. Die Ansprache gerade jüngerer Rezipient\*innen kann nicht mehr erfolgreich auf den alten Kanälen erfolgen, sondern muss neue, digitale Wege gehen.

Neben der Förderung von digitalen Plattformen, auf denen ein Gegengewicht zu einseitigen und polarisierenden politischen Informations- und Meinungsangeboten geschaffen wird, spielt die politische Bildung eine Schlüsselrolle für die digitale Öffentlichkeitskonstellation. Will man hier sozialintegrative Kräfte systematisch entfalten, reicht die öffentliche Finanzierung einzelner

Projekte nicht aus, sondern es muss grundlegend über entsprechende Bildungsprogramme – nicht zuletzt im Rahmen des Schulunterrichts – nachgedacht werden. Das „soziale Gewissen“, das etwa den US-Whistleblower Edward Snowden dazu veranlasst hat, geheime Informationen zu „leaken“, entwickelt sich nicht zuletzt im Kontext von politischen Bildungsangeboten. In einem Zeitalter, in dem Information die zentrale „Reflexionsform der Gesellschaft“ ist,<sup>23</sup> gewinnt das individuelle Bewusstsein für Informationsethik an Bedeutung.

Neben den beiden genannten Perspektiven ließen sich vielfältige weitere Beispiele anführen, die zu einem „demokratischen Gleichgewicht“ in der Struktur digitalisierter Öffentlichkeit beitragen könnten – wobei keine Einzelmaßnahme die Erwartung einer starken „Gravitation“ beanspruchen kann. An dieser Stelle kann kein umfassender Reformkatalog für die deutsche Medien- und Bildungslandschaft aufgezeigt werden. Stattdessen soll der Beitrag verdeutlichen, dass die Diagnose eines grundsätzlichen Verfalls demokratischer Öffentlichkeitsstrukturen im 21. Jahrhundert ebenso falsch ist, wie es jene Hoffnungen sind, die verklärend auf das egalitäre Potenzial digitaler Medien blicken. Die Transformation von Öffentlichkeit im Kontext der Digitalisierung ist ein irreversibler Prozess – gleichzeitig gibt es Möglichkeiten, ihn zu steuern. Nicht nur die Beurteilung der aktuellen Situation sollte deshalb im Mittelpunkt politikwissenschaftlicher Öffentlichkeitsforschung und gesellschaftlicher Debatten über „alte“ und „neue“ Medien stehen, sondern die Suche, Identifikation und Herstellung von neuen Gleichgewichtspunkten im nunmehr erweiterten „Öffentlichkeitsuniversum“.

Die demokratischen Potenziale der neuen Technologien gilt es zu nutzen und gleichzeitig die problematischen Entwicklungen der aktuellen politischen Öffentlichkeit durch gezieltes politisches Handeln auszugleichen. Denn von der Lösung des Problems einer gemeinsamen und funktionalen öffentlichen Meinungs- und Willensbildung hängt nicht weniger als „die Richtung ab, in der sich der Strukturwandel der Öffentlichkeit – und insbesondere der politischen Öffentlichkeit – vollziehen wird“.<sup>24</sup>

#### CLAUDIA RITZI

ist Professorin für Politische Theorie und Ideengeschichte an der Universität Trier und forscht unter anderem zu Fragen von Demokratie und Digitalität. ritzi@uni-trier.de

<sup>23</sup> Vgl. Dirk Baecker, *Zukunftsfähigkeit: 16 Thesen zur nächsten Gesellschaft*, in: *Revue für postheroisches Management* 9/2011, S. 8f.

<sup>24</sup> Habermas (Anm. 17), S. 28.

# DEMOKRATIE IN GEFAHR?

Vanessa A. Boese

Wer verstehen möchte, wie demokratisch die Welt heute ist, muss zunächst definieren, was „demokratisch“ bedeutet, was also eine Regierung demokratisch und eine andere undemokratisch oder autokratisch macht.<sup>01</sup> Der altgriechische Ursprung des Wortes „Demokratie“ – *δημοκρατία* – setzt sich zusammen aus *δημος* – dem normalen Volk, den Bürgern – sowie *κράτος* – der Herrschaft. Demokratie ist also wortwörtlich die „Herrschaft des Volkes“.

Allerdings ist mit dieser allgemeinen Definition für die vergleichende empirische Analyse noch nicht viel gewonnen. Eine Möglichkeit, Regime weltweit zu kategorisieren, ist das sogenannte Regimes of the World-Schema (RoW).<sup>02</sup> Dieses teilt Regierungen auf der ganzen Welt in vier Kategorien ein: in zwei Formen der Autokratie und zwei Formen der Demokratie (*Abbildung 1*). In *geschlossenen Autokratien* übt ein Einzelner oder eine Gruppe unkontrolliert Macht aus, es handelt sich also um klassische Diktaturen. Im Gegensatz dazu weist eine *elektorale Autokratie* teilweise demokratische Elemente auf. Zum Beispiel gibt es in diesen Ländern zwar laut Gesetz Wahlen, diese sind aber in der Realität weder frei noch fair. Als „fair“ werden Wahlen unter anderem dann bezeichnet, wenn sich alle Parteien in einem fairen Wettbewerb miteinander befinden und politische Wettbewerber nicht systematisch von den Amtsinhabern bedroht oder sogar de facto an einer Wahlteilnahme gehindert werden. Die beiden demokratischen Regierungsformen zeichnen sich ihrerseits durch Wahlen aus, in denen mehr als eine Partei frei und fair gewählt werden kann. Doch auch hier gibt es qualitative Unterschiede: In *elektoralen Demokratien* sind Wahlen zwar frei und fair, aber die Gewaltenteilung ist beispielsweise nicht vollständig ausgeprägt, sodass etwa das Staatsoberhaupt nur einer schwachen oder gar keiner Kontrolle durch die Judikative oder das Parlament unterliegt. In der *liberalen Demokratie* wiederum sind die demokratischen Grundideale und Institutionen am effektivsten realisiert,

und zwar in Form eines starken Rechtsstaats mit Gewaltenteilung und deutlich ausgeprägten Bürgerrechten, der auch Minderheiten wirkungsvoll zu schützen vermag.

*Abbildung 2* zeigt die weltweite Anzahl der Regierungen in jeder der vier Kategorien seit 1900. Anfang des 20. Jahrhunderts waren (geschlossene) Autokratien die weltweite Norm, doch seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs und später des Kalten Krieges ist die Zahl der Demokratien deutlich gewachsen. Im Jahr 2020 gab es nach der RoW-Kategorisierung insgesamt 87 autokratische und 92 demokratische Länder (25 geschlossene Autokratien, 62 elektorale Autokratien, 60 elektorale Demokratien und 32 liberale Demokratien). Die Mehrheit der Länder war also demokratisch – auch wenn die elektorale Autokratie der häufigste der hier unterschiedenen Regierungstypen war. Steckt die Demokratie also vielleicht gar nicht in der Krise? Sehen wir etwas genauer hin.

Will man die Demokratieentwicklung weltweit und über die Zeit hinweg untersuchen, ist es wichtig zu wissen, wie viele Menschen überhaupt entsprechende demokratische Freiheitsrechte genießen. *Abbildung 3* zeigt den Anteil der Weltbevölkerung, der in jeder der vier Regimetypern im Zeitverlauf gelebt hat. 2020 beispielsweise lebten 68 Prozent der Weltbevölkerung unter autokratischer Herrschaft. Genauer gesagt lebten 25 Prozent der Weltbevölkerung in geschlossenen Autokratien, 43 Prozent in elektoralen Autokratien, 19 Prozent in elektoralen Demokratien und nur 14 Prozent in liberalen Demokratien. Die in den vergangenen Jahren zu beobachtende starke Zunahme jenes Anteils der Weltbevölkerung, der in elektoralen Autokratien lebt, hat zum Teil damit zu tun, dass bevölkerungsreiche Länder wie Indien (das bislang mit seinen 1,37 Milliarden Bürgerinnen und Bürgern als „größte Demokratie der Welt“ galt) oder die Türkei zunehmend als autokratisch klassifiziert worden sind. „Der Grad an Demokratie, den der weltweite Durchschnittsbürger genießt, ist 2020 auf ein Niveau gesunken, wie es zuletzt 1990 zu beobachten war.“<sup>03</sup>

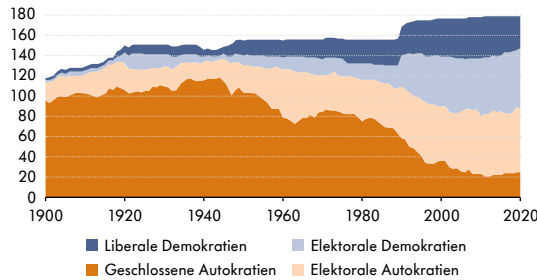


Abbildung 1: Regierungsformen nach dem „Regimes of the World“-Schema



Quelle: Eigene Darstellung.

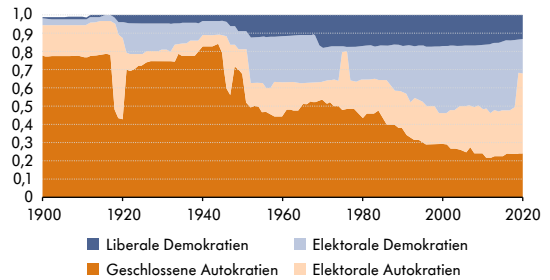
Abbildung 2: Anzahl der Staaten nach Regierungsform, 1900–2020



Quelle: Eigene Darstellung, V-Dem-Datensatz, Version 11.1.

Die beiden *Abbildungen* 2 und 3 zeigen auch, dass sich die Anzahl der Länder (und damit auch der Bevölkerungsanteil) in den beiden mittleren Kategorien – der elektoralen Autokratie sowie der elektoralen Demokratie – seit Ende des Kalten Krieges stetig vergrößert hat. Dies gibt durchaus Anlass zur Besorgnis, da sich empirisch gezeigt hat, dass die Länder zwischen harter Autokratie auf der einen und konsolidierter Demokratie auf der anderen Seite anfälliger sind für politische Instabilitäten und gesell-

Abbildung 3: Anteil der Weltbevölkerung, der unter der entsprechenden Regierungsform lebt, 1900–2020



Quelle: Eigene Darstellung, V-Dem-Datensatz, Version 11.1.

schaftliche Konflikte. Ihre institutionelle Basis ist häufig relativ jung und unterliegt fortlaufenden Wandlungsprozessen, was sie anfälliger für politische Destabilisierung macht.<sup>04</sup> Voll funktionsfähige demokratische Institutionen verfügen über Mechanismen zur friedlichen Konfliktlösung. Allerdings müssen diese demokratischen Mechanismen und Abläufe erst implementiert und von den Bürgerinnen und Bürgern erlernt und akzeptiert werden. Solche Prozesse benötigen Zeit. Die Forschung zeigt: Je länger ein Land demokratisch ist, desto unwahrscheinlicher ist es, dass es bewaffnete Konflikte erlebt; auch die Gefahr, dass seine politischen Institutionen zusammenbrechen und dem Autoritarismus anheimfallen, ist umso geringer, je länger das Land ein demokratisches Regierungssystem aufweist.<sup>05</sup>

**01** Die folgenden Ausführungen beruhen auf den empirischen Daten des sogenannten Varieties of Democracy-Datensatzes (V-Dem), vgl. Michael Coppedge et al., V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v11.1, Varieties of Democracy (V-Dem) Project 2021, [www.v-dem.net/en/data/data/v-dem-dataset-v11.1](http://www.v-dem.net/en/data/data/v-dem-dataset-v11.1). Dieser größte weltweite Datensatz zur Demokratiemessung umfasst nahezu 30 Millionen Datenpunkte zu 202 Ländern zwischen 1789 und 2020. Gemeinsam mit mehr als 3500 Forschenden und Länder-Expertinnen und -Experten erfasst V-Dem hunderte unterschiedliche Charakterzüge politischer Regime – etwa, ob regelmäßig Wahlen stattfinden und wie frei oder fair diese sind. Der Datensatz ist kostenlos auf der Website von V-Dem verfügbar ([www.v-dem.net/en](http://www.v-dem.net/en)).

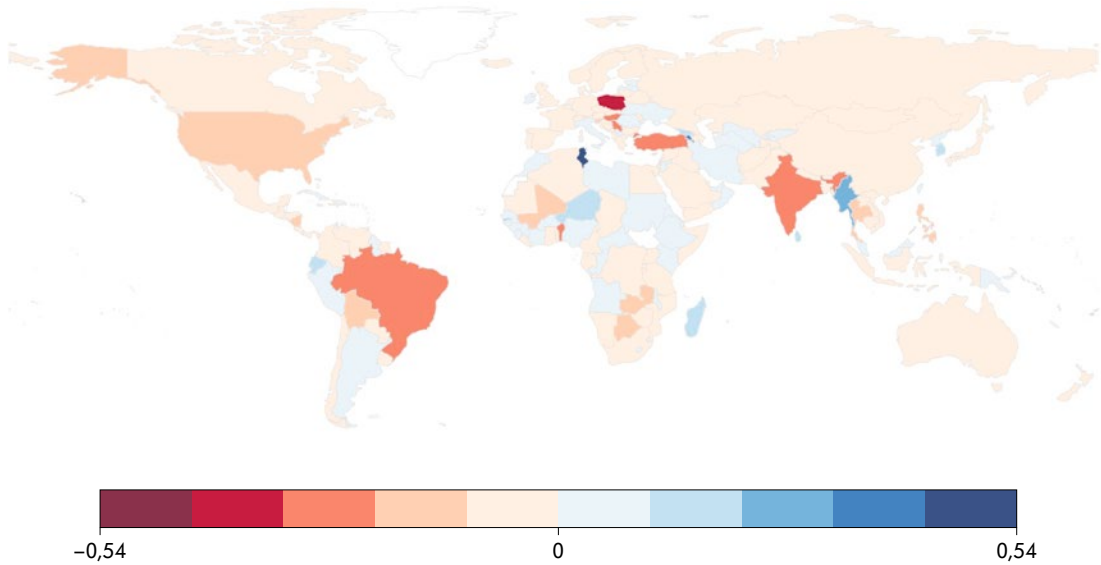
**02** Vgl. Anna Lührmann/Marcus Tannenberg/Staffan I. Lindberg, Regimes of the World (RoW): Opening New Avenues for the Comparative Study of Political Regimes, in: *Politics and Governance* 1/2018, S. 60–77.

**03** Nazifa Alizada et al., Autocratization Turns Viral, V-Dem Democracy Report 2021, S. 13.

**04** Siehe etwa Scott Gates et al., Institutional Inconsistency and Political Instability: Polity Duration, 1800–2000, in: *American Journal of Political Science* 4/2006, S. 893–908. Ähnlich auch Håvard Hegre, Democracy and Armed Conflict, in: *Journal of Peace Research* 2/2014, S. 159–172.

**05** Vgl. Hegre (Anm. 4); Amanda B. Edgell et al., Democratic Legacies: Using Democratic Stock to Assess Norms, Growth, and Regime Trajectories, V-Dem Working Paper 100/2020; Vanessa A. Boese et al., How Democracies Prevail: Democratic Resilience as a Two-Stage Process, in: *Democratization* 2021 (online first), DOI: 10.1080/13510347.2021.1891413.

Abbildung 4: Veränderung der liberalen Demokratie zwischen 2010 und 2020



Quelle: Eigene Darstellung, V-Dem-Datensatz, Version 11.1, [www.v-dem.net/en/data/data/v-dem-dataset-v111](http://www.v-dem.net/en/data/data/v-dem-dataset-v111).

Wie demokratisch war nun die Welt 2020? Die kurze Antwort lautet: Nicht so demokratisch wie zehn Jahre zuvor. Zwar waren 52 Prozent aller Länder Demokratien, doch die Mehrheit der Weltbevölkerung (68 Prozent) lebte in Autokratien. Wie ist das zu erklären? Der nächste Abschnitt betrachtet die weltweiten Trends zu Autokratisierung und Demokratisierung, um besser verstehen zu können, wie es zu den heutigen Demokratieniveaus gekommen ist.

### TRENDS

Blickt man genauer auf die weltweiten Regimeentwicklungen zwischen 2010 und 2020, zeigen sich bedeutende Trends. So zeigt *Abbildung 4* die Veränderung des Demokratieniveaus jedes Landes zwischen 2010 und 2020. Zur Messung des Demokratieniveaus wird der sogenannte Liberal Democracy Index (LDI) von V-Dem verwendet. Dieser misst einerseits, wie gut das Konzept der elektoralen Demokratie in einem Land implementiert ist, andererseits fließt in ihn aber auch eine Analyse der rechtsstaatlichen Beschränkungen ein, denen Regierungen zugunsten des Schutzes individueller Rechte und Freiheiten unterliegen, sowie eine Evaluation der Institutionen der Gewaltenteilung beziehungsweise der Gewaltenteilung. Das Konzept der elektoralen Demokratie fragt danach, inwieweit saube-

re, freie und faire Wahlen mit mehreren Parteien stattfinden; inwieweit die Meinungs- und Versammlungsfreiheit, der Zugang zu alternativen Informationsquellen sowie das Wahlrecht garantiert werden; und inwieweit die Regierungspolitik von gewählten politischen Repräsentanten bestimmt wird.<sup>06</sup>

Die LDI-Skala beginnt bei 0 (am undemokratischsten) und endet bei 1 (am nächsten am Ideal der liberalen Demokratie). In *Abbildung 4* sind negative Veränderungen des LDI zwischen 2010 und 2020 rot oder orange markiert, positive Veränderungen hingegen blau. Zu sehen sind kleinere positive oder negative Entwicklungen in einer Vielzahl von Ländern (Hellblau oder helles Orange), in einigen Ländern ist jedoch auch eine bedeutende Erosion demokratischer Institutionen erkennbar (dunkles Orange oder Rot). Mit Polen und Ungarn bilden erstmals zwei EU-Mitgliedsstaaten die Speerspitze der „Autokratisierer“ (mit einer Veränderung des LDI von  $-0,34$  beziehungsweise  $-0,32$  zwischen 2010 und 2020, was einer beträchtlichen Verschlechterung gleichkommt).

Seit 2019 wird Ungarn nach dem RoW-Schema nicht mehr als Demokratie klassifiziert und ist somit der erste autokratische Mitgliedsstaat der

<sup>06</sup> Für eine genauere Beschreibung der Indikatoren vgl. Alizada et al. (Anm. 3), S. 42–47.

Europäischen Union.<sup>07</sup> Mit Serbien und der Türkei gehören außerdem zwei unmittelbare EU-Anrainer zu den Ländern mit den stärksten Autokratisierungstendenzen. Es fällt besonders auf, dass große Volkswirtschaften wie Brasilien, Indien und die Türkei (und in gewissem Maße sogar die USA) Rückschritte bei den bürgerlichen Freiheiten und politischen Rechten erlebt haben. Das Sinken des Demokratieniveaus in mehreren G-20-Nationen mit signifikanten militärischen, wirtschaftlichen und politischen Einflüssen in der Welt ist so neu wie alarmierend. Darüber hinaus haben bevölkerungsreiche Staaten in Asien wie Thailand oder die Philippinen ebenso eine Verschlechterung ihres Demokratieniveaus erlebt. Südlich der Sahara haben sich die Institutionen in Mali, Benin, Botswana und Sambia am stärksten in Richtung Autokratie entwickelt.

