



Wolfgang Merkel

# IM ZWIELICHT

*Zerbrechlichkeit und Resilienz  
der Demokratie im 21. Jahrhundert*

**campus**

Im Zwieliht

*Wolfgang Merkel* war von 2004 bis 2020 Direktor der Abteilung »Demokratie und Demokratisierung« am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und Professor für Politische Wissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin. Er ist Mitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften.

Wolfgang Merkel

# Im Zwielight

Zerbrechlichkeit und Resilienz  
der Demokratie im 21. Jahrhundert

Campus Verlag  
Frankfurt/New York

ISBN 978-3-593-51780-3 Print

ISBN 978-3-593-45514-3 E-Book (PDF)

ISBN 978-3-593-45513-6 E-Book (EPUB)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernehmen wir keine Haftung für die Inhalte externer Links. Für den Inhalt der verlinkten Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

Copyright © 2023. Alle deutschsprachigen Rechte bei Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main.

Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlagmotiv: »Bauhaustreppe« (1932) von Oskar Schlemmer (New York, Museum of Modern Art)

Satz: le-tex xerif

Gesetzt aus der Alegreya

Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe GmbH, Bad Langensalza

Beltz Grafische Betriebe ist ein klimaneutrales Unternehmen (ID 15985–2104-1001).

Printed in Germany

[www.campus.de](http://www.campus.de)

Susannae sine qua non



# Inhalt

|   |     |
|---|-----|
| Vorwort .....                             | 9   |
| Einleitung: Demokratie unter Stress ..... | 11  |
| <br>                                      |     |
| I. Herrschaft                             |     |
| 1. Was ist Demokratie? .....              | 39  |
| 2. Demokratie und Staat .....             | 55  |
| 3. Demokratie und Grenzen .....           | 75  |
| 4. Demokratie und Krieg .....             | 89  |
| 5. Demokratie und Zeit .....              | 117 |
| <br>                                      |     |
| II. Krise                                 |     |
| 6. Demokratie und Krise .....             | 141 |
| 7. Demokratie und Kapitalismus .....      | 161 |
| 8. Demokratie und Volksparteien .....     | 189 |
| 9. Demokratie und Pandemie .....          | 209 |
| 10. Demokratie und Klima .....            | 231 |

### III. Ambivalenz

|  |     |
|--|-----|
| 11. Demokratie, Wissenschaft und Moral ..... | 245 |
| 12. Demokratie und Volksabstimmungen .....   | 259 |
| 13. Demokratie und Bürgerräte .....          | 293 |
| 14. Demokratie und Deliberation .....        | 321 |
| 15. Demokratie und Resilienz .....           | 343 |
| Schluss: Resilienz oder Dämmerung? .....     | 363 |
| Nachweis der Erstpublikationen .....         | 379 |

# Vorwort

Dieses Buch ist das Ergebnis meiner Jahrzehnte währenden Beschäftigung mit der Demokratie. Es handelt von ihren Herausforderungen, Gefährdungen, Erosionen, aber bisweilen auch von ihrer erstaunlichen Resilienz. *Die* Demokratie gibt es nicht. Darauf aufmerksam zu machen, werde ich nicht müde in diesem Buch. Westeuropa ist nicht Osteuropa, Kanada nicht die Vereinigten Staaten von Amerika, Schweden nicht Polen, Deutschland nicht Ungarn.

Ich habe meine Aufsätze zur Demokratie aus den vergangenen zwanzig Jahren für dieses Buch herangezogen, habe sie gründlich überarbeitet, aktualisiert und bisweilen auch revidiert. Herausgekommen ist eine skeptischere Einschätzung zur Lage der Demokratie, als ich sie noch zur Jahrtausendwende hatte. Diese Skepsis trifft auch die besten der Demokratien. Diese mögen zwar nicht in der viel beschworenen Krise der Demokratie stecken, aber sie schleppen ungelöste Probleme wie die Klimakrise, die Flüchtlingsfrage, den anhaltenden Vertrauensverlust der Bürgerinnen und Bürger und vieles mehr durch ihre Gegenwart.

Ich habe vielen zu danken, ihren Schriften, ihrer Kritik, ihren alternativen Sichtweisen und den vielen Diskussionen mit ihnen. Dankbar bin ich besonders den Studentinnen und Studenten vieler Universitäten im Inland wie Ausland, an denen ich lehren durfte. Ihren klugen Einwänden und provokativen Einlassungen verdanke ich viel. Ähnliches gilt für meine Kolleginnen und Kollegen in der Abteilung »Demokratie und Demokratisierung« am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), die ich von 2004 bis 2020 geleitet habe. Von ihnen habe ich viel gelernt. Nicht zuletzt über Wahlen und das Innenleben von Demokratien.

Namentlich danken möchte ich meiner früheren Mitarbeiterin Gudrun Mouna. Durch ihre Hände und ihre kluge Aufmerksamkeit sind alle meine

Bücher und Schriften am WZB gegangen. So auch dieses Buch. Mit Alexandros Kabbathas habe ich einen intelligenten und einsatzfreudigen studentischen Mitarbeiter gefunden, der mir bei der Datensuche und Datenverarbeitung stets zur Seite gestanden hat. Last but not least danke ich meinem Lektor Jürgen Hotz, der mein Manuskript aufmerksam lektoriert hat, wie in alten Zeiten.

*Berlin im Juni 2023*

# Einleitung: Demokratie unter Stress

»Über die Demokratie in Amerika« betitelte Alexis de Tocqueville 1835 sein berühmtes Buch über das Werden der Demokratie in einer neuen Zeit. Tocquevilles Blick war nicht nur auf die junge nordamerikanische Gesellschaft seiner Gegenwart gerichtet, sondern auch in die Zukunft der politischen Ordnungen auf dem alten Kontinent Europa. Tocqueville sah in der Demokratie die Ordnung der Zukunft – mit all ihren Stärken und Schwächen. Für den französischen Adligen war es besonders die sich ausbreitende Gleichheit der Gesellschaft, die die alten ständischen Ordnungen und ihr monarchisch-aristokratisches Gehäuse sprengen würde. Dies habe viele Vorteile, vor allem aber sei damit die Entwicklung hin zur Demokratie unvermeidlich. Amerika halte Europa dabei den Spiegel seiner Zukunft vor. Dies klang optimistisch. Tatsächlich erfüllte sich die Prognose des philosophierenden Adligen nur langsam, unvollständig und mit dramatischen Brüchen.

Überträgt man Tocquevilles Prognose ins 21. Jahrhundert – und ich will das in diesem Band immer wieder tun –, dann lautet die Frage heute: Sehen wir im Spiegel des Niedergangs der »amerikanischen Demokratie« während der zurückliegenden Jahrzehnte auch die Zukunft unserer europäischen Demokratien? Zersetzen in Europa ebenfalls Polarisierung, Vertrauensschwund und Ungleichheit die Basis unserer demokratischen Gemeinschaften? Erleben wir eine wachsende illiberale Ungeduld in Politik und Gesellschaft im Umgang mit den großen Herausforderungen der Zeit? Gerät die Demokratie als überlegene politische Ordnungsform ins Zwielicht? Stehen wir gar vor einer »Demokratiedämmerung«?

