
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; 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,¹ 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.

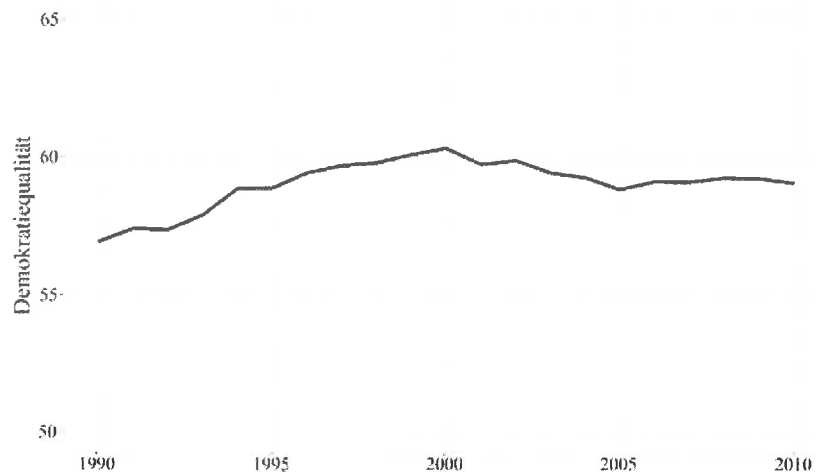


Abb. 1 Entwicklung der Demokratiequalität in den 30 besten Demokratien, 1990-2010

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).

¹ Zur Skalierung der Messung, s. Codebook des DB (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.

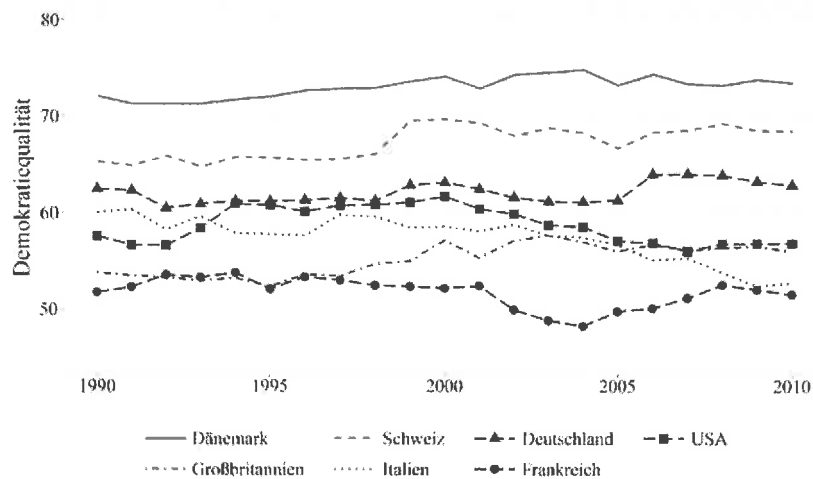


Abb. 2 Entwicklung der Demokratiequalität im Ländervergleich, 1990-2010

Quelle: Demokratiebarometer (www.democracybarometer.org).

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.

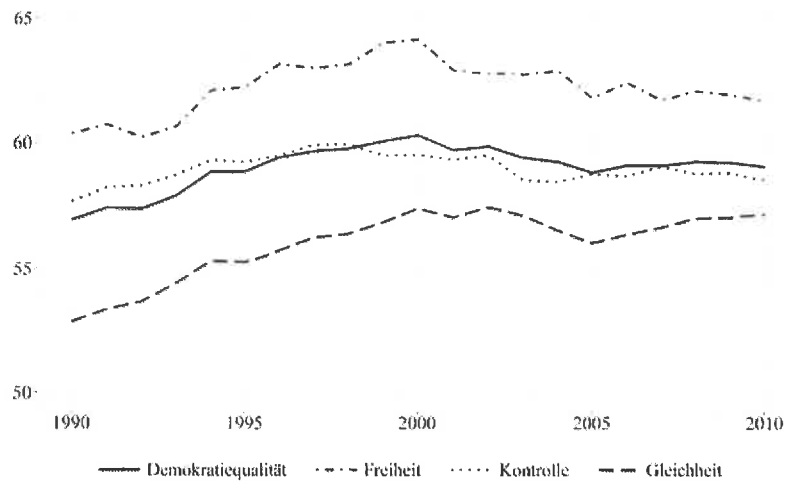


Abb. 3 Entwicklung der Demokratiequalität und der drei Prinzipien des Demokratiebarometers, 1990-2010

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

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).

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 Gewaltkontrolle 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 Regierungstabilität 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 Einkommensschichten 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).² 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.