Glücklicherweise gibt es aber auch einige (wenige) Fälle einer deutlich positiven Entwicklung in Richtung liberaler Demokratie. In mehreren Ländern hat sich das Niveau der liberalen Demokratie zwischen 2010 und 2020 verbessert, insbesondere etwa in Tunesien. Seit Beginn des Arabischen Frühlings 2012 hat sich Tunesien zum bemerkenswerten Fall eines gelungenen Übergangs von einer elektoralen Autokratie zu einer elektoralen Demokratie entwickelt. In Osteuropa und Zentralasien haben Armenien und Georgien ihr Demokratieniveau verbessern können. Südlich der Sahara sind es Niger und Gambia, die seit 2010 eine positive Entwicklung hin zu einer elektoralen Demokratie durchlaufen haben, und auch in Madagaskar waren Verbesserungen der demokratischen Institutionen feststellbar. Zwei besondere Fälle sind Südkorea und Ecuador, wo sich die Demokratie trotz eines anhaltenden Autokratisierungsprozesses behaupten und ihr Zusammenbruch letztlich abgewendet werden konnte. In Ecuador etwa war es eine zivilgesellschaftliche Massenmobilisierung für die Demokratie, die eine wesentliche Rolle bei der Verhinderung eines Zusammenbruchs der demokratischen Institutionen unter Präsident Rafael Correa spielte.<sup>08</sup>

Bei der Analyse der Veränderungen des Demokratieniveaus einzelner Länder zwischen 2010 und 2020 lassen sich im Großen und Ganzen zwei Beobachtungen machen: Erstens hat sich der Zu-

stand der Demokratie in mehreren sehr bevölkerungs- und einflussreichen Ländern stark verschlechtert. Seit 2019 hat die EU ihren ersten autokratischen Mitgliedsstaat in ihren Reihen (Ungarn), und selbst in den USA finden Prozesse der Erosion der Demokratie statt. Zweitens gibt es zwar einige Länder, in denen sich der Zustand der demokratischen Institutionen verbessert hat, allerdings sind diese Länder und ihre Fortschritte tendenziell kleiner und fallen daher insgesamt nicht so sehr ins Gewicht wie die „Top-Autokratisierer“.

## DEMOKRATISIERUNG UND AUTOKRATISIERUNG

Wie stark sind die bisher diskutierten Tendenzen der Demokratisierung und Autokratisierung nun aber aus historischer Sicht? Sind die genannten Veränderungen Teil eines größeren Trends, über den wir besorgt sein sollten, oder ist davon auszugehen, dass sich schon bald ein für die Demokratie positiveres Bild abzeichnen wird? Für die Beantwortung dieser Frage ist es hilfreich, sich anzuschauen, wie viele Länder überhaupt pro Jahr seit 1900 einen Prozess des Wechsels der Regierungsform durchlaufen haben (sowohl in Richtung Autokratie als auch in Richtung Demokratie). Ein Prozess der Transformation der Regierungsform setzt dann ein, wenn eine nennenswerte Anzahl von Akteuren in einem bestimmten Land aktiv versucht, die Regierungsform zu ändern, und sie dabei insofern erfolgreich ist, als in den politischen Institutionen eines Landes entsprechende Veränderungen zu beobachten sind.

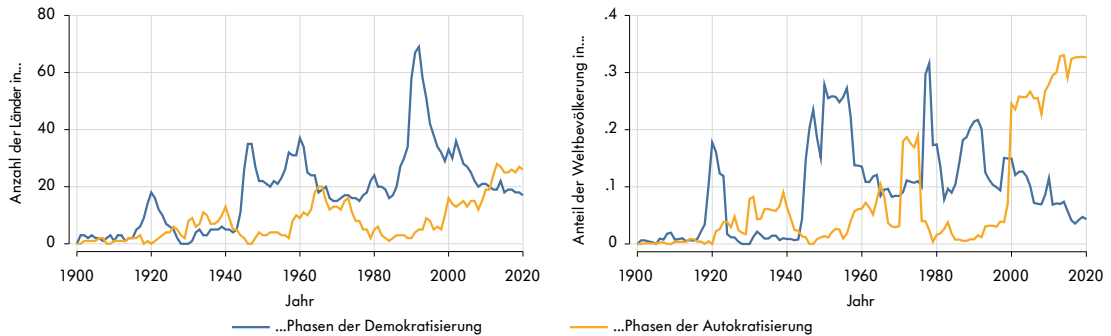
Kleine Veränderungen<sup>09</sup> im LDI von Jahr zu Jahr sind durchaus normal, denn politische Institutionen verändern sich stets ein wenig. Diese Veränderungen bedeuten nicht unbedingt, dass ein größerer Wandel hin zu einer neuen Regierungsform eingesetzt hätte. Wer Phasen der Autokratisierung und Demokratisierung adäquater messen möchte, muss sich auf länger anhaltende Phasen eines politischen Systemwechsels konzentrieren. Jedes Land, das sich in einer Phase der Demokratisierung oder Autokratisierung befindet, durchläuft de facto substanzielle Transformationen seines politischen „Ökosystems“

<sup>07</sup> Vgl. z.B. Anna Lührmann et al., *Autocratization Surges – Resistance Grows*, V-Dem Democracy Report 2020, S. 13f.

<sup>08</sup> Vgl. ebd., S. 23.

<sup>09</sup> Gemeint sind hiermit in etwa solche Fälle, wie sie in *Abbildung 4* in Hellblau oder hellem Orange dargestellt sind.

Abbildung 5: Wellen politischer Systemwechsel, 1900–2020



Links: Jährliche Anzahl der Länder im Prozess der Demokratisierung oder Autokratisierung. Rechts: Jährlicher Anteil der Weltbevölkerung in Ländern, die sich im Prozess der Demokratisierung oder Autokratisierung befinden.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des ERT-Datensatzes, Version 3.0.

und seiner Institutionen. Diese Transformationen gilt es, adäquat empirisch abzubilden und zu messen.<sup>10</sup>

Setzen Demokratisierungsprozesse in einem autokratischen System ein, nennen wir solche Prozesse „politische Liberalisierung“ (siehe auch *Abbildung 1*).<sup>11</sup> Liberalisierungsprozesse in Autokratien dauern häufig viele Jahre lang, und ihr Ergebnis – ob sich das Land also erfolgreich zur Demokratie entwickelt oder nicht – bleibt häufig so lange unklar, bis die Transformationsphase zu Ende ist. Demokratisierung kann aber auch in einer elektoralen Demokratie beginnen, wenn etwa ein Land seine Gewaltenteilung stärkt oder die legislativen und judikativen Beschränkungen und Kontrollen ausbaut, denen etwa die Exekutive unterliegt. In diesen Fällen kommt es zu einer Vertiefung der Demokratie beziehungsweise zu einer Verbesserung ihrer Qualität. Allerdings kann es in Demokratien eben auch zu Prozessen der Autokratisierung kommen, was als „demokratische Erosion“ oder „demokratische Regression“ bezeichnet wird. In der Anfangsphase eines solchen Prozesses lässt sich in der Regel noch nicht abschätzen, ob sich das betreffende Land als widerstandsfähig erweist und demokratisch

**10** Hierzu kann z.B. das sogenannte Episodes of Regime Transformation-Dataset (ERT) genutzt werden, das ebenfalls Daten von V-Dem verwendet. Vgl. dazu Edgell et al., *Episodes of Regime Transformation Dataset, Version 1.0*, 2020. Der Datensatz, die Kodierungsregeln und das Codebook mit der Datenbeschreibung finden sich unter <https://github.com/vdeminstitute/ERT>.

**11** Vgl. Matthew C. Wilson et al., *Successful and Failed Episodes of Democratization: Conceptualization, Identification, and Description*, V-Dem Working Paper 97/2020.

bleibt – oder ob seine demokratischen Institutionen zusammenbrechen und es zur Autokratie wird. Und auch in Autokratien versuchen Herrscher häufig, ihre Macht zu konsolidieren und zu konzentrieren. Diese weitere Autokratisierung von Autokratien bezeichnen wir als „autokratische Regression“.<sup>12</sup>

Die Kurve auf der linken Seite von *Abbildung 5* zeigt die jährliche Anzahl von Ländern, die sich in Phasen der Demokratisierung oder der Autokratisierung befinden. Drei Wellen der Demokratisierung (blaue Linie) heben sich in beiden Kurven deutlich und durchgehend ab: die erste Phase nach Ende des Ersten Weltkriegs, mit ihrem Höhepunkt 1920; die zweite nach dem Zweiten Weltkrieg, bis sie gegen 1960 wieder abflacht; und die dritte große Welle um 1980, mit ihrem Höhepunkt gegen Ende des Kalten Krieges 1990 und einem abfallenden Verlauf bis heute.<sup>13</sup> Auf jede dieser Wellen folgte eine Welle der Autokratisierung (orange Linie).<sup>14</sup> Es ist zu erkennen, wie sich die erste Welle der Autokratisierung

**12** Eine umfassende Beschreibung und Definition dieser Konzepte des politischen Systemwechsels finden sich z.B. bei Seraphine F. Maerz et al., *A Framework for Understanding Regime Transformation: Introducing the ERT Dataset*, V-Dem Working Paper 113/2021.

**13** Vgl. hierzu z.B. Samuel P. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman 1991.

**14** In der Fachwelt gibt es eine lebhafte Debatte darüber, wann genau diese Wellen beginnen und enden. Vgl. z.B. Svend-Erik Skaaning, *Waves of Autocratization and Democratization: a Critical Note on Conceptualization and Measurement*, in: *Democratization* 8/2020, S. 1533–1542; Vanessa A. Boese/Staffan I. Lindberg/Anna Lührmann, *Waves of Autocratization and Democratization: a Rejoinder*, in: *Democratization* 2021 (online first), DOI: 10.1080/13510347.2021.1923006.2021.

rung über längere Zeit aufbaut, bis sie im Zweiten Weltkrieg ihren Höhepunkt findet. Eine zweite Welle folgt dann in den 1960er und 1970er Jahren. Seit 1990 ist ein weiterer Anstieg zu erkennen, der jene Länder umfasst, die Teil einer dritten Welle der Autokratisierung sind.<sup>15</sup> 2012 war schließlich der Schnittpunkt beider Linien erreicht: Seitdem erleben mehr Länder eine Autokratisierung als eine Demokratisierung. Die einzigen Phasen, in denen dies bereits zuvor der Fall war, lagen zwischen 1926 und 1942 und kurzzeitig noch einmal in den 1960er Jahren. Die Wucht dieser dritten Welle der Autokratisierung wird noch deutlicher, wenn man die Anzahl der Menschen betrachtet, die von ihr betroffen sind. Der rechte Teil von *Abbildung 5* zeigt den jährlichen Anteil der Weltbevölkerung, der in Ländern lebt, die eine Phase der Demokratisierung oder Autokratisierung durchlaufen. Seit 2000 ist der Anteil der Menschen, die unter den Bedingungen sich verschlechternder demokratischer Institutionen leben, größer als der jener, die ein Mehr an demokratischen Freiheiten erleben.

2020 befanden sich nur noch 17 Länder in einem Prozess der Demokratisierung, was einem Anteil von lediglich 4 Prozent der Weltbevölkerung entspricht. Unterdessen hat die dritte Welle der Autokratisierung 25 Länder erfasst, in denen ein Drittel (33 Prozent) der Weltbevölkerung lebt. Wie gravierend die heutige Situation ist, wird noch deutlicher, wenn man die schon oben angeführte Tatsache berücksichtigt, dass auch wirtschaftlich starke G-20-Nationen wie etwa Indien, Brasilien oder die USA von der dritten Welle der Autokratisierung betroffen sind. Diese dritte Welle hat zu einem beispiellosen Zusammenbruch von 36 demokratischen Regierungssystemen geführt und mehr als 700 Millionen Menschen den Zugang zu demokratischen Institutionen gekostet. Hierbei ist außerdem zu beachten, dass nur 22 Prozent jener Länder, die seit dem Jahr 1900 Prozesse der Autokratisierung durchlaufen haben, einen Zusammenbruch ihrer demokratischen Institutionen abwenden konnten. Anders gesagt: Sobald ernsthafte Autokratisierungsprozesse einsetzen, „sterben“ mehr als drei Viertel (78 Prozent) aller betroffenen Demokratien.<sup>16</sup>

**15** Vgl. dazu Anna Lührmann/Staffan I. Lindberg, A Third Wave of Autocratization is Here: What is New About It?, in: Democratization 7/2019, S. 1095–1113.

**16** Vgl. Boese et al. (Anm. 5).

## CORONA-PANDEMIE UND GLOBALES DEMOKRATIENIVEAU

Die dritte Welle der Autokratisierung hat lange vor der Corona-Pandemie eingesetzt. Allerdings haben mehrere Regierungen als Antwort auf die Pandemie Maßnahmen ergriffen, die die bürgerlichen Freiheiten und politischen Rechte ihrer Bürgerinnen und Bürger massiv eingeschränkt haben, etwa die Versammlungsfreiheit oder den Zugang zu alternativen Informationsquellen. Eine gesellschaftliche Balance zwischen dem Schutz der Verletzlichsten und dem Erhalt demokratischer Standards zu finden, war weltweit eine große Herausforderung für alle Regierungen. Im Rahmen des „Pandemic Backsliding Project“ untersucht eine V-Dem-Forschungsgruppe in 144 Ländern, ob und inwieweit die pandemiebedingten Notmaßnahmen der Regierungen demokratische Normen verletzt haben.<sup>17</sup> Diese Maßnahmen werden als internationalen Menschenrechtsabkommen und demokratischen Standards konform angesehen, wenn sie die individuellen, unveräußerlichen Rechte (wie etwa das Recht auf Leben oder die Freiheit von Folter) respektieren, zeitlich begrenzt sind und nicht auf unverhältnismäßige Weise umgesetzt werden. In sieben Dimensionen<sup>18</sup> wird gemessen, wie stark Regierungsmaßnahmen demokratische Normen verletzen, die Skala reicht von 0 (keine Verletzungen demokratischer Standards) bis 1 (schwere Verletzungen demokratischer Standards).

Es zeigt sich, dass die Maßnahmen demokratischer Regierungen (insbesondere in liberalen Demokratien) deutlich weniger Verstöße gegen grundlegende Freiheitsrechte verursachten als die Maßnahmen autokratischer Regierungen. Differenziert man zwischen keinen, geringfügig-

**17** Nähere Informationen zum Projekt und seinen Daten, interaktive Grafiken, individuelle Länderinformationen sowie eine Reihe von Kurzdossiers mit den Haupteigenschaften finden sich unter [www.v-dem.net/en/our-work/research-projects/pandemic-backsliding](http://www.v-dem.net/en/our-work/research-projects/pandemic-backsliding).

**18** Dies geschieht mithilfe des sogenannten Pandemic Democratic Violations-Index (PanDem), der folgende Punkte umfasst: 1) Diskriminierung von Minderheiten, 2) Grundrechtsverletzungen (unveräußerliche Rechte), 3) unangemessene Gewaltanwendung, 4) Fehlen einer zeitlichen Beschränkung von Notmaßnahmen, 5) Einschränkungen der Fähigkeit der Legislative, die Exekutive zu kontrollieren, 6) offizielle Desinformationskampagnen und 7) Einschränkungen medialer Freiheiten. Vgl. Alizada et al. (Anm. 3), S. 10.

gen, mittelschweren und schwerwiegenden Verletzungen der Freiheitsrechte, so zeigt sich, dass die meisten Demokratien durchaus verantwortungsvoll gehandelt haben. Die Mehrheit von ihnen hat demokratische Standards insbesondere in der zweiten Jahreshälfte 2020 nicht oder nur geringfügig verletzt. Die einzigen Demokratien, bei denen schwerwiegende Verletzungen im Jahresverlauf erkennbar wurden, sind El Salvador, Nepal, Paraguay und Sri Lanka. Zu den besorgniserregenden Entwicklungen in Sri Lanka zählten Einschränkungen der Medien, der unabhängigen Rechtsprechung sowie der Autonomie der Wahlbehörde (also der Behörde, die Wahlen organisiert und durchführt).<sup>19</sup> In El Salvador wurden Grundrechte (vor allem die Bewegungsfreiheit) erheblich und unangemessen beschnitten. In Nepal und Paraguay griff die Regierung auf exzessive Gewaltanwendung zurück. Allerdings waren im Verlauf des Jahres 2020 in immerhin 30 Demokratien mittelschwere Verletzungen erkennbar. Auch diese gingen jedoch im Jahresverlauf zurück, was darauf hindeutet, dass demokratische Regierungen die Bedrohung ihrer Institutionen durch die Maßnahmen erkannten und sie entsprechend anpassten. Des Weiteren galten in 24 Demokratien im Dezember 2020 Notmaßnahmen ohne zeitliche Begrenzung.<sup>20</sup>

Auffällig ist, dass Bürgerinnen und Bürger in Autokratien deutlich schwerwiegendere Einschränkungen ihrer demokratischen Rechte und Freiheiten erlebten. Über den gesamten Zeitraum hinweg traf die große Mehrheit der Autokratien Maßnahmen gegen Covid-19, die mittelschwer oder gar schwerwiegend gegen freiheitliche Standards verstießen. Solche Verstöße geschahen etwa in Saudi-Arabien und Venezuela, wo Behörden massiv gegen Grundrechte verstießen, indem sie aus dem Ausland einreisende Menschen in provisorischen Einrichtungen festsetzten, oder in Indien, wo Schikanen gegen Journalistinnen und Journalisten bekannt wurden, die über Covid-19 berichteten. In der Türkei wurden Bürger wie Journalisten festgenommen und inhaftiert, weil sie sich zur Pandemie in Nachrichtenmedien oder sozialen Netzwerken geäußert hatten. In Serbien schränkte die Regierung die Bewegungsfreiheit in Flüchtlingscamps

<sup>19</sup> Vgl. ebd., S. 11.

<sup>20</sup> Vgl. ebd., S. 12.

enorm ein. Darüber hinaus hatten 19 Autokratien Notmaßnahmen ohne zeitliche Beschränkung erlassen.<sup>21</sup>

Da die Mehrheit der schwerwiegenden Verletzungen demokratischer Normen in Autokratien mit bereits schwachen demokratischen Institutionen geschah, hatte die Pandemie auf den weltweiten Grad an liberaler Demokratie nur marginale Auswirkungen. Der weltweite LDI-Durchschnittswert ist von 0,40 im Jahr 2019 auf 0,39 im Jahr 2020 zurückgegangen – er ist also nicht dramatisch gesunken. Nur drei der 46 LDI-Indikatoren zeigten tatsächlich wesentliche negative Veränderungen, die auf die Lockdown-Maßnahmen während der Pandemie zurückgingen. Insbesondere betroffen waren hiervon die Indikatoren für nationale und internationale Freizügigkeit.<sup>22</sup> Allerdings können wir bisher nur Kurzeffekte auswerten. Die Langzeitfolgen sind noch unbekannt. Anhaltende Verletzungen von Rechten in verschiedenen Ländern geben Grund zur Sorge und sind Anlass, künftige Entwicklungen aufmerksam zu verfolgen. Notmaßnahmen sollten zum Schutz der Demokratie aufgehoben werden, sobald die Pandemie sich abschwächt.

Sind derart schwere Verletzungen aber vielleicht durch bessere Ergebnisse im Bereich der Gesundheitsvorsorge zu rechtfertigen? Sterben also in Ländern, deren Reaktion auf die Notlage sich überproportional negativ auf demokratische Rechte und Freiheiten ausgewirkt hat, weniger Menschen am Coronavirus? Die Antwort lautet: Nein. Die Verletzung demokratischer Standards durch Notmaßnahmen senkt die Sterberate durch das Coronavirus nicht.<sup>23</sup> Solche Freiheitsverletzungen lassen sich also auch mit dem Argument einer Verbesserung der öffentlichen Gesundheit nicht rechtfertigen.

## DEMOKRATIE IN GEFAHR

Die vorangegangenen Abschnitte zeichnen ein ernüchterndes Bild vom heutigen Zustand der Demokratie. Sie ist in Gefahr. Die Erosion demokratischer Normen, die zunehmende Macht der Exekutiven sowie abnehmende Medienfrei-

<sup>21</sup> Stand: Dezember 2020; vgl. ebd., S. 11.

<sup>22</sup> Vgl. ebd., S. 16.

<sup>23</sup> Vgl. Seraphine F. Maerz et al., *Worth the Sacrifice? Illiberal and Authoritarian Practices During Covid-19*, V-Dem Working Paper 110/2020.

heit sind weltweite Symptome einer dritten Welle der Autokratisierung. Besteht also Grund zur Sorge?