In seiner Zukunftsschau vor nunmehr fast zweihundert Jahren machte Tocqueville selbst auf die Gefährdungen der Demokratie aufmerksam. Zwei von ihnen bekamen in seiner einflussreichen Schrift und über diese hinaus

eine besondere Bedeutung: Gleichheit und Freiheit. Diese beiden fundamentalen demokratischen Prinzipien ständen in einem unauflösbaren Spannungsverhältnis. Insbesondere die zunehmende Gleichheit würde die Freiheit gefährden. Mit der Auflösung des produktiven Spannungsverhältnisses zuungunsten der Freiheit sah der französische Philosoph eine weitere Gefahr: Die Gleichheit der großen Massen drohe in eine Tyrannei der Mehrheit umzuschlagen. Minderheiten verlören ihren Raum und die Legitimität der Demokratie ihre pluralistische Begründung. Diese Themen sind noch heute von bedrückender Aktualität. Gegenwärtig werden in gesellschaftlichen, politischen und rechtlichen Auseinandersetzungen das Verhältnis von Mehrheit und Minderheiten unterschiedlichster Couleur neu und konfliktvoll verhandelt. Dabei ist keineswegs klar, ob die Mehrheit die Minderheit bedroht oder nicht auch die Minderheit die Mehrheit vor sich hertreibt. Beide Optionen sind hoch problematisch für eine liberale Demokratie.

Mit der ersten These allerdings irrte Tocqueville. Es ist heute die verfestigte sozioökonomische Ungleichheit kapitalistischer Demokratien, die die freie Gleichheit und die gleiche Freiheit gefährdet und nicht etwa eine zu große Gleichheit, die die Freiheit bedroht. Die Gleichberechtigung und die demokratische Chancengleichheit wirtschaftlicher, ethnischer, religiöser, sozialer und weltanschaulicher Minderheiten sind selbst in den besten Demokratien des 21. Jahrhunderts nicht zufriedenstellend gelöst.

Schon in den 1840er Jahren, also gut ein Jahrzehnt nach Tocquevilles großer, fast zeitloser Schrift »Über die Demokratie in Amerika« entwickelte Karl Marx (1848) seine zeitlebens inspirierende Idee, die ökonomische Basis sei das Primäre, die politische Ordnungsform das aus ihr Abgeleitete. Die kapitalistische Basis bestimme den politischen Überbau. Denn dem Kapitalismus wohne nach innen wie nach außen eine expansive Dynamik inne. Dieser werde sich national nicht auf die Ökonomie beschränken lassen, sondern die sozialen wie politischen Herrschaftsverhältnisse determinieren. Er werde die nationalstaatlichen Grenzen und Regeln einreißen und sich weltweit durchsetzen.

Der im 21. Jahrhundert real existierende Kapitalismus folgte nicht dem Krisendrehbuch von Karl Marx. Schon gar nicht ging der Kapitalismus an seinen durchaus existierenden Widersprüchen zugrunde. Das Gegenteil war der Fall. Mit großer Flexibilität und beachtlichem Formenreichtum (u. a. Hall und Soskice 2001, Milanovic 2019) hat er sich sowohl mit Demokratien als auch mit Diktaturen eine prosperierende Koexistenz gesichert. Neben den

westlichen Demokratien und Diktaturen haben die einst wichtigsten kommunistischen Mächte Russland, bzw. die ehemalige Sowjetunion, und die Volksrepublik China ihre ökonomische Basis geändert und ihren diktatorischen Überbau in der Form, nicht aber in ihrem autokratischen Wesen dem Kapitalismus angepasst. Sie haben sich ihre je spezifischen Varianten des Kapitalismus anverwandelt und wurden zu kapitalistischen Diktaturen. Es war der politische Überbau, der die ökonomische Basis veränderte und nicht umgekehrt, wie noch von Marx diagnostiziert.

Neben Tocqueville und Marx ist John Stuart Mill, ein weiterer Theoretiker des 19. Jahrhunderts, wesentlich für das Verständnis politischer, insbesondere demokratischer Regime. Der britische Ökonom und Philosoph war der herausragende Denker des Liberalismus und der repräsentativen Demokratie in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und ist es vielleicht bis heute geblieben. Wahlen, Parlament und Regieren im »Representative Government« (1861) und vor allem das alles überragende Prinzip der Freiheit standen im Mittelpunkt seines Denkens. Aber damit diese Funktionen auch demokratisch wirken, bedürfen sie einer belastungsfähigen politischen Gemeinschaft, die Mill am besten durch eine robuste Nationszugehörigkeit gewahrt sah. Der englische Liberale äußert sich dabei überraschend skeptisch über die Koexistenz ethnisch-linguistisch heterogener Gesellschaften und rechtsstaatlicher Demokratie (Mill 1872 [1861]: 289). Auch hier wird zu prüfen sein, ob die These der besonderen Kompatibilität von ethnischer Homogenität und Demokratie im 21. Jahrhundert empirisch (noch) stimmig ist und normativ im Lichte liberaler Gesellschafts- und Staatstheorien überhaupt noch legitim sein kann. Auch die Theorien großer Philosophen bedürfen der Überprüfung und gelegentlicher Revision. Es ändern sich nicht nur die konkreten empirisch erfahrbaren Verhältnisse, sondern auch die normativen Maßstäbe unserer gesellschaftlichen und politischen Reflexionen. Das gilt nicht zuletzt für die Demokratie.

Es lohnt sich, vier Theoreme der beiden großen liberalen Demokratietheoretiker und des weitsichtigen Analytikers des Kapitalismus im 19. Jahrhundert zu Beginn des 21. Jahrhunderts noch einmal ins Gedächtnis zu rufen:

- *Gleichheit und Freiheit stehen in einem schwierigen Spannungsverhältnis.* Die zunehmende Gleichheit droht die zukünftige Demokratie zu beschädigen (Tocqueville). Allerdings kann für die unmittelbare Gegenwart Tocquevilles These auch auf den Kopf gestellt und das Argument vertreten

werden, die verhärtete und teilweise gar zunehmende Ungleichheit bedrohe die gleiche Freiheit und damit die Demokratie. Dies ist nicht nur eine theoretische, sondern vor allem auch eine empirische Frage in Zeiten der Globalisierung im 21. Jahrhundert.

- *Die Demokratie wird durch eine Tyrannei der Mehrheit bedroht* (Tocqueville). Die Tyrannei der Mehrheit kann in zeitgemäßer Form unsere liberalen Demokratien des 21. Jahrhunderts in unterschiedlicher Weise herausfordern, wenn nicht gar aufgrund von Unterdrückung, Diskriminierung, kultureller Ausgrenzung und ökonomischer Benachteiligung von Minderheiten durch die politische und/oder gesellschaftliche Mehrheit bedrohen. Besonders in rechten, illiberalen und defekten Demokratien ist diese fremden- und minderheitenfeindliche Tendenz nicht auszurotten und zum geradezu definierenden Merkmal geworden. Aber auch in liberalen Demokratien kann mit dem Aufkommen eines linken illiberalen Moralismus der für die Demokratie so wichtige freie Diskurs ebenso subtil wie effektiv eingeschränkt werden. Dissidentierende Meinungen können dann von moralistischen Meinungsführern wortmächtiger Minderheiten wirkungsvoll als unmoralisch, rassistisch, sexistisch oder antiquiert auf einen imaginierten Index unstatthafter Inkorrektheit gesetzt werden. Es ist eine dünne Linie, die hier die berechtigte Kritik von der unberechtigten Einschränkung freier Meinungsäußerung trennt.
- Die Grenzfines verschieben sich noch stets in Raum und Zeit. Dies macht die Debatte so schwierig. Was etwa in Genderfragen in den 1950er und 1960er Jahren noch nicht als demokratisches Problem in Westeuropa erkannt wurde, ist im 21. Jahrhundert nicht mehr legitimierbar. Wenn noch zu Beginn der 1960er Jahren John F. Kennedy von »negroes« sprach, ist das »N-Wort« heute in den USA zu Recht eine rassistische Signifikante. Vergleichbares gilt für die strafrechtliche Verfolgung von Homosexualität in den entwickelten Demokratien Europas bis in die achtziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts.
- *Die Basis bestimmt den Überbau*. Die Kraft des Kapitalismus reiße die nationalen Grenzen ein. Der Kapitalismus werde global. Eine solche Basis werde auch die begrenzende Hülle der nationalstaatlichen politischen Form sprengen, so schrieb es Karl Marx Mitte des 19. Jahrhunderts. Heute basieren zwar nicht die Märkte, aber doch die politischen Ordnungen nach wie vor primär auf dem Nationalstaat. Hier hat Marx zu weit gedacht. Allerdings zeigt sich die nationalstaatliche politische Form oft genug als unzureichend, um mit der Globalisierung der Märkte, den Pro-