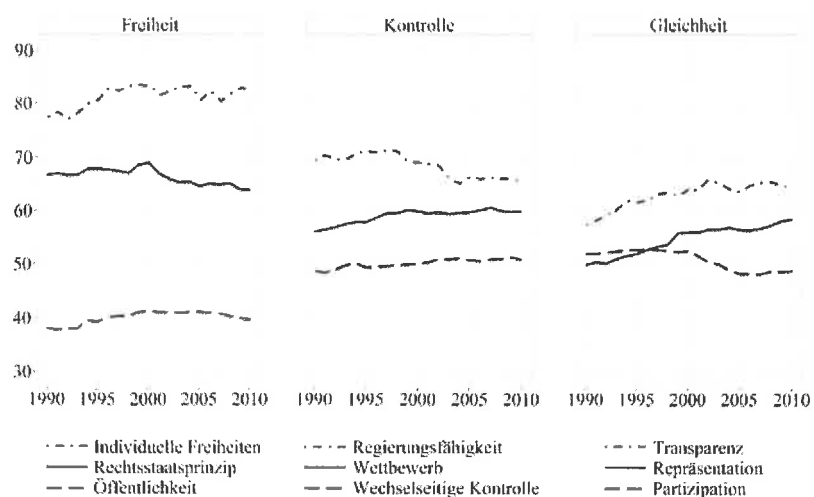


Abb. 4 Die neun Funktionen des Demokratiebarometers im Vergleich, 1990-2010

Anmerkung: Jährliche Durchschnitte der 30 besten Demokratien des Demokratiebarometers.

Quelle: Demokratiebarometer (www.democracybarometer.org).

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.³ 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.

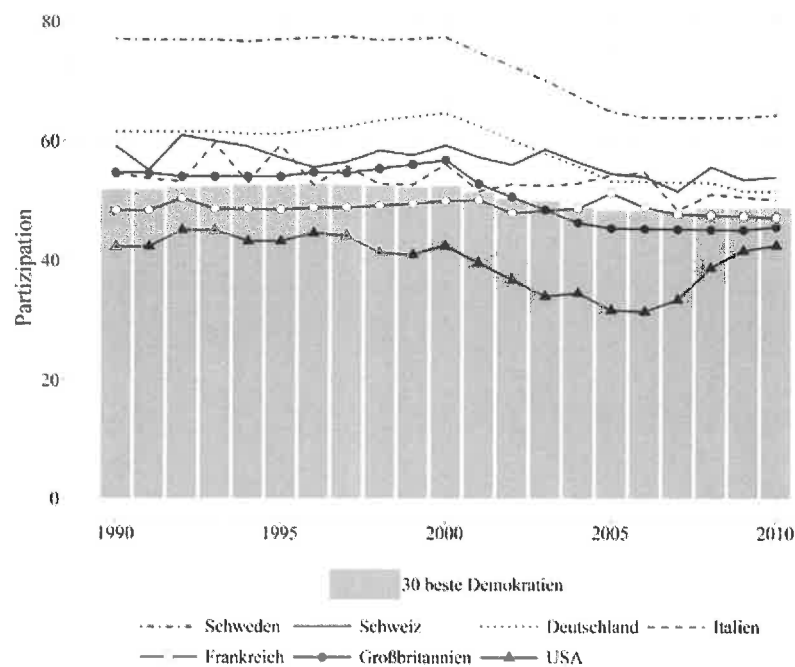


Abb. 5 Entwicklung der Funktion Partizipation im Ländervergleich, 1990-2010

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

Quelle: Demokratiebarometer (www.democracybarometer.org).

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, 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 *ihre* demokratische 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

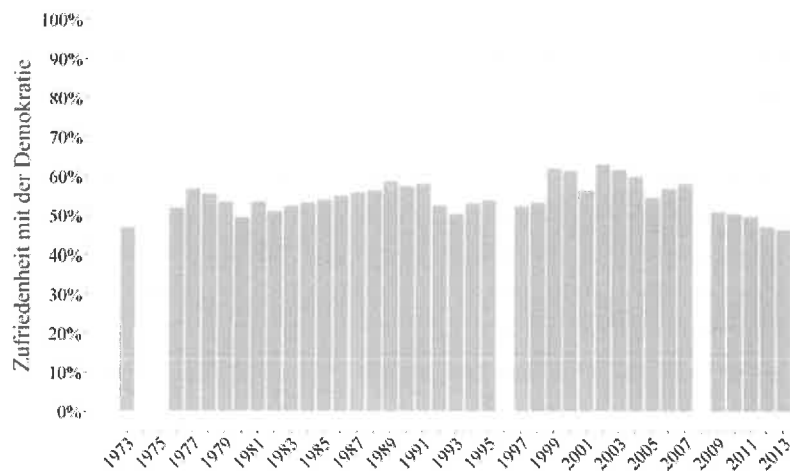


Abb. 6 Zufriedenheit mit der Demokratie in der Europäischen Union, 1973-2013

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).

seit 2007. Aus der Gesamtentwicklung der Zufriedenheitswerte der EU-Bürger gegenüber ihren Demokratien lassen sich dennoch keine der gängigen Krisentheorien der Demokratie belegen, insbesondere nicht die Postdemokratiethese. Die europäischen *demoi* haben ganz offensichtlich andere Wahrnehmungsmuster als die Theoretiker der Postdemokratie.