Mitunter erscheint es in der öffentlichen Debatte so, als würden Autokratien wie China oder Russland hinsichtlich unterschiedlicher Entwicklungsziele effektiver handeln als Demokratien – von der wirtschaftlichen Entwicklung bis hin zum Umgang mit der Corona-Pandemie. Aber stimmt das überhaupt? Und was bietet uns die Demokratie, das autokratische Systeme vermissen lassen?

Davon abgesehen, dass sich der Demokratie schon für sich genommen ein universaler Wert zusprechen lässt, hat die Forschung auch instrumentelle Vorteile demokratischer Regierungssysteme aufzeigen können. So ist etwa das durchschnittliche Wirtschaftswachstum in Demokratien höher als in Autokratien.<sup>24</sup> Während nur wenige Autokratien, wie etwa China oder Singapur, beim Wachstum außergewöhnliche Ergebnisse erzielen, zeigen etliche andere eine miserable wirtschaftliche Entwicklung.<sup>25</sup> Demokratische Institutionen funktionieren wie ein Sicherheitsnetz, das die Volkswirtschaft von den negativen Auswirkungen autokratischer Führer

und deren Entscheidungen abschirmt. Vielfach streben diese nur Investitionen in eigener Sache an.<sup>26</sup> Demokratische, auf Mitsprache und Teilhabe ausgerichtete Institutionen sind hingegen eine Grundlage für ein gerechteres, Armut reduzierendes Wirtschaftswachstum.<sup>27</sup> Auch wissen wir, dass liberale Demokratien bedeutend mehr Ausgaben für den Sozialstaat aufwenden als geschlossene Autokratien; auch hiervon profitieren wiederum die Schwächsten einer Gesellschaft.<sup>28</sup> Abgesehen von positiven wirtschaftlichen Effekten hat Demokratie auch erkennbar zu Verbesserungen der allgemeinen Gesundheit geführt, etwa zu einem Rückgang der Kindersterblichkeit<sup>29</sup> und der Herz-Kreislauf-Todesfälle.<sup>30</sup> Und es gibt noch eine weitere sichere und unbestrittene Erkenntnis: die des „demokratischen Friedens“. Demokratien bekämpfen einander in der Regel nicht.<sup>31</sup>

Auch wenn demokratische Institutionen also derzeit unter vielleicht stärkerem Druck stehen als je zuvor in der modernen Geschichte,<sup>32</sup> ist die Erkenntnislage doch eindeutig: Zur Anpassung an die aktuellen Herausforderungen ist die Demokratie unsere beste Option. Durch sie stehen uns friedliche Mechanismen zur Verfügung, um Konflikte zu lösen, Machtwechsel zu organisieren, marginalisierte Gruppen zu integrieren und die Macht destruktiver Autokraten zu begrenzen. Wie man es auch dreht und wendet, die Demokratie ist unsere einzige Chance, dem Druck von innen und außen dauerhaft standzuhalten. Gerade deshalb sollten wir uns bewusst machen, wie prekär die Situation der Demokratie derzeit weltweit ist. Die Stärkung und Verbesserung demokratischer Institutionen ist ein langwieriges Unterfangen. Legen wir also möglichst schnell damit los.

Übersetzung aus dem Englischen:  
Jan Fredriksson, Senden.

#### VANESSA A. BOESE

ist promovierte Ökonomin und Senior Research Fellow am Varieties of Democracy Institute an der Universität Göteborg.

vanessa.boese@v-dem.net

**24** Vgl. Daron Acemoglu et al., *Democracy Does Cause Growth*, in: *Journal of Political Economy* 1/2019, S. 47–100.

**25** Vgl. Carl Henrik Knutsen, *Democracy and Economic Growth: A Survey of Arguments and Results*, in: *International Area Studies Review* 4/2012, S. 393–415.

**26** Vgl. ders., *The Business Case for Democracy*, V-Dem Working Paper 111/2020.

**27** Vgl. Rohini Pande, *Can Democracy Work for the Poor?*, in: *Science* 4/2020, S. 1188–1192; Sirianne Dahlum/Carl Henrik Knutsen/Valeriya Mechkova, *Female Empowerment and Economic Growth*, V-Dem Working Paper 103/2020; Knutsen (Anm. 25).

**28** Vgl. Syed Mansoob Murshed et al., *Fiscal Capacity, Democratic Institutions and Social Welfare Outcomes in Developing Countries*, in: *Defence and Peace Economics* 2020, DOI: 10.1080/10242694.2020.1817259.

**29** Vgl. Yi-ting Wang/Valeriya Mechkova/Frida Andersson, *Does Democracy Enhance Health? New Empirical Evidence 1900–2012*, in: *Political Research Quarterly* 3/2019, S. 554–569.

**30** Vgl. Thomas J. Bollyky et al., *The Relationships Between Democratic Experience, Adult Health, and Cause-Specific Mortality in 170 Countries Between 1980 and 2016: An Observational Analysis*, in: *The Lancet* 10181/2019, S. 1628–1640.

**31** Vgl. Hegre (Anm. 4).

**32** Dieser Druck kommt einerseits von außen, etwa durch die Corona-Pandemie oder den Klimawandel, andererseits aber auch von innen, weil illiberale Akteure zunehmend versuchen, demokratische Standards zu schleifen und abzuschaffen.

# REPRÄSENTATIVE POLITIK ZWISCHEN DEMOKRATISIERUNG UND ENTDEMOKRATISIERUNG

*Philip Manow*

Demokratische Repräsentation<sup>01</sup> war ursprünglich die Lösung eines Problems, das „Pöbel“ oder „Menge“ hieß. In dem neuen demokratischen Diskurs des späten 18. und frühen 19. Jahrhunderts wird Volk zunächst eher als transzendentes Prinzip denn als konkretes Handlungssubjekt verstanden: „We the people“. Volkssouveränität diente zunächst als abstrakte Referenzgröße in einem politischen Legitimationsdiskurs,<sup>02</sup> ohne dass schon eine genauere Vorstellung darüber bestanden hätte, wie sie konkret auszugestalten sei. Das gemeine Volk, der Plebs oder der Pöbel verschwand als politische Größe hinter diesem abstrakten Legitimationskonzept, und bis in die Neuzeit hinein wurde ihm immer nur das Vermögen zur Bedrohung, nicht aber das zur Begründung politischer Herrschaft zugeschrieben.

Wenn es in der französischen Verfassung von 1791 in ihrem Artikel 2 erstmals hieß: „La constitution française est représentative. Les représentants de la nation sont le Corps législatif et le roi“, so legitimierte Emmanuel Joseph Sièyes diese neue Verfassungsidee, inspiriert von Adam Smiths Politischer Ökonomie, als Ausdruck der Arbeitsteilung in modernen Gesellschaften.<sup>03</sup> Unausgesprochen stand hinter dem Aufstieg des Repräsentationsprinzips als zentralem Verfahren der neuen demokratischen Legitimation aber nicht weniger als die Angst der Eliten vor der Partizipation der „breiten Massen“. „Man liegt wohl nicht falsch“, so der amerikanische Politikwissenschaftler Adam Przeworski, „wenn man annimmt, dass das strategische Problem der ‚Gründer‘ – praktisch überall – darin bestand, wie man ein repräsentatives System für die Reichen konstruieren und es zugleich vor den Armen schützen konnte.“<sup>04</sup>

Die widersprüchliche Gleichzeitigkeit aus Volkssouveränität als Legitimationsprinzip politischer Herrschaft einerseits und andererseits der Überzeugung, dass die Herrschaft der besitzlosen Menge mit einer modernen bürgerlichen Gesellschaft unvereinbar sei, kennzeichnete die politische Konfliktlage des gesamten 19. Jahrhunderts. Demokratische Repräsentation etablierte somit zunächst eine widersprüchliche „Anrufung“ des Volkes in der Demokratie. Der gleichzeitige Einschluss des „Volks als Volk“ und der Ausschluss des „Volks als Pöbel“ steht am Beginn der Demokratie und ist für sie konstitutiv. *Populus* – ein „und derselbe Begriff bezeichnet also sowohl das konstitutive politische Subjekt als auch die Klasse, die von der Politik zwar nicht ‚de jure‘, doch ‚de facto‘ ausgeschlossen ist“, so Giorgio Agamben.<sup>05</sup> Dass die Repräsentation die notwendige „Filterierung“ der reinen, rohen Demokratie im Sinne des unmittelbaren Volkswillens gewährleiste, war eine weithin geteilte Einschätzung: „[E]s ist gerade ein Vorzug dieser Regierungsform, daß vermöge ihrer der Volkswille nicht in seinem ersten und unmittelbarsten, oftmals leidenschaftlichen und unklaren Erguß, sondern erst geläutert, gemäßigt und abgeklärt durch eine Reihe von Mittelstufen und Organen zur Verwirklichung gelangt.“<sup>06</sup>

Repräsentation wurde zunächst also als „Läuterungsprinzip“ verstanden. Es sei gerade der Vorzug der (repräsentativen) Demokratie, den Pöbel außen vor zu halten. Der Trick der Repräsentation besteht darin, etwas in der Demokratie beständig Anwesendes abwesend zu halten – weswegen es auch unsinnig wäre zu erwarten, die neuen politischen Repräsentativkörperschaften hätten wirklich repräsentativ zu sein. Dies nicht zu sein, war ja gerade ihre historische Funktion.



## DEMOKRATISIERUNG UND ENTDEMOKRATISIERUNG DER REPRÄSENTATION

Auf welche Weise man das „gemeine Volk“ von der Ausübung politischer Macht fernzuhalten habe, war aber – zumindest bis vor Kurzem – eine weitgehend überholte Konflikt- und Debatte. Denn der inklusive Impuls der Demokratie hatte sich im Laufe des 20. Jahrhunderts weitgehend durchgesetzt. Die institutionelle Verwirklichung der Demokratie ist heute, in längerer Zeitperspektive betrachtet, umfassender gewährleistet als jemals zuvor. Seien es die Einschränkung des aktiven wie passiven Wahlrechts nach bestimmten Kriterien (etwa Einkommen, Bildung, Geschlecht, Hautfarbe oder Beruf), indirekte, nicht-geheime<sup>07</sup> oder sonst wie manipulierte Wahlen oder die Einschränkung der Befugnisse demokratisch gewählter Körperschaften (etwa durch nicht-gewählte zweite Kammern mit Vetomöglichkeiten, Monarchen oder Militärräte): Die zahlreichen praktischen und institutionellen Einschränkungen, gegen die das demokratische Gleichheitsprinzip über mehr als 200 Jahre zu kämpfen hatte, sind in vielen Ländern Schritt für Schritt abgebaut worden.<sup>08</sup> „Der Triumph der Demokratie besteht darin, dass eine Exklusion nach der an-

deren – mit stetig zunehmender Verlegenheit – gefallen ist, zuletzt jene der Frauen, am häufigsten und verschämtesten von allen.“<sup>09</sup>

Bei der Betrachtung längerer Zeitreihen über die weltweite Verbreitung politischer Regime wird trotz aller beunruhigenden Diagnosen über das „democratic backsliding“ beziehungsweise die „demokratische Regression“<sup>10</sup> vor allem die enorme weitere „Landnahme“ sichtbar, die die Demokratie nach dem Umbruch 1989/90 vollzog.<sup>11</sup> So ist es noch gar nicht lange her, dass weitgehende Einigkeit darüber bestand, Demokratie und Kapitalismus seien als Sieger aus dem epochalen Konflikt des 20. Jahrhunderts hervorgegangen, und die Demokratie sei nun im globalen Maßstab zur einzig legitimen politischen Herrschaftsform geworden. Diese „Ende der Geschichte“-Diagnose war bis vor Kurzem deutlich prägender als die „Ende der Demokratie“-Warnungen der jüngsten Vergangenheit. Das führt zur Paradoxie unserer heutigen Lage, die der französische Historiker Pierre Rosanvallon wie folgt resümiert: „Das demokratische Ideal herrscht mittlerweile uneingeschränkt, und doch stehen die Systeme, die sich auf dieses Ideal berufen, fast überall heftig in der Kritik.“<sup>12</sup>

Was die gegenwärtige Gefährdung der Demokratie jedoch auszeichnet, ist, dass sie nicht von außen, sondern von innen heraus erfolgt. In der vorherrschenden Wahrnehmung geht diese Gefährdung von einem Populismus aus, dessen Charakterisierungen in vielerlei Hinsicht jenen ablehnenden Beschreibungen der „reinen“, nicht durch das Repräsentationsprinzip „gefilterten“ Demokratie aus dem 19. Jahrhundert gleichen. „Das Volk ist wieder der ‚große Lummel‘, hässlich in seiner Übergewichtigkeit, geschmacklos in seinen Jogging-Anzügen, ungezügelt in Gelüsten wie Alkohol- und Zigarettenkonsum, dazu politisch volatil und zu autoritären Lösungen (...)

**01** Die Literatur zum Thema der Repräsentation ist umfangreich. Als umfassendste Abhandlung der Wort- und Begriffsgeschichte siehe Hasso Hofmann, *Repräsentation. Studien zur Wort- und Begriffsgeschichte von der Antike bis ins 19. Jahrhundert*, Berlin 1998<sup>3</sup>. Für neuere, anregende theoretische Konzeptualisierungen siehe Jane Mansbridge, *Rethinking Representation*, in: *American Political Science Review* 4/2003, S. 515–528; Nadia Urbinati, *Democracy Disfigured: Opinion, Truth, and the People*, Cambridge 2014.

**02** Vgl. Peter Graf Kielmansegg, *Volksouveränität. Bedingungen demokratischer Legitimität*, Stuttgart 1977.

**03** Vgl. Pasquale Pasquino, *Sièges et l'Invention de la Constitution en France*, Paris 1998.

**04** Adam Przeworski, *Why bother with Elections?*, Cambridge 2018, S. 8.

**05** Giorgio Agamben, *Mittel ohne Zweck. Noten zur Politik*, Zürich 2001, S. 31.

**06** Brockhaus 1852, zit. n. Hans Maier, *Demokratie*, in: Otto Brunner/Werner Conze/Reinhart Koselleck (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland* (Bd. 1, A-D), Stuttgart 1972, S. 854–873, hier S. 864.

**07** Vgl. Jon Elster (Hrsg.), *Secrecy and Publicity in Votes and Debates*, New York 2015; Adam Przeworski, *Suffrage and Voting Secrecy in General Elections*, in: ebd., S. 97–107.

**08** Vgl. Przeworski (Anm. 4), insb. Kap. 3.

**09** John Dunn, *Setting the People Free: The Story of Democracy*, New York 2006, S. 136. Vgl. Adam Przeworski, *Crises of Democracy*, New York 2019.

**10** Vgl. Armin Schäfer/Michael Zürn, *Die demokratische Regression*, Berlin 2021.

**11** Vgl. etwa Freedom House, *Democracy in Retreat. Freedom in the World 2019*, Washington, D. C. 2019; dass., *A Leaderless Struggle for Democracy. Freedom in the World 2020*, Washington, D. C. 2020; dass., *Democracy under Siege. Freedom in the World 2021*, Washington, D. C. 2021.

**12** Pierre Rosanvallon, *Die Gegen-Demokratie. Politik im Zeitalter des Misstrauens*, Hamburg 2017, S. 9.

neigend.“<sup>13</sup> Auf diese Weise wird eine launische, unkontrollierte, immer wieder von Empörungsausbrüchen heimgesuchte Masse mit Abscheu zurückgewiesen, die wenig Wert auf demokratische Regeln, Verfahrensrationalität und zivilisierten Austausch legt, Verachtung für eben jene als Elitenherrschaft diskreditierte Ordnung an den Tag legt und dieser eine „wahre“, möglichst unmittelbare Herrschaft des Volkes entgegensetzt.<sup>14</sup>

Gefahr drohe der Demokratie also vor allem von ihr selbst. „Der demokratische Rückschritt beginnt heute an der Wahlurne“, lautet die Einschätzung in einem einflussreichen Buch, das sich mit dem „Sterben“ von Demokratien beschäftigt.<sup>15</sup> Der Prozess der Aushöhlung der Demokratie vollziehe sich dabei in verschiedenen Ländern im Wesentlichen gleich, so als folge er den Anweisungen eines Drehbuchs für erfolgreiche Autokratisierung: „Erst versuchen sie [die neuen Autokraten], die Medien einzuschränken und zu kontrollieren, während sie die akademische Welt und die Zivilgesellschaft unterdrücken. Dann verbinden sie dies mit Respektlosigkeit gegenüber politischen Gegnern, um die Polarisierung zu befördern, während sie die Regierungsmaschinerie nutzen, um Desinformationen zu verbreiten. Erst wenn man an diesen Fronten weit genug gekommen ist, ist es Zeit für einen Angriff auf den Kern der Demokratie: Wahlen und andere formale Institutionen.“<sup>16</sup> Am Ende der zunächst elektoral legitimierten Herrschaft der neuen Führergestalten mit autokratischer Agenda stehe schließlich die Abschaffung dieser elektoralen Legitimationsbasis selbst – das Ende der Demokratie auf (scheinbar) demokratischem Wege.

Diese Problemsicht einer demokratischen Selbstgefährdung motiviert nun einen neuen Diskurs, der die historische Inklusionsdynamik der Demokratie gewissermaßen umkehrt und fragt, ob man es mit der Demokratisierung in der Vergangenheit nicht möglicherweise etwas zu weit getrieben habe. Auf dieser Grundlage werden

Vorschläge einer vermeintlich notwendigen Entdemokratisierung unterbreitet, etwa, das Wahlrecht wieder auf diejenigen zu beschränken, die zu einem ausgewogenen Urteil in gesamtgesellschaftlichen Belangen überhaupt in der Lage seien,<sup>17</sup> oder politische Entscheidungen seltener durch Wahlen und stattdessen vermehrt durch Debattengremien herbeizuführen.<sup>18</sup> Ergänzt wird dies durch Plädoyers für eine neue Technokratie: Man solle doch der Menge weniger und den Eliten ein wenig mehr vertrauen<sup>19</sup> – also mehr Demokratie durch weniger Demokratie! Schließlich wird, in einer weiteren argumentativen Volte, gerade den nicht-elektoralen Institutionen ein besonderer Wert für den Erhalt der institutionellen Integrität der Demokratie zugeschrieben.<sup>20</sup> Lässt sich in der vollständig demokratisierten Demokratie nicht mehr einschränken, *wer* mitentscheidet, dann lässt sich doch zumindest beschränken, *was* demokratisch zu entscheiden ist. So wird eine Lösung in der zunehmenden Delegation politischer Entscheidungen an „nicht-majoritäre Institutionen“ gesehen, etwa an (Verfassungs-)Gerichte, internationale Schiedsgerichte oder supranationale Institutionen. Mit einer solchen De-Politisierung durch Verrechtlichung, Konstitutionalisierung oder Supranationalisierung erscheinen zu guter Letzt Ursache und Wirkung vollständig verkehrt: Als Heilmittel gegen die populistische Herausforderung wird das als Lösung empfohlen, was den populistischen Protest doch ursprünglich vor allem provozierte: mehr Technokratie, mehr Autonomie von Entscheidungseliten und eine weitere Abkopplung von der Willensbildung demokratischer Mehrheiten.

## PARTEIEN ALS REPRÄSENTATIVE ORGANISATIONEN

Die demokratische Repräsentation scheint von der Lösung eines demokratischen Problems zu einem Problem für die Demokratie geworden zu sein. Aber warum ist das so? Einer Ant-

**13** Karin Priester, *Rechter und linker Populismus. Annäherung an ein Chamäleon*, Frankfurt/M.–New York 2012, S. 17.

**14** Vgl. Jan-Werner Müller, *Was ist Populismus? Ein Essay*, Berlin 2017; Nadia Urbinati, *Populism and the Principle of Majority*, in: Cristóbal Rovira Kaltwasser et al. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford 2018, S. 571–589.

**15** Steven Levitsky/Daniel Ziblatt, *Wie Demokratien sterben. Und was wir dagegen tun können*, München 2018, S. 13.

**16** *Varieties of Democracy Institute (V-Dem), Autocratization Turns Viral, Democracy Report 2021*, Göteborg 2021, S. 22.

**17** Vgl. Jason Brennan, *Gegen Demokratie. Warum wir Politik nicht den Unvernünftigen überlassen dürfen*, Berlin 2017.

