

# Inhalt

<b>I</b>	<b>Einleitung</b>	
	ANDREAS KOST, PETER MASSING, MARION REISER .....	9
<b>II</b>	<b>Ideengeschichtliche Grundlagen der Demokratie</b>	
	BERND LADWIG .....	23
<b>III</b>	<b>Kernbegriffe und theoretische Grundlagen der Demokratie</b>	
	FRANZISKA MARTINSEN .....	41
<b>IV</b>	<b>Typen moderner Demokratie</b>	
	<b>Demokratische und nicht-demokratische Herrschaftsformen</b>	
	FRANK DECKER .....	61
	<b>Direkte und repräsentative Demokratie</b>	
	ANDREAS KOST .....	79
	<b>Konsens- und Mehrheitsdemokratie</b>	
	MARCEL SOLAR .....	91
	<b>Parlamentarische, präsidentielle und semipräsidentielle Regierungsformen</b>	
	FRANK DECKER .....	107
<b>V</b>	<b>Das Demokratiemodell der Bundesrepublik Deutschland</b>	
	<b>Historische Grundlagen</b>	
	EVERHARD HOLTMANN .....	129
	<b>Grundlegende Prinzipien</b>	
	EVERHARD HOLTMANN .....	141
	<b>Das Institutionengefüge des bundesdeutschen Regierungssystems</b>	
	RAY HEBESTREIT, KARL-RUDOLF KORTE .....	157
	<b>Interessen- und Politikvermittlung in der Demokratie: Zur Rolle von politischen Parteien und anderen intermediären Organisationen</b>	
	UWE JUN .....	175

Entscheidungsprozesse im Demokratiemodell HELMAR SCHÖNE .....	193
Die Europäisierung der deutschen Demokratie EMANUEL RICHTER .....	207
Lokale und regionale Demokratie im deutschen Mehrebenensystem MARION REISER .....	221
Demokratie in der Einwanderungsgesellschaft SYBILLE MÜNCH .....	247
<b>VI Die Zukunft der Demokratie</b>	
<b>Postdemokratie</b> CHRISTOPH HELD, DIRK JÖRKE .....	263
<b>Algorithmen, Bots und Trolle: Vom Ende der demokratischen     Öffentlichkeit, wie wir sie kennen</b> ULRIKE KLINGER .....	271
<b>Demokratie in der Krise?</b> WOLFGANG MERKEL, SASCHA KNEIP .....	281
<b>VII Der Zusammenhang von Demokratie, Politikdidaktik und politischer Bildung</b> PETER MASSING .....	295
<b>VIII Literaturverzeichnis .....</b>	309
<b>IX Sachregister .....</b>	347
<b>X Autor*innen .....</b>	361

# Demokratie in der Krise?

Wolfgang Merkel, Sascha Kneip

## 1. Einleitung

Ob sich „die“ Demokratie in der Krise befindet oder nicht, ist nicht zuletzt eine Frage des gewählten Demokratie- und Krisenbegriffs.<sup>1</sup> Die Rede von der Krise der Demokratie ist im Grunde so alt wie diese selbst, ohne dass jedoch immer deutlich zutage träte, welche Idee von Demokratie – und welche Definition von Krise – der jeweiligen Diagnose zugrunde liegt. Schon für Platon stellte die Demokratie eine Verfallsform der idealen Politeia dar, während für Denker wie Machiavelli oder Hobbes Krisen des politischen Systems eher Ausgangspunkt für die Entwicklung neuer politischer Ordnungen waren. Die theoretische Beschäftigung mit Regime-, Regierungs- und Demokratiekrisen war insofern immer schon zentraler Bestandteil der politischen Ideengeschichte und politischen Theorie. Spätestens seit den 1970er Jahren – und noch einmal verstärkt nach dem Jahr 2000 – erhielt sie in Form eines Diskurses über die Krise(n) der liberalen Demokratie neue Brisanz.