blemen der Flucht und Migration, des Klimawandels oder pandemischer Krankheiten mitzuhalten. Dies ist das berechtigte Monitum der liberalen Kosmopoliten. Wir müssen – so ihr ernst zu nehmendes Argument – Formen der globalen Demokratie für all jene supranationalen Bereiche entwickeln, für die der zu kurze Arm des demokratischen Nationalstaats nicht reicht. Es gelte Hans Kelsens Diktum (1925) als eine zentrale Maxime zu beachten: Jene, die von politischen Entscheidungen betroffen sind, müssen sich auch als Autoren dieser Entscheidungen begreifen können. Die »Autorenvermittlung« besorgt die repräsentative Demokratie mittels freier Wahl der Repräsentanten durch die Repräsentierten. Dies funktioniert in verzwickter Weise noch für die Nationalstaaten, nur unzureichend in der Europäischen Union und noch schlechter auf globaler Ebene.

- *Heterogene Gesellschaften sind schwerer als homogene Gesellschaften zu regieren.* John Stuart Mill zeigte sich skeptisch, dass ethnisch-kulturell heterogene Gesellschaften sich so einfach demokratisch regieren lassen wie kulturell homogene Gesellschaften. Aber selbst wenn dies empirisch der Fall wäre, und daran bestehen durchaus empirische Zweifel, hätten wir normativ die Aufgabe, unsere Demokratien und die gesellschaftliche Toleranz so zu gestalten, dass sie mit der Gegenwart und Zukunft unserer multikulturellen und heterogenen Gesellschaften Schritt halten.

So relevant und aufschlussreich das Denken der drei großen Theoretiker des 19. Jahrhunderts für die Entwicklung der Demokratie ist, so wenig reicht es hin, die Probleme der Demokratie im 21. Jahrhundert zu erkennen, zu diagnostizieren oder gar zu lösen. Nachdem mit dem Zusammenbruch des Sowjetimperiums das »kurze 20. Jahrhundert« (Hobsbawm 1995) zu Ende gegangen war und die aufkommende liberale Euphorie das »Ende der Geschichte« (Fukuyama 1992) für das neue Jahrhundert ausgerufen hatte, dachte die Demokratie- und Friedensforschung vor allem über die demokratische Friedensdividende nach. Es ging damals um ihre gerechte Verteilung, nicht um ihre Verteidigung. Die Debatten fokussierten auf die »Demokratisierung der Demokratie«, weniger auf die »Krise«, das »Ende«, den »unvermeidlichen Niedergang« oder die »Resilienz der Demokratie«, wie zahlreiche Buchtitel knapp dreißig Jahre später den Zeitgeist annoncierten.

Das dem *annus mirabilis* von 1989 folgende erste Jahrzehnt (1990–2000) schien der optimistischen geschichtsphilosophischen Zukunftsdeutung allerdings zunächst Recht zu geben. Bis zur Jahrtausendwende stieg die Zahl

der sogenannten elektoralen Demokratien auf 120 Länder an (Merkel 2010). Diese Zahl aus dem Jahr 2000 stagnierte im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts. Im zweiten Jahrzehnt von 2010 bis 2020 mehrten sich weltweit die Anzeichen einer langsamen Erosion »der« Demokratie, die besten liberaldemokratischen Systeme Westeuropas, Nordamerikas und Ostasiens eingeschlossen (V-Dem 2022). Präzisere Analysen zeigten dann auch dreierlei: Die Zahl der Demokratien und der in demokratischen Herrschaftsformen lebenden Menschen ging zurück; zahlreiche Transitionsländer regredierten erneut zu Autokratien oder zu »defekten Demokratien«; die allerwenigsten schafften es, sich in »liberale Demokratien« zu transformieren. Schließlich galt in den reifen liberalen Demokratien nicht mehr der Imperativ der »Demokratisierung der Demokratie«. Die »Krise der Demokratie« wurde wie in den 1920er und 1970er Jahren wieder zur diskursiven Signatur der Zeit. Nun geht es seit einigen Jahren um die Resilienz der Demokratie (Lührmann und Merkel 2021), darum, wie die liberaldemokratischen Errungenschaften gesichert und gestärkt werden können im Krisenjahrzehnt der zwanziger Jahre des 21. Jahrhunderts.

Mit dem wirtschaftlichen Aufstieg der effizienten Diktatur der Volksrepublik China ist die Systemkonkurrenz von Autokratie und Demokratie wieder offen sichtbar geworden. Welches der politischen Regimetypen kann erfolgreicher mit tiefen Krisen umgehen: kapitalistische Demokratien oder kapitalistische Diktaturen? Der Angriffskrieg des autokratischen Putin-Regimes gegen die Ukrainische Republik kann auch als Präventivschlag eines unproduktiven rohstoffbasierten Oligarchenkapitalismus mit autokratischem Überbau gegen ein sich zunehmend dem demokratischen Westen verschreibendes pluralistisches System gewertet werden. Zwar war die Ukraine 2022 alles andere als eine »lupenreine Demokratie«, aber gegenüber der sich verhärtenden Autokratie Russlands verblassten manche ihrer Defekte. Kommt es zu einem Schulterchluss der Diktaturen Russlands und Chinas, könnte der systemische Wettbewerb der ideologische Kern einer neuen bipolaren Ost-West-Spaltung werden, in der sich nicht nur zwei geopolitische Blöcke, sondern auch zwei unterschiedliche politische Ordnungen gegenüberstehen. Dies wäre eher eine Tragödie denn eine Farce, dem originären Ost-West-Konflikt nach 1947 nicht unähnlich. Förderlich für die Ausbreitung der Demokratie in globalem Maßstab oder der Demokratisierung der Demokratie im transatlantischen Westen wäre diese Form der geopolitischen Rückkehr der Geschichte sicherlich nicht.