**18** Vgl. David van Reybrouck, *Gegen Wahlen. Warum Abstimmten nicht demokratisch ist*, Göttingen 2016.

**19** Vgl. Garrett Jones, *10 % Less Democracy: Why You Should Trust Elites a Little More and the Masses a Little Less*, Stanford 2020.

**20** Vgl. Colin Crouch, *Postdemokratie revisited*, Berlin 2021.

wort auf diese Frage wird man sich dann nähern, wenn man sich einer für die Demokratie zentralen Organisationsform zuwendet, für die in der Demokratietheorie zunächst wenig Platz vorgesehen war – und die dort auch heute noch eine eher randständige und oft problematische Rolle spielt: der politischen Partei. Sie wird im 20. Jahrhundert zu der zentralen Organisation, die eine Verbindung zwischen politischer Öffentlichkeit und Regierungshandeln, das heißt eigentlich zwischen Gesellschaft und Staat, herstellt.<sup>21</sup> Parteien ermöglichen die Auflösung jenes ursprünglichen Widerspruchs zwischen legitimierendem Bezug auf das Volk und seinem faktischen Ausschluss von der wirklichen Herrschaft.

Wie angedeutet, war historisch gesehen die primäre Funktion der Repräsentation zunächst Exklusion: Die Volksherrschaft sollte „gezähmt“ werden, um die Angst der Eliten vor ihr zu beschwichtigen. Die modernen repräsentativen Demokratien haben jedoch mittlerweile die massenhafte Inklusion der gesamten Bevölkerung bewerkstelligt. Wie ist ihnen das gelungen? Durch Parteien, die als zentrale Organisationen der politischen Willensbildung das Repräsentationsprinzip sowohl in sich, in ihrem Binnenverhältnis und inneren Aufbau, spiegeln, als es auch nach außen tragen, indem sie um Wählerstimmen und die Besetzung von Regierungssämtern konkurrieren. Parteien sind also essenziell für die repräsentative Demokratie, die ja nur in einem organisatorisch ganz spezifischen Sinne „Volksherrschaft“ verwirklicht.

Parteien verwirklichen ein bestimmtes Prinzip (Repräsentation) durch eine bestimmte Praxis. Sie erfüllen ihre demokratische Funktion vor allem dadurch, dass sie die elektorale sowie die legislative und dann auch die exekutive Agenda systematisch miteinander verbinden. Sie tun dies, indem sie im Wahlkampf die Wählerschaft von ihrem politischen Programm zu überzeugen suchen, das sie im Erfolgsfall dann als parlamentarische Mehrheit beziehungsweise als Regierung umsetzen, um mit Verweis auf diese Umsetzung (*retrospective voting*) sowie auf das zukünftige Handlungsprogramm der Partei (*prospective voting*) im nächsten Wahlkampf erneut politisch zu mobilisieren. Entsprechend stellen die Program-

me, mit denen die jeweils unterlegenen Parteien angetreten sind, das zur Regierung alternative Oppositionsprogramm dar (verbunden mit einem alternativen politischen Personal als einer „Regierung im Wartestand“). Die Opposition begleitet das Regierungshandeln beständig kritisch und setzt dann ihrerseits im Falle eines Wahlerfolgs ihr alternatives Programm parlamentarisch durch. Indem politische Programme auf potenzielle Mehrheitsfähigkeit zielen und daher auch auf die sich stetig ändernde öffentliche Meinung reagieren müssen, nehmen Parteien eine Relaisfunktion zwischen exekutiver Entscheidung und gesellschaftlichem Diskurs ein. Anders ausgedrückt: Parteien verbinden zwei grundsätzliche Funktionen, nämlich zu repräsentieren und zu regieren.<sup>22</sup> Sie repräsentieren gesellschaftliche Interessen und regieren dann in deren Sinne – so war es zumindest lange Zeit.

Demokratische Responsivität und Verantwortlichkeit des Exekutivhandelns werden dadurch gesichert, dass diejenigen, die an der Macht sind, abgewählt werden können, wenn Dinge schief laufen (wenn sie etwa ihre politischen Versprechen nicht einhalten, sie sich neuen Herausforderungen nicht gewachsen zeigen, Machtmissbrauch betreiben oder was auch immer sonst einen Wähler oder eine Wählerin veranlassen mag, unzufrieden zu sein mit der Art und Weise, wie er oder sie regiert wird).<sup>23</sup>

Das ist die zentrale Sanktionsfunktion kompetitiver Wahlen und damit der zentrale Mechanismus repräsentativer Demokratie – und er wirkt, anders als eine gängige Verächtlichmachung der Demokratie es will, auch nicht nur einmal alle vier oder fünf Jahre, wie ein wiederkehrender, aber dann auch schnell wieder verschwindender Komet, sondern beständig. Denn eine Regierung ist immer wieder, von Abstimmung zu Abstimmung, auf die Bildung einer parlamentarischen Mehrheit angewiesen, sodass sie beständig, über den gesamten Zeitraum einer Legislaturperiode, immer wieder von Neuem parlamentarische Zustimmung mobilisieren muss. Gelingt das einmal nicht, ist das im Regelfall, zumindest bei wich-

**21** Vgl. Richard S. Katz/Peter Mair, *Changing Models of Party Organizations and Party Democracy – The Emergence of the Cartel Party*, in: *Party Politics* 1/1995, S. 5–28.

**22** Vgl. Peter Mair, *Representative Versus Responsible Government*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Working Paper 09/8, Köln 2009.

**23** Vgl. Adam Przeworski/Susan C. Stokes/Bernard Manin, *Democracy, Accountability and Representation*, New York 1999; Przeworski (Anm. 4).

tigen Gesetzesvorhaben, Anlass für den Rücktritt einer Regierung und für Neuwahlen. Diese stehen also als Möglichkeit jederzeit im Raum – der zeitliche Rahmen, in dem sich die handelnden Personen bewegen, ist damit einerseits immer nur der Zeitraum bis zur nächsten Abstimmung. Andererseits soll sich im Kalkül der Beteiligten der Strom parlamentarischer Entscheidungen, der bisherigen und der zukünftigen, zu einem politischen Saldo addieren, das „am Ende“ hinreichend attraktiv erscheinen muss, um Abgeordneten – auf deren parlamentarische Zustimmung es ja bei jeder einzelnen Gesetzesmaßnahme immer wieder ankommt – eine faire Chance auf ihre Wiederwahl zu eröffnen.

Die Notwendigkeit der kontinuierlichen Zustimmung wiederum generiert Kompromissbereitschaft in der Sache, und zwar hinsichtlich jedes einzelnen zu entscheidenden Sachverhalts. Die verweigte Zustimmung der parlamentarischen Mehrheit für „ihre“ Regierung bringt hingegen zum Ausdruck, dass diese Mischkalkulation für die beteiligten Akteure nicht mehr aufgeht, insbesondere in Antizipation des öffentlichen Urteils über das bisherige (und das noch zu erwartende) Regierungshandeln. Genau deswegen signalisiert die Abstimmungsniederlage im Fall eines bedeutsamen gesetzlichen Einzelvorhabens einen allgemeinen politischen Vertrauensentzug zwischen Mehrheitsfraktion(en) und Regierung, zeigt an, dass das generalisierte Versprechen auf Wiederwahl unglaubwürdig geworden zu sein scheint, und veranlasst daher den Rücktritt einer Regierung. Die gegebene parlamentarische Zustimmung, von Fall zu Fall immer wieder, die eine Regierung über die Legislaturperiode trägt, ist demgegenüber Ausdruck eines grundsätzlich prekären Austauschverhältnisses zwischen der parlamentarischen Mehrheit und der Exekutive: Unterstützung durch die Mehrheitsfraktion (der teilweise durchaus nachgeholfen werden kann, wenn einzelne potenzielle Abweichler auf Linie gebracht werden müssen) im Gegenzug für Wiedernominierungsversprechen und die Gewährleistung reeller Wiederwahlchancen durch die politisch Handelnden in Regierungsverantwortung. Solange dieses komplexe Kalkül trägt, korrespondieren den parlamentarischen Mehrheiten – zumindest in einem groben Entsprechungsverhältnis – gesellschaftliche Mehrheiten. Anderenfalls muss die fehlende Kongruenz in Wahlen von Neuem hergestellt werden.

Weil faktisch jederzeit eine neue Wahl anstehen könnte,<sup>24</sup> sind die Parteien – ob an der Regierung oder in der Opposition – auch darauf angewiesen, sich in beständigem Kontakt zur öffentlichen Meinung eine jeweils aktuelle Vorstellung über die Probleme der Gegenwart zu bilden und Lösungsvorschläge für sie zu erarbeiten. Die Intensität des öffentlichen Protests gegen ein bestimmtes Vorhaben der Regierung ist dabei ein Indikator dafür, wie die Sache ausgehen würde, wenn sie direkt durch Volksentscheid und nicht parlamentarisch entschieden würde – der Protest ist ein Vorschein auf das Votum in der nächsten Wahl (die schneller kommen kann, als man denkt) und die repräsentative Demokratie so an eine fiktiv-direkte rückgekoppelt. Die zukünftige Wahl wirft also permanent „Schatten zurück“ in die politische Gegenwart hinein. Auch das motiviert zur Anpassung der Positionen und zum Kompromiss bei gesellschaftlich umstrittenen Gesetzesvorhaben. Parteien müssen demnach eine besondere „nervöse“ Auffassungsgabe entwickeln und stellen so die demokratische Repräsentation und Responsivität auf Dauer, statt sie auf den periodisch wiederkehrenden Wahlakt selbst zu beschränken.

#### TATSÄCHLICHE UND POTENZIELLE MACHTWECHSEL

Eine sich hieraus ergebende, aber vielleicht nicht sofort offensichtliche Konsequenz ist, dass der tatsächlich vollzogene demokratische Machtwechsel selbst gar nicht unbedingt der zentrale Beweis für das Funktionieren einer Demokratie sein muss, ja, noch nicht einmal die Wahlmöglichkeit zwischen zwei stark divergierenden Programmen. Standardvorwürfe gegen einen angeblich völlig inhaltsentleerten „Cola vs. Pepsi“-Pseudowettbewerb zwischen sich zum Verwechseln ähnlichen Mainstreamparteien gehen daher auch am Kern der Sache vorbei. Solange Parteien, wenn sie an die Macht streben, programmatisch das ausdrücken (müssen), was gesellschaftliche Mehrheiten politisch wollen, ist eine gewisse programmatische Ununterscheidbarkeit sogar zu erwarten – was nicht die Möglichkeit ausschließt, dass sich die programmatischen Positionen selbst, im Einklang mit dem sich wandelnden Urteil der

<sup>24</sup> Vgl. Jane Mansbridge, *Rethinking Representation*, in: *American Political Science Review* 4/2003, S. 515–528.

Öffentlichkeit, im Zeitverlauf ändern. Das sichert demokratische Responsivität auch ohne regelmäßige Machtwechsel zwischen ideologisch scharf voneinander getrennten Lagern – zumal diese ja mit ihren eigenen Pathologien verbunden sind, etwa der abrupten Rückabwicklung von Politiken der jeweiligen Vorgängerregierung durch ihre Nachfolger, was zum Beispiel zu sinnlosen Privatisierung-Verstaatlichung-Privatisierung-und-wieder-zurück-Zyklen führen kann (*Dr. Jekeyll and Mr. Hyde politics*). Zentral ist also nicht notwendigerweise der tatsächliche demokratische Machtwechsel – als Mechanismus, der diese Responsivität herstellt –, sondern allein seine Möglichkeit. Und zentral wäre auch nicht unbedingt, dass sich den Wählern (mindestens) zwei ideologisch sehr klar voneinander geschiedene Parteien präsentieren, sondern nur, dass die politischen Programme sich in dem Moment zu differenzieren beginnen (oder wir den Eintritt neuer Parteien in den Wettbewerb beobachten), ab dem (mindestens) eine der Parteien es nicht mehr vermag, Mehrheiten anzusprechen.

Zu unterscheiden ist dieses Szenario natürlich von einem solchen, in dem die Parteien, zumindest die etablierten, keine alternativen programmatischen Angebote mehr machen können, weil die Handlungsspielräume nationaler Politik durch die Delegation zahlreicher Entscheidungsbefugnisse an suprastaatliche Instanzen massiv eingeschränkt sind und diese Instanzen insgesamt eine Politik vorschreiben, die sich Schritt für Schritt vom Mehrheitswillen entfernt.<sup>25</sup> Aber auch wenn die Globalisierung die Eliten und ihre Elektorate auseinanderreibt, weil die Eliten nicht mehr das politisch umsetzen können, was das Elektorat will, ist zu erwarten, dass sich Außenseiterparteien finden, die sich programmatisch gegen eben diese Entpolitisierung nationaler Politik wenden und zu deren Re-Politisierung beitragen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Im Zentrum der verfassungsrechtlich relativ klar umrissenen demokratischen Systeme mit ihren jeweils formal definierten Rollen und Zuständigkeiten von Regierung und Parlament, von Exekutive und Legislative, agiert also ein hochgradig informeller, sich weitgehend selbst programmierender, wesentlich extrakonstitutioneller Akteur,

der „alles zusammenhält“: die Partei. Sie formuliert die Politik und zugleich organisiert und mobilisiert sie die parlamentarische und elektorale Unterstützung für sie. Ohne diesen Akteur könnte demokratische Repräsentation nicht gelingen, weil er derjenige ist, der beständig die Verbindungen zwischen Öffentlichkeit, parlamentarischen Mehrheiten und exekutivem Handeln (und damit zwischen der elektoralen, der legislativen und der exekutiven Arena) herstellt.

In verschiedenen Abstufungen und unterschiedlicher Intensität sind alle parlamentarischen Demokratien auf die Syntheseleistung angewiesen, die Walter Bagehot zuerst für das britische System als dessen „effizientes Geheimnis“ beschrieben hatte: die parteipolitisch herzustellende „fast vollständige Verschmelzung der exekutiven und legislativen Gewalten“,<sup>26</sup> die selbst eine Voraussetzung für eine Rückkopplung beider an öffentliche Mehrheiten ist. Wenn in den Lehrbüchern die Gewaltenteilung als zentrale institutionelle Eigenschaft moderner Verfassungsstaaten dargestellt wird, wird die kritische Bedingung ihres demokratisch-repräsentativen Funktionierens eher selten erwähnt: dass es mit der politischen Partei einen Akteur gibt, der diese Teilung – zumindest zwischen Exekutive und Legislative – im politischen Alltag überwindet. Die institutionelle Rollendifferenzierung wird also durch einen Akteur überwunden, der in einem zentralen Sinne selbst nicht institutionell ist beziehungsweise der zumindest in keiner seiner verschiedenen institutionellen Rollen vollständig aufgeht. Die entsprechende Einsicht in die zentrale Funktion der Partei hat sich erst im 20. Jahrhundert allmählich durchgesetzt, dann aber zu teils sehr pointierten Einschätzungen geführt: „[D]er einzige Weg, auf dem kollektive Verantwortung jemals realisiert wurde, und überhaupt realisiert werden kann (...), ist über das Wirken der politischen Partei.“<sup>27</sup> Oder sogar zu der Behauptung, es seien eigentlich erst die Parteien gewesen, die die Demokratie *erschaffen* hätten („parties created democracy“).<sup>28</sup> Das aber heißt zugleich, dass das Funktionieren der repräsentativen Demokratie

<sup>25</sup> Vgl. Mair (Anm. 22); ders., *Ruling The Void: The Hollowing Of Western Democracy*, London 2013.

<sup>26</sup> Walter Bagehot, *Die englische Verfassung*, Neuwied 1971 [1867], S. 53.

<sup>27</sup> Morris Fiorina, *The Decline of Collective Responsibility in American Politics*, in: *Daedalus* 3/1980, S. 25–45, hier S. 26.

<sup>28</sup> Elmer E. Schattschneider, *Party Government*, New York 1942, S. 3.

von einem (repräsentativen) Akteur abhängt, dessen Funktionieren man nicht rechtlich oder sonst wie staatlich erzwingen kann,<sup>29</sup> sondern der sich eben wesentlich selbst formt. Genau das macht die Krise der politischen Organisationsform Partei zu einer Krise demokratischer Repräsentation.

## JENSEITS VON PARTEIEN

Es ist unübersehbar, dass sich heutzutage die Parameter politischen Kollektivhandelns fundamental geändert haben. Wahlerfolg ist jetzt immer weniger auf Ortsvereine, Mitgliedsbeiträge, auf Freiwillige fürs Plakatieren und für das „Aufwindigen-Marktplätzen-Herumstehen“, auf Postwurfsendungen und Fernseh-Spots angewiesen. Erst arbeits-, dann zunehmend kapitalintensive Formen der politischen Massenmobilisierung, die im 20. Jahrhundert die besondere Vorteilhaftigkeit der politischen Organisationsform Massenpartei begründet hatten, sind im digitalen Raum durch deutlich kostengünstigere Formen der politischen Handlungskoordination mit hoher Multiplikatorwirkung ersetzt worden. Das demokratisiert den Zugang und öffnet den Wettbewerb, macht aber auch die Ergebnisse weniger vorhersehbar, unkontrollierter, volatiler. Das ist bereits häufiger mit Blick auf die politische Organisationsform Partei beschrieben worden. Die Literatur über das „Ende der Partei“ ist kaum mehr zu überblicken.<sup>30</sup> Die Folgen für das Funktionieren der Demokratie sind dabei kaum systematisch in den Blick geraten, sie sind aber angesichts der zentralen Syntheseleistungen von Parteien innerhalb einer repräsentativen Demokratie gravierend.

Dass alternative Formen der Organisation politischen Kollektivhandelns zunehmend „konkurrenzfähig“ werden, lässt sich an einer ganzen Reihe gegenwärtiger Entwicklungen verdeutlichen: dem Gewinnen einer Wahl (und dann auch dem Regieren) per Twitteraccount (Donald Trump); dem Mobilisieren per Twitteraccount wie bei Geert Wilders PVV (einer Partei, die genau ein Mitglied hat, nämlich Geert Wilders selber);

einer Webseite als Partei, die dann die Kandidatenselektion über die Zahl der Klicks bestimmt, die die jeweiligen Kandidaten auf sich vereinigen können (Beppe Grillos „Movimento Cinque Stelle“); der Kolonialisierung einer traditionsreichen Partei durch ein Bündel von politischen Bewegungen (Jeremy Corbyns „Labour Party“ und die „Momentum“-Bewegung, die sich vornehmlich digital koordinierten und sich real allenfalls als „flash mob“ zeigten); der kompletten Pulverisierung eines Parteiensystems durch eine auf eine Person zugeschnittene Kampagne und der daraus generierten politischen Bewegung (wie bei Emmanuel Macron und „La République en Marche“, die innerhalb von etwas mehr als sechs Monaten einen vollständigen nationenweiten Wahlvorschlag für die Parlamentswahl generieren konnten, der dann auch eine absolute Mehrheit der Sitze in der Assemblée National errang); oder auch generell am Bedeutungszuwachs der Kampagne gegenüber der Partei (Gelbwesten, Black Lives Matter, Indignados, Pegida und so weiter).

Noch andere Beispiele ließen sich aufzählen, etwa Bernie Sanders „Our Revolution“, die „Liste Sebastian Kurz“ in Österreich oder die Versuche, dieses Modell zu kopieren und auf andere Länder zu übertragen (wie etwa „Aufstehen“ in Deutschland). Politische Bewegungen formen sich zu Parteien, Parteien werden immer mehr zu Bewegungen. Das stellt einerseits eine Demokratisierung der Repräsentation dar – die neuen Medien haben die Hürden für politisches Handeln dramatisch gesenkt, die Partizipations- und Kommunikationschancen haben sich enorm ausgeweitet. Zugleich sind damit die etablierten Formen demokratischer Repräsentation infrage gestellt, und mit ihnen viele Formen politischer Interessenvermittlung, die in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zur relativen Stabilität westlicher Demokratien beigetragen hatten. Diese ist einer neuen Unruhe gewichen.