Die nach dem Zweiten Weltkrieg neu entstandenen Demokratien schienen zunächst durch eine lang anhaltende Phase der wirtschaftlichen Prosperität vor Krisen geschützt (Merkel 2010, 136 ff.). Mit dem Ende der stabilen Wachstumsentwicklung, dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Währungsregimes und den Ölpreiskrisen zu Beginn der 1970er Jahre gewann der Krisendiskurs insbesondere in der Politikwissenschaft wieder an Momentum. Die Krisendiskussion wurde vom linken wie vom konservativen Lager mit Vehemenz und zum Teil strukturähnlichen Argumenten geführt (vgl. Offe 1979). James O'Connors neomarxistische Theorie der „Fiscal Crisis of the State“ (1973), Claus Offes Buch über die „Strukturprobleme des kapitalistischen Staates“ (1972) und Jürgen Habermas' einflussreiche Schrift zu den „Legitimationsprobleme[n] im Spätkapitalismus“ (1973) bestimmten weit über die Dekade hinaus den Krisendiskurs zur Demokratie und den demokratisch-(spät-)kapitalistischen Staat. Das konservative Lager sekundierte, wenn auch mit anderer Stoßrichtung. Der von Crozier u. a. (1975) veröffentlichte Report an die Trilaterale Kommission zeichnete ebenfalls das düstere Bild einer überlasteten Demokratie.

---

1 Teile dieses Beitrags beruhen auf Merkel (2019).

Allerdings verlor die neomarxistisch inspirierte Krisendebatte mit der dritten Demokratisierungswelle, vor allem mit dem Kollaps der staatssozialistischen Systeme des Sowjetimperiums, am optimistischen Ende des 20. Jahrhunderts zunächst an Überzeugungskraft. Als aber die anfängliche Euphorie neohegelianischer Spekulationen zum Ende der Geschichte (Fukuyama 1992) abebbte, wandten sich die öffentlichen und wissenschaftlichen Demokratiediskurse erneut pessimistischen Krisenszenarien zu, so in der links-schmittianischen Variante von Chantal Mouffe (2000), der Debatte um die Postdemokratie (Crouch 2004; Rancière 2006; Wolin 2008), den neodemokratischen Postulaten (Beyme 2013), den poststrukturalistischen Ansätzen (Agamben u. a. 2009) oder in Form einer popmarxistischen Kritik an der Demokratie (Žižek 2009).

Diese neuen Debatten erfassten nun nahezu alle Aspekte demokratischen Regierens. Thematisiert wurde unter anderem die „überwältigende Vorherrschaft von Regierung und Ökonomie über eine sukzessive entleerte Volkssouveränität“ (Agamben u. a. 2009, 11; Merkel 2018), die Gefährdung nationaler demokratischer Souveränität durch die fortschreitende Globalisierung (u. a. Held 1995) oder der Einflussverlust partizipativer Organisationen und Institutionen wie Parteien und Parlamenten gegenüber Regierungen, Gerichten, Expertenkommissionen und internationalen Regimen (Zürn 1998, 233 ff.; 2011, 618 ff.; Merkel/Kneip 2018). Auch jene Diskussionen, die unter den Vertretern einer „starken Demokratie“ (Barber 1984), „partizipativen Demokratie“ (Warren 2001, 2009) oder „deliberativen Demokratie“ (Fishkin 1991; Elster 1998; Dryzek 2000; Goodin 2008) geführt wurden und werden, gingen explizit oder implizit von einer Partizipationskrise der real existierenden repräsentativen Demokratie (Alonso u. a. 2011) aus.

Die Aussage von links bis rechts, von Postmarxisten bis Neokonservativen, war deutlich: Die Demokratie – speziell ihre repräsentativen Kerninstitutionen Parteien, Parlament und Regierung – befindet sich in einer Krise. Getrieben wurde diese Krisenperzeption entweder durch einen Vergleich mit einem vermeintlichen (aber versunkenen) goldenen Zeitalter der Demokratie (Crouch 2004) oder von der Kontrastierung mit einer Idealvorstellung von Demokratie, die jedoch selten explizit gemacht wurde und insofern häufig unscharf blieb.