Um diese wie andere zentralen Demokratiefragen soll es in diesem Band gehen: Wie haben sich die reifen Demokratien des Westens in den vergangenen zwei Jahrzehnten entwickelt? Welchen Herausforderungen oder gar Gefährdungen waren und sind sie ausgesetzt? Was meinen wir eigentlich mit dem ebenso ubiquitären wie problematischen Begriff »Krise der Demokratie«? Befinden sich die europäischen Demokratien denn tatsächlich in einer Existenzkrise, Finnland ebenso wie Ungarn? Geht es also, um in der medizinischen Metaphorik des Begriffs zu denken, um »Leben« oder »Tod der Demokratie« (Keane 2009)? Oder doch nur um demokratische Erosionen in bestimmten Bereichen (Populismus, Parteien, Parlamente, Vertrauen), während in anderen Sektoren die Demokratisierung der Demokratie weiter anhält (Geschlechterfragen, Zivilgesellschaft, Minderheiten, Bürgerräte)? Wie steht es eigentlich mit der Widerstandskraft, der Resilienz, unserer Demokratien? Welche »Gegengifte« entwickeln sie in und gegen die Krise? Können sich die repräsentativen Demokratien, deren Kerninstitutionen sich im 18. und 19. Jahrhundert herausbildeten, im Kontext der Probleme des 21. Jahrhunderts reformieren und die großen Herausforderungen der Zeit wie Flucht, Pandemie, Krieg und Klimawandel bewältigen? Es geht also um die Demokratie(n) der Gegenwart und ihre Zukunftsfähigkeit. Die Abhandlungen in diesem Buch werden häufig von einer Verschränkung von Theorie und Empirie geprägt sein. Ohne Theorie keine sinnvolle Empirie, ohne Empirie keine belastbaren Erkenntnisse über die Demokratie.

Um diese und verwandte Fragen zu beantworten, habe ich fünfzehn Aufsätze zur Demokratie zusammengestellt, die ich in den vergangenen zwanzig Jahren geschrieben und an ganz unterschiedlichen Orten publiziert habe. Alle Arbeiten wurden aktualisiert und gründlich überarbeitet. Sie reflektieren den theoretischen wie empirischen Stand der Demokratieforschung von heute. Sie bilden ein Panorama der Probleme, mit denen Demokratien zurzeit konfrontiert sind. Manche oder vielleicht sogar viele von diesen werden auch die entwickelten Demokratien nicht oder jedenfalls nicht in den nächsten Jahren lösen können. Sie werden bleiben und die Demokratie wird neue Formen ihrer Bearbeitung hervorbringen. Wie erfolgreich sie sein werden, ist noch nicht zu sehen. Zwischenzeitlich geht es aber vielleicht gar nicht um die unverzügliche Lösung dieser Probleme, sondern um deren demokratieschonende Bearbeitung. Dabei bringt die Demokratie schon heute fortwährend institutionelle Innovationen hervor, die nicht nur zu ihrer Resilienz, sondern auch ihrer Demokratisierung beitragen können. Wir leben also nicht nur in Zeiten der Krisen

und Herausforderungen, sondern auch der demokratischen Innovationen. Die Gleichzeitigkeit dieser gegenläufigen Doppelbewegung charakterisiert die Dynamik vieler Demokratien weit stärker als die Behauptung eines unwiderstehlichen Niedergangs der Demokratie.

Die Überarbeitung der Texte brachte mir eine interessante Erfahrung. So wird auch ein gewisser Wandel im Urteil des Verfassers sichtbar. Sein demokratischer Optimismus und das Abweisen wohlfeiler Krisentheorien und Krisenbehauptungen noch vor zehn Jahren haben sich im Laufe der zurückliegenden Jahre abgeschwächt. Tatsächlich bedrohen heute multiple Krisen – der Klimawandel, die Coronapandemie, die Migration aus dem globalen Süden, die hohe Inflation, rechtspopulistische Reaktionen und die Rückkehr des Krieges nach Europa – die Qualität und Standfestigkeit der Demokratie auch in Westeuropa. Wie schon im 20. Jahrhundert bergen auch im 21. Jahrhundert die zwanziger Jahre viele Risiken und Bewährungsproben für die Demokratie. Ihr Ausgang ist ungewiss. Zwar ist die Resilienz der Demokratien in Deutschland und Westeuropa heute ungleich größer als vor hundert Jahren. Aber neu ist, dass die Herausforderungen im 21. Jahrhundert längst die nationalstaatlichen Grenzen überschritten haben. Sie zu bestehen, braucht es internationale Kooperation und Koordination. Eine fast dilemmatische Schwierigkeit besteht darin, dass viele der Herausforderungen transnationalen Charakter haben, die Nationalstaaten aber nach wie vor die wichtigsten und wohl auch die demokratisch am besten legitimierten Akteure in dieser Zwickmühle sind. Dadurch ist der internationale Abstimmungsbedarf größer geworden. Die demokratischen Institutionen haben damit nur teilweise Schritt gehalten. Dies gilt nicht zuletzt für die trans- und supranationale Ebene. Führen mangelnde Phantasie und Innovationskraft die Demokratie auf die abschüssige Ebene einer anhaltenden Erosion ihrer normativen wie praktischen Bestände?

Zur Beantwortung dieser wie weiterer Fragen ist der Band in drei große Abschnitte gegliedert, die jeweils fünf Texte enthalten: *Herrschaft*, *Krisen*, *Ambivalenz*. Im ersten Abschnitt *Herrschaft* geht es nicht um eine historische Aufarbeitung dessen, was die Demokratie war, welche Formen sie hervorgebracht hat, welche Erfolge, welche Niederlagen. Es geht nicht um die Vergangenheit, es geht um die Gegenwart. Es geht mir um eine zeitgenössische Verortung der Demokratie, die in alten wie neuen Spannungsverhältnissen zu Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und internationalen Beziehungen steht. Im Vordergrund dieses Abschnitts stehen theoretische Konzepte. Die Konzepte folgen einer empirischen Absicht, entziehen sich aber nicht

normativen Positionierungen und deren Begründung. Im zweiten Abschnitt *Krisen* werden die großen Herausforderungen und Probleme der Demokratie behandelt. Dabei wird geprüft, ob etwa der Klimawandel, ob Ungleichheit und Kapitalismus oder auch nur der Niedergang der Volksparteien die Demokratie in ihrer Existenz bedrohen oder zu einer schleichenden Entdemokratisierung der liberaldemokratischen Systeme führt. Der dritte Abschnitt *Ambivalenz* behandelt die Reaktionen der Demokratie, d.h. ihrer Institutionen, Verfahren und Akteure auf die Herausforderungen. Dabei gilt eine besondere Aufmerksamkeit den demokratischen Reaktionen und Innovationen, die möglicherweise zu ihrer Resilienz führen und eine fortlaufende Modernisierung der Demokratie in Zeiten krisenhafter Zumutungen anzeigen. Die wenigsten dieser Innovationen oder direktdemokratischer Interventionen von Volksabstimmungen über Bürgerräte bis zur Beschleunigung demokratischer Verfahren sind ohne ambivalente Nebenfolgen zu haben. Deshalb wird die dritte Sektion dieses Buches mit »Ambivalenz« überschrieben.

## Herrschaft

Auch die Demokratie kommt ohne Herrschaft nicht aus. Allerdings hat die Demokratie im Laufe ihrer Existenz besondere Formen eng begrenzter, klar definierter und kontrollierter Herrschaft entwickelt. Ein enges System der Selbstbeobachtung und wechselseitig kontrollierender Gewalten unterscheidet die demokratische von der autokratischen, also diktatorischen Herrschaft, die ihrerseits vielfältige Formen entwickelt hat. Die grundsätzliche Idee demokratischer Herrschaft ist jene der Selbstregierung. Das Volk herrscht über sich selbst. Demokratie ist also Selbst- nicht Fremdherrschaft wie in der Autokratie. Das ist die Ausgangsidee. Sie sagt aber noch wenig aus über die konkreten Prinzipien, Normen, Verfahren, Akteure und Legitimationsformen, die die demokratische Herrschaft in Theorie und Praxis heute ausmachen.