<sup>29</sup> Vgl. Julian Krüper, *Krise als Lebensform. Politische Parteien als institutionelle Defiziterfahrung*, in: Alexander Thiele (Hrsg.), *Legitimität in unsicheren Zeiten*, Tübingen 2019, S. 115–142, hier S. 123.

<sup>30</sup> Einen Versuch der Zusammenfassung macht Simon Torney, *Vom Ende der repräsentativen Politik*, Hamburg 2015.

## PHILIP MANOW

ist Professor für Vergleichende Politische Ökonomie an der Universität Bremen und Mitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften. manow@uni-bremen.de

# KRISE (UND ENDE?) DER VOLKSPARTEIEN

*Eckhard Jesse*

Bei der neunten Direktwahl zum Europäischen Parlament am 26. Mai 2019 erreichten CDU/CSU und SPD zusammen nur 44,7 Prozent der abgegebenen Stimmen. Damit kamen die beiden Volksparteien zum ersten Mal bei einer bundesweiten Wahl nicht mehr auf 50 Prozent. Und nach den Umfrageergebnissen der vergangenen Wochen würden Union und SPD auch bei den kommenden Bundestagswahlen unter diesem Wert liegen. So gelangten sieben Umfrageinstitute in der Zeit zwischen dem 28. Mai und dem 16. Juni zu einem Durchschnittswert von knapp über 40 Prozent für beide Parteien zusammen (CDU/CSU 27,6 Prozent, SPD 15,1 Prozent).<sup>01</sup> Allein derartige Zahlen signalisieren bereits eine Krise der Parteien, die ihren Anspruch, als Volksparteien große Teile der Wählerschaft hinter sich zu vereinen, immer weniger erfüllen.

Der elektorale Verfall der beiden großen Parteien war – ungeachtet einer bereits nachlassenden Bindekraft vor der deutschen Einheit 1990 – so nicht abzusehen, hatten doch die Volksparteien über viele Jahrzehnte erheblich zur Stabilität des Landes beigetragen. Der Einbruch in der Wählergunst erfolgte erst in den vergangenen 30 Jahren, und er fiel bei der SPD deutlicher aus als bei der Union. Der Beitrag thematisiert einerseits die Ursachen und Konsequenzen dieser Entwicklung. Andererseits fragt er nach Möglichkeiten, diesen Niedergang aufzuhalten und die stabilisierende Funktion der Volksparteien zu bewahren. Neben einem knappen Fazit wird abschließend auch ein vergleichender Blick ins Ausland gewagt. Zunächst geht es jedoch darum, den Begriff der Volksparteien zu klären.

## WAS SIND VOLKSPARTEIEN?

Die Frage, was „Volksparteien“ eigentlich sind, ist leichter zu stellen als zu beantworten – und in der wissenschaftlichen Diskussion umstritten. Der Parteiensoziologe Alf Mintzel zeich-

net in seinem Lehrbuch von 1984 die Diskussion über den Sinn und Unsinn des Begriffs „Volkspartei“ in der Literatur nach. Er selber plädiert „für die konsequente Eliminierung des Begriffes ‚Volkspartei‘ aus der sozialwissenschaftlichen Fachsprache“.<sup>02</sup> Der Begriff des Volkes sei historisch durch seine Bedeutung im Nationalsozialismus belastet und „Volkspartei“ ein vieldeutiger, analytisch unfruchtbarer Terminus, der politischem Missbrauch Vorschub leiste. Nur wenige Jahre später revidiert Mintzel dieses Urteil jedoch und spricht nun selbst von Volksparteien oder synonym von „Großparteien“: „Die bisherige Geschichte der Parteien und des Parteiensystems der Bundesrepublik liefert gute Gründe für die Hypothese, dass Großparteien nicht überholt und zur Anpassung an neue Anforderungen fähig sind.“<sup>03</sup> In der Diskussion über Volksparteien spielt das 1965 entfaltete Konzept Otto Kirchheimers von der „Catch-all-Partei“ bis heute eine tragende Rolle.<sup>04</sup> Anstelle der einstigen „Massenintegrationsparteien“ seien in Westeuropa „Allerwelts-“ beziehungsweise „Volksparteien“ getreten, gekennzeichnet durch folgende Elemente: radikales Beiseiteschieben ideologischer Komponenten, Stärkung der Personen an der Parteispitze, Entwertung des Einflusses einzelner Parteimitglieder, Abkehr von einer Wählerschaft auf Klassen- oder Konfessionsbasis sowie Kontakte zu Interessengruppen, um Wählerstimmen zu gewinnen.<sup>05</sup> Diese Entwicklung findet gleichwohl nicht den Beifall Kirchheimers; er beklagt etwa einen schwindenden Einfluss von sozialen Milieus auf die Parteien sowie ihre Entideologisierung.

Der Begriff der Volkspartei kam erstmals im Kaiserreich auf, und zwar als Selbstbezeichnung durch das (links-)liberale Parteienlager (beispielsweise „Freisinnige Volkspartei“, „Fortschrittliche Volkspartei“), das eine Abkehr von konservativen wie von sozialistischen Strömungen gleichermaßen suchte. In der Weimarer Republik benutz-

ten auch konservative Parteien in ihren Namen das Wort „Volk“. Und in der Bundesrepublik Deutschland tauchte es bei der Gründung von (bald wieder aufgelösten) Parteien ebenso auf, etwa der „Gesamtdeutschen Volkspartei“ oder der „Freien Volkspartei“. Die Paradoxie der Beispiele besteht darin, dass schon zu einem Zeitpunkt von Volksparteien gesprochen wurde, als es noch gar keine gab.

Im Folgenden soll von Volksparteien nur dann gesprochen werden, wenn drei Charakteristika erfüllt sind: *Erstens* muss eine Wählerschaft vorhanden sein, die einen beträchtlichen Anteil des Volkes ausmacht. Mindestens ein Viertel der Wähler sollte für die Partei votieren, und das bei mehreren Wahlen hintereinander. „Volksparteien ohne Volk“<sup>06</sup> sind ein Widerspruch in sich. *Zweitens* sollte diese Wählerschaft verschiedene soziale Schichten umfassen. Eine breit gefächerte Programmatik, die größeren Teilen des Volkes ein Repräsentationsangebot macht, ist dafür eine Voraussetzung und ermöglicht ihre gesellschaftliche Verankerung. *Drittens* ist die Akzeptanz des demokratischen Verfassungsstaates eine *Conditio sine qua non* für eine Volkspartei. Denn eine Kraft, die sich nicht als Teil des Volkes versteht, sondern als das Volk schlechthin, führt den Parteibegriff ad absurdum. Insofern scheint es nicht angemessen, die NSDAP als „Volkspartei des Protests“ oder als „Volkspartei mit Mittelstandsbauch“<sup>07</sup> zu bezeichnen. Zum einen würde dem Begriff auf diese Weise jede normative Verankerung abgesprochen, zum anderen kann eine bloß durch „Protest“ zusammengehaltene Partei schwerlich über Integrationskraft verfügen.

Wer diese Kriterien zugrunde legt, sieht die drei staatstragenden Parteien in der Weimarer

Republik nicht als Volksparteien an: Dem Zentrum, das bei Reichstagswahlen nie über 15 Prozent der Stimmen hinauskam, und der Deutschen Demokratischen Partei, die nie ein zweistelliges Ergebnis erreichte, fehlte es an einer Massenbasis,<sup>08</sup> der SPD an einer Wählerschicht über die Arbeiterschaft hinaus. In der Weimarer Republik dominierten stattdessen Milieuparteien, die ihre Mitglieder „von der Wiege bis zur Bahre“ begleiteten.

## VOR DER EINHEIT

Das bundesdeutsche Parteiengefüge war nach 1945 gänzlich anders strukturiert als zuvor. Obwohl es mit der absoluten Mehrheitswahl im Kaiserreich und der strikten Verhältniswahl in der Weimarer Republik zwei völlig unterschiedliche Wahlsysteme gab, entstand jeweils ein buntscheckiges Vielparteiengefüge. Die Milieuparteien konnten außerhalb ihres Lagers nicht „punkten“. 1945 ließen die Alliierten in ganz Deutschland vier Parteien zu: eine christliche, eine sozialdemokratische, eine liberale und eine kommunistische. Die CDU – der als belastet geltende Terminus „Volk“ unterblieb im Namen – begriff sich von Anfang an als überkonfessionelle Partei, die damit die Position des auf den katholischen Bevölkerungsteil fixierten Zentrums überwinden wollte (in der Praxis dominierte zunächst, nicht zuletzt dank der Person Konrad Adenauers, freilich der Katholizismus), während sich die SPD im ersten Jahrzehnt nach dem Krieg klar als Arbeiterpartei verstand.

War die erste Bundestagswahl 1949 noch stark von Weimarer Einflüssen geprägt<sup>09</sup> – CDU/CSU und SPD errangen jeweils etwa 30 Prozent der Stimmen –, erreichte die Union 1953 mit 45,2 Prozent ein Ergebnis, das Analytiker als ein „deutsches Wahlwunder“<sup>10</sup> bezeichneten. 1957 kam die Union, der das „Wirtschaftswunder“ zugeschrieben wurde, mit 50,2 Prozent sogar auf die absolute Stimmenmehrheit – sie hat-

**01** Vgl. z. B. [www.dawum.de](http://www.dawum.de), 16. 6. 2021.

**02** Alf Mintzel, *Die Volkspartei. Typus und Wirklichkeit*. Ein Lehrbuch, Opladen 1984, S. 323 f.

**03** Vgl. ders., *Großparteien im Parteienstaat der Bundesrepublik*, in: APuZ 11/1989, S. 3–14, hier S. 14.

**04** Vgl. Otto Kirchheimer, *Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 1/1965, S. 20–41.

**05** Vgl. ebd., S. 32 f.

**06** Vgl. Hans Herbert von Arnim, *Volksparteien ohne Volk. Das Versagen der Politik*, München 2009.

**07** Vgl. Jürgen W. Falter, *Hitlers Wähler. Die Anhänger der NSDAP 1924–1933, überarbeitete und erweiterte Neuauflage*, Frankfurt/M.–New York 2020, S. 407–416; ders., *Hitlers Parteigenossen. Die Mitglieder der NSADP 1919–1945*, Frankfurt/M.–New York 2020, S. 299.

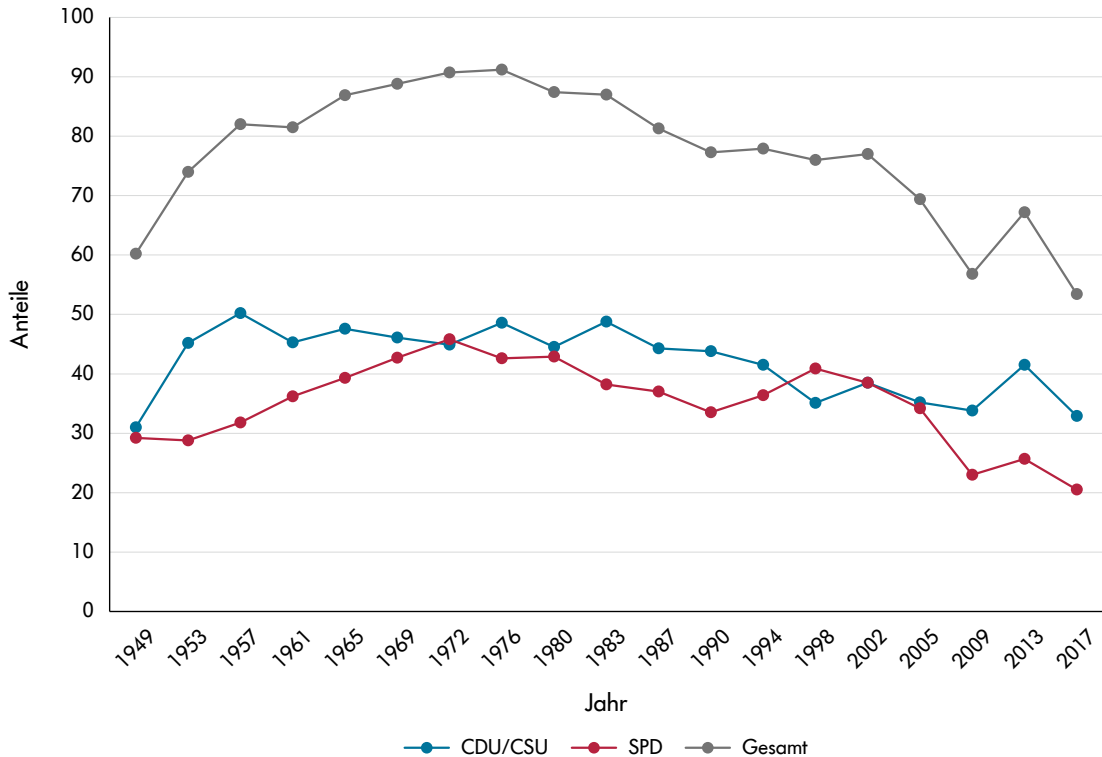
**08** Zudem war das Zentrum auf den katholischen Bevölkerungsteil fixiert, und die DDP sprach die Arbeiterschicht ganz und gar nicht an.

**09** Vgl. Jürgen W. Falter, *Kontinuität und Neubeginn. Die Bundestagswahl 1949 zwischen Weimar und Bonn*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 3/1981, S. 236–263.

**10** Vgl. Dolf Sternberger, *Das deutsche Wahlwunder*, in: ders., *Die große Wahlreform. Zeugnisse einer Bemühung*, Köln–Opladen 1964, S. 117–130.



Abbildung: Stimmenanteile von CDU/CSU und SPD bei den Bundestagswahlen 1949 bis 2017, in Prozent



Quelle: Zusammenstellung nach den amtlichen Wahlstatistiken.

te fast das gesamte „bürgerliche Parteienlager“ aufgesogen. Die SPD legte mit dem Godesberger Programm von 1959 marxistischen Ballast ab und gewann immer mehr an Boden („Genosse Trend“).<sup>11</sup> Durch die Verantwortungsübernahme in den Bundesländern konnte sie ihre Regierungsfähigkeit unter Beweis stellen. Nach dem Ende der ersten Großen Koalition schaffte sie 1969, mithilfe der Stimmen einer nach links hin geöffneten FDP, den Einzug ins Kanzleramt. Die 1970er Jahre waren eine Phase der Zweiparteiendominanz, „das goldene Zeitalter der Volksparteien“.<sup>12</sup> Bei den beiden Bundestagswahlen 1972 und 1976 erreichten Union und SPD zusammen mehr als 90 Prozent der Stimmen (*Abbildung*). Angesichts einer Wahlbeteiligung von ebenfalls 90 Prozent votierten mithin mehr als 80 Prozent der Wahlberechtigten für sie. Das

ist einmalig! In den 1980er Jahren – 1983 zogen die Grünen erstmals in den Bundestag ein – ließ die Fixierung auf die beiden „Großen“<sup>13</sup> zwar nach, aber sie dominierten wie zuvor die politische Agenda.

Verschiedene Gesichtspunkte begünstigten die Entwicklung zu Volksparteien, die sich, ungeachtet mancher Phasen der Polarisierung, etwa zwischen 1969 und 1972 beim Streit um die Deutschland- und Ostpolitik, programmatisch annäherten: Die Westbindung wurde allmählich als alternativlos angesehen, der wirtschaftliche Aufschwung ließ Kräfte gegen Union und SPD kaum reüssieren. Klassenunterschiede verschwanden nicht, doch ebneten sie sich ein. Parteiförmiger Extremismus hatte es mit Blick auf „früher“ und mit Blick auf „drüben“ schwer. War die SPD schon vor ihrer Kanzlerschaft 1969 in der Frage der Westbindung auf die Union eingeschwenkt, so steuerte diese nun ihrer-

**11** Vgl. Kurt Klotzbach, *Der Weg zur Staatspartei. Programmatik, praktische Politik und Organisation der deutschen Sozialdemokratie 1945–1965*, Bonn 1982.

**12** So Lothar Probst, *Geschichte der Parteienlandschaft der Bundesrepublik*, in: APuZ 46–47/2018, S. 14–20, hier S. 15.

**13** Die Union aus CDU und CSU wird in diesem Text als Einheit behandelt, sofern eine Passage nicht eigens auf eine der beiden Parteien abstellt.

seits – trotz anfänglich heftigen Widerstands – in der Frage der „Ostverbindung“ auf die SPD zu. Und der FDP als „Weltkind in der Mitten“ oblag eine Scharnierfunktion zwischen den Volksparteien.

Beide Parteien erbrachten über die Jahrzehnte hinweg beträchtliche Integrationsleistungen. Kümmerte sich die Union – aber, was oft übersehen wird, nicht ausschließlich sie<sup>14</sup> – in den 1950er Jahren um die Integration früherer Nationalsozialisten in das demokratische Gefüge, gelang es der SPD, Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre, beträchtliche Teile der „unruhigen Jugend“ für die Mitarbeit in den staatlichen Institutionen zu gewinnen. Das Aufkommen der Neuen Sozialen Bewegungen trug in der Folgezeit jedoch allmählich zum Abschmelzen der Volksparteien bei.

### NACH DER EINHEIT

Der friedlichen Freiheitsrevolution im Herbst 1989 folgte im Herbst 1990 die ebenso friedliche Einheitsrevolution. Vor allem die Union, auch die SPD, hatte einen großen Anteil daran. Zwar wurde das Parteiensystem des Westens auf den Osten übertragen, aber die Parteien hatten es schwer, dort Anerkennung zu finden. Zu den wichtigsten Gründen, die auf die Zeit vor wie nach 1990 zurückgehen, zählen ein starker Parteienverdruss im Osten, eine schwache Parteiidentifikation, ungefestigte Parteistrukturen sowie ein generelles Misstrauen gegenüber Organisationen. Im Westen erwies sich das Ende des Kalten Krieges „als Konjunkturprogramm für die Herausforderer der Volksparteien“.<sup>15</sup>

War bis zur deutschen Einheit entweder die Union oder die SPD in jedem Bundesland und bei jeder Landtagswahl klar die stärkste Partei<sup>16</sup> und die andere Volkspartei fast immer die zweitstärkste (mit den Ausnahmen Hessen und Schleswig-Holstein 1950 und Bremen 1951), änderte sich dies nach der deutschen Einheit zunächst

in den neuen, später auch in den alten Bundesländern. Das Parteiensystem splitterte sich auf. Ein Extrembeispiel aus jüngster Vergangenheit: Bei der Landtagswahl 2021 in Baden-Württemberg verfügten Grüne (32,6 Prozent) und Liberale (10,5 Prozent) über mehr Stimmen als CDU (24,1 Prozent) und SPD (11,0 Prozent). Durch charismatische Spitzenkandidaten, vornehmlich im Osten (Kurt Biedenkopf, Manfred Stolpe), gelang es den Volksparteien vorübergehend, herausragende Erfolge zu erringen. Die CDU kam bei der Landtagswahl in Sachsen 1994 auf 58,1 Prozent, die SPD in Brandenburg im selben Jahr auf 54,1 Prozent der Stimmen.

Insgesamt haben CDU und SPD bei allen Bundestagswahlen seit 1990 in den alten Bundesländern besser abgeschnitten als in den neuen<sup>17</sup> – dies trifft erst recht auf FDP und Bündnis 90/Die Grünen zu, die jeweils „Bessergestellte“ ansprechen, jedoch ganz und gar nicht auf Protestparteien wie Die Linke und die AfD. Auch in den alten Bundesländern nahm das Ausmaß an Volatilität, Polarisierung und Fragmentierung zu. Union und SPD haben angesichts der immer heterogener gewordenen Wählerschaft Mühe, ihren traditionellen Markenkern zu behaupten („Wirtschaftskompetenz“ bei der Union, „Sozialkompetenz“ bei der SPD).<sup>18</sup>

Wer nur auf das Abschneiden bei Wahlen schaut, lässt jedoch einen für die Integrationskraft der Parteien wesentlichen Faktor außer Acht: die sinkende Wahlbeteiligung. Sie hat viele Ursachen<sup>19</sup> – eine liegt in der Unzufriedenheit mit den Volksparteien. Deren Schwäche fällt daher noch stärker ins Gewicht. Ein anderes Extrembeispiel aus jüngerer Vergangenheit: Bei der letzten Landtagswahl in Thüringen 2019 erreichte die CDU 21,7 Prozent der Stimmen, die SPD 8,2, und zwar bei einer Wahlbeteiligung von 64,9 Prozent. Damit stimmte nicht einmal jeder

**14** Vgl. Kristina Mayer, *Die SPD und die NS-Vergangenheit 1945–1990*, Göttingen 2015.

**15** Vgl. Michael Koß, *Demokratie ohne Mehrheit? Die Volksparteien von gestern und der Parlamentarismus von morgen*, München 2021, S. 145.