Die empirische Demokratieforschung ist in ihren Aussagen stets vorsichtiger gewesen. Zwar konzidiert auch sie partielle Herausforderungen und Probleme der Demokratie, etwa ein abnehmendes Vertrauen in politische Autoritäten und die Zunahme unzufriedener Demokraten (Dalton 2008) oder eine nachlassende Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen (Pharr/Putnam 2000). Allerdings diagnostizieren diese Autoren keineswegs eine Krise der Demokratie

insgesamt. Pippa Norris (1999, 2011) etwa verneint selbst eine Vertrauenskrise der Demokratie und spricht stattdessen von „trendless fluctuations in system support“ (2011, 241), die auf eine Kombination aus wachsenden Erwartungen kritischer gewordener Bürger (*critical citizens*), dem Einfluss negativer Medienberichterstattung und vor allem stärker wahrgenommenen Performanzschwächen demokratischer Regierungen zurückzuführen seien.

Allerdings: Die Frage nach einer Krise der Demokratie lässt sich weder allein mit empirieabstinenten Theorien noch mit theoriefernen empirischen Analysen beantworten. Nötig ist stattdessen eine Verknüpfung beider Stränge auf der Basis eines präzisen Demokratie- und Krisenbegriffs (vgl. u. a. die Analysen in Merkel/Kneip 2018).

## 2. Demokratie

Die Idee der Demokratie und ihre ersten Verwirklichungen sind mehr als 2000 Jahre alt. Der moderne Gebrauch des Begriffs Demokratie beinhaltet spätestens seit Beginn des 20. Jahrhunderts die Verknüpfung zweier Leitideen: der Herrschaft des Volkes (Volkssouveränität), verknüpft mit der Herrschaft des Rechts (Rule of Law). Das universale Wahlrecht wurde für alle erwachsenen Bürger zum Kernimperativ des Demokratischen, auch wenn es sich für manche der vermeintlich besonders alten Demokratien wie die Schweiz oder die USA erst in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts voll realisiert hat. Hinzu trat spätestens nach 1945 die Idee, dass demokratische Selbstregierung am besten im Rahmen eines liberalen Verfassungsstaates gedeiht, der allen Bürgerinnen und Bürgern gleiche Rechte und Freiheiten gewährt und diese einklagbar macht. Demokratie, so könnte man knapp definieren, meint heute also Volkssouveränität, die durch den demokratischen Verfassungsstaat gerahmt und insofern auch eingehegt und damit begrenzt wird.

Will man die Vielzahl zeitgenössischer Demokratievorstellungen ordnen, bietet sich eine grob vereinfachende Unterscheidung in minimalistische und maximalistische Demokratiemodelle sowie in Modelle „mittlerer Reichweite“ an (Merkel 2015a, 14). Während „Minimalisten“ davon ausgehen, dass freie, gleiche und geheime Wahlen nicht nur der Kern der Demokratie, sondern bereits diese selbst sind (klassisch: Schumpeter 1942), beziehen „Maximalisten“ auch die Entscheidungen und manifesten Resultate von Politik in ihre Demokratiedefinition mit ein. Sie verknüpfen dies mit der Forderung nach umfassender Partizipation in nahezu allen Lebens- und Gesellschaftsbereichen (Barber 1984). Modelle „mittlerer Reichweite“ wiederum halten einerseits die elektorale Engführung der

Minimalisten für unzureichend, andererseits die umfassenden Demokratisierungsforderungen der Maximalisten für zu anspruchsvoll. Sie fügen dem unbestrittenen demokratischen Kernbereich der freien, allgemeinen, gleichen und fairen Wahlen stattdessen die Sphären des Rechts- und Verfassungsstaates, insbesondere der horizontalen Gewaltenteilung hinzu.

Die Selektion des Demokratiemodells ist von erheblicher Bedeutung für die Krisendiagnosen der Demokratie. *Ceteris paribus* wird man argumentieren können: Je maximalistischer ein Demokratiekonzept, umso wahrscheinlicher wird die Krisendiagnose; je minimalistischer das Konzept, umso weniger wird der empirisch orientierte Forscher substanzielle Krisenerscheinungen finden können, da sich das Augenmerk fast ausschließlich auf die Wahlen richtet. Ein mittleres Konzept der Demokratie hingegen bietet beachtliche analytische Vorteile: Es kommt ohne realitätsfremden Maximalismus aus, ist zugleich aber analytisch sensibel genug, die relevanten Kernbereiche liberaler Demokratie in die Untersuchung einer Krise der Demokratie einzubeziehen. Das an anderer Stelle entwickelte Demokratiemodell der „embedded democracy“ steht beispielhaft für ein solch normativ definiertes Konzept in analytischer Absicht (z. B. Merkel 2004).