So ist das erste grundlegende Kapitel der Demokratie als politischer Ordnungs- und Herrschaftsform gewidmet. Es ist eine Synthese aus den zwei Aufsätzen »Was ist Demokratie?« (Merkel 2013) und »Embedded and defective democracy« (Merkel 2004). Es soll Grundsätzliches klären. Worüber reden wir eigentlich, wenn wir von Demokratie sprechen? Das ist keineswegs trivial. Denn auch wenn es in der Demokratieforschung ei-

nen Konsens zu den demokratischen Kerninstitutionen gibt, wie freie und gleiche Wahlen, Gewaltenteilung und das Parlament als Ort der Gesetzgebung, ist es hoch umstritten, ob nicht direkte Formen der Demokratie wie Zivilgesellschaft Volksabstimmungen, Bürgerräte oder Nichtregierungsorganisationen (NGOs) zum Kern der repräsentativen Demokratien dazugehören. Wann können wir eigentlich noch von »eingebetteten«, d.h. funktionierenden liberalen Demokratien sprechen? Wann wird die Logik der rechtsstaatlichen Demokratie gestört und eine liberale zu einer »defekten Demokratie« bzw. zu einer hybriden politischen Ordnungsform, die es nie in das Stadium der liberalen eingebetteten Demokratie geschafft hat. Und wann können wir überhaupt nicht mehr von einer Demokratie sprechen, sondern müssen ein politisches Regime als Autokratie bezeichnen?

Im zweiten Kapitel zu *Demokratie und Staat* geht es nicht zuletzt um die Frage: Wieviel Staat braucht die Demokratie und wer steckt eigentlich in der Krise: der exekutive Staat oder die normative Demokratie mit ihren Verfahren und Institutionen? Lassen sich beide Entitäten überhaupt trennen? Es folgt ein Plädoyer für einen effizienten, handlungsfähigen und demokratischen Staat, der sich weder einfach in einer herrschaftsarmen Zivilgesellschaft noch in einen vermeintlich effektiveren Markt auflösen lässt. Die Balance zwischen den drei Sphären Staat, Markt und Zivilgesellschaft bleibt prekär. Sie ist normativ nicht nur in der politischen Theorie umstritten, sondern nicht zuletzt auch zwischen den politischen Parteien und Lagern. In der Geschichte der Demokratie musste die Balance stets mit den sich wandelnden Umständen neu justiert werden. Klar ist, gerade in Zeiten einer neu aufziehenden Systemkonkurrenz zwischen Demokratie und Autokratie werden Effizienz und Handlungsstärke des Staates zu einer enorm wichtigen Legitimitätsquelle der Demokratie. Dies sind zumindest die Lehren, die wir aus der alten Systemkonkurrenz des Kalten Krieges (1947–1989) für die sich abzeichnende neue geopolitische Konstellation zwischen dem autokratischen China (eventuell plus Russland) und der USA und ihren demokratischen Alliierten ziehen können. Die Problemlösungsstärke und die materielle Leistungsperformanz des demokratischen *Staates* werden enorm wichtig für die Legitimitätsproduktion des Systems der Demokratie bleiben.

Wo aber verlaufen die Grenzen der Demokratie? Dies ist Thema von Kapitel 3. Mit der beschleunigten Globalisierung seit Ende der siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts ist diese Frage im 21. Jahrhundert immer weniger klar zu beantworten. Kann heute für die Demokratie der Nationalstaat der ausschließliche Bezugspunkt sein? Genügt es, wenn die rechtlichen Strukturen

in der nationalen Verfassung direkt oder indirekt-historisch vom Staatsvolk beglaubigt wurden? Sind Fragen der Europäisierung und der Globalisierung damit geregelt? Dies anzunehmen wäre anachronistisch. Die nationalstaatlichen Grenzen sind auf weiten Strecken perforiert, unser Leben von Entwicklungen und Entscheidungen jenseits der Staatsgrenzen beeinflusst. Das spiegeln längst auch neue Diskurse und Konfliktlinien wider, die sich in den vergangenen drei Jahrzehnten in den liberalen Demokratien verschärft herausgebildet haben. Die Komplexität dieser Entwicklung lässt sich auf eine grundsätzliche Frage reduzieren: Wie weit sollen die Grenzen der Nationalstaaten geöffnet, wie weit geschlossen werden? Was bedeuten die jeweiligen Öffnungs- und Schließungsstrategien für Demokratie, Wirtschaft und Gesellschaft? Gibt es in Zeiten globalisierter Märkte, grenzüberschreitender Umweltverschmutzung, internationaler Verpflichtungen für die Menschenrechte nicht eine normative Pflicht und einen funktionalen Anreiz, die nationalen Grenzen zu öffnen und die supranationalen Gestaltungsräume zu demokratisieren? Bedeutet dies mehr oder weniger demokratische Selbstbestimmung für die Bürgerinnen und Bürger eines Nationalstaats oder einer politischen Gemeinschaft? Über diese Fragen wird längst auch politisch gestritten. Parteien haben sich an der neuen Konfliktlinie positioniert und diese damit auch politisch befestigt. Ich will in Kapitel 3 die Grenzfrage an dem Konflikt zwischen Kosmopoliten und Kommunitaristen analysieren. Damit deutet sich an, dass es dabei nicht ausschließlich um die territoriale Grenzfrage geht. Kulturelle und lebensweltliche Fragen sind längst ebenfalls Facetten dieses gesellschaftlichen Konflikts geworden. Da geht es um neue Lebensformen, Sprechweisen, gleichgeschlechtliche Partnerschaften, sexuelle Identitäten und Multikulturalismus. Selbst der Klassenaspekt kommt neu formuliert in diesen übergreifenden Konflikten wieder zum Vorschein. Denn Kosmopoliten sind in der Regel die Gebildeten, Privilegierten und Gutverdienenden, während die Kommunitaristen sich häufig in der unteren Hälfte der sozioökonomischen Pyramide der Gesellschaft befinden. Während Erstere den Nationalstaat als anachronistisch für ihre eigenen Interessen und Weltansichten ansehen, glauben Letztere an die Notwendigkeit und Nützlichkeit des nationalen Sicherheits-, Steuer- und Sozialstaats.

Kapitel 4 berührt ein ewig aktuelles und meist kontrovers diskutiertes Problem der Demokratie. Es geht um das Verhältnis von Demokratie und Krieg – die direkteste Form von Herrschaft, Unterdrückung oder Befreiung. Die schwierige Beziehung zieht sich vom antiken Athen im 5. Jahrhundert

v. Chr. bis hin zur Aggression des autokratischen Regime Putins gegen das (leidlich) demokratische System der Ukraine im Februar 2022. Es werden klassische Fragen normativ diskutiert und die Antworten empirisch fundiert: Wann ist ein Krieg völkerrechtlich legal und legitim? Führen Demokratien weniger Kriege als Autokratien? Wann sind Angriffskriege von Demokratien im Zeichen der »humanitären Intervention« oder Bedrohung des Weltfriedens völkerrechtlich zulässig? Welche politischen Regime gewinnen mehrheitlich die begonnenen Kriege – Demokratien oder Diktaturen? Was ist empirisch von Kants Diktum zu halten, dass Demokratien (Kant [1795] spricht von Republiken) nicht gegen Demokratien zu Felde ziehen? Sind Kriege Geburtshelfer der Demokratien? Diese Fragen beziehen sich auf zwischenstaatliche Kriege. Hinsichtlich intrastaatlicher Kriege, also Bürgerkriege, wird zu fragen sein: Wo brechen Bürgerkriege am häufigsten aus: in Demokratien, Autokratien oder hybriden Zwischenregimen?