**16** Gleichwohl gab es zwei Ministerpräsidenten aus anderen Parteien: Reinhold Maier (FDP) in Baden-Württemberg (1952–1953) und Heinrich Hellwege (DP) in Niedersachsen (1955–1959).

**17** Die einzige Ausnahme – 2002 erreichte die SPD in den neuen Bundesländern 39,7 Prozent der Stimmen, in den alten „nur“ 38,3 Prozent – gründet wesentlich in der Ablehnung einer Teilnahme am Irak-Krieg durch Gerhard Schröder und in der Kanzlerkandidatur von Edmund Stoiber, dem im Osten unbeliebten damaligen bayerischen Ministerpräsidenten.

**18** Vgl. Oskar Niedermayer, *Die Erosion der Volksparteien*, in: *Zeitschrift für Politik* 3/2010, S. 265–277, hier S. 270.

**19** Vgl. Armin Schäfer, *Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet*, Frankfurt/M. 2015. In den vergangenen Jahren profitierte die AfD von der wieder etwas gestiegenen Wahlbeteiligung.

fünfte Wahlberechtigte für eine der beiden Parteien (exakt: 19,4 Prozent). Die Linke (31,0 Prozent) und die AfD (23,4 Prozent) kamen auf fast das Doppelte dieses Anteils (35,3 Prozent).

Schließlich sinkt auch die Zahl der Mitglieder der Volksparteien. Hatte die SPD im Jahr 1990 943 402 Mitglieder, waren es drei Jahrzehnte später nur noch 404 305.<sup>20</sup> Bei der CDU sieht es nicht besser aus (1990: 789 609, 2020: 399 110). Während die SPD in diesem Zeitraum also etwa 57 Prozent ihrer Mitglieder verlor, waren es bei der CDU fast 50 Prozent.<sup>21</sup> Das Durchschnittsalter der Mitglieder der beiden – drastisch formuliert – „Rentnerparteien“ liegt jeweils bei 61 Jahren. Die Rekrutierungsfähigkeit der Volksparteien ist vor allem in den neuen Bundesländern schwach entwickelt. Hier gehörten Ende 2019 0,34 Prozent der Parteibeitrittsberechtigten der CDU an und 0,19 Prozent der SPD.<sup>22</sup> Allerdings ist der Rückgang der Zahl der Parteimitglieder kein Spezifikum der Volksparteien. So konnten die Grünen ihr Reservoir im Zeitraum von 1990 (41 316) bis 2020 (107 307) zwar mehr als verdoppeln, FDP und Die Linke verloren aber ebenfalls deutlich an Mitgliedern.

Oft gilt „der Osten“ hinsichtlich der beschriebenen Tendenzen als Vorreiter für den Westen. Es wäre aber verfehlt, die Entwicklung seit 1990 vornehmlich als Reaktion auf die deutsche Einheit anzusehen.<sup>23</sup> Der Osten hat bloß einen Trend verstärkt, der im Westen ohnehin im Gang war. Gesamtgesellschaftliche Prozesse wie Individualisierung, Wertewandel, veränderte Konfliktstrukturen und Säkularisierung förderten eine Abkehr von den mitunter ausgelaugt wirkenden Volksparteien. In den vergangenen Jahren ist die Fragmentierung dabei als eine Reaktion auf große Herausforderungen wie die Klima- oder Mi-

grationskrise weiter angewachsen. Profitierte im ersten Fall Bündnis 90/Die Grünen davon, war es im zweiten vor allem die AfD.

## KONSEQUENZEN FÜR DIE REGIERUNGSBILDUNG

Die notorische Schwäche der Volksparteien ist nicht nur beim Wahlverhalten erkennbar (weniger Stamm-, mehr Wechsel- und Nichtwähler), sondern hat auch Konsequenzen für die Regierungsbildung. In der „alten“ Bundesrepublik führten Wahlen zu klaren Verantwortlichkeiten. Der Wähler wusste in der Regel, was mit seiner Stimme geschieht. Das galt für den Bund wie für die Länder.<sup>24</sup> Wenn das Wahlergebnis nicht für eine Einparteienregierung reichte, bildete eine Volkspartei mit einer kleinen Partei, in der Regel der FDP, eine Koalition. Mittlerweile sind Dreier-Koalitionen, zumal im Osten, oft die Folge des Abschmelzens der Volksparteien – so gegenwärtig in acht der 16 Bundesländer. Mehr Parteien im Parlament führen zu mehr Parteien in der Regierung. Koalitionsquerelen nehmen dann zu, zumal die Bildung lagerübergreifender Regierungen oft unausweichlich wird.

Was paradox anmutet: Die Schwäche der Volksparteien begünstigt erst recht deren Einbeziehung in die Regierung, da aufgrund der Stärke von nicht als koalitionsfähig geltenden Randparteien, etwa der AfD, ansonsten keine Regierungsmehrheit zustande käme. Und dieser Sachverhalt führt zu Wählerverdruss. So ist beispielsweise die SPD nach der siebten Serie der Landtagswahlen im Osten zurzeit in allen Regierungen vertreten. Dabei sackte sie überall ab: in Mecklenburg-Vorpommern von 35,6 auf 30,6 Prozent, in Brandenburg von 31,9 auf 26,2 Prozent, in Sachsen-Anhalt von 21,5 auf 10,6 Prozent,<sup>25</sup> in Thüringen von 12,4 auf 8,2 Prozent, in Sachsen von 12,4 auf 7,7 Prozent. Der Abstrafungseffekt durch den Wähler schlägt nicht auf die Ebene der Regierungsbildung durch.

Um solche wiederkehrenden Regierungsbündnisse zu vermeiden, sollten Minderheitsre-

**20** Vgl. für diese und die nachfolgenden Angaben Oskar Niedermayer, Parteimitgliedschaften im Jahre 2020, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2/2021, S. 264–298.

**21** Die Mitgliederzahl der CSU ist mit einer Abnahme von 27 Prozent weniger stark eingebrochen (1990: 186 198, 2020: 136 014).

**22** Dabei unterscheiden sich die beiden Parteien hinsichtlich des Mindestalters, das für eine Beitrittsberechtigung vorausgesetzt wird. Bei der CDU beträgt dieses 16 Jahre, bei der SPD sind es 14 Jahre.

**23** Vgl. Klaus von Beyme, Der Osten kann zum Vorreiter des Westens werden! Ostdeutschland im Lichte der Sozialwissenschaften, in: Astrid Lorenz (Hrsg.), Ostdeutschland und die Sozialwissenschaften. Bilanz und Perspektiven 20 Jahre nach der Wiedervereinigung, Opladen 2011, S. 43–57.

**24** Vgl. Uwe Jun, Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern. Theoretische Betrachtungen, Dokumentation und Analyse der Koalitionsbildung auf Länderebene seit 1949, Wiesbaden 1994.

**25** Bei der achten Landtagswahl am 6. Juni 2021 erreichte sie 8,4 Prozent.

gierungen, die im stabilitätsorientierten Deutschland über keine Tradition verfügen, in Erwägung gezogen werden,<sup>26</sup> sei es, dass die Koalition mit einem festen Tolerierungspartner regiert, sei es, dass sie mit wechselnden Parteien ihre Anliegen durchbringt. Allerdings wohnt solchen Regierungsbündnissen dann eine andere Gefahr inne: Der für eine parlamentarische Demokratie charakteristische Dualismus von Regierung und Opposition droht verloren zu gehen.

## URSACHEN DER KRISE

Gewiss, mit dem Wort von der Krise wird viel Schindluder betrieben. Nicht jeder Wandel muss eine Krise sein. Aber in diesem Fall ist es angesichts der massiven Einbrüche bei Mitgliedern und Wählern eine solche von handfester Natur, jedenfalls für die Volksparteien selbst. Die Gründe für den augenscheinlichen Niedergang sind struktur- wie situationsbedingt, exogener wie endogener Art.

Zu den strukturellen Ursachen: Die Erosion des gewerkschaftlichen wie des konfessionellen Milieus trifft die Parteien gleich in doppelter Hinsicht. Zum einen gilt dies für die quantitative Ebene (die Zahl der Gewerkschaftsangehörigen sinkt ebenso wie die der kirchlich organisierten Christen), zum anderen für die qualitative Ebene: Die Bindung der Verbliebenen an ihr Milieu ist weniger intensiv als früher. Das Sinken der Parteiidentifikation resultiert wesentlich aus der Zunahme gesellschaftlicher Individualisierung, die traditionelle lebensweltliche Bindungen zurückdrängt.

Zu den situativen Ursachen: Der prinzipiell nicht kritikwürdige „Drang der Volksparteien zur Mitte“ hat sich als wenig hilfreich erwiesen. „Er ließ ein Vakuum an den rechten und linken Rändern des Parteiensystems entstehen, in das kleinere Parteien erfolgreich hineinstoßen konnten. Die Volksparteien mussten sich insofern fragen, ob sie ihre Fangnetze nicht an den falschen Stellen ausgeworfen hatten.“<sup>27</sup> Durch die Vernachlässigung des eigenen Markenkerns wie durch Vertrauensverluste sind – das Allzuständigkeitsdenken der großen Parteien blieb mehr

Anspruch als Realität – vielfältige Repräsentationslücken entstanden.

Die Union hat es unter Angela Merkel mit einer partiell sozialdemokratisierten Partei vernachlässigt, die eigene Stammwählerschaft zu bedienen. Die Gründe für das Aufkommen der AfD sind vielfältiger Natur, doch es erklärt sich unter anderem auch mit der Aufgabe früherer Positionen durch die CDU/CSU. Der Regierungspartei SPD wiederum ist es nicht gelungen, aus den Erfolgen der Großen Koalitionen (2005–2009, 2013–2021), die wesentlich auch ihre Erfolge waren, Nutzen zu ziehen; diese werden ihr schlicht nicht zugerechnet. Schon zuvor redete sie ihr originäres Reformwerk, die sogenannten Hartz-Reformen von 2002, schlecht – und sie tut es bis heute. Kein Wunder also, dass die Partei permanent Stimmen an die Konkurrenz verliert. Jüngste Fehler der Union und der SPD haben die Publizistin Susanne Gaschke dazu veranlasst, von einem „Massenselbstmord der deutschen Volksparteien“<sup>28</sup> zu sprechen. Diese thanateische Formel des Abgrunds ist jedoch insofern problematisch, als sie zum einen überzogen sein dürfte und zum andern lediglich die hausgemachten Probleme anspricht, nicht die äußeren Zwänge.

## WIEDERKEHR DER VOLKSPARTEIEN?

Der Parteienforscher Oskar Niedermayer hat 2010 in einem programmatischen Beitrag von einer „Erosion der Volksparteien“<sup>29</sup> gesprochen. Aber ist der Niedergang unvermeidlich? Situative Faktoren lassen sich verändern, strukturelle kaum. Gerät eine Partei auf Bundesebene in die Opposition, kann eine Revitalisierung eintreten, weil Regierungskompromisse wegfallen. Angesichts der starken Wählerfluktuation sind Ausschläge nach oben möglich, sei es durch die Wahl eines geeigneten – charismatischen – Spitzenkandidaten, sei es durch parteiinterne Reformen.

Eine Verallgemeinerung verbietet sich ohnehin. Die Union (die CSU mehr als die CDU) steht deutlich besser da als die SPD, die es mit der Konkurrenz von zwei linken Parteien zu tun hat.

<sup>26</sup> Vgl. Koß (Anm. 15), insb. S. 175–183.

<sup>27</sup> Frank Decker, Parteiendemokratie im Wandel, in: ders./Viola Neu (Hrsg.), Handbuch der deutschen Parteien, Wiesbaden 2018<sup>3</sup>, S. 3–39, hier S. 6.

<sup>28</sup> Vgl. Susanne Gaschke, Massenselbstmord der deutschen Volksparteien, in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 26. 4. 2021, S. 19.

<sup>29</sup> Vgl. Niedermayer (Anm. 18).

Bündnis 90/Die Grünen setzt die Sozialdemokratie in soziokultureller Hinsicht unter Druck, Die Linke in sozioökonomischer. Ein Fehler der SPD: Sie hört zu sehr auf ihre „Basis“ und zu wenig auf ihre Anhänger- und potenzielle Wählerschaft.<sup>30</sup> Zwei Punkte verdienen dabei besondere Aufmerksamkeit:

1. Sollte die SPD die Charakteristika einer Volkspartei mehr und mehr verlieren, mag sich dies auch für die andere Volkspartei, die Union, negativ auswirken. Das muss nicht so sein, kann es aber. Denn erstens gelten die Faktoren, die zur fehlenden Bindekraft der einen Volkspartei beigetragen haben, ebenso für die andere; und zweitens bezieht die eine Partei ihre Legitimation vielfach aus der Existenz der anderen. Insofern ist aus Sicht der Union Freude über die dramatische Schwäche der SPD unangebracht.
2. Sollten die Grünen sich elektoral stabilisieren, könnten sie die SPD als Volkspartei ablösen. Doch dafür müssten sie ihre Programmatik öffnen, vermehrt Mitglieder gewinnen, das Image einer Ein-Themen-Partei stärker abstreifen, ihre gesellschaftlichen Netzwerke ausbauen sowie vor allem Wählerschichten gewinnen, die bislang nicht zu ihrer Klientel gehören, etwa Wähler vom „flachen Land“ und aus der Arbeiterschaft.

Mit Blick auf die Frage nach dem richtigen Verhalten der Volksparteien gegenüber Minderheitenpositionen innerhalb der eigenen Partei gibt es unterschiedliche Auffassungen. Stärkt deren Einbeziehen die Volksparteien – oder schwächt es sie weiter? Um dies an einem aktuellen Beispiel zu erläutern: Als der Konservative Hans-Georg Maaßen, ehemaliger Präsident des Verfassungsschutzes im Bund, seine Direktkandidatur in einem thüringischen Wahlkreis für den Bundestag ankündigte, gab es viele warnende Stimmen, die die CDU dadurch ins Abseits geraten sehen. Marc Felix Serrao, ein journalistischer Beobachter von außen, sah dies jedoch anders. Maaßen könne, so Serrao, „der alten Idee einer

nichtlinken deutschen Volkspartei nach 16 Jahren Merkel wieder Leben einhauchen“.<sup>31</sup> Eine Volkspartei wie die Union muss soziale, liberale, christliche und konservative Strömungen gleichermaßen einbinden, wenn sie denn Volkspartei bleiben will. Der Aufstieg der AfD ist nicht zuletzt mit der Vernachlässigung konservativer Positionen innerhalb der CDU/CSU erklärbar. Gleiches gilt für die SPD: Auch sie sollte stärker ihren Markenkern, der sie groß gemacht hat, in den Vordergrund rücken – das Streben nach sozialer Gerechtigkeit – und nicht etwa soziokulturelle Themen wie Gender-Sensibilität und Kosmopolitismus, mit denen ein großer Teil der potenziellen SPD-Wählerschaft wenig anzufangen weiß. Eine sozioökonomische Agenda könnte hingegen die Abwanderung eines Teils des eigenen Elektorats zur AfD verhindern.

Die Volksparteien haben lange erfolgreich die Interessen der Bürger aggregiert, Konflikte kanalisiert, zwischen der staatlichen und der gesellschaftlichen Ebene vermittelt, einen auf Kompromissen basierenden Interessenausgleich angestrebt und für die Stabilität des demokratischen Verfassungsstaates einen wichtigen Beitrag geleistet. Wer hier in Zukunft Erfolge zu verzeichnen versteht, fürwahr eine Herkulesaufgabe, kann die These widerlegen, der Niedergang der Volksparteien sei unumkehrbar.

## FAZIT UND AUSBLICK

Die Volksparteien verlieren wegen ihrer stark nachlassenden Integrationskraft kontinuierlich an Mitgliedern und an Stimmen. Das hat negative Konsequenzen für sie wie für das politische System. Allerdings verbietet sich die – angesichts der Last der Vergangenheit gerne gezogene – Parallele zur Weimarer Republik. Damals hatten die Parteien der „Weimarer Koalition“ (SPD, Zentrum, DDP) schon bei der ersten Reichstagswahl 1920 keine Mehrheit mehr. Und bei den beiden Reichstagswahlen 1932 erreichten NSDAP und KPD eine „negative Mehrheit“ – die zwei Antisystemparteien hatten also zusammen eine Mehrheit im Reichstag. Heute sind die Verhältnisse ganz andere als damals: Das gefestigte politische System ist ungeachtet der Folgen der Flüchtlingskrise keine Schönwetterdemokratie mehr; die bis-

**30** Nur so ist der Erfolg von Saskia Esken und Norbert Walter-Borjans bei der Wahl zum Parteivorsitz durch die Mitglieder zu erklären.

**31** Vgl. Marc Felix Serrao, Die angestaubte Idee einer nichtlinken Volkspartei, in: NZZ, 4.5.2021, S. 2.

herigen Volksparteien Union und SPD sind immer noch tiefer gesellschaftlich verankert als die damaligen „demokratischen Integrationsparteien“ Zentrum und SPD; die „absolutistischen Integrationsparteien“<sup>32</sup> NSDAP und KPD verfügten über ein weitaus aggressiveres Potenzial als die am Rand des demokratischen Spektrums angesiedelten Parteien AfD und Die Linke.<sup>33</sup>

Da Geschichte offen ist, sollte das apodiktische Diktum Peter Lösches vom „Ende der Volksparteien“<sup>34</sup> mit einem Fragezeichen versehen werden. Diesbezügliche Vorhersagen sind eine kühne Angelegenheit. 1962 hatte der Politikwissenschaftler Ekkehart Krippendorff das „Ende des Parteienstaates“<sup>35</sup> prognostiziert – und noch immer funktioniert er. Eingangs nahm dieser Beitrag auf Otto Kirchheimers Text über die „Allerweltparteien“ Bezug. Damals galt eine solche Entwicklung gleichsam als unvermeidlich und eine parlamentarische Opposition vielfach als Auslaufmodell.<sup>36</sup> Doch war dies eine Momentaufnahme, wie wir längst wissen. Kann dem Abgesang auf die Volksparteien nicht ebenso eine solche zugrunde liegen? Totgesagte leben länger. Und schließlich: Gibt es nicht mehrere Formen des Volksparteientypus? Während für 51 Prozent der Deutschen die Zeit der großen Volksparteien vorüber ist, sieht ein knappes Drittel dies anders.<sup>37</sup>

Wie der Blick auf andere europäische Länder nahelegt, ist Deutschland alles andere als ein Sonderfall. Bei der Wahl im März 2021 in den Niederlanden warteten die christdemokratische (CDA: 9,5 Prozent) und die sozialdemokratische Partei (PvdA: 5,7 Prozent) mit einstelligen Stimmergebnissen auf.

In Italien zerfiel die Democrazia Cristiana, die über Jahrzehnte das politische Leben maßgeblich gestaltete, Anfang der 1990er Jahre in eine Vielzahl kleiner Gruppierungen, bis sie vom politischen Erdboden verschwand. In Frankreich und Österreich ist es charismatischen Politikern im Jahr 2017 gelungen, an die Macht zu gelangen. Hatte Emmanuel Macron nach Verlassen seiner Partei eine neue Bewegung („En Marche“) gegründet und die Präsidentschaft gewonnen, funktionierte Sebastian Kurz „seine“ Österreichische Volkspartei erfolgreich zu einer „Liste Kurz“ um. Regierte er zunächst mit der FPÖ, ist er seit Beginn des Jahres 2020 Kanzler einer Koalition mit den Grünen. In beiden Fällen spielte die Persönlichkeit eine dominierende Rolle. Der medien-demokratische Einfluss kann den parteiendemokratischen überlagern. Macron und Kurz mögen Vorreiter einer Entwicklung sein, wie sie sich in weiteren Demokratien anbahnt. Die Gretchenfrage lautet: Haben Macron und Kurz die Volksparteien „aufgehoben“? Vielleicht trifft eine dialektisch-salomonische Antwort im dreifachen Sinne zu: Solche Politiker bewahren Volksparteien, bringen sie durch mehr Partizipation auf eine höhere Ebene und beseitigen sie im herkömmlichen Verständnis.