### 3. Krise

Für eine Konzeptualisierung von Demokratie gibt es also keinen Konsens, sondern unterschiedlich anspruchsvolle Konzepte, die die Zahl, den Umfang und die Grenzen der ihr zugehörigen Prinzipien, Institutionen und Verfahren unterschiedlich definieren. Dennoch lassen sich die jeweiligen einzelnen Konzepte meist klar bestimmen. Dadurch behalten sie ihre je eigene analytische Substanz. Gleiches lässt sich zum Begriff der Krise nicht sagen. Er wird geradezu inflationär in Soziologie und Politikwissenschaft gebraucht und dennoch nur selten hinreichend definiert. Ungelöst bleibt die Frage, wann eine Krise beginnt und wann sie endet. Grenzlinien zwischen dem Normalzustand und einer Krise werden meist nicht präzisiert. Die Frage etwa, wann Teilverschlechterungen der Demokratie nicht nur zu Qualitätsverschlechterungen, sondern auch zur Krise führen oder ob und bis zu welchen Schwellenwerten solche Verschlechterungen (etwa in Bereichen der Partizipation oder der Gewaltenteilung) mit jenen Bereichen verrechnet werden dürfen, in denen Demokratiezugewinne zu verzeichnen sind (etwa im Bereich der Gleichstellung oder der Minderheitsrechte), wird nirgendwo diskutiert.

„Krisis“ kommt aus dem Altgriechischen und bedeutete zunächst „Meinung“, „Beurteilung“, aber auch „Entscheidung“. Üblicherweise verbinden wir mit dem Begriff vor allem Situationen der Unsicherheit, bedenkliche Lagen, Zuspitzungen oder Wendepunkte. Heute ist der Begriff der Krise in nahezu alle ökonomischen, sozialen, politischen und persönlichen Bereiche des gesellschaftlichen wie persönlichen Lebens eingewandert. In den politischen Diskursen hat der Krisenbegriff im Laufe der Zeit seine analytischen Konturen weitgehend verloren und droht zum banal-ubiquitären Allerweltswort zu werden. „Die alte Kraft des Begriffs, unüberholbare, harte und nicht austauschbare Alternativen zu setzen, hat sich in der Ungewissheit beliebiger Alternativen verflüchtigt“ (Koselleck 1972, 649).

Gleichwohl lassen sich in der Krisenliteratur zwei Verwendungen des Begriffs unterscheiden, die für die Analyse einer potenziellen Krise der Demokratie fruchtbar gemacht werden können: die „akute“ und die „latente“ Krise.

Eine *akute Krise* ist eine solche, die die Existenz bedroht und klares Handeln erfordert. Bezogen auf Demokratie bezeichnet die akute Krise also eine Situation, in der ohne klares Handeln der Zusammenbruch der Demokratie, der demokratische Kollaps droht. Greifen die Gegenmaßnahmen nicht, führt die Krise zum Systemwechsel hin zu einem autokratischen Regime (Merkel 2010). In der abgeschwächten systemtheoretisch-neomarxistischen Variante, etwa bei Jürgen Habermas, ist ein solcher Kollaps der spätkapitalistischen Demokratie zwar nicht deterministisch vorgezeichnet, aber zumindest die denkbare Endstufe einer sich von Etappe zu Etappe verschärfenden Krisensequenz (Habermas 1973). Historische Beispiele solcher akuten Demokratiekrisen sind u. a. die letzten drei Jahre der Weimarer Republik (1930–1933), die Jahre von 1920 bis 1922 in Italien, die spanische Republik nach 1933, die letzten zwei Jahre vor dem Putsch der Obristen in Griechenland (1965–1967), das Chile Allendes (1970–1973) oder aber die lange Agonie Venezuelas nach dem Tode von Hugo Chávez unter seinem Nachfolger Nicolás Maduro. Dies sind Beispiele für systemische Krisen der Demokratie, in denen systemerhaltende Entscheidungen entweder nicht getroffen wurden, nicht mehr getroffen werden konnten oder aber „falsche“ Entscheidungen zum schließlichen Ende der Demokratie führten.