Abbildung 7 zeigt noch einmal, dass die Werte für Westeuropa trotz der leichten Verluste nach 2007 sichtbar über den Werten der achtziger und neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts liegen. Die Bürger der etablierten Demokratien sind ganz offensichtlich in weit höherem Maße zufrieden mit dem Funktionieren ihrer Demokratien als die Bürger der neuen osteuropäischen Demokratien. Dies dürfte kaum auf eine größere Anzahl von *critical citizens* im Osten Europas zurückzuführen sein als vielmehr auf die Tatsache, dass sich in den meisten neuen Demokratien Osteuropas keine stabile demokratische Kultur herausgebildet hat (Merkel 2010) und die Qualität dieser Demokratien auch häufig hinter jenen Westeuropas zurückbleibt (democracybarometer.org).

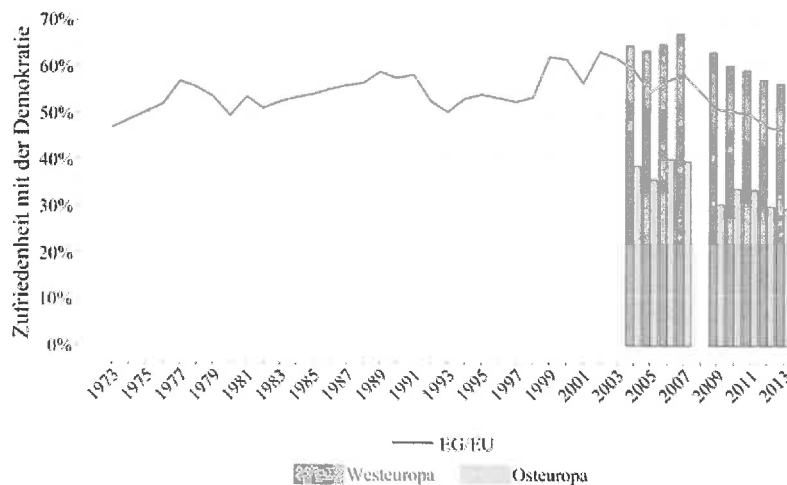


Abb. 7 Zufriedenheit mit der Demokratie in der Europäischen Union: West- und Osteuropa im Vergleich, 1973-2013

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

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

Abbildung 8 zeigt, dass die Demokratiezufriedenheit in den einzelnen Mitglieds-ländern und über die Zeit hinweg stark variieren. Sehr deutlich steigt die ermittelte Zufriedenheit der Bürger Dänemarks an. Dies reflektiert die guten Werte des Demokratiebarometers für Dänemark, wenngleich die *subjektive* Zufriedenheit viel stärker zunimmt als der *objektive* Qualitätsindex im DB (vgl. Abb. 2). Die Zufriedenheitswerte für die deutsche Demokratie sind mit der Wiedervereinigung dramatisch gefallen, steigen aber seit 2003 kontinuierlich an und liegen seitdem sichtbar über dem EU-Durchschnitt. Obgleich die Zufriedenheitswerte in den einzelnen Ländern erwartungsgemäß viel stärker fluktuieren, signalisieren sie aber keinen gegensätzlichen Trend zu den Qualitätswerten des Demokratiebarometers. Dies ist im Falle Italiens deutlich anders. Die Qualitätsindikatoren des Demokratiebarometers zeigen von der zweiten Hälfte der 1990er Jahre bis 2010 eine deutliche Verschlechterung der italienischen Demokratie an. Diese Periode koinzidiert weitgehend mit der Phase, in der Berlusconi mit drei Regierungskabinetten maßgeblich die Politik und den Umgang der Politik mit den demokratischen Institutionen und Verfahren geprägt hat. Die Zufriedenheit der Italiener mit ihrer Demokratie

