

---

# Krise der Demokratie?

## Ansichten von Experten und Bürgern

Wolfgang Merkel und Werner Krause

Auf die Frage nach der Demokratiekrise soll in diesem ersten Kapitel eine Antwort aus zwei Perspektiven gegeben werden: aus der Sichtweise der empirischen Demokratieforscher und aus jener der Bürger, also des *demos* selbst. Man kann dies die *objektive* (Experten) und die *subjektive* (Bürger) Beurteilung des Zustands der jeweiligen Demokratien nennen. Dabei werden zunächst sowohl der Expertenblick als auch die Einschätzung der Bürger aufs Ganze gerichtet. Die Frage lautet also: Steckt die Demokratie als real existierendes Gesamtsystem in der Krise, und können wir über die letzten Jahrzehnte hinweg einen Qualitätsverlust der entwickelten Demokratien beobachten, der auf eine schwelende Krise hindeutet? Nach dieser holistischen Perspektive wollen wir Teilansichten auf die Demokratie öffnen. Wir fragen, wie Experten und Bürger die einzelnen Dimensionen, Teilregime, Institutionen und Organisationen der Demokratie beurteilen. Werden ungleichzeitige Entwicklungen sichtbar, die einzelne Bereiche heute besser oder schlechter beurteilen lassen, als dies noch vor wenigen Jahrzehnten der Fall war? Verschieben sich die Legitimationsachsen innerhalb des demokratischen Gesamtsystems, oder bleibt alles wie bisher?

---

### 1 Experten: Demokratieindizes

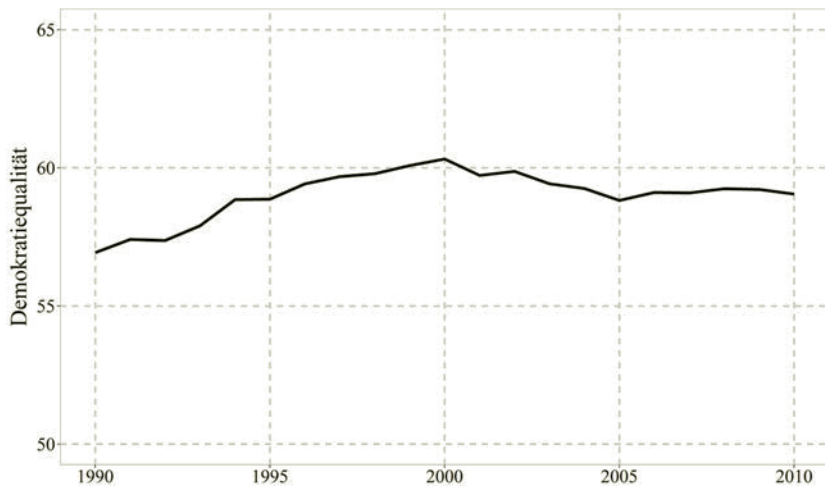
In der Politikwissenschaft gibt es mehrere Indizes, die die Qualität der Demokratie beurteilen. Obwohl scheinbar auf dasselbe Objekt gerichtet, nämlich den Demokratiegehalt politischer Systeme, unterscheiden sie sich doch im Referenzkonzept der Demokratie, in der Fokussierung ihrer Dimensionen, der Auswahl und Anzahl der Indikatoren, dem Modus der Aggregation, dem Länder-Sample und dem Zeithorizont. Je mehr Länder untersucht werden und je weiter die Zeitreihen zurückreichen,

desto beliebter sind sie in der statistisch vergleichenden Demokratieforschung, die hohe Fallzahlen benötigt, um Korrelationen bestimmen, Regressionen rechnen und Trends feststellen zu können. Es kann hier weder eine Vorstellung noch Kritik dieser Demokratieindizes geleistet werden (vgl. dazu u. a. Lauth 2004; Müller und Pickel 2007; Schmidt 2008; Bühlmann, Merkel et al. 2012). Die wichtigsten sollen dennoch genannt werden.