Eine erste Version dieses Artikels habe ich kurz nach dem völkerrechtswidrigen Angriffskrieg der USA gegen den Diktator Saddam Hussein und den von ihm beherrschten Irak geführt. Damals wurde die Legitimität von »demokratischen Interventionen« diskutiert, also Kriegen, die mit dem primären Ziel von Demokratien gegen menschenrechtsverletzende Autokratien geführt werden, um diese zu stürzen und den Weg zu einem Regimewechsel (*regime change*) mit dem Ziel der Demokratisierung frei zu machen. Knapp zwanzig Jahre später führt mit Wladimir Putin ein autokratischer Herrscher Krieg gegen die (defekt-)demokratische Ukraine. Ein Rückfall in den neokolonialistischen Modus von Eroberungskriegen in der Absicht, die nach 1991 neu gezogenen Staatsgrenzen in Osteuropa zu revidieren. Wie weit spielen in diesem Krieg Regimefragen von Diktatur und Demokratie eine Rolle? Während in der Zwischenzeit von 1990 bis 2020 humanitäre und demokratische Interventionen mit dem Ziel des demokratischen *regime change* theoretisch debattiert und militärisch geführt wurden, sind mit der »Zeitenwende« wieder geopolitisch und großmachtgetriebene Kriege ins Zentrum der Debatte gerückt. Ob die Stilisierung des russischen Angriffskriegs als eine Verteidigung des Westens und seiner Demokratien durch die Ukraine den Konflikt treffender beschreiben als die machtorientierte Geopolitik direkt wie indirekt beteiligter Mächte will ich dahingestellt lassen.

Die Sektion wird mit Erörterungen zum Verhältnis von Zeit und Demokratie abgeschlossen (Kapitel 5). Auch diese Frage trägt Implikationen der Systemkonkurrenz in sich. Deliberative Demokratieformen brauchen Zeit.

Ist aber Zeit nicht gerade das, was die Demokratien während ihrer räumlichen und temporalen Entgrenzungen und der Beschleunigung der Welt nicht mehr haben? Kann es sich die demokratische Politik leisten, bei ihren zeitverbrauchenden Institutionen, Verfahren und Kontrollen zu verharren, währenddessen weltweit in Sekundenbruchteilen Kapitalvolumina von Milliarden Dollar verlagert, verschoben und investiert werden? Müssen nicht in tiefen Krisen wie einer Pandemie, des Klimawandels, der Kriege und der Unterstützung von Waffenlieferungen rasch gehandelt werden? Sind das nicht die von Carl Schmitt evozierten Stunden der Exekutive, in der Partizipation, Deliberation und parlamentarische Debatten zu gemeinwohlschädigenden Luxusverfahren mutieren? Wenn es in der Klimakrise ums zivilisatorische Überleben geht, muss dann nicht dem Lebensschutz Vorrang gegenüber konstitutionellen Beschränkungen schneller und eindeutiger Entscheidungen eingeräumt werden? Gerade in menschenrechtsbasierten Demokratien? Brauchen wir in Demokratien nicht ein unterschiedliches Zeitverständnis für Krisen- und für Normalzeiten? Können Demokratien problemlos nach einem eventuellen Krisenende und politischer Beschleunigung einfach wieder auf »Normalzeit« umstellen, ohne dem süßen Gift des exekutiven Dezisionismus zu erliegen und auf die abschüssige Bahn der Demokratieerosion zu geraten? Zeit, Zeitverbrauch und Demokratie werden gerade in den krisenhaften 2020er Jahren immer wieder Anlass zu Kontroversen bieten, ja geradezu zu normativen Glaubenskriegen führen. Wie diese geführt oder unterlassen werden, wird über Stabilität, Qualität, möglicherweise sogar über die Existenz der Demokratien entscheiden.

## Krisen

Auf diese erste Sektion zu grundsätzlichen Strukturen und Funktionen der Demokratie als Herrschaftsform soll in der zweiten Sektion die ewig aktuelle Frage »Steckt die Demokratie in der Krise?« von unterschiedlichen Seiten her betrachtet und beantwortet werden (Kapitel 6). Auch hier soll zunächst grundsätzlich begonnen werden. Was heißt eigentlich Krise und was Krise der Demokratie? Was unterscheidet eine Krise von einer Herausforderung der Demokratie? Ausgehend von Reinhart Kosellecks Klassiker *Kritik und Krise* (1973) plädiere ich für einen analytischen Begriff, der die Metaphorik des aus der Medizin entlehnten Begriffs ernst nimmt und Krise als ei-

nen Kampf auf Leben und Tod begreift. Dies unterscheidet etwa eine systemische Demokratiekrise (u. a. Deutschland 1930–1933, Spanien 1936–1939, Griechenland 1967, Chile 1970–1973) von einer partiellen Krise der Volksparteien (Deutschland nach 2000), die durchaus Erschütterungen für das Parteiensystem mit sich bringen kann, aber nicht die Demokratie als System infrage stellt. Wichtig erscheint dabei die Differenz zwischen »akuten« und »latenten« Krisen und ob diese auf fragile oder relativ stabile Demokratien treffen. Mit diesem Kapitel soll mit begrifflicher Stringenz der unbekümmerten Beliebigkeit begegnet werden, die die wohlfeile Verwendung des Begriffs »Krise« in realer Politik und medialen wie akademischen Diskursen kennzeichnet.

Im Anschluss an diese konzeptionellen Ausführungen soll der Zusammenhang zweier prototypischer Systeme beleuchtet werden. In Kapitel 7 geht es um die grundsätzliche Frage: Stabilisieren und ergänzen sich Demokratie und Kapitalismus oder sind sie einander Feinde, die sich in einer spannungsreichen babylonischen Gefangenschaft stets erneut herausfordern, zu Änderungen zwingen und bisweilen auch wechselseitig, beabsichtigt oder unbeabsichtigt in Krisen treiben? Um die Debatte der friedlichen oder feindlichen Koexistenz empirisch gehaltvoller führen zu können, wird man von den beiden Prototypen Kapitalismus und Demokratie abrücken und nach den »varieties of capitalism« (Hall und Soskice 2001, Milanovic 2019) ebenso forschen müssen wie nach den unterschiedlichen Formen der Demokratie. »Den« Kapitalismus und »die« Demokratie gibt es nur in der Theorie, nicht aber in der Praxis. Mit einer Differenzierung der beiden Prototypen »Kapitalismus« und »Demokratie« wird man der Frage nach der Kompatibilität von bestimmten Varianten des Kapitalismus und der liberalen Demokratie empirisch gehaltvoller auf die Spur kommen. Dabei werden Faktoren wie die wechselseitige Begrenzung und Machtkontrolle ebenso eine Rolle spielen wie die demokratische und soziale Einhegung des Kapitalismus und deren Folgen für die Stabilität kapitalistischer Demokratien.