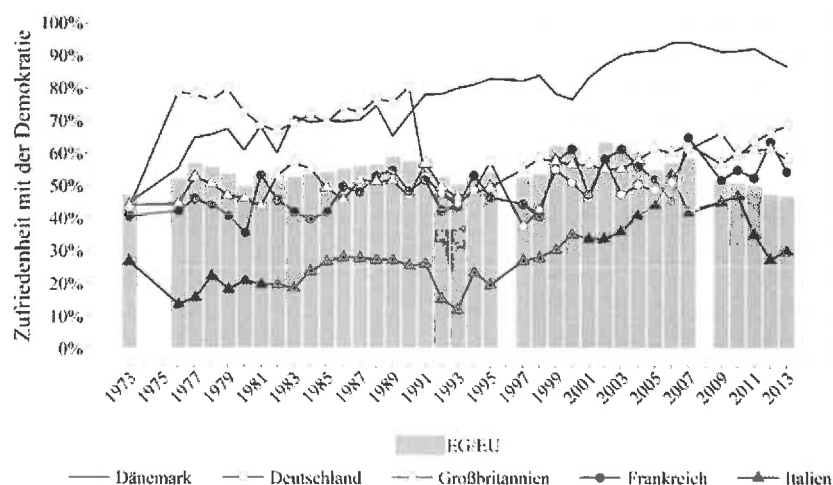


Abb. 8 Zufriedenheit mit der Demokratie im Ländervergleich, 1973-2013

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

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

zeigt aber exakt in die Gegenrichtung. Sie stieg von 1994 bis 2010 kontinuierlich und signifikant an. Die Expertenmessung und die Wertschätzung weisen damit in unterschiedliche Richtungen. Erst als sich die Skandale um und die Prozesse gegen sowie die nationale wie internationale Kritik an Berlusconi nach 2010 verdichteten, sanken die Zufriedenheitswerte wieder sichtbar. In Frankreich und Großbritannien zeigen sich die Bürger in den letzten zehn (acht) Jahren überdurchschnittlich zufrieden, während das Demokratiebarometer ihnen klar unterdurchschnittliche Demokratienoten erteilt. Neben diesen interessanten Divergenzen von *objektiver* und *subjektiver* Beurteilung der Demokratie in einzelnen Ländern ist die Hauptbotschaft klar: Die Eurobarometer-Umfragen der letzten vier Jahrzehnte stützen keinerlei Krisenvermutungen im Durchschnitt der etablierten europäischen Demokratien. Die Bürger sehen ihre Demokratie nicht in der Krise.

Korreliert man die Demokratiezufriedenheit (Eurobarometer) mit der Demokratiequalität (Demokratiebarometer), ergibt sich eine ausgesprochen starke positive Korrelation (Pearson's $r = 0,81$, $p = 0,00$) zwischen der subjektiven und objektiven Beurteilung der Demokratiequalität unter den 27 Ländern der EU (2012). Experteneinschät-

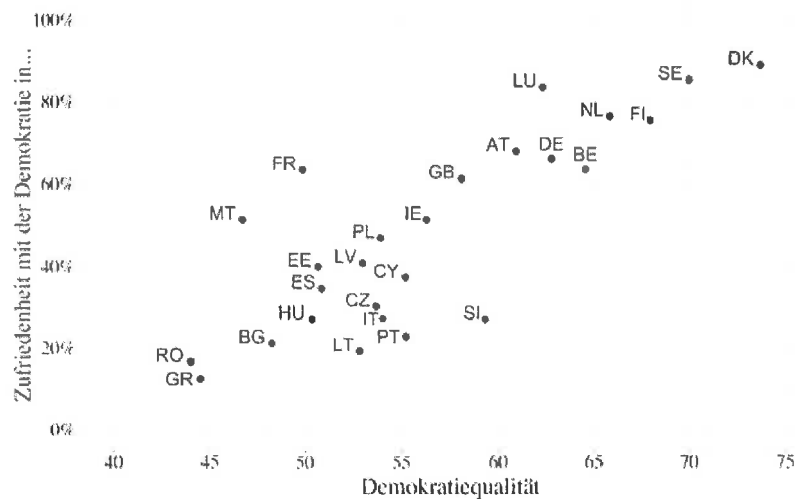


Abb. 9 Demokratiezufriedenheit und Demokratiequalität in der Europäischen Union (EU-27), 2012

Anmerkung: Für die Slowakei liegen keine Werte zur Demokratiequalität vor.

Quelle: Demokratiebarometer (www.democracybarometer.org), Eurobarometer (2012).

zungen und die Beurteilung durch den *demos* stimmen überein. Die positive Korrelation bleibt – etwas abgeschwächt – auch dann, wenn man alle EU-Staaten auf den beiden Dimensionen für die Periode von 1990 bis 2012 misst (Pearson's $r = 0,76$, $p = 0,00$). Ist die Demokratiequalität hoch, ist in aller Regel auch die Zufriedenheit unter den betreffenden Bürgern hoch; ist Erstere niedrig, bewegt sich auch Letztere auf vergleichsweise niedrigem Niveau. Frankreich erscheint hier wiederum als ein moderater ‚Ausreißer‘, da die Demokratiezufriedenheit der *Grande Nation* doch deutlich über der Experteneinschätzung liegt.

Der holistische Blick ist aufschlussreich, er genügt aber nicht, um Verschiebungen der Zufriedenheit und des Vertrauens der Bürger gegenüber den einzelnen Institutionen zu erfassen. So lautet eine der Krisenbehauptungen: Auch wenn sich die allgemeinen Zustimmungswerte zur Demokratie als System nicht verschlechtern mögen, so verschieben sich doch die Vertrauenswerte der Bürger innerhalb des Institutionensystems der repräsentativen Demokratie (u. a. Zürn 2011). Das Vertrauen in die *majoritären* Kerninstitutionen Parteien, Parlamente und Regierungen sinkt, während das Vertrauen in *nicht-majoritäre* Institutionen wie Militär, Polizei und Justiz zunimmt. Tatsächlich lässt sich ein solcher Trend beobachten. Über den Zeitraum, für den solide und vergleichbare Umfragen vorliegen, lässt sich für die Parlamente und Regierungen ein kontinuierlicher Vertrauensschwund beobachten. Von einem mittleren Vertrauensniveau von mehr als 50 Prozent sind die Werte in den vergangenen zwei Jahrzehnten für die beiden zentralen repräsentativen Institutionen im Gleichschritt auf 30 Prozent gefallen. Das Vertrauen in die Parteien verharrt auf einem extrem niedrigen Niveau von 20 Prozent.⁴ Demgegenüber erfreuen sich *nicht-majoritäre* Institutionen des Staates eines hohen und über die Zeit stabilen Vertrauens. *Nicht-majoritäre* Institutionen sind Institutionen, deren Personal die Bürger nicht gewählt haben und die staatlich-administrative, nicht aber demokratisch-repräsentative Funktionen erfüllen. Hier ist ein Demokratiepapadox erkennbar: Jenen Institutionen, deren Besetzung die Bürger selbst wählen können, vertrauen diese wenig; hohes Vertrauen genießen dagegen die Institutionen, deren personelle Aufstellung dem demokratischen Willen der Bürger entzogen bleibt. Es deutet sich im Bewusstsein der Bürger eine Präferenzverschiebung an: Expertise, unpolitische Verwaltung und schnelle Beschlusshierarchien werden höher eingeschätzt als Mitsprache, pluralistischer Wettbewerb, parlamentarische Deliberation oder die begrenzte Problemlösungsfähigkeit von Regierungen. Trifft