Polity's *Political Regime Characteristics* (Daten von 1800 bis heute) und der Index von Freedom House *Freedom in the World* (seit 1973) untersuchen alle Länder der Welt und sind in der vergleichenden Demokratieforschung die am häufigsten genutzten Datensätze. Für unsere Zwecke sind sie jedoch unbrauchbar, weil sie für die etablierten Demokratien der OECD-Welt in den letzten vier Jahrzehnten nahezu keine Varianz aufweisen. Die skandinavischen Musterdemokratien erhalten dieselben Qualitätswerte wie die USA unter George W. Bush oder das Italien Silvio Berlusconi. Die Entwicklungslinien der besten Demokratien sind identisch. Die Botschaft von Polity IV und Freedom House ist damit klar: Es gibt weder wesentliche Qualitätsveränderungen noch Unterschiede der 30 besten Demokratien und schon gar keine Krise der Demokratie. Die wahrgenommene hohe Qualität dieser Demokratien verändert sich offensichtlich nicht, wenn man sie mit einer ebenso globalen wie groben Demokratieskala misst, die 200 Staaten beurteilt, von Nordkorea bis Dänemark. Der *Bertelsmann Transformation Index* (BTI), der 131 Länder umfasst, hat bewusst die reifen Demokratien der OECD-Welt ausgeschlossen, weil er in ihnen keine grundlegenden Transformationen erkennt. Der Index *Sustainable Governance Indicators* (SGI), ebenfalls von der Bertelsmann-Stiftung, der sich auf die OECD-Welt konzentriert, ist noch zu jung; seine Zeitreihen reichen nur bis ins Jahr 2009 zurück. Diese Indizes können uns deshalb keine Antwort auf die Frage geben, ob sich die Qualität der etablierten Demokratien der OECD-Welt in den letzten Jahrzehnten zum Guten oder zum Schlechten verändert hat.

Ein Qualitätsindex, der explizit für die OECD-Länder entwickelt wurde, ist das Demokratiebarometer (DB, [democracybarometer.org](http://democracybarometer.org); Bühlmann, Merkel et al. 2012). Der Index reicht bis ins Jahr 1990 zurück, beurteilt die 30 besten Demokratien der Welt auf der Basis von 100 Indikatoren und weist eine hohe Sensibilität gegenüber den Qualitätsunterschieden innerhalb dieses exklusiven Kreises von etablierten Demokratien auf. Wenn die These vom Niedergang der Demokratien stimmt, sollte man trotz der Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern zumindest einen allgemeinen Trend des Qualitätsverfalls feststellen können. Dies ist nicht der Fall wie in Abbildung 1 gezeigt wird. Auf einer Skala, die bis zum theoretischen Maximum

100 reicht,<sup>1</sup> liegt der Ausgangswert 1990 bei knapp 57 Punkten und schließt nach einer leichten Kurve in 2010 bei einem moderat erhöhten Wert von 59 für 2010 ab. Klar ist, das Demokratiebarometer vermag über zwanzig Jahre hinweg keinerlei Qualitätsverfall für den Durchschnitt der 30 besten Demokratien festzustellen. Diese Aussage hebt sich damit eindeutig von jenen theoretischen Annahmen ab, die – wie etwa in der Postdemokratiedebatte – einen anhaltenden Niedergang der Demokratie behaupten.



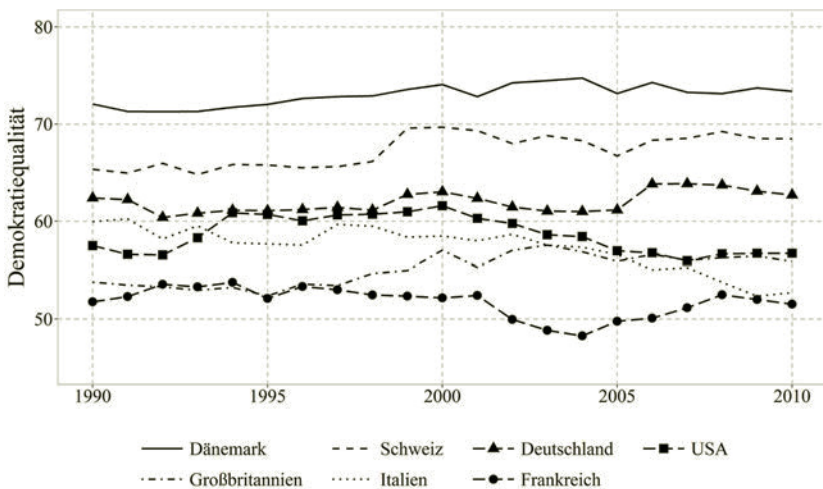
**Abb. 1** Entwicklung der Demokratiequalität in den 30 besten Demokratien, 1990-2010

Anmerkung: Jährliche Durchschnitte der 30 besten Demokratien des Demokratiebarometers (Australien, Belgien, Costa Rica, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Malta, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz, Slowenien, Spanien, Südafrika, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigte Staaten von Amerika, Zypern).