„Latente“ Krise hingegen heißt vor allem zweierlei: zum einen, dass die Krise sich lange hinzieht (und am Ende nicht notwendigerweise ein Kollaps der Demokratie stehen muss); zum anderen verknüpft sich inhaltlich mit ihr die Annahme, dass die Krise zu einem Qualitätsverfall der Demokratie führt und ihr Wesen von innen aushöhlt (Crouch 2004, 22). Die formellen Institutionen der Demokratie bleiben zwar erhalten, aber der Gedanke einer demokratisch legiti-

mierten und rechtsstaatlich eingehegten Volksherrschaft verblasst, und am Ende bleiben nur noch „Schwundstufen der Demokratie“ (Offe 2003, 138) oder demokratische Simulationen (Blühdorn 2013) übrig.

Latente Krisen können zu akuten Krisen werden, müssen dies aber nicht. Dabei muss der Erosionsprozess keineswegs mit lautstarken Protesten, antisystemisch-destruktiven Aktivitäten oder Putschversuchen einhergehen. Er vollzieht sich vielmehr schleichend und wird oft von oben und aus dem Inneren der Demokratie gesteuert (Levitsky/Ziblatt 2018). Dabei sind es häufig gewählte Präsidenten, die sich extrakonstitutionelle Kompetenzen aneignen, das verfassungsmäßige Institut des Notstands missbrauchen und am Parlament vorbei über Dekrete regieren. Bisweilen dienen ihnen dabei willfährige parlamentarische Mehrheiten, die dem Vorgehen einen Anschein von Legalität und Legitimität verleihen. Die Tatsache, dass eine Bevölkerung oder parlamentarische Mehrheiten autoritäre Regierungsstile begrüßen oder dulden, bedeutet jedoch nicht, dass eine Demokratie sich nicht in einer existenzbedrohenden Krise befindet; ihr Zerfall vollzieht sich dann eher schleichend, als dass sie durch einen großen Knall ihr Ende fände.

Die meisten Krisentheorien der 1970er und Post-2010er Jahre haben ihre Stärken in ihren jeweiligen Kausalannahmen, warum Demokratien in Krisen geraten. Je monokausaler sie jedoch werden – der Kapitalismus ist schuld, die demokratischen Eliten sind verantwortungslos, der Wahlmodus ist anachronistisch, der Verlust an gemeinschaftlicher Identität ist krisenursächlich, Globalisierung und Supranationalisierung führen *per se* zu Demokratieverlust –, umso angreifbarer werden die Theorien, wenn man sie einer empirischen Überprüfung unterzieht. Zudem versagen all diese Krisentheorien an einem analytisch zentralen Punkt: Sie können weder theoretisch noch empirisch konsistent zeigen, welche dysfunktionalen Schwellenwerte die Demokratie als Ganze oder in ihren Teilbereichen unterschreiten muss, damit der Übergang von einem (wie auch immer gearteten) „Normalzustand“ der Demokratie in eine Demokratiekrise konstatiert werden kann.

Es ist zudem zu bezweifeln, ob dies mit einer generellen Krisentheorie möglich ist, die notwendigerweise von den empirischen Kontexten abstrahieren muss. Externe Umwelten und historische Traditionen, Erfahrungen und Immunitätspotenziale entscheiden maßgeblich mit darüber, ob eine konkrete Demokratie in die Krise gerät oder nicht. Was in Schweden als Krise angesehen würde, wäre in Indonesien oder Tunesien möglicherweise ein ungeheurer Demokratisierungsschub.