4 Allerdings ist darauf zu verweisen, dass diese Werte deutlich anders ausfallen, wenn stattdessen die Befragten nach ihrem subjektiven Repräsentationsgefühl gefragt werden. Auf die Frage, ob sich die Bürger in den Ländern der Europäischen Union durch mindestens eine nationale Partei gut repräsentiert fühlen, gaben zuletzt mehr als die Hälfte der Befragten eine positive Antwort (CSES 3).

diese Vermutung zu, und dafür sprechen diese Daten, dann ist eine schleichende Entdemokratisierung des Wertesystems der Bürger zu konstatieren. Partizipation und Repräsentation werden abgedrängt und gering geschätzt. Präferiert werden politisch neutrale, hierarchisch organisierte Institutionen, bei denen man Expertise und Effizienz anstelle von ‚Parteiengetzänk‘ vermutet.

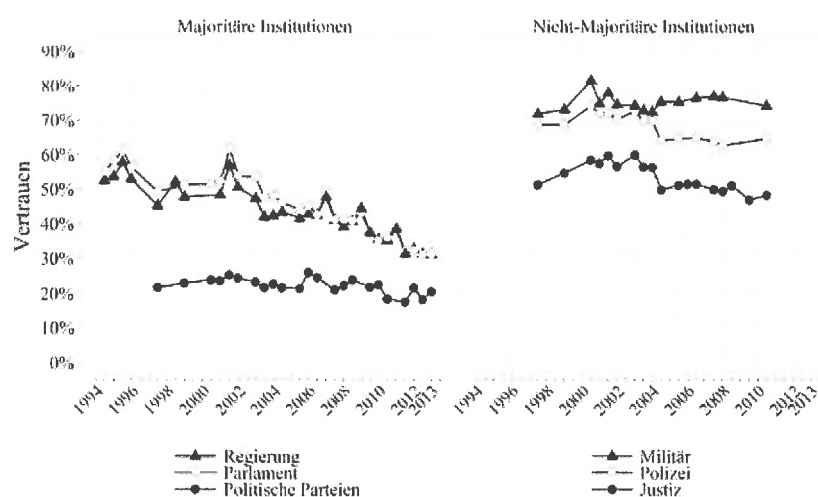


Abb. 10 Vertrauen in nationale staatliche Institutionen in der Europäischen Union, 1994-2013 und 1997-2011

Anmerkung: Halbjährliche Durchschnitte der Mitgliedsländer der EU gemäß historischer Zusammensetzung.

Indikator: „Sagen Sie mir bitte für jede der folgenden Institutionen, ob Sie dieser vertrauen oder nicht vertrauen.“

Quelle: Eurobarometer (1994-2013).

Der Aufklärungsgehalt von Umfragen hat Grenzen. Manches hängt von Formulierung, Kontext und Zeitpunkt ab. Werden alleine die Daten ohne komplementäre Indikatoren oder theoretischen Hintergrund als Kronzeugen bestimmter Trends und Tendenzen herangezogen, können sie zu einseitigen Schlüssen führen. Deshalb liegt es in unserem konkreten Fall nahe, die sinkenden bzw. niedrigen Umfragewerte für Parteien, Parlamente und Regierungen mit der Wahlbeteiligung der Bürger

abzugleichen. Erfragte Einstellungen werden so mit dem realen politischen Handeln der Bürger konfrontiert. Zumindest für jene Bürger, die gegenüber den drei repräsentativen Institutionen kein Vertrauen mehr haben, wäre es ein rationaler Schluss, nicht mehr wählen zu gehen. Sinkende Wahlbeteiligung müsste dann die Folge sein, auch wenn nicht alle Wähler rational denken und handeln.