Quelle: Demokratiebarometer ([www.democracybarometer.org](http://www.democracybarometer.org)).

1 Zur Skalierung der Messung, s. Codebook des DB ([democracybarometer.org](http://democracybarometer.org)). Einen Gesamtscore von 100 erreicht theoretisch nur jenes Land, das bei allen 100 Indikatoren die höchste Qualität von allen 30 Ländern aufweist. Realiter besaß Dänemark 2010 die höchste demokratische Qualität, es erreichte einen Gesamtwert von fast 74 Punkten.

Hinter dem Durchschnittswert verbirgt sich jedoch eine erhebliche Varianz zwischen den einzelnen Ländern, wie etwa zwischen dem Spitzenreiter Dänemark und Frankreich sichtbar wird (vgl. Abb. 2). Frankreich belegte in jenen zwanzig Jahren stets einen Platz im hinteren Drittel der 30 besten Demokratien, während Dänemark sich stets unter den fünf besten Demokratien befand. Am Beispiel Italiens und der USA lässt sich zudem zeigen, dass einzelne Länder während der zwanzigjährigen Untersuchungszeit eine Verschlechterung der Demokratiequalität hinnehmen mussten. Diese fällt in beiden Ländern zeitlich maßgeblich mit den Regierungsperioden Silvio Berlusconi und George W. Bushs zusammen. Dass hier auch eine kausale Beziehung naheliegt, dürfte keine besonders riskante Schlussfolgerung sein und wird durch Analysen von Wagner und Kneip sowie Tanneberg (in diesem Band) für bestimmte Teilaspekte der Demokratie gestützt.

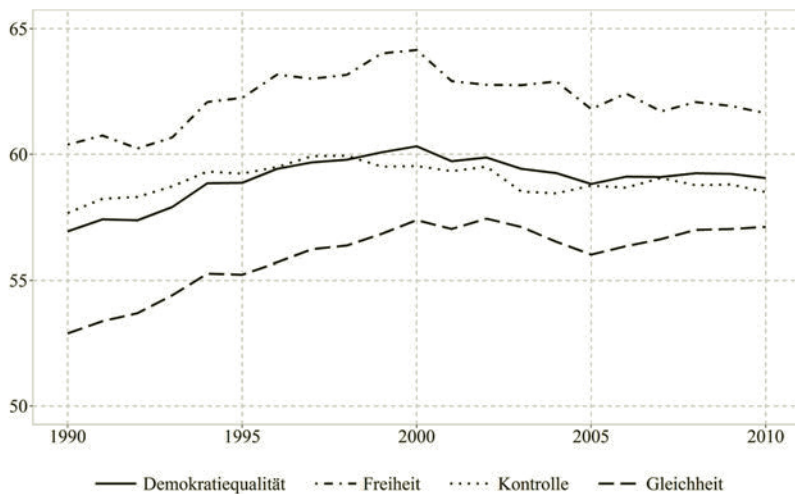


**Abb. 2** Entwicklung der Demokratiequalität im Ländervergleich, 1990-2010

Quelle: Demokratiebarometer ([www.democracybarometer.org](http://www.democracybarometer.org)).

Steigt man eine Stufe auf der Aggregationsleiter vom Gesamtindex auf die zweite Ebene der drei grundlegenden Prinzipien der Demokratie, nämlich Freiheit, Gleichheit und Herrschaftskontrolle, herunter, lassen sich zwar sichtbare Unterschiede hinsichtlich deren Verwirklichung im Durchschnitt der 30 besten

Demokratien erkennen, aber keines der Prinzipien schließt 2010 schlechter ab als 1990. Das Gegenteil ist der Fall. Alle Prinzipien haben leichte Verbesserungen zu verzeichnen. Das Prinzip Freiheit ist in den Demokratien am besten umgesetzt; die Herrschaftskontrolle entspricht weitgehend dem Durchschnitt der Gesamtqualität, während die Demokratien bei der Umsetzung des politischen Gleichheitsprinzips seit Messbeginn die größten Schwierigkeiten hatten. Die Teilanalysen in diesem Band werden insbesondere die Hypothese der besonderen Schwierigkeiten der Demokratie mit der politischen Gleichheit prüfen und zu erklären suchen.