#### 4. Demokratie und Krise: Empirische Krisenanalyse

Will man die beschriebenen Probleme der gegenwärtigen Krisentheorien so weit wie möglich vermeiden, bietet es sich an, drei Ebenen der Krisenanalyse zu verschränken: erstens die subjektiven Einstellungen und Einschätzungen der Bevölkerung (Demos) zur Demokratie, zweitens die externe Einschätzung der Demokratiequalität anhand objektiver Indikatoren und Indizes (Experten) und drittens die Tiefen- und Partialanalyse möglicher Dysfunktionalitäten innerhalb einzelner Teilbereiche und Kerninstitutionen der Demokratie und ihres Zusammenspiels.

Hinsichtlich der Einstellungen der Bevölkerungen zur Demokratie lässt sich auf einer allgemeinen Ebene am ehesten Entwarnung für die Krisenfrage geben. Demokratie als normatives Konzept erfreut sich nach wie vor nahezu ungeteilter Zustimmung. Zieht man etwa die Daten des Eurobarometers seit 1973 als Quelle heran, so zeigt sich in den vergangenen vierzig Jahren nahezu kein Rückgang in der Demokratieunterstützung der (europäischen) Bevölkerungen. Zumindest für die vier Jahrzehnte danach lässt sich eine subjektive Demokratiekrise vonseiten der EU-Bürger\*innen hinsichtlich der *Idee* von Demokratie nicht feststellen (Merkel/Krause 2015).

Etwas anders sieht dies allerdings aus, fragt man die Bürger\*innen nach der Zufriedenheit mit dem konkreten Funktionieren ihrer jeweiligen Demokratien. Hier ist die Varianz des Niveaus an Demokratiezufriedenheit zwischen den Ländern der EU doch beträchtlich. Während etwa in Dänemark 91 Prozent der Bürger\*innen Zufriedenheit mit ihrer Demokratie bekunden, sind es in Griechenland gerade einmal 28 Prozent. Auch der EU-Durchschnitt der demokratiezufriedenen Bürger\*innen liegt mit 55 Prozent (EU-28) deutlich unter der generellen Zustimmung zur Demokratie als Idee (Eurobarometer 2018 89.2, QA 25a).

Deutlich dramatischer sind die Daten (zumindest für einzelne Länder), wenn man nach perzipierten Einflussmöglichkeiten der Bürger\*innen oder der perzipierten Responsivität der Eliten fragt. So ist beispielsweise eine übergroße Mehrheit der Bevölkerungen in Italien oder Ungarn der Auffassung, dass sie keinerlei Einfluss darauf habe, was „ihre“ Regierung tut (European Social Survey 8–2016). Dass sich Politiker nicht für das interessieren, was die Bürger denken, glauben ebenfalls in Ungarn, Spanien oder auch Deutschland deutliche Mehrheiten der Bevölkerung (European Social Survey 7–2014). Hier zeigen sich deutliche Erosionsprozesse, die bei der Frage nach der generellen Demokratiebeurteilung oft verdeckt werden.

Solche behavioralistischen Analysen subjektiver Demokratiebeurteilung durch die Bürger sind notwendig, aber längst nicht hinreichend. Aus der Einschätzung der Bevölkerung alleine erfahren wir nur zum Teil etwas über die tatsächliche Lage der Demokratie. Hinzutreten muss zweitens eine Analyse der Demokratie anhand objektiver Kriterien und Indizes.

Betrachtet man die Qualität der 30 besten Demokratien der Welt mit den gängigen Demokratieindizes (z. B. Demokratiebarometer, Varieties-of-Democracy-Index) im Zeitverlauf, kann von einer Erosion oder auch nur einem ernsthaften Qualitätsverlust nicht die Rede sein (Bühlmann u. a. 2012; V-Dem 2019). Allenfalls lässt sich nach 2016 ein leichtes Absinken der Demokratiequalität auf Makroebene erkennen, das aber keinesfalls die Rede von einem kollektiven Qualitätsverlust zeitgenössischer demokratischer Systeme rechtfertigt.

Allerdings lässt sich nicht zu Unrecht einwenden, dass sowohl die subjektive (Bevölkerung) als auch die objektive (Demokratieindizes) Einschätzung der Demokratiequalität auf hochaggregierten Daten und Indizes beruht, die mögliche Krisenphänomene nur an der Oberfläche wahrnehmen können. Ergänzt werden muss sie durch spezifischere Studien der Teilbereiche der Demokratie, die tiefer auf Details, Symptome und Ursachen möglicher Krisenentwicklungen eingehen können.