Mit dem Verhältnis von Kapitalismus und Demokratie eng verwoben ist das Problem der sozioökonomischen Ungleichheit. Kapitalismus erzeugt funktionsnotwendig wirtschaftliche Ungleichheit, die wiederum zu politischer Ungleichheit führt. In gewissem Umfang ist Ungleichheit geradezu ein Treiber wirtschaftlicher Entwicklung und konstitutiv für die Anreizstrukturen der Bildung, Ausbildung, Anstrengung, der Investitionen oder gar der »schöpferischen Zerstörung« (Schumpeter 1950). Offen ist in der

wirtschaftstheoretischen Diskussion, wann das Ausmaß der Ungleichheit zu einem destruktiven Hemmnis für die Dynamik kapitalistischer Innovation, Produktion und Konsumtion selbst wird. Anders als der Kapitalismus ist die rechtsstaatliche Demokratie aber auf dem Prinzip der Gleichheit aufgebaut, nämlich der rechtlichen und politischen Gleichheit aller Bürger und Bürgerinnen. Während die formale rechtliche und politische Gleichheit in rechtsstaatlichen Demokratien per definitionem gegeben ist – sonst wären sie keine rechtsstaatlichen Demokratien – gibt es de facto schon im rechtlichen Bereich (Zugang zur Gerichtsbarkeit), aber erst recht im politischen Bereich Ungleichheiten, die durch die sozioökonomische Ungleichheit hervorgerufen werden und Grundprinzipien der Demokratie infrage stellen. Dies betrifft insbesondere den Willen, die Fähigkeit und Möglichkeit zu gleicher politischer Partizipation – von Wahlen über den Protest bis hin zu Mitgliedschaften in Parteien und Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Das untere sozioökonomische Drittel nimmt systematisch und signifikant weniger an der res publica teil als das mittlere und obere Drittel der sozialen Schichtungspyramide. Neben diesen empirischen Einsichten soll auch die Frage diskutiert werden, inwiefern und wann diese Ungleichheiten gerecht und ungerecht sind und was sie für die Qualität und Resilienz der Demokratie bedeuten.

Volksparteien waren in den entwickelten Demokratien der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts die dominierenden politischen Akteure (Kapitel 8). Das gilt für Deutschland, Westeuropa und darüber hinaus. Spätestens seit zwei Jahrzehnten befinden sich Volksparteien im Niedergang. Allein das disproportionale Mehrheitswahlrecht schützt sie in bestimmten Ländern institutionell vor vergleichbaren Verlusten wie die majoritären Demokratien in Großbritannien, Australien und in den USA. In Osteuropa konnten sie nach 1989 nicht mehr richtig Fuß fassen. Sie kamen historisch zu spät. Die für Volksparteien günstigen wirtschaftlichen und sozialstrukturellen Rahmenbedingungen ähnelten nicht mehr jenen der 1950er Jahre Westeuropas. Ausnahmen bilden die langjährig polnische Regierungspartei PiS (seit 2015) und insbesondere Viktor Orbáns regierende Fidesz (seit 2010) in Ungarn. Beide sind Volksparteien mit einer starken Tendenz zu Nationalismus und Rechtspopulismus, die in einer autoritär-konservativen Form just in den zurückliegenden zwei Jahrzehnten zur größten (PiS) bzw. dominant-hegemonialen Partei (Fidesz) ihrer Länder aufgestiegen sind.

Was aber hat den Niedergang der alten Volksparteien in Westeuropa bewirkt? Sind sie als »catch-all-Parteien« (Kirchheimer 1965) anachronistisch

geworden in den pluralistisch wie individualistisch differenzierten Gesellschaften des 21. Jahrhunderts, deren Mitglieder auf Konsum- wie politischen Märkten eine möglichst diversifizierte Palette unterschiedlicher »Produkte« nachfragen? Ist ihnen mit der Deindustrialisierung der postindustriellen Volkswirtschaften die soziale Basis abhandengekommen? Oder erleben wir gar einen Demokratisierungsprozess, in dem die programmatisch diffusen »Volksparteien-Tanker« durch kleinere und mittlere sowie wendigere Parteien ersetzt werden? Ist es schließlich ein Triumph des demokratischen Pluralismus, der den Wählern und Wählerinnen eine an ihren Werten und Interessen gemessen spezifischere Auswahl ihrer politischen Repräsentanten erlaubt? Was ist dann, um weiter zu fragen, die Auswirkung des Niedergangs der Volksparteien auf die Demokratie, deren Qualität und Stabilität? Fehlt infolge des fortschreitenden Pluralismus und damit auch der Fragmentierung der Parteiensysteme der Gesellschaft nun die große parteipolitische Integrationsmaschine aus dem vergangenen Jahrhundert? Und dies just in einem historischen Moment, in dem die entwickelten Gesellschaften in nahezu allen Hinsichten heterogener geworden sind und zunehmend starke zentrifugale Tendenzen an ihrem inneren sozialen Zusammenhalt zerren?

Im Jahr 2020 infizierte der Covid-19-Virus nicht nur die Demokratien, sondern fast alle Länder der Welt. Für die Demokratien lässt sich fragen, hat nicht der Virus selbst, sondern die politischen Maßnahmen gegen seine Verbreitung auch die DNA der demokratischen Gesellschaften geschädigt? In gewissem Sinne lässt sich das Regierungshandeln demokratischer Regime in der Covid-19-Krise als ein Testlauf begreifen, wie resilient sich Demokratien in extremen Notstandssituationen erweisen. Kapitel 9 versucht diese Frage am Beispiel Deutschlands zu beantworten. Ein kurzer Blick auf die medizinische Performanz der entwickelten liberaldemokratischen Regime sieht Deutschland bei den Mortalitätsraten keineswegs unter den erfolgreichsten Ländern. Zwischen belobigenden Selbstbeschreibungen der Regierungsverantwortlichen und den statistisch ausgewiesenen mehr als 170.000 Todesfällen (31.12.2022) klafft eine erhebliche Lücke. Allerdings sind die international vergleichenden Statistiken alles andere als robust und zuverlässig. Auch deshalb geht es in diesem Kapitel nicht um die gesundheitspolitische Leistungsbilanz, sondern um die »demokratische Performanz« des politischen Systems Deutschland. Zu fragen wird sein: War die Covid-19-Krise die Stunde der Exekutive, wie sie konservative Staatsrechtler im Geiste Carl Schmitts als die Essenz des Politischen begreifen? Wenn ja, hat die Gewaltenteilung dann nicht funktioniert? Kooperierten

und kontrollierten sich die Verfassungsgewalten der Exekutive, Legislative und Judikative hinreichend? Funktionierte die parlamentarische Opposition? Wenn parlamentarische Oppositionen ihre Funktionen der Kontrolle, der Debatte oder der alternativen Politikvorschläge nicht hinreichend wahrnehmen, öffnen sich typischerweise Diskurs- und Handlungsräume für die außerparlamentarische Opposition. Tatsächlich hat sich im Verlauf der Krise rasch eine breite, heterogene und bisweilen auch intransigente Protestbewegung gebildet. Wer waren die Aktivisten und Teilnehmer dieser außerparlamentarischen Opposition? War der Protest überhaupt legitim, wenn es doch um die Rettung von Menschenleben ging? Oder war er vor allem eine öffentliche Gefahr als wiederkehrende *super spreader events*? Wie ging unsere Demokratie mit den unbequemen Protesten der Querdenker und ihrer Sympathisanten um? Hat der Virus auch die demokratische DNA unserer Gesellschaft infiziert oder hat unsere Demokratie in einer ihrer tiefsten Krisen eine beruhigende Resilienz gezeigt? War die Pandemie ein Testlauf oder eine Warnung für die Transformationszumutungen, die unsere Demokratie gerade in Zeiten multipler Mega-Krisen immer wieder auf die Probe stellen?