**Abb. 3** Entwicklung der Demokratiequalität und der drei Prinzipien des Demokratiebarometers, 1990-2010

Anmerkung: Jährliche Durchschnitte der 30 besten Demokratien des Demokratiebarometers.  
Quelle: Demokratiebarometer ([www.democracybarometer.org](http://www.democracybarometer.org)).

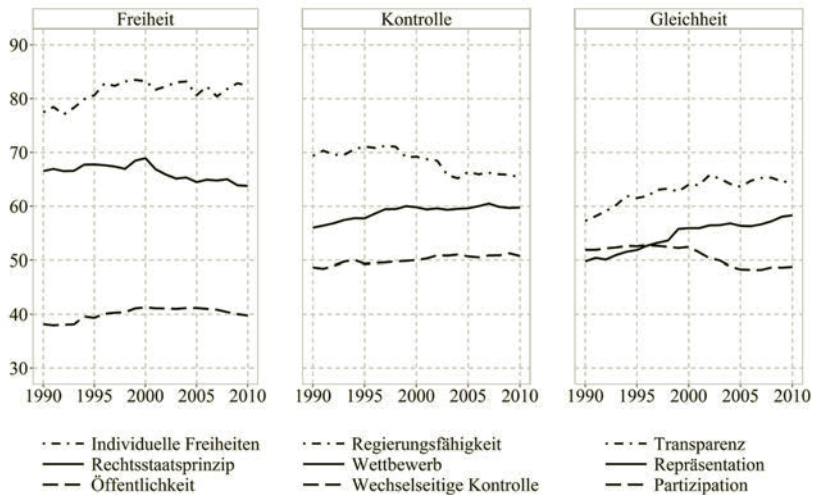
Das Demokratieprinzip Freiheit ist im Demokratiebarometer in drei Funktionen unterteilt. Bei diesen drei Funktionen ergeben sich über die Zeit moderate Änderungen. Entgegen der sehr hohen Ausprägung und der Garantie grundlegender individueller Freiheitsrechte und trotz der Sicherheitsgesetze in den USA und in Großbritannien nach 9/11 ist in den zwanzig Jahren von 1990 bis 2010 im Durchschnitt der 30 besten Demokratien ein weiterer leichter Qualitätszuwachs zu verzeichnen. Dies ist zum

einen auf die Ratifizierung von internationalen Konventionen gegen Folter und die Verletzung der physischen Integrität zurückzuführen, sondern resultiert auch aus einem Rückgang von Aufruhr und Tötungsdelikten sowie verbesserten Rechten auf Freizügigkeit, Eigentumsschutz und der Absicherung der Religionsfreiheit (s. [democracybarometer.org](http://democracybarometer.org)).

Die rechtsstaatliche Funktion, die unter anderem die Gleichheit vor dem Gesetz, die Unabhängigkeit der Judikative, die Professionalität der Gerichte und das Vertrauen der Bürger in die Justiz erfasst, lässt dagegen leichte Einbußen erkennen. Die Gründe dafür liegen in den verschlechterten Teilwerten (Subkomponenten) für die Unabhängigkeit der Judikative und in sinkendem Vertrauen in das nationale Rechtssystem. Die Öffentlichkeitsfunktion, die nicht nur Meinungs- und Assoziationsfreiheit misst, sondern auch das Medienangebot, die Neutralität der Presse oder die tatsächliche Organisierung in politischen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und wirtschaftlichen Interessenverbänden erfasst, verharrt weiter auf einem niedrigen Niveau. Die Werte für das pluralistische Medienangebot sind leicht gefallen, und der Organisationsgrad der unterschiedlichen gesellschaftlichen Verbände und NGOs, die den gesellschaftlichen Interessen eine öffentliche Stimme verleihen, ist zurückgegangen. Von den drei Funktionen der Herrschaftskontrolle nehmen die Qualität der horizontalen Gewaltenkontrolle und der pluralistische politische Wettbewerb minimal zu. Abnahmen der Qualität sind aber vor allem bei der effektiven Gestaltungsfähigkeit demokratisch gewählter Regierungen zu beobachten: Die Unabhängigkeit der Zentralbanken nahm zu, die effektive Implementierung von Regierungsentscheidungen ab, und die Regierungsstabilität ging geringfügig zurück. Die Entwicklungsbilanz des demokratischen Kontrollprinzips ist also gemischt: Positive wie negative Entwicklungen halten sich in etwa die Waage.