Und in der Tat: Gebibt man sich auf diese Analyseebene, ergibt sich ein eher gemischtes Bild hinsichtlich möglicher Krisensymptome. Blickt man auf die fünf Teilregime der „embedded democracy“ (siehe oben und Merkel 2004; 2015a, 32 ff.; 2015b, 475 ff.), lässt sich feststellen, dass vier von ihnen mit erheblichen Herausforderungen zu kämpfen haben, die zumindest das Potenzial einer Krise in sich tragen: Dies gilt zum Beispiel für die Ebene der Wahlen wie der politischen Partizipation im Allgemeinen, für die zunehmende Schiefelage von Entscheidungsverfahren zugunsten der Exekutive (und zulasten der anderen demokratischen Gewalten), für die Abwanderung von Kompetenzen des demokratischen Nationalstaates an globalisierte Märkte und supranationale Regime (Streeck 2015) und es gilt vor allem für die zunehmende Transformation sozio-ökonomischer Ungleichheiten in politische Ungleichheit (Merkel 2014). Allein das Teilregime der Bürgerrechte ist heute in den meisten entwickelten Demokratien extensiver und intensiver ausgebaut als vor drei oder vier Jahrzehnten. Dies betrifft beispielsweise die Geschlechtergleichheit, den Schutz ethnischer und religiöser Minderheiten oder die rechtliche Gleichstellung sexueller Identitäten.

Jenseits dieser erfolgreichen kulturellen Modernisierung des Rechtsstaates dominieren aber eher Herausforderungen und Probleme. So ging in den letzten

Jahrzehnten die Wahlbeteiligung überall in der OECD-Welt sichtbar zurück, während die soziale Selektivität der politischen Partizipation zugenommen hat. Dies ist bei der Beteiligung an allgemeinen Wahlen zu beobachten (Weßels 2015, 67 ff.), ist jedoch noch stärker ausgeprägt in Referenden (Merkel/Ritzi 2017) oder gar den viel gelobten „demokratischen Innovationen“ wie Bürgerräten, Bürgerhaushalten, deliberativen Mini-Publics oder digitalen Beteiligungsplattformen (Shapiro 2003). Es sind hier vor allem die unteren Schichten der Bevölkerung, die sich selbst exkludieren oder exkludiert werden. Die reifen Demokratien sind hinsichtlich der Partizipation in der Zweidritteldemokratie angekommen. Das untere Drittel dieser bildungsferneren Schichten bietet sich als Unterstützungsreservoir rechtspopulistischer Parteien an (Spittler 2018).

Ein weiteres Warnzeichen für eine mögliche Demokratiekrise ist die schleichende Verschiebung der Entscheidungskompetenzen von der Legislative zur Exekutive. Erstaunlicherweise fehlen hier bislang systematisch vergleichende Studien. Evident erscheint aber der Machtverlust nationaler Parlamente gegenüber den Institutionen der EU, in denen wiederum die exekutiven Institutionen Europäischer Rat, Ministerrat und Kommission dominieren. Das Mehrebenengeflecht politischer Entscheidungen prämiert die Exekutiven, während sich legislative Kompetenzen, parlamentarische Kontrolle, Verantwortlichkeit und Transparenz ausdünnen (Kneip 2016). Nicht zufällig ist die Politik in der supranationalen Sphäre schon länger von einer Governance-Debatte geprägt, die nach technokratischen Legitimationsäquivalenzen sucht, die die Auszehrung traditioneller demokratischer Güter wie Bürgerbeteiligung, Zentralität von Parlamenten in der Normsetzung, Kontrolle der Exekutive und *accountability* kompensieren sollen (Majone 1996).

Einen noch größeren Angriff auf die normative Suprematie demokratischer Entscheidungen stellt das Problem globaler deregulierter Märkte dar. Formal souveräne demokratische Staaten haben in bestimmten Bereichen der politischen Gestaltung willentlich oder fahrlässig Kompetenzen an Märkte, Banken, digitale Multis und global agierende Pensions- und Kapitalfonds abgegeben, die sie nun nicht ohne Weiteres wieder zurückholen können. Dieser Prozess begann zu Beginn der 1980er Jahre, fand einen Höhepunkt im sogenannten Washington Consensus von 1990 und wurde selbst nach der großen Finanzkrise 2008 nicht sichtbar gestoppt (Crouch 2011; Streeck 2011, 2013, 2015; Merkel 2014).