3 Wahlbeteiligung

Tatsächlich sank die durchschnittliche Wahlbeteiligung Westeuropas zwischen 1975 und 2010 kontinuierlich und fiel von 84 auf rund 75 Prozent. Die zunehmende Wahlenthaltung ist hierbei als ein generelles Phänomen zu begreifen, das in nahezu allen Ländern zu beobachten ist. Jedoch nahm dieser Trend zu Beginn des 21. Jahrhunderts ab, so dass zwar für das Jahr 2010 die niedrigste durchschnittliche Beteiligungsrate in Westeuropa zu verzeichnen war, allerdings hat sich dieser Wert

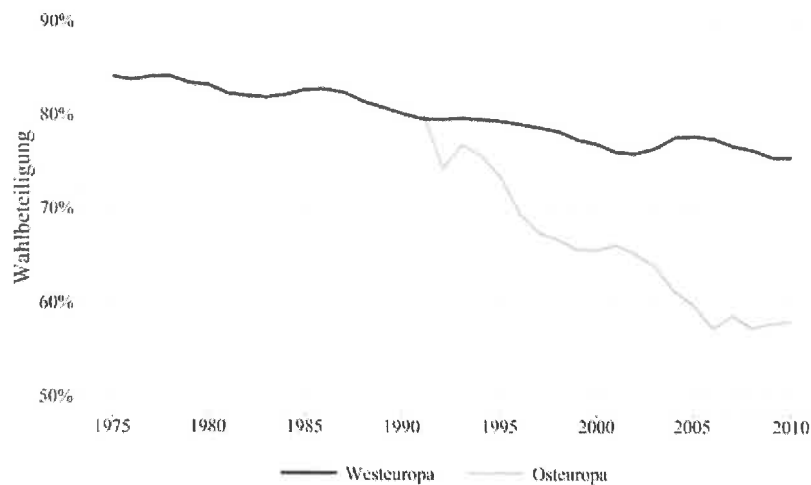


Abb. 11 Entwicklung der Wahlbeteiligung in West- und Osteuropa, 1975 und 1991-2010

Anmerkung: Jährliche Durchschnitte, EU-28 + Island, Norwegen, Schweiz. Berücksichtigt wurden ausschließlich Daten der nationalen Unterhäuser.

Quelle: WZB: Datenbank „Elections, Parties, Governments“, zugegriffen: 30. März 2014.

im Vergleich zu 2002 nur noch marginal verringert (-0,4 Prozentpunkte). Im Falle Osteuropas sank die Partizipationsrate stärker. Die Gründungswahlen (*founding elections*) zu Beginn der 1990er Jahre wurden von großen Erwartungen an die Demokratie begleitet. Rund 80 Prozent der osteuropäischen Bürger beteiligten sich. Das lag knapp über dem westeuropäischen Durchschnitt zum selben Zeitpunkt. Knapp zwanzig Jahre später gingen in Osteuropa nur noch 58 Prozent der Bürger wählen. Die durchschnittliche Wahlbeteiligung in Osteuropa war in zwei Jahrzehnten um 22 Prozent gefallen. Das kann durchaus als dramatisch bezeichnet werden und drückt Enttäuschung, Indifferenz und politische Apathie aus, zumal die fehlende konventionelle Partizipation noch viel weniger als im Westen durch unkonventionelle politische Teilnahmeformen ersetzt wurde. Die unterschiedlichen Entwicklungskurven der Wahlbeteiligung zeigen ebenso wie die Qualitätsvarianzen zwischen den Ländern bei den Umfragen und Messungen des Demokratiebarometers, dass Vorsicht geboten ist, wenn die Rede von *der* Krise der Demokratie ist.

Betrachtet man die Länder mit der höchsten und der niedrigsten Wahlbeteiligung in Europa, ergeben sich dramatische Unterschiede. Während sich in Malta die Wahlbeteiligung während der letzten vier Jahrzehnte über 90 Prozent bewegte (1975-2010), lag Polen seit 1990 meist deutlich unter der 50-Prozent-Marke. Die höchste Wahlbeteiligung ohne Wahlpflicht in einem europäischen Flächenstaat erzielte Schweden mit durchschnittlichen 86,5 Prozent zwischen 1975 und 2010.⁵ Die niedrige Wahlbeteiligung in der Schweiz ist eine Ausnahme, weil das politische System zum einen ein ausdifferenziertes System von Volksabstimmungen kennt, zum anderen die allgemeinen Wahlen nur eine geringe Bedeutung besitzen, da die Regierungsbeteiligung aller relevanten Parteien in der Konsensdemokratie des Landes *a priori* festgelegt ist. Dramatisch ist der Wählerrückgang in Osteuropa. Die Wahlbeteiligung selbst des besten osteuropäischen ‚Performers‘, Slowakei, ist von über 95 Prozent (1990) unter die 60-Prozent-Marke (2011) gerutscht. Bedenklich ist auch der Rückgang der Wahlbeteiligung zum Europäischen Parlament, der vor allem auf die dünne und abnehmende demokratische Legitimation hindeutet, über die das Parlament der EU heute noch verfügt. Seine Wahlbeteiligung liegt nun unter der niedrigsten Wahlbeteiligung aller nationalstaatlichen Demokratien in Europa. Dies ist eine ernst zu nehmende Warnung gegenüber den optimistischen Erwartungen der realen Demokratisierbarkeit politischer Räume jenseits des Nationalstaates.