In diesem Sinne könnte sich die Klimakrise (Kapitel 10) als *das* globale und persistierende »externe Problem« für die Demokratien (und Autokratien) des 21. Jahrhunderts erweisen. Noch ist offen, ob die primär nationalstaatlich organisierten Demokratien ein wahrhaft globales Phänomen wie die Klimakrise rasch und erfolgreich bekämpfen können. Können die nationalstaatlichen Demokratien der Versuchung widerstehen, Trittbrett zu fahren, die postfossile Transformation der Energieerzeugung und Energiekonsumtion zu verschleppen? Kann ein Land wie Deutschland, das gegenwärtig für ca. 2 Prozent der Treibhausgasemissionen verantwortlich ist, überhaupt nennenswert zur Bekämpfung der Klimakrise beitragen? Taucht auch hier der Systemwettbewerb zwischen autokratischen und demokratischen Regimen wieder auf? Sind gut organisierte rationale Autokratien in ihren Entscheidungen schneller und eindeutiger als Demokratien, weil sie die verschiedenen Interessen ihrer Untertanen weniger berücksichtigen und nicht stets Zustimmung einwerben und Kompromisse schließen müssen? Sind Parteien oder Klimabewegungen in Demokratien gegen die Versuchung gefeit, in semi-autoritärem Stil durchzuregieren, da das »Menschheitsproblem« Klima eine eindeutige Priorität vor den sekundären sozioökonomischen Interessen und Kosten, ja den demokratischen Verfahren der Gegenwart im Kollisionsfalle ethisch geradezu verlangt? Verstärkt

sich die Bereitschaft zum Dezisionismus auf Kosten von Konsens und Kompromiss auch in liberalen Demokratien? Oder kann sich in den Demokratien eine überlegene Kombination von innovativer Kraft des Kapitalismus, klugen Staatshandeln und demokratischer Zustimmungsbereitschaft für die effektive Lösung des Klimaproblems herausbilden? Die entscheidenden Weichen sind weder in Staat noch Gesellschaft hinreichend gestellt. Welches der politischen Regime die Weichen klüger, nachhaltiger und damit erfolgreicher stellen kann, wird sich schon – oder erst – in diesem Jahrzehnt herausstellen. Manches deutet auf die lernfähigeren Demokratien hin. Aber technisch verstandene Lernfähigkeit genügt nicht. Denn demokratische Regime müssen stets auch wirtschaftliche wie soziale *trade-offs* bei der Bekämpfung der Erderwärmung vereinbaren, sonst werden die Bürger und Bürgerinnen den politischen Entscheidungseliten nicht folgen.

## Ambivalenz

Die in den ersten beiden Sektionen behandelten Krisen sind sicherlich nicht die einzigen Herausforderungen, die die Gegenwartsdemokratien bestehen müssen. Zu den wichtigsten zählen sie wohl. Aber Demokratien sind responsiver und flexibler gegenüber externen wie internen Herausforderungen, als es die linearen Krisentheorien suggerieren. Demokratische Systeme tendieren theoretisch zu Gleichgewichtszuständen. Dies bedeutet, dass fundamentale Probleme zumindest teilweise gelöst werden müssen. Andernfalls gefährden Demokratien und ihre Entscheidungseliten die Zustimmung der Bürger und Bürgerinnen zu ihnen und damit eigene Legitimität. In der Praxis demonstrieren Demokratien keineswegs immer eine solche Problemlösungsfähigkeit. Aber Demokratien haben Verfahren, Feedback-Mechanismen und Lernkurven installiert, die sie reaktiver und innovativer macht, als der anhaltende Krisendiskurs dies anerkennen will. Doch demokratische Innovationen brauchen Zeit, müssen sich durchsetzen und sind meist nicht ohne unbeabsichtigte Konsequenzen. Es ist diese Ambivalenz, mit der die relevanten Akteure in der gegenwärtigen Transformationsdekade umgehen müssen. Ob sich dabei die destruktiven oder die konstruktiven Effekte durchsetzen, ist entscheidend für die Zukunft der Demokratie. Kluges demokratisches Handeln ist in Zeiten der Polykrise und

der Verführung populistischer Vereinfachung zentral. Dies betrifft auch die Interaktion von Wissenschaft und Politik.

Es waren und sind die beiden globalen Krisen der Covid-19-Pandemie und des Klimawandels, die den Ruf nach wissenschaftlicher Expertise für die politische Entscheidungsfindung publikumswirksam laut werden ließen. Beide Krisen bewegen sich epistemisch im Kern im Bereich der Naturwissenschaften. Naturwissenschaftliche Kompetenz ist unter den politischen Entscheidungseliten aber nur begrenzt vorhanden. Wenn doch, dann muss es Politiker und Politikerinnen überfordern, die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse rezipieren zu können. Der deutsche Gesundheitspolitiker Prof. Dr. Karl Lauterbach inszenierte sich über die Medien als die Ausnahme und wurde dadurch mit dem Posten als Gesundheitsminister in der Ampelkoalition »belohnt«. Das ist die Ausnahme, deutet aber die zunehmende politische und öffentliche Nachfrage nach wissenschaftlicher Expertise in der Politik an. Die Frage der stärkeren politischen Einbindung der Wissenschaft(en) ist eine der beiden Schwerpunkte in Kapitel II zum Verhältnis von Demokratie, Wissenschaft und Moral.

Die Verbesserung der wissenschaftlichen Grundlagen politischer Entscheidungen ist in Demokratien verstärkt zu einer Quelle der systemischen Legitimation geworden. Sie befriedigt eine starke Nachfrage der Bürger und Bürgerinnen (des Souveräns) nach wissenschaftlich informierter Effizienz im politischen Handeln. Deshalb ist die Leistungsperformanz (Output und Outcome) einer demokratischen Regierung gerade in Krisenzeiten eine wichtige Quelle der politischen Legitimität geworden. Nicht selten sind Bürger und Bürgerinnen bereit, für eine verbesserte Output-Performanz eine Reduktion der Input-Legitimität zu tauschen (Svolik et al. 2023).

In einer komplizierten und komplexer werdenden Welt wurde die wissenschaftlich aufgerüstete, sogenannte evidenzbasierte Politikgestaltung zu einem öffentlichen Imperativ problemlösender Politik im 21. Jahrhundert. Der Imperativ leuchtet ein. Gleichzeitig fordert die »Epistemisierung der Politik« (Bogner 2021) aber auch die Demokratie heraus. Die Frage stellt sich, wer in der engen Kopplung von Wissenschaft und Politik dann eigentlich die bindenden Entscheidungen trifft? Die Wissenschaft oder die Politik? Was ist, wenn »die Politik« Entscheidungen durchsetzt, die aus einzelwissenschaftlicher Perspektive als suboptimal angesehen werden können, weil die politischen Entscheidungseliten vielfältige andere gesellschaftliche Aspekte, Interessen und Werthaltungen in ihren Entscheidungen zu berücksichtigen haben? Diese Ambivalenz eröffnet eine Legitimitätskonkurrenz