Es waren allerdings nicht unsichtbare Hände, sondern demokratische Entscheidungen, die die Märkte und Großinvestoren aus dem Bereich demokratischer Kontrolle in einem erheblichen Maße entließen. Paradoxerweise haben sich die westlichen Demokratien durch die damaligen demokratischen Ent-

scheidungen um weitere demokratische Steuerungsmöglichkeiten in der Zukunft gebracht. Ein deregulierter globaler Kapitalismus ist jedoch nur bedingt mit den Geboten demokratischen Regierens vereinbar. Denn die Mitsprache der Vielen (Bürgerinnen und Bürger) wird durch die Entscheidungsgewalt Weniger (Investoren) suspendiert.

Dies alles sind erhebliche Herausforderungen – und bisweilen auch gebrochene Versprechen – der Demokratie. Der größte Krisenindikator zeitgenössischer Demokratie ist möglicherweise die Indifferenz der politischen Eliten und beachtlicher Teile der Bevölkerung gegenüber gravierenden sozioökonomischen Ungleichheiten von Einkommen, Vermögen, Lebens- und politischen Partizipationschancen. Sozioökonomische Ungleichheiten übersetzen sich zunehmend in politische Ungleichheiten und drohen das Gleichheitsversprechen der liberalen Demokratie, ihren zentralen ideellen Wert (Dworkin 2000), zu brechen.

Gleichzeitig hat die kulturelle Sensibilität gegenüber Minderheiten unterschiedlicher Provenienz zugenommen. Die liberale Dimension der Demokratie (Rechtsstaatlichkeit, faktische Geltung von Bürger- und Menschenrechten) ist heute in den entwickelten Demokratien deutlich besser ausgestattet als noch in den 1950er, 60er und 70er Jahren. Allerdings hat sich gerade gegen diesen liberalen rechtsstaatlichen Strang in der letzten Dekade ein radikaler rechtspopulistischer Protest über ganz Europa und darüber hinaus (USA, Indien, Brasilien) ausgebreitet. Rechtspopulisten mobilisieren gegen das Fremde, die Fremden, die Migration, den Islam und gegen vermeintlich zu weitgehende Rechte für Minderheiten insgesamt. Mit dem Verweis auf die eine Leitidee von Demokratie, die Volkssouveränität, wird gegen die andere Idee, den liberalen Rechtsstaat, argumentiert. Das ist keine offen autoritäre Argumentation, aber hier offenbart sich ein illiberales Mehrheitsverständnis der Demokratie: Die liberale wird durch die illiberale Demokratie herausgefordert.

Trotz dieses illiberal-rechtspopulistischen Angriffs auf die liberale Demokratie steckt diese aber keineswegs in der Krise. „Die“ Demokratie gibt es empirisch nicht, sondern höchstens unterschiedliche Varianten der Demokratie mit unterschiedlicher demokratischer Qualität. Während sich in Ungarn durchaus Krisenzustände erkennen lassen, finden wir diese in Dänemark oder Deutschland kaum. Wird der Begriff Krise in seiner ursprünglichen dramatischen Bedeutung als Existenzfrage des Seins oder Nichtseins der Demokratie verwendet, ist die Rede von der „Krise der Demokratie“ für die entwickelte Welt zu diffus und undifferenziert und verkennt die Resistenz- und Anpassungspotenziale entwickelter Demokratien. Verwendet man den Begriff der Krise in seiner Latenzbedeutung, werden durchaus schwerwiegende Probleme und uneingelöste Ver-

sprechen der Demokratie sichtbar. Nur: Dies ist innerhalb der OECD-Welt – mit einigen Ausnahmen in Osteuropa – eben keine Existenzfrage der Demokratie, die es rechtfertigen würde, von generell krisenhaften postdemokratischen Zuständen zu sprechen.