5 Die Rangliste der Wahlbeteiligung von 1975 bis 2010 lautet: Malta 95,6 Prozent; Belgien 92,5 Prozent; Luxemburg 89,0 Prozent; Island 87,0 Prozent; Schweden 86,5 Prozent; Dänemark 86,0 Prozent.

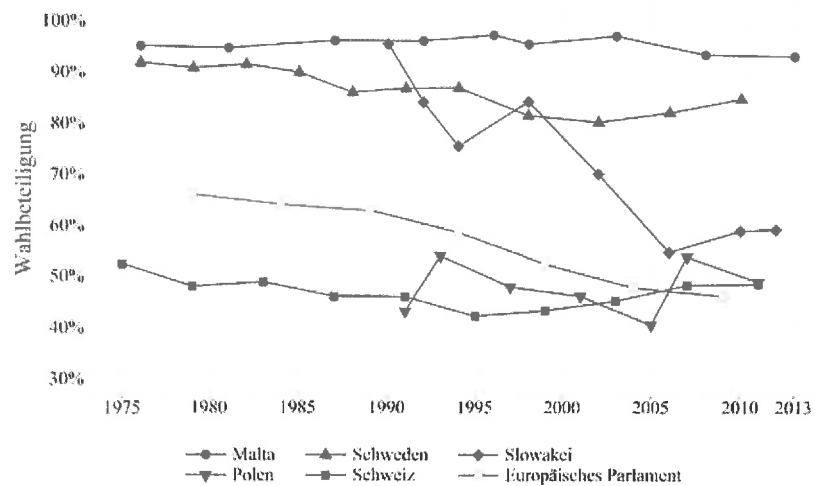


Abb. 12 Entwicklung der Wahlbeteiligung im europäischen Vergleich, 1975 und 1990-2013

Anmerkung: Abgebildet sind jene Länder mit der durchschnittlich höchsten bzw. niedrigsten Wahlbeteiligung in West- und Osteuropa. Schweden weist die durchschnittlich höchste Wahlbeteiligung in Westeuropa unter Ausschluss von europäischen Kleinstaaten sowie Ländern mit Wahlpflicht auf. Zusätzlich ist die Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament dargestellt.

Quellen: WZB: Datenbank „Elections, Parties, Governments“, zugegriffen: 30. März 2014; Europäisches Parlament: „Turnout at the European Elections (1979-2009)“, zugegriffen: 23. Mai 2014.

Folgt man den Kriterien der deskriptiven Repräsentation, dann sind Frauen in den Parlamenten der etablierten Demokratien nach wie vor unterrepräsentiert. Auf der anderen Seite kann die Geschichte der Frauenrepräsentation in demokratischen Parlamenten auch als Erfolgsgeschichte interpretiert werden. Es ging mit jedem Jahr aufwärts, und es sind keine Gründe zu sehen, warum dieser Trend in der Zukunft gebrochen werden sollte. Insofern stehen die etablierten Demokratien im Jahr 2013 zweifellos besser da als in jenen Jahrzehnten vor der Zeitschwelle, als die Postdemokratie angeblich Einzug gehalten hat.⁶ Dies ist ein erster Beleg in

⁶ Wie die Einzelanalysen dieses Bandes zeigen, wird die Postdemokratie keineswegs *in toto* zurückgewiesen, wohl aber in ihrer empirisch unhaltbaren Aussage, dass *die*

diesem Buch, dass die Demokratie je nach Bereich und je nach Land Gewinne oder Verluste ihrer Qualität zu verzeichnen hat. Die nationalen Unterschiede werden in Abbildung 13 noch einmal deutlich, wenn man Schweden, das Land mit der höchsten Repräsentanz von Frauen, und Japan mit dem geringsten Anteil weiblicher Abgeordneter vergleicht. Erstere näherten sich der 50-Prozent-Marke, während das japanische Unterhaus weniger als 10 Prozent Parlamentarierinnen aufwies.

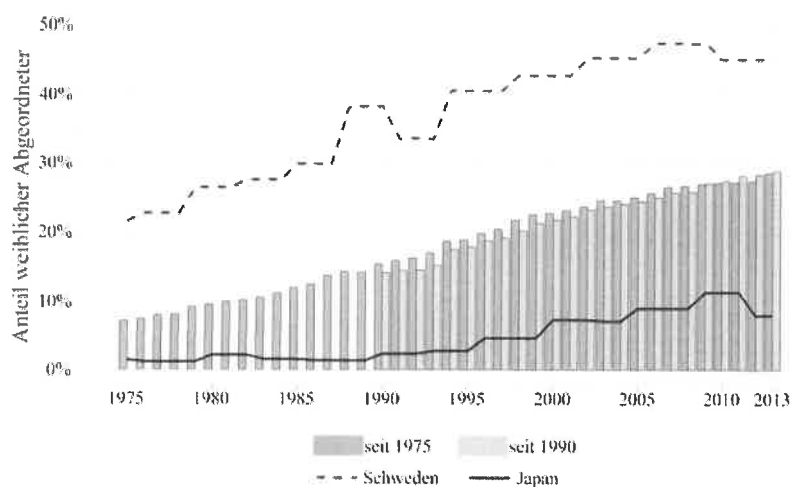


Abb. 13 Durchschnittlicher Anteil weiblicher Abgeordneter in den nationalen Parlamenten, 1975 und 1990-2013