**32** So Sigmund Neumann, *Die deutschen Parteien. Wesen und Wandel nach dem Krieg*, Berlin 1932. Das Buch wurde später neu aufgelegt unter dem Titel *Die Parteien der Weimarer Republik*, Stuttgart 1965.

**33** Vgl. Andreas Wirsching/Berthold Kohler/Ulrich Wilhelm (Hrsg.), *Weimarer Verhältnisse? Historische Lektionen für unsere Demokratie*, Ditzingen 2017.

**34** Vgl. Peter Lösche, *Ende der Volksparteien*, in: APuZ 51/2009, S. 6–12.

**35** Vgl. Ekkehart Krippendorff, *Das Ende des Parteienstaates?*, in: *Der Monat* 1/1962, S. 64–70.

**36** Vgl. Otto Kirchheimer, *Wandlungen der politischen Opposition* (1957); ders., *Deutschland oder Der Verfall der Opposition* (1967), beide in: Hubertus Buchstein/Moritz Langfeldt (Hrsg.), *Otto Kirchheimer – Gesammelte Schriften. Band 5: Politische Systeme im Nachkriegseuropa*, Baden-Baden 2020, S. 361–395, S. 655–683.

**37** Vgl. Renate Köcher, *Volksparteien in der Abwärtsspirale*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21.3.2018, S. 8.

## ECKHARD JESSE

hatte von 1993 bis 2014 einen Lehrstuhl am Institut für Politikwissenschaft an der TU Chemnitz inne. Er ist ehemaliger Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft (2007–2009) sowie Gründer (1989) und Mitherausgeber des Jahrbuchs *Extremismus & Demokratie*.

eckhard.jesse@phil.tu-chemnitz.de

# DEMOKRATISCHE INNOVATION DURCH BÜRGERRÄTE

*Lukas Kübler · Claus Leggewie · Patrizia Nanz*

Krisendiagnosen zum Zustand der Demokratie sind in der jüngeren Vergangenheit allgegenwärtig. Die Rede ist etwa von einer akuten Repräsentationskrise und dass das Verhältnis von Regierenden und Regierten – verstärkt noch durch die Pandemiekrise – umkippe in Misstrauen und Verdross. Volksparteien verlieren Mitglieder und Stammwähler, soziale Milieus „ganz oben“ und „ganz unten“ nehmen nicht mehr an Wahlen teil. Die politische Beteiligung verlegt sich auf die Straße, das politische Klima polarisiert sich, viele haben sich desillusioniert vom politischen Betrieb abgewandt und kommentieren ihn zynisch. Populisten adressieren „das Volk“ als ihre Basis und richten es gegen das „Establishment“ aus – gegen die Parteien, das Parlament, die Regierung, auch die Medien und selbst gegen Gerichte. Völkisch-autoritäre Nationalisten stellen „das Volk“ über das bestehende Recht und zerstören, wo sie an der Macht sind, die Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative. Diese Trends summieren sich weltweit zu demokratischen Regressions- und Krisentendenzen.<sup>01</sup>

So weit, so bekannt. Darlegungen zum „Sterben der Demokratie“ füllen ganze Bibliotheken. Man weiß, was schiefgelaufen ist und weiterhin schief läuft, wie Autoritäre und Autokraten gegen die liberale Demokratie als Herrschafts- und Lebensform vorgehen. Indes: Was kann man diesem Trend entgegensetzen? Was kann die Entdemokratisierung bremsen, was die seit kurz nach der Jahrtausendwende zu beobachtende Entwicklung umkehren? Schon immer war Demokratie instabil und gefährdet – immer standen dem jedoch auch gegenläufige Tendenzen einer „Demokratisierung der Demokratie“ entgegen. Mehr soziale Gruppen wurden wahlberechtigt, das Wahlalter gesenkt, hierarchische soziale Systeme mussten sich Forderungen nach sozialer Gleichheit und Mitwirkung öffnen. Welche Ideen gibt es heute, um Demokratie zu vertiefen?

## NOTWENDIGE INNOVATIONEN

Die gute Nachricht ist: Dem verbreiteten Verdross über etablierte politische Prozeduren korrespondiert eine Lust auf Beteiligung – weniger bei den „Verdrossenen“ selbst, die nur hier und da auf der Straße Druck ablassen, als bei den politisch ohnehin Interessierten, denen die Abgabe ihrer Wählerstimme alle vier Jahre zu wenig ist, die Mitgliedschaft in einer Partei, einem Verein oder einer Initiative jedoch zu mühsam beziehungsweise zu altmodisch erscheint. Der Zulauf etwa zu sozialen Bewegungen, zu Nichtregierungsorganisationen, zum Freiwilligenengagement oder zum sozial-ökologischen Unternehmertum ist so zu erklären. Aber auch diese Partizipationsformen leiden oft unter einem Mangel an Strukturen für kontinuierliche und nachhaltige Mitwirkung, die der Demokratie neuen Schwung geben könnten. Einen Ersatz scheinen die sozialen Medien zu bieten, die jedoch oft eher zum Eintauchen in Echokammern und zum „Dampfablassen“ dienen und sich weniger, wie von manchen erhofft, zu einer Plattform für *e-democracy* gemauert haben.

Damit kommen wir zum Punkt: Sowohl der parlamentarischen als auch der in sozialen Medien geführten Debatte mangelt es oft an einer gründlichen Erörterung von Entscheidungsalternativen. Die politisch-mediale Debatte ist meist personalisierend und präsentistisch, demoskopiegetrieben und zukunftsblind. Das hat vor allem in ökologischen Fragen zu einem kolossalen Versagen speziell der Berufspolitik geführt, das Protestbewegungen wie Fridays For Future und Extinction Rebellion vor Augen geführt haben.<sup>02</sup> Gerade aufgrund der Komplexität des Themas wäre es hilfreich, eine gute Portion Bürgerverstand und „Common Sense“ von Menschen aller Altersstufen, Herkunftsregionen und politischen Orientierungen miteinzubeziehnen, die sich dem Gemeinwohl verpflichtet fühlen und auf kooperative Lösungen setzen. Dass

dies möglich ist, lässt sich nur beweisen, wenn man einschlägige politische Experimente und Innovationen auf seriöse Weise in die Wege leitet, gründlich auswertet und zielführend in den politischen Entscheidungsprozess einbringt.

Dass in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten immer mehr direkte Bürgerbeteiligung gefordert und gewährt wurde, ist die Folge einer bereits länger währenden „partizipativen Revolution“ – und des mit ihr seit dem Wertewandel in den 1960er Jahren weltweit einhergehenden Anspruchs, Berufspolitik nicht als einzig legitimen Ausdruck des Politischen zu begreifen und hinzunehmen, sondern Agenden, die im politischen Alltagsbetrieb unterrepräsentiert sind, mit „unkonventioneller Beteiligung“ aufzugreifen: vom Straßenprotest über soziale Bewegungen, die Gründung von Bürgerinitiativen, Petitionen und Volksinitiativen bis hin zu zivilem Ungehorsam.

Komplementär zu diesem maßgeblich „von unten“ angetriebenen Spektrum unkonventioneller Beteiligungsformen entstand global aber auch eine heterogene Strömung von Akademiker\*innen und anderen professionellen – häufig sogar staatlichen oder administrativen – Akteuren, die versuchten, die partizipative Revolution in konstruktive, stärker formalisierte Experimente zu überführen.<sup>03</sup> Diese Ansätze sehen die Erneuerung der Demokratie wesentlich als ein Problem des „institutionellen Designs“ an und zielen daher auf die Entwicklung von „demokratischen Innovationen“ beziehungsweise „demokratischen Experimenten“.

**01** Zur globalen Entwicklung vgl. Adam Przeworski, *Crises of Democracy*, Cambridge 2019; in langfristiger Perspektive David Runciman, *The Confidence Trap. A History of Democracy in Crisis from World War I to the Present*, Princeton 2013; zur Krise des deutschen parlamentarischen Regierungssystems vgl. Florian Meinel, *Vertrauensfrage. Zur Krise des heutigen Parlamentarismus*, München 2019; zum Aufschwung populistischer Bewegungen und Parteien vgl. u. a. Pierre Rosanvallon, *Das Jahrhundert des Populismus. Geschichte, Theorie, Kritik*, Hamburg 2020.

**02** Vgl. Graham Smith, *Can Democracy Safeguard the Future?*, Cambridge 2021, Kap. 1; zum Beispiel des Klimawandels vgl. Claus Leggewie, *Nicht die beste der Welten. Von der Corona-Krise zum Klima-Kollaps: Wie lernfähig ist die Weltgesellschaft?*, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), *Corona. Pandemie und Krise*, Bonn 2021, S. 175–185.

**03** Vgl. für einen systematischen Überblick Patrizia Nanz/Miriam Fritsche, *Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*, Bonn 2012 (2. Aufl. i. E. 2021); zum Einfluss staatlicher Akteure vgl. Mark E. Warren, *Governance-driven Democratization*, in: *Critical Policy Studies* 3/2009, S. 3–13.

## BÜRGERRÄTE IM FELD DEMOKRATISCHER INNOVATIONEN

Die Idee eines demokratischen Experimentalismus ist nicht neu. In gewissem Sinn entstand bereits die athenische Demokratie aus einer Folge unterschiedlicher Experimente.<sup>04</sup> Ein explizites Programm eines „demokratischen Experimentalismus“ formulierte im 20. Jahrhundert der US-amerikanische Sozialphilosoph John Dewey. Schwächen und Dysfunktionen demokratischer Regierungsformen ließen sich, so Dewey, angesichts sich verändernder gesellschaftlicher Rahmenbedingungen im Normalfall nicht durch „Mehr vom Gleichen“ beheben, sondern müssten auf eine Vertiefung demokratischer Partizipation und Teilhabe abzielen.<sup>05</sup> Dieser Geist hat die oben skizzierten Bewegungen der „partizipativen Revolution“ seit rund zehn Jahren in einer Diskussion über „demokratische Innovationen“ zusammengeführt.<sup>06</sup> Die Rede von „demokratischen Innovationen“ schließt an einen Diskurs über „soziale Innovationen“ an.<sup>07</sup> Ähnlich wie bei einem erfolgreichen technischen Prototypen könne sozialer Wandel nicht als übergreifende politische Reform, sondern als schrittweise („melioristische“) Verbesserung konzipiert werden: Zunächst testet man neuartige – eben „innovative“ – Instrumente für die Gestaltung sozialer Prozesse in einem zeitlich, thematisch und gegebenenfalls auch räumlich eng abgegrenzten Rahmen. Sofern sie sich als erfolgreich erwiesen haben, können sie per Nachahmung und Adaption auf andere Kontexte übertragen werden und so kumulativ die Problemlösungsfähigkeit der Gesellschaft verbessern, ohne eine große „Makro-Reform“ anzustoßen. Als „demokratisch“ lassen sich soziale Innovationen dann charakterisieren, wenn sie die Rolle von Bürger\*innen in öffentlichen und politischen Meinungs- und Willensbildungsprozessen aufwerten und neue Gelegen-

**04** Vgl. Mogens Herman Hansen, *Die Athenische Demokratie im Zeitalter des Demosthenes. Struktur, Prinzipien und Selbstverständnis*, Berlin 1995.

**05** Vgl. John Dewey, *The Public and Its Problems*, Athens 1954 [1927], S. 144.

**06** Vgl. Stephen Elstub/Oliver Escobar, *Defining and Typologising Democratic Innovations*, in: *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, Cheltenham 2019, S. 11–31.

**07** Vgl. Geoff Mulgan, *Social Innovation. How Societies Find the Power*, Bristol 2019, Kap. 1.



heiten für politische Teilhabe, Deliberation und Einfluss eröffnen.<sup>08</sup>

So verstanden ist das Feld demokratischer Innovationen sehr plural und divers, schon allein deshalb, weil sich einzelne Ansätze durch Adaption und Interpretation beständig verändern. Dennoch lassen sie sich grob in vier Kategorien einteilen: erstens direktdemokratische Ansätze, zweitens kommunale Mitbestimmungsformate, drittens zufallsbasierte „Mikro-Öffentlichkeiten“ (*mini-publics*) und viertens digitale Beteiligungsinstrumente.<sup>09</sup>

1. Am bekanntesten sind direktdemokratische Vorstellungen, nach denen politische Entscheidungen von den Bürger\*innen direkt (das heißt: mit bindender Wirkung) getroffen werden sollen, zum Beispiel per Referendum über eine aus der politischen Arena vorgeschlagene Maßnahme oder gar in Form einer Abstimmung über eine Volksinitiative. Allerdings weisen solche direktdemokratischen Verfahren diverse Schwierigkeiten auf, wie etwa das Beispiel des Brexits zeigt: Sie werden häufig von politischen Eliten für ihre eigenen Zwecke instrumentalisiert und können aufgrund ihrer dichotomen „Ablehnung/Zustimmung“-Struktur die politische Polarisierung befördern. Außerdem müssen Bürger\*innen in ihnen komplexe Entscheidungen treffen, deren umfassende und langfristige Folgen für sie schwer zu beurteilen sind. Entsprechend haben sie sich bis auf wenige Ausnahmen (beispielsweise in der Schweiz oder einzelnen Bundesstaaten der USA) nur mit Einschränkungen durchgesetzt (in Deutschland etwa nur auf Länderebene). Insgesamt gibt es Anzeichen dafür, dass direktdemokratische Ansätze eher an Bedeutung verlieren.<sup>10</sup> So hat die Partei Bündnis 90/Die Grünen vergangenes Jahr die Forderung nach direktdemokratischer Beteiligung nach 40 Jahren aus ihrem Grundsatzprogramm gestrichen und sich stattdessen für Bürgerräte als Partizipati-

onsform ausgesprochen. In den USA gibt es Bestrebungen, in den vergangenen Jahrzehnten eingeführte direktdemokratische Elemente auf Ebene der Bundesstaaten durch Bürgerräte zu ergänzen (siehe hierzu die Ausführungen weiter unten), um den polarisierenden Wirkungen von Referenden entgegenzuwirken. Ein Beispiel hierfür ist der „Oregon Citizens’ Initiative Review“, bei dem Volksinitiativen im Bundesstaat Oregon einer Überprüfung durch ein Gremium zufällig ausgewählter Bürger\*innen unterzogen werden, um zur Vorbereitung eines Referendums ausgewogene Entscheidungsgrundlagen für die Bevölkerung zu erstellen.<sup>11</sup>

2. Schon immer war die kommunale Ebene ein wesentlicher Ort partizipatorischer demokratischer Experimente. Bereits in ihrer Entstehung in der Antike war die Demokratie bekanntlich als Regierungsform kleiner Stadtstaaten angelegt. Und auch die Wiederkehr von Republikanismus und Demokratie in der Moderne nahm wesentlich von Stadtrepubliken wie Genf oder den *town hall meetings* im nordamerikanischen New England ihren Ausgang.<sup>12</sup> Befördert durch starke Bürgermeisterinnen und Bürgermeister ist in jüngerer Vergangenheit wieder ein Trend zur Kommunalisierung von Politik zu beobachten: Veränderungsprozesse *bottom-up* als Grundlage eines neuen demokratischen Selbstverständnisses. Weltweit bilden sich lokale Allianzen, um unter Beteiligung von Bürger\*innen ihre Zukunft vor Ort zu gestalten – gerade auch in Gemeinden mit schlechter Infrastruktur und fehlenden Arbeitsplätzen.<sup>13</sup> Ein Modell, das sich in den letzten Jahrzehnten global weit verbreitet hat, ist das sogenannte *participatory budgeting*. Ursprünglich wurde es Ende der

**08** Vgl. Elstub/Escobar (Anm. 6); Graham Smith, *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge 2009, S. 1–29.

**09** Diese Typologie stammt von Smith (Anm. 8), Kap. 2–5.

**10** Vgl. Frank Decker, Bürgerräte – Abhilfe gegen die Repräsentationskrise oder demokratiepolitisches Feigenblatt?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1/2021, S. 125–140.

**11** Vgl. John Gastil/Katherine R. Knobloch, *Hope for Democracy. How Citizens Can Bring Reason Back Into Politics*, Oxford 2020. Vgl. die Überlegungen zur Verknüpfung von sogenannten *deliberative polls* mit Volksinitiativen u. a. in Kalifornien bei James Fishkin, *When the People Are Thinking*, Oxford 2018, S. 79–91, S. 163–172.

**12** Vgl. Alexis de Tocqueville, *Über die Demokratie in Amerika*, München 1984<sup>2</sup> [1835], S. 69ff.

**13** Vgl. Charles Taylor/Patrizia Nanz/Madeleine Beaubien Taylor, *Das ist unsere Stadt. Wie Bürger:innen die Demokratie erneuern*, Hamburg 2021.

1980er Jahre in Porto Alegre (Brasilien) entwickelt und institutionalisiert. Die Bestimmung über die Ausgaben von wesentlichen Teilen des kommunalen Haushalts wird dabei an offene Bürgerversammlungen übertragen, die in mehreren Runden über förderungswürdige Projekte befinden.

3. Die grundlegende Idee hinter „Mikro-Öffentlichkeiten“ (*mini-publics*) ist, politisch kontroverse Fragen und Probleme in (relativ) kleinen, losbasierten Bürgerräten beziehungsweise -versammlungen zu beraten. Es wird durch das Losverfahren eine nach bestimmten Kategorien (etwa Alter, Geschlecht, Bildung und Einkommen) für die Bevölkerung repräsentative Kleingruppe von 25 bis 500 Bürger\*innen ermittelt. Diese verständigt sich dann unter für den kommunikativen Austausch möglichst vorteilhaften Bedingungen (insbesondere einer inklusiven und lösungsorientierten Moderation) stellvertretend für die Gesamtheit der Bürger\*innen über ein politisches Problem. Weil sie auf Beratung und Verständigung – das heißt: gelingende Deliberation – zugeschnitten sind, sind Bürgerräte vor allem in der neueren deliberativen Demokratietheorie von zentraler Bedeutung.<sup>14</sup> Die Funktion solcher Bürgerräte ist maßgeblich konsultatorisch, das heißt, sie sollen die politischen Entscheidungsträger\*innen beraten und damit das repräsentativ-demokratische System um partizipative und deliberative Elemente ergänzen, es aber keineswegs ersetzen.<sup>15</sup> Dabei können Bürgerräte auf ganz unterschiedlichen Ebenen stattfinden: Im österreichischen Bundesland Vorarlberg etwa wurden Bürgerräte maßgeblich

auf kommunaler und regionaler Ebene eingesetzt, während sie in Irland auf nationaler Ebene zur Beratung über Verfassungsfragen eingerichtet wurden.<sup>16</sup>

4. Im Bereich digitaler Beteiligungsinstrumente hat sich zunächst mit der Entstehung des Internets und den dadurch ermöglichten digitalen Öffentlichkeiten und sozialen Plattformen viel Hoffnung für eine Vitalisierung der demokratischen Öffentlichkeit verknüpft. Diese Hoffnung wurde angesichts der durch das Internet ausgelösten Krise des Journalismus, der Fragmentierung und Polarisierung von Diskursen auf sozialen Plattformen sowie der Verbreitung von Online-Mobbing und *hate speech* enttäuscht.<sup>17</sup> In diesem Zuge sind auch die Erwartungen an demokratische Innovationen der Online-Beteiligung wie „Liquid Democracy“ (unter anderem im Zusammenhang mit dem temporären Erfolg der Piratenpartei in einzelnen europäischen Ländern) oder auch der Etablierung von elektronischen Teilnehmungsplattformen wie „Consul“ nüchterner geworden. Bemerkenswert ist, dass solche Instrumente bislang wenig bis gar nicht vom jüngsten Digitalisierungsschub während der Covid-19-Pandemie profitieren konnten, während etwa Bürgerräte und verwandte Teilnehmungsformate durch die virtuelle Durchführung als Videokonferenz einen starken Schub erlebt haben.<sup>18</sup> Gleichwohl ist durch die technologische Entwicklung mittelfristig mit stärkeren Veränderungen und Transformationen zu rechnen, in denen sich einzelne Innovationen womöglich zu integrierten Konzepten wie „Open Democracy“ verbinden.<sup>19</sup>

<sup>14</sup> Vgl. Maija Setälä/Graham Smith, *Mini-Publics and Deliberative Democracy*, in: André Bächtiger et al. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford 2018, S. 300–314. Kritisch hierzu Cristina Lafont, *Democracy Without Shortcuts. A Participatory Conception of Deliberative Democracy*, Oxford 2020.