Von allen drei Demokratieprinzipien wurde die politische Gleichheit in den vergangenen zwei Jahrzehnten am schlechtesten umgesetzt. Da in den Einzelanalysen dieses Bandes mehrfach gezeigt wird, dass die politische Ungleichheit zuungunsten der unteren Einkommenschichten signifikant ist und in den letzten zwei bis drei Dekaden auch zugenommen hat, lohnt es sich, das Prinzip der Gleichheit näher anzusehen und in seinen Einzelfunktionen weiter zu disaggregieren. So wird in Abbildung 4 das Prinzip Gleichheit in drei Funktionen aufgegliedert, über die sich das Prinzip umsetzen und somit kontrollieren lässt: Partizipation, Repräsentation und Transparenz. Insgesamt hat die Transparenz hinsichtlich der Entscheidungen und des Wirkens der Institutionen der repräsentativen Demokratie zugenommen. Die Öffentlichkeit kontrolliert Einkommen und Verhalten der politischen Eliten besser als in den vergangenen Jahrzehnten. Die Qualität der Repräsentation ist gestiegen, was nahezu ausschließlich auf die bessere deskriptive Repräsentation der Frauen zurückzuführen ist. Die substanzielle Repräsentation der Interessen

unterliegt allerdings einem spezifischen Klassenbias, der jedoch die deskriptiven Repräsentationsgewinne nicht neutralisieren kann (vgl. dazu den Beitrag von Lehmann et al. in diesem Band).<sup>2</sup> Rückläufig ist deshalb allein der Umfang und die Qualität der Partizipation. Und dies geht vor allem auf den sozioökonomisch induzierten Selbstausschluss der unteren Schichten aus der Partizipation zurück.



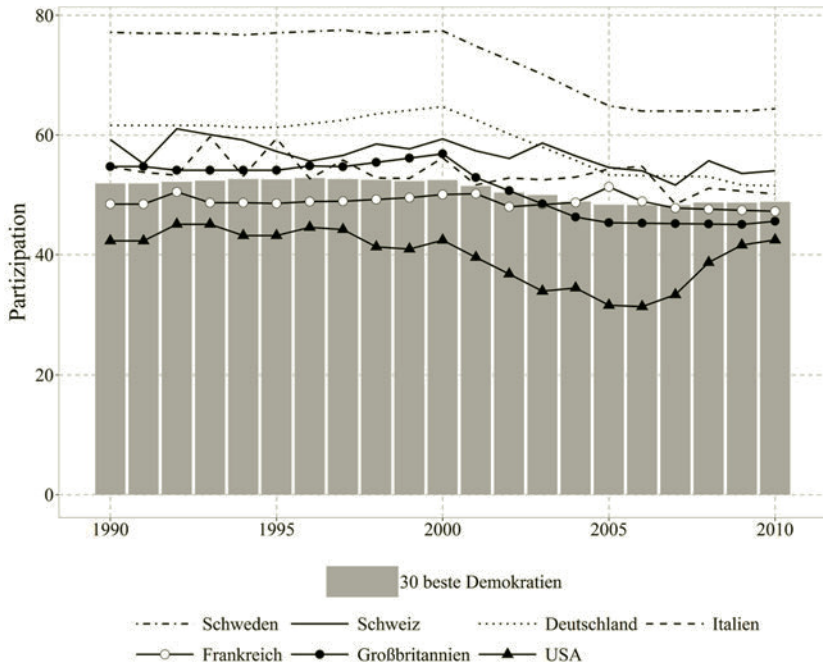
**Abb. 4** Die neun Funktionen des Demokratiebarometers im Vergleich, 1990-2010

Anmerkung: Jährliche Durchschnitte der 30 besten Demokratien des Demokratiebarometers.  
Quelle: Demokratiebarometer ([www.democracybarometer.org](http://www.democracybarometer.org)).