Anmerkung: Jährliche Durchschnitte. Aufgrund fehlender Daten umfasst die lange Zeitreihe (ab 1975) lediglich ein eingeschränktes Sample der 30 besten Demokratien (Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Japan, Kanada, Malta, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz, Vereinigte Staaten von Amerika, Zypern). Die Zeitreihe ab 1990 berücksichtigt alle der 30 besten Demokratien des Demokratiebarometers. Berücksichtigt wurden ausschließlich Daten der nationalen Unterhäuser. Zusätzlich sind jene Länder abgebildet, die während des Beobachtungszeitraums den durchschnittlich höchsten bzw. niedrigsten prozentualen Anteil weiblicher Abgeordneter aufwiesen.

Quelle: IPU: Parline Database, zugegriffen: 23. Mai 2014.

Demokratie schlechthin ihre besten Zeiten längst hinter sich hätte.

Die in diesem Zwischenkapitel vorgestellten Statistiken sind zunächst bewusst nur auf einem deskriptiven Niveau gehalten. Sie sind aber systematisch für ein breites Sample von Ländern über eine längere Zeitreihe berechnet und unterscheiden sich von jenen anekdotischen und singulären Daten, wie sie als ‚empirische‘ Bekräftigung in der theoretischen Krisenliteratur bisweilen herangezogen werden. Die objektiven Messungen des Demokratiebarometers und die subjektiven Umfrageaussagen lassen auf der höchsten Aggregatsebene keine Krise der etablierten Demokratien erkennen. Unterhalb dieser Ebene können jedoch die geschilderten Subtrends ausgemacht werden, die ein Nachlassen der Partizipation, eine ansteigende soziale Selektion in der politischen Beteiligung sowie ein sinkendes Vertrauen in die Kerninstitution der repräsentativen Demokratie erkennen lassen. Es scheinen sich Konstanten der Demokratie zu verändern, die eine tiefere Kausalanalyse erfordern, als dies summarische Qualitätsindizes und Surveys erlauben. Solchen Analysen widmet sich das vorliegende Buch.

Literatur

- Bochsler, Daniel und Wolfgang Merkel mit Karima Bousbah, Marc Bühlmann, Heiko Giebler, Miriam Hanni, Lea Heyne, Lisa Müller, Saskia Ruth, Bernhard Wessels (2014). *Democracy Barometer. Methodology. Version 4*. Aarau: Zentrum für Demokratie.
- Bühlmann, Marc, Wolfgang Merkel, Lisa Müller und Bernhard Weßels. 2012. The Democracy Barometer. A New Instrument to Measure the Quality of Democracy and Its Potential for Comparative Research, *European Political Science* 11: 519-536.
- Easton, David. 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Europäische Kommission. 2002-2013. *Eurobarometer 41.1 – Eurobarometer 79.3*, TNS Opinion, Brüssel; GESIS Datenarchiv, Köln: ZA2491 – ZA5689.
- Europäisches Parlament. 2014. *Turnout at the European Elections (1979-2009)*. <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-%281979-2009%29.html>.
- Inter-Parliamentary Union (IPU). 2014. Parline database. <http://www.ipu.org/parline/>.
- Klingemann, Hans-Dieter, Dieter Fuchs, Susanne Fuchs und Jan Zielonka. 2006. Support for Democracy and Autocracy in Central and Eastern Europe. In *Democracy and Political Culture in Eastern Europe*, hrsg. Hans-Dieter Klingemann, Fuchs Dieter und Jan Zielonka, 1-22. London: Routledge.
- Lauth, Hans-Joachim. 2004. *Demokratie und Demokratiemessung. Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Merkel, Wolfgang. 2010. *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, 2., überarb. u. erw. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Müller, Thomas und Susanne Pickel. 2007. Wie lässt sich Demokratie am besten messen? Zur Konzeptqualität von Demokratie-Indizes. *Politische Vierteljahresschrift* 3: 511-539.

- Schmidt, Manfred G. 2008. *Demokratietheorien. Eine Einführung*. 4., überarb. u. erw. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmitt, Hermann; Scholz, Evi; Leim, Iris und Moschner, Meinhard, 2008: *The Mannheim Eurobarometer Trend File 1970-2002 (ed. 2.00)*. Europäische Kommission. GESIS Datenarchiv, Köln. ZA3521 Datenfile Version 2.0.1.
- The Comparative Study of Electoral Systems (CSES). 2013. *CSES Module 3 Full Release*. Version: 27. März 2013.
- WZB. 2014. Datenbank „Elections, Parties, Governments“ der Abteilung „Demokratie und Demokratisierung“ am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Zürn, Michael. 2011. Perspektiven des demokratischen Regierens und die Rolle der Politikwissenschaft im 21. Jahrhundert. *Politische Vierteljahresschrift(PVS) – Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft* 52 (4): 603-635.