<sup>15</sup> Vgl. Patrizia Nanz/Claus Leggewie, *Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung*, Berlin 2018. Das grenzt Bürgerräte entscheidend gegenüber alternativen demokratischen Innovationen ab, die für losbasierte Gremien eigene legislative Kompetenzen vorsehen, beispielsweise in Form eines Zwei-Kammer-Systems aus losbasierten und gewählten Gremien. Siehe hierfür John Gastil/Erik O. Wright, *Legislature by Lot: Envisioning Sortition Within a Bicameral System*, in: dies. (Hrsg.), *Legislature by Lot. Transformative Designs for Deliberative Governance*, London 2019, S. 3–38.

Werden diese unterschiedlichen Arten demokratischer Innovationen einen Beitrag dazu leisten

<sup>16</sup> Vgl. David M. Farrell/Jane Suiter, *Reimagining Democracy. Lessons in Deliberative Democracy from the Irish Front Line*, Ithaca u.a. 2019.

<sup>17</sup> Vgl. Joshua Cohen/Archon Fung, *Democracy and the Digital Public Sphere*, in: Lucy Bernholz/Hélène Landemore/Rob Reich (Hrsg.), *Digital Technology and Democratic Theory*, Chicago 2021, S. 23–61.

<sup>18</sup> Vgl. Claudia Chwalisz, *The Pandemic Has Pushed Citizen Panels Online*, in: *Nature* 7842/2021, S. 171.

<sup>19</sup> Vgl. Hélène Landemore, *Open Democracy. Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*, Princeton 2020.

Abbildung: Typen konsultativer und deliberativer Verfahren

|                      | Initiative       | Thematik             | Dauer             | Teilnehmer (Auswahl) |
|----------------------|------------------|----------------------|-------------------|----------------------|
| Town Meeting         | Kommunen         | Stadtentwicklung     | Einmalig 1 Tag    | Bis 5.000 (Auswahl)  |
| Planungszelle        | Kommunen/Vereine | Stadtentwicklung     | 4 Tage kompakt    | 100 (à 25) (Zufall)  |
| Bürgerpanel          | Kommunen/Akteure | Kommunalpolitik      | 3–4 Mal pro Jahr  | Bis 2.500 (Auswahl)  |
| Kommunaler Bürgerrat | Kommunen         | Kommunalplanung      | 2 Tage, repetitiv | 8–12 (Zufall)        |
| Deliberative Polling | Diverse          | Diverse              | repetitiv         | 300–500 (Zufall)     |
| Konsensus-Konferenz  | Behörden         | Technologiebewertung | 3 Konferenzen     | 10–30 (Zufall)       |
| Szenario-Workshop    | Diverse          | Infrastrukturplan    | 1 Mal 1–3 Tage    | 25–30 (Auswahl)      |
| Zukunftskonferenz    | Diverse          | Zukunftsgestaltung   | 2–3 Tage          | Bis 200 (Auswahl)    |

Quelle: Eigene Darstellung.

können, den eingangs skizzierten Krisen- und Regressionsphänomenen zu begegnen? Demokratische Innovationen können politische Prozesse inklusiver machen, die Einflussmöglichkeiten der Bürger\*innen auf deren Ergebnisse stärken und die Qualität beziehungsweise Transparenz politischer Entscheidungen verbessern.<sup>20</sup> Indem sie soziales Lernen und politische Bildung stärken, leisten sie einen wesentlichen Beitrag zur Weiterentwicklung der Verfahren und der politischen Kultur parlamentarischer Demokratien.<sup>21</sup> Ob sie das aber tatsächlich erreichen, hängt stets davon ab, ob ihr Design auf die jeweiligen Kontexte und Ziele zugeschnitten ist. Nach unserer Überzeugung kommt insbesondere deliberativen Mini-Öffentlichkeiten eine entscheidende Rolle in der Weiterentwicklung der repräsentativen Demokratie zu. Tatsächlich haben sie in den vergangenen Jahren auch entscheidend an Einfluss gewonnen, weshalb wir im Folgenden die neueren Entwicklungen auf dem Gebiet der Bürgerräte beleuchten wollen.

## IDEE UND UMSETZUNG

Die oben skizzierten deliberativen Grundprinzipien von Bürgerräten beziehungsweise Bürgerversammlungen finden sich in ganz verschiedenen Beteiligungsformaten wieder, die auf unterschiedliche Kontexte und Probleme ausgerichtet sind (siehe *Abbildung*). Sie unterscheiden sich nach der Zahl und dem Auswahlmodus der Teilnehmer\*innen, Dauer und Institutionalisierung des Partizipationsprozesses, nach der zu verhandelnden

Thematik sowie in der Frage, ob die Initiierung durch die Verwaltung, Vereine oder unorganisierte Bürger\*innen erfolgt. Gemeinsam ist ihnen jedoch die Grundannahme, dass komplizierte und strittige Agenden am besten in einem offenen und fairen Meinungs-austausch bearbeitet werden können, an dessen Ende ein möglichst von allen oder zumindest der Mehrheit getragener Konsens steht.

Welchen Beitrag können nun speziell Bürgerräte zur Überwindung von Krisen- und Regressions-tendenzen der parlamentarischen Demokratie leisten? Zunächst institutionalisieren sie einen kooperativen Politikstil, der auf einen bei Hannah Arendt exemplarisch entfaltenen Machtbegriff zurückgeht: „Macht entspringt der menschlichen Fähigkeit, nicht nur zu handeln oder etwas zu tun, sondern sich mit anderen zusammenzuschließen und im Einvernehmen mit ihnen zu handeln.“<sup>22</sup> Anders als bei Max Weber geht es nicht um die „Instrumentalisierung eines fremden Willens für eigene Zwecke, sondern die Formierung eines gemeinsamen Willens in einer auf Verständigung gerichteten Kommunikation“. So hat Jürgen Habermas schon vor Jahrzehnten die deliberative Form der Demokratie begründet: „Die Verständigung derer, die sich beraten, um gemeinschaftlich zu handeln (...) bedeutet Macht, soweit sie auf Überzeugung, und damit auf jenem eigentümlich zwanglosen Zwang beruht, mit dem sich Einsichten durchsetzen.“<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Hannah Arendt, *Macht und Gewalt*, München 1970, S. 45.

<sup>23</sup> Jürgen Habermas, *Hannah Arendts Begriff der Macht*, in: *Merkur* 341/1976, S. 946–960, hier S. 947. Vgl. auch ders., *Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Demokratie*, in: Herfried Münkler (Hrsg.), *Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie*, München-Zürich 1992, S. 11–24.

<sup>20</sup> Vgl. Smith (Anm. 8), Kap. 1.

<sup>21</sup> Vgl. Nanz/Leggewie (Anm. 15), S. 31 f., S. 41 f.

Wichtig ist dabei vor allem der Dialog. Kooperation und Dialogfähigkeit setzen wiederum Empathie voraus. Verstanden als Achtsamkeit und Empfänglichkeit für andere Menschen, geht Empathie über eine rein kognitiv-argumentative Ebene hinaus, die in der politischen Theorie lange präferiert wurde. Die an der Harvard-Universität „demokratische Werte“ lehrende Jane Mansbridge vertritt hingegen eine alltagsweltliche, pragmatische Perspektive, nach der der demokratische Weg zum Gemeinwohl über Kooperation und Empathie führt: „Empathie kann dazu führen, dass wir das Wohl eines Anderen zu unserem eigenen machen. Individuelle Interessen überlappen nicht nur; getrennte Individuen verschmelzen gewissermaßen zu einem.“<sup>24</sup>

In diesem Sinne schaffen Bürgerräte im Betrieb parlamentarischer Demokratien, der wesentlich durch gegensätzliche, kurzfristig orientierte Interessen und fragmentierte Zuständigkeiten geprägt ist, Inseln gemeinwohlorientierter Kooperation und Empathie. In diesem geschützten Raum lassen sich konstruktive und langfristig orientierte Lösungen für gravierende politische Probleme erarbeiten, die schließlich von politischen Entscheidungsträger\*innen aufgegriffen werden können. Dementsprechend informieren sie Politik und Verwaltung über reflektierte Einstellungen und Werte der Bürger\*innen, die durch übliche Meinungsabfragen nicht zu ermitteln sind. Damit tragen Bürgerräte zur Steigerung der Legitimation politischer Entscheidungen bei und können komplexe politische oder soziale Probleme so aufbereiten, dass sie der Willensbildung in Parteien und der allgemeinen politischen Öffentlichkeit Orientierung geben. Nicht zuletzt sind Bürgerräte somit Orte des gegenseitigen Lernens, an denen Normen und Standards für die politische Auseinandersetzung ausgebildet werden.<sup>25</sup>

Dass Politik und Verwaltung von diesen Vorteilen, die Bürgerräte zu bieten haben, zunehmend Gebrauch machen, zeigt sich an der Zahl

praktisch durchgeführter Bürgerräte, die in den vergangenen zehn Jahren sprunghaft gewachsen ist.<sup>26</sup>

Kein Zufall ist dabei insbesondere die seit 2019 zu beobachtende Ausbreitung von Bürgerräten, die sich mit dem Problem der Klimapolitik beschäftigen.<sup>27</sup> Das prominenteste Beispiel für solche Klimaräte ist die *Convention Citoyenne pour le Climat* (CCC) in Frankreich, die Staatspräsident Emmanuel Macron 2019 in Reaktion auf die Proteste der „Gelbwesten“ einberufen hat und für die per Zufall 150 Bürger\*innen ausgewählt wurden, um über die Frage zu beraten, wie Treibhausgasemissionen auf sozial gerechte Weise reduziert werden können. Auch das House of Commons des Vereinigten Königreichs hat Ende 2019 bis Anfang 2020 eine *Climate Assembly* mit 108 Bürger\*innen durchgeführt, und in Berlin wurde im Mai 2021 durch einen Beschluss des Abgeordnetenhauses ein Klimarat auf den Weg gebracht, der auf die erfolgreiche Volksinitiative „Klimaneustart“ zurückgeht. Auch auf nationaler Ebene tagt derzeit ein Klimarat unter der Schirmherrschaft des ehemaligen Bundespräsidenten Horst Köhler, der jedoch nicht mit einem institutionellen Mandat ausgestattet ist.

Das französische Beispiel kann dabei die Potenziale des Einsatzes von Bürgerräten für die Bearbeitung von konfliktträchtigen Zukunftsthemen wie auch die Gefahren, die aus einer überhasteten und unverbindlichen Verwendung dieses Instruments erwachsen, illustrieren.<sup>28</sup> Einerseits zeigte sich, dass die 149 Maßnahmenvorschläge, die vom CCC – fast alle einstimmig oder mit starken Mehrheiten – erarbeitet wurden, ausgesprochen ambitioniert waren und die ursprünglichen Pläne der Regierung Macron bei Weitem überstiegen. Das belegt, dass in der Bevölkerung eine Bereitschaft zur radikalen Transformation vorhanden ist, die Parteipolitiker mit ihrem Fokus auf Gruppeninteressen zuvor für unmöglich gehalten haben. Auch wurden die Ver-

**24** Jane Mansbridge, *Beyond Adversary Democracy*, Chicago-London 1983, S. 27. Dieser Ansatz wird auch durch neuere bahnbrechende Studien zum „homo cooperativus“ unterstützt. Vgl. Michael Tomasello, *Warum wir kooperieren*, Berlin 2010; Martin A. Nowak/Roger Highfield, *Kooperative Intelligenz. Das Erfolgsgeheimnis der Evolution*, München 2013.

**25** Vgl. Simon Niemeyer/Julia Jennstål, *Scaling Up Deliberative Effects. Applying Lessons of Mini-Publics*, in: Bächtiger et al. (Anm. 14), S. 329–347.

**26** Die OECD ordnet Bürgerräte einer übergreifenden „deliberativen Welle“ zu. Vgl. OECD, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave*, Paris 2020. Eine laufend aktualisierte Liste von Bürgerräten bietet die Website [www.buergerrat.de/aktuelles/buergerrate-weltweit](http://www.buergerrat.de/aktuelles/buergerrate-weltweit). Prominente Beispiele in Deutschland sind, neben den im Text genannten, der Bürgerrat „Deutschlands Rolle in der Welt“ und der Bürgerrat „Bildung und Lernen“.

**27** Vgl. Lukas Kübler/Nicolina Kirby/Patrizia Nanz, *Alle Macht den Klimaräten? Demokratische Experimente für eine progressive Klimapolitik*, in: *Mittelweg* 36 6/2020, S. 101–122.

**28** Für eine detaillierte Analyse vgl. ebd., S. 116–122.

fahrensmerkmale der CCC – Zufallsauswahl und deliberative Qualität – in Medien und Öffentlichkeit überwiegend positiv gesehen und ihren Empfehlungen ein hohes Maß an Vertrauen und Sachverstand zugemessen. Allerdings wurde seit der Übergabe der Vorschläge im Sommer 2020 zunehmend deutlich, dass der französische Staatspräsident hinter seinem Versprechen, „alle“ Vorschläge umsetzen zu wollen, weit zurückbleiben wird. Die Enttäuschung über die Unaufrichtigkeit von Macrons „deliberativ-partizipativer Wende“ könnte den Zulauf zu populistischen (und rechtsnationalistischen) Strömungen weiter fördern.

## RICHTUNGSENTSCHEIDUNGEN

Die benannten Probleme drohen auch in anderen Fällen. Dass die Frage, wie die Entscheidungsträger\*innen im politischen System mit den Beratungsergebnissen von Bürgerräten umgehen sollen, nicht hinreichend verbindlich geregelt ist, birgt das eminente Risiko, Bürgerräte zum demokratischen „Feigenblatt“ verkommen zu lassen, das die Krise der parlamentarischen Demokratie nur kurzfristig überdeckt. Bestärkt wird dies dadurch, dass die Durchführung eines Bürgerrates häufig als Einzelmaßnahme begriffen und nicht in einen breiteren Rahmen der demokratischen Erneuerung eingebettet wird – und so gewissermaßen als Flicker fungiert, der notdürftig die Llöcher eines Systems schließen soll, das eigentlich an allen Nähten auseinanderreißt. Deshalb möchten wir abschließend an dieser Stelle an die bereits vor mehreren Jahren ausgearbeitete Idee der zu einer „Konsultative“ verknüpften „Zukunftsräte“ erinnern.<sup>29</sup> Beide Begriffe verweisen auf Dimensionen, die in der gegenwärtigen Konjunktur der Bürgerräte nicht adäquat eingelöst wurden. Sie erscheinen uns aber essenziell, wenn die Chan-

cen der gegenwärtigen Erneuerungsbewegungen nicht direkt wieder verspielt werden sollen. Vor allem ist ein Zukunftsrat ein *dauerhaft institutionalisierter* Bürgerrat. Anders als die heute verbreiteten Experimente (mit wenigen Ausnahmen) ist damit sein Verhältnis zu anderen (ebenfalls dauerhaften) Institutionen und Gremien des demokratischen Prozesses verbindlich, klar und langfristig geregelt. Gleiches gilt für die professionelle Unterstützung durch hauptamtliche Initiativteams, die als Moderatoren und Geschäftsstelle tätig sind. Schließlich befasst sich ein Zukunftsrat als dauerhaftes Gremium (selbst wenn die individuelle Mitgliedschaft auf zwei Jahre begrenzt ist) inhaltlich weniger mit Ad-hoc-Problemen als mit den zukunftssträchtigen Transformationen, die unsere politischen Gemeinschaften auf Jahre und Jahrzehnte beschäftigen werden. So baut die Vorstellung der Konsultative auf einem zwar inkrementell-melioristischen, aber dennoch systemischen Verständnis demokratischer Innovation auf: Zukunftsräte werden eine umfassende Kraft für die Erneuerung der Demokratie im Sinne einer „vierten Gewalt“ nur dann entfalten können, wenn sie keine Einzelfälle bleiben, sondern sich zu einem Netzwerk vieler unterschiedlicher Räte und kurzfristiger Beteiligungsformate auf den unterschiedlichen Ebenen des politischen Systems verknüpfen. Zu einem solchen systemischen Verständnis demokratischer Innovation gehört, dass Institutionen, die das Umfeld der Konsultative bilden – Verwaltung, legislative und exekutive Gremien – ebenfalls lernen müssen, mit der Veränderung der politischen Architektur umzugehen.<sup>30</sup>

### LUKAS KÜBLER

ist Politikwissenschaftler und Referent im Arbeitsstab der Vizepräsidentin des Bundesamts für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE).  
lukas.kuebler@bfe.bund.de

### CLAUS LEGGEWIE

ist Professor für Politikwissenschaft sowie Senior-Professor am Zentrum für Medien und Interaktivität (ZMI) der Justus-Liebig-Universität Gießen.  
claus.leggewie@zmi.uni-giessen.de

### PATRIZIA NANZ

ist Vizepräsidentin des Bundesamts für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) und Ko-Direktorin des Deutsch-Französischen Zukunftswerks.  
patrizia.nanz@bfe.bund.de

<sup>29</sup> Vgl. Nanz/Leggewie (Anm. 15).

<sup>30</sup> Ein Lehrbeispiel ist die Gestaltung des geplanten „Hauses der Demokratie“ in beziehungsweise an der Paulskirche in Frankfurt am Main. Beschränkt man sich dort auf eine eher museal-antiquarische Aufbereitung der deutschen Demokratiegeschichte, oder wagt man ein demokratiepolitisches Experiment mit der Installierung eines Nationalen Zukunftsrates? Vgl. hierzu Patrizia Nanz/Claus Leggewie, Ein Haus der Demokratie in Frankfurt am Main, 1. 12. 2020, [www.fr.de/kultur/gesellschaft/ein-haus-der-demokratie-in-frankfurt-am-main-90117685.html](http://www.fr.de/kultur/gesellschaft/ein-haus-der-demokratie-in-frankfurt-am-main-90117685.html). Die Frage stellt sich auch bei der Verwendung von Mitteln der Demokratieförderung: Werden sie nur für die Abwehr antidemokratischer Bewegungen eingesetzt oder auch für die Erprobung demokratischer Innovationen?

# Zum Weiterlesen.



2020  
Bestell-Nr. 10519



2020  
Bestell-Nr. 10418



2018  
Bestell-Nr. 10188



Herausgegeben von der  
Bundeszentrale für politische Bildung  
Adenauerallee 86, 53113 Bonn

Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 18. Juni 2021

#### REDAKTION

Anne-Sophie Friedel  
Julia Günther  
Sascha Kneip (verantwortlich für diese Ausgabe)  
Johannes Piepenbrink  
Christoph Rasemann (Volontär)  
Anne Seibring  
Robin Siebert (Volontär)  
apuz@bpb.de  
www.bpb.de/apuz  
twitter.com/APuZ\_bpb

Newsletter abonnieren: [www.bpb.de/apuz-aktuell](http://www.bpb.de/apuz-aktuell)  
Einzelausgaben bestellen: [www.bpb.de/shop/apuz](http://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 & Co. KG,  
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.  
FAZIT Communication GmbH  
c/o InTime Media Services GmbH  
fazit-com@intime-media-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



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



# APuZ

Nächste Ausgabe  
28–29/2021, 12. Juli 2021

## 9/11



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)