Der Ländervergleich zur Partizipation lässt nicht nur einen generellen Abwärtstrend, sondern auch erhebliche Länderunterschiede erkennen. Nach wie vor schneidet Schweden wie die meisten skandinavischen Staaten deutlich überdurchschnittlich gut ab, während die USA ihre traditionell schlechten Partizipationswerte nicht verbessern konnten.<sup>3</sup> Das zweite angelsächsische Land Großbritannien nähert sich

- 2 In dem Beitrag wird klar gezeigt, dass die substanzielle Interessenrepräsentation des unteren Drittels der Gesellschaft signifikant schlechter ist als jene des oberen Drittels.
- 3 Für die Funktion Partizipation werden folgende Subkomponenten gemessen: Nicht-Selektivität der Wahlperzeption, Nicht-Selektivität alternativer Partizipation, Partizipationsrechte, effektive institutionalisierte Partizipation, effektive nicht-institutionalisierte

langsam den schlechten Werten der USA an; aber auch Deutschland hat sichtbare Qualitätseinbußen in der politischen Partizipation zu verzeichnen, was nicht zuletzt auf einen Rückgang der Wahlbeteiligung und eine Zunahme der sozialen Selektivität konventioneller politischer Partizipation zurückzuführen ist.



**Abb. 5** Entwicklung der Funktion Partizipation im Ländervergleich, 1990-2010

Anmerkung: Die grauen Balken zeigen die jährlichen Durchschnittswerte der 30 besten Demokratien des Demokratiebarometers.

Quelle: Demokratiebarometer ([www.democracybarometer.org](http://www.democracybarometer.org)).

Insgesamt lässt sich festhalten, dass bei den von Demokratieforschern entwickelten Indikatoren des Demokratiebarometers zwar interne Qualitätsunterschiede und sig-

---

Partizipation, gesetzliche Grundlage zur erleichterten Stimmangabe. Zu den Indikatoren, die diese Subkomponenten messen, s. [democracybarometer.org](http://democracybarometer.org), Codebook.



nifikante Variationen zwischen Ländern festzustellen sind, aber kein Qualitätsverlust der Demokratie insgesamt. Dies kann man mit aller Vorsicht, die *objektive Dimension* der Qualitätserfassung von Demokratien durch neutrale Experten bezeichnen. Sie soll im Folgenden durch die *subjektive Dimension* ergänzt und kontrastiert werden. Aus dieser Perspektive sollen die subjektiven Einschätzungen der Bürger zu ihrer Demokratie näher beleuchtet werden. Urteilt der *demos* anders als die Experten?

---

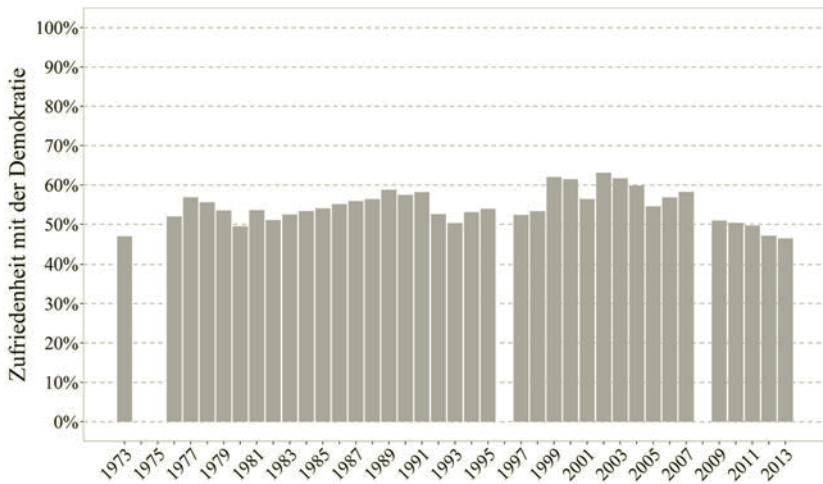
## 2 Bürger: Umfragedaten

In einer Demokratie sind es die Bürger, der *demos*, die letztinstanzlich über die Legitimität und Stabilität einer Demokratie entscheiden. Sie bestimmen nicht nur über die in der Verfassung definierten objektiven Institutionen und Verfahren und damit über die normative Anerkennungswürdigkeit eines demokratischen Systems. Es ist vielmehr der subjektive „Legitimitätsglaube“ (Max Weber) der Bürger, dass *ihr* demokratisches System legitim, fair und unterstützenswert sei, der die Demokratie stärkt oder schwächt. David Easton (1965) hat dies in der operativen Weiterentwicklung von Max Webers Legitimitätsglauben den *support* genannt, den jedes politische System benötigt, um zu überleben und sich in einem bestandserhaltenden Equilibrium zu reproduzieren. Easton hat analytisch zwischen dem normativen *diffuse support* des Systems selbst und dem auf dessen Leistungsfähigkeit gerichteten utilitaristischen *specific support* unterschieden. In der Wahrnehmung der Bürger fließen beide Perspektiven jedoch viel stärker zusammen, als dies die analytische Trennung suggeriert. Je höher die generelle Unterstützung der Bürger, desto stabiler ist eine demokratische Ordnung (Klingemann et al. 2006, S. 3). In Abwandlung der Hypothese von Klingemann und Kollegen lässt sich deshalb an dieser Stelle argumentieren: Je stärker die Zustimmung der Bürger zu einem demokratischen System, desto höher ist die subjektiv wahrgenommene Qualität der entsprechenden Demokratie.

Dass dies nicht die einzige Sichtweise sein kann, haben wir zum einen dadurch verdeutlicht, dass wir zunächst die *objektiven* Einschätzungen von Experten zur Qualität konsultiert haben. Zum anderen verneinen wir keineswegs, dass der *demos* auch autokratischen oder semidemokratischen Normen und Verfahren mehrheitlich zustimmen kann. Etwa wenn demokratische Diskurse oder parlamentarische Deliberation der Schnelligkeit exekutiver Entscheidungen geopfert oder Minderheitenrechte aufgrund des ‚Volkswillens‘ eingeschränkt werden. Diesem demokratischen Paradox soll hier zunächst keine Aufmerksamkeit geschenkt werden. Wir wollen vielmehr aus der Perspektive dieses Buches fragen: Hat sich die Zustimmung der Bürger für die Demokratie und ihre einzelnen Institutionen

in den jüngsten Jahrzehnten verschlechtert? Ist dies der Fall, wäre das zumindest ein wichtiges Faktum, das die Rede von *der Krise der Demokratie* stützen könnte.

Abbildung 6 zeigt zunächst, dass die Zufriedenheit der EG/EU-Bürger in ihrer Gesamtheit mit ihren Demokratien während der letzten vier Jahrzehnte nicht abgenommen hat. Der Zustimmungswert hat laut Eurobarometer 2013 exakt so hoch gelegen, wie er 1973 lag (s. graue Balken, die den durchschnittlichen Zustimmungswert der Bürger aller Mitgliedsstaaten markieren). Dies ist umso bemerkenswerter, da seit 2004 auch die neuen osteuropäischen Demokratien mit einberechnet werden, die auch nach 2004 im Durchschnitt einen niedrigeren Zustimmungswert aufweisen als die alten Mitgliedsstaaten Westeuropas. Seit dem höchsten Zufriedenheitswert im Jahr 2002 ist ein sichtbarer, wenn auch moderater Rückgang der aggregierten Zufriedenheitswerte festzustellen, der weitgehend auf die Osterweiterung der EU zurückzuführen ist. Allerdings fallen auch in Westeuropa die Zufriedenheitswerte



**Abb. 6** Zufriedenheit mit der Demokratie in der Europäischen Union, 1973-2013

Anmerkung: Jährliche Durchschnitte der Mitgliedsländer der EG/EU gemäß historischer Zusammensetzung.

Indikator: „Sind Sie mit der Art und Weise, wie die Demokratie in [Land] funktioniert, alles in allem sehr zufrieden, ziemlich zufrieden, nicht sehr zufrieden oder überhaupt nicht zufrieden?“ Dargestellt sind Prozentanteile der Antworten „sehr zufrieden“ und „ziemlich zufrieden“.

Quelle: The Mannheim Eurobarometer Trendfile (1970-2002), Eurobarometer (2002-2013).

Demokratie und Krise

Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie

Merkel, W. (Hrsg.)

2015, VI, 500 S. 60 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-05944-6