

Die politischen Ursachen des autoritären Populismus

Über *Armin Schäfer* und *Michael Zürn*, *Die demokratische Regression*

Manfred G. Schmidt

I.

Hier ist ein aufsehenerregendes Buch anzuzeigen. „*Demokratische Regression*“ ist sein Titel. Geschrieben haben es zwei renommierte Fachleute der Demokratieforschung: Armin Schäfer, seit 2022 Professor für Politikwissenschaft an der Universität Mainz, zuvor in Münster, und Michael Zürn, Direktor am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und Professor für Internationale Beziehungen an der Freien Universität Berlin. Der Buchtitel hat es in sich. „*Demokratische Regression*“ signalisiert Rückbildung der Demokratie statt Vormarsch, Abschwung statt Aufschwung, Zurückfallen auf frühere Entwicklungsstufen, am Ende womöglich Autokratie an Stelle von Demokratie.

Die Verfasser der „*Demokratischen Regression*“ knüpfen an das mittlerweile beliebte Narrativ an, wonach die Demokratie gebrechlich geworden ist. Ihr Forschungsdesign ist allerdings umfassender als im Hauptstrom der Demokratie-Kritik. In ihm zählt der internationale Vergleich, nicht nur die Länder-Studie. In ihm kommt der Längsschnitt zum Zuge, nicht nur der Querschnitt. In ihm geht es um Beschreibung und Erklärung mit Hilfe einer Unmenge von Befragungsdaten und statistischen Indikatoren. Theorien spielen zudem eine tragende Rolle, insbesondere empirische Theorien mittlerer Reichweite. Dabei erweist sich das Zusammenspiel von Lehrgebäuden nationalstaatlicher (Prof. Schäfer) und internationaler Politik (Prof. Zürn) als besonders nützlich.

Schäfer und Zürn erörtern die „*Demokratische Regression*“ in zwei Zugriffen. Den Auftakt gibt ihre „Vermessung der Demokratie“ (S. 24) im Spiegel international vergleichender Indikatoren der Staatsverfassung. Die Vermessung soll klären, ob „demo-



Prof. Dr. Dr. h.c. Manfred G. Schmidt

Professor für Politische Wissenschaft an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Institut für Politische Wissenschaft

Armin Schäfer und *Michael Zürn*,
Die demokratische Regression (2021)
edition suhrkamp

Die demokratische
Regression

Von Armin Schäfer
und Michael Zürn
edition suhrkamp
SV

kratische Progression“ oder „demokratische Regression“ das Geschehen prägt. Aus ihr zeichnen Schäfer und Zürn ein betrübliches Bild der Demokratie: Die Demokratie ist in vielen Ländern auf dem Rückzug – je nach Messung in bis fast zwei Drittel der 62 Länder, die das *Varieties of Democracy*-Institut, dem Schäfer und Zürn folgen, im Jahr 2000 als „Liberaler Demokratie“ einstuft.¹

Der zweite Zugriff gilt dem neuen Rechtspopulismus. Das ist, in Schäfers und Zürns Sprache, der „autoritäre Populismus“ (S. 64 ff.). Dieser ist „*antipluralistisch*“, „*antiliberal*“, „*antiinternationalistisch*“ und „*antiprozeduralistisch*“, wonach der Volkswillen ungestört zum Zuge kommt (S. 69). Woher stammt der autoritäre Populismus? Warum hat er sich in den letzten zwei Jahrzehnten in der Parteienlandschaft vieler Länder breit gemacht hat, in Deutschland in der „Alternative für Deutschland“? Die „politischen Ursachen des autoritären Populismus“ sollen geklärt werden – so der Untertitel ihres Buches – nicht die ökonomischen Beweggründe, wie in der These der „Modernisierungsverlierer“, oder die kulturellen, wie in der These vom Vormarsch „emanzipatorischer Werte“ der Politischen Kulturforschung.

Schäfer und Zürn zufolge wurzelt der autoritäre Populismus in schweren Repräsentationsmängeln der Demokratie und ihrem selbstverschuldeten Kompetenzverlust. Zwei Mechanismen nehmen die Demokratie in die Zange. Der erste ist die Schiefelage der pluralistischen Parteien-, Medien- und Verbändelandschaft. In ihr singt – Vielgliedrigkeit hin oder her – ein Chor mit starkem Oberklassenakzent. So heißt es in E.E. Schattschneiders schneidend-scharfer Pluralismuskritik, die er 1960 in seinem „*The Semi-Sovereign People. A Realists` View of Democracy in America*“ vorlegte. Schattschneiders Deutung greifen Schäfer und Zürn auf. Durch neuere Studien, auch von Schäfer und Mitarbeitern, sehen sie Schattschneiders Befund bestätigt (S. 100). Die „Diplomiertenparlamente“ (S. 108), voller Abgeordneten mit ausschließlich hohem Bildungsabschluss, schaffen ein Repräsentationsungleichgewicht, das tiefe Spuren im Tun und Lassen des Parlaments hinterlässt. Das Parlament handelt asymmetrisch: Es bevorteilt höhere Einkommen und höhere Bildungsabschlüsse und benachteiligt ärmere und bildungsschwächere Schichten. Daraus erwächst ein „Vertrauensschwund“ vor allem gegenüber dem Parlament und den Parteien, den „Mehrheitsinstitutionen“ (S. 119).

Der zweite Mechanismus ist der Aufstieg der „nichtmajoritären Institutionen“ (S. 119) – gemeint sind Verfassungsgerichte, Zentralbanken und internationale Organisationen, wie die Europäische Union. Den nichtmajoritären Institutionen haben die Demokratien zunehmend Kompetenzen überschrieben – hierzulande und in anderen Ländern (S. 114). Die nichtmajoritären Institutionen nutzen ihre Befugnisse und treffen Entscheidungen von großer Tragweite. Die Verfassungsgerichte tun das mit dem Verfassungsrecht, die Zentralbanken mit der Geldpolitik und die internationalen Organisationen mit der Rückwirkung internationalen Rechts auf die Nationalstaaten.

Aus alledem folgt ein drastisch schrumpfender Spielraum für die nationalstaatliche demokratische Politik. Das ist für sich schon eine schwere Herausforderung der Demokratie. Zudem sind die nichtmajoritären Institutionen kaum rückgängig zu machen: Im Unterschied zu den Abgeordneten und den Parteien sind die nichtmajoritären Mächte nicht durch nationale Wahlen legitimiert, haben keine Wahlkämpfe zu beste-

hen und können von den Bürgern kaum kontrolliert werden (S. 11). Mehr noch: Die nichtmajoritären Institutionen bevorzugen größtenteils liberale, „kosmopolitische“ Richtungen (S. 117), beispielsweise Individual-statt Kollektivrechte, Vorrang für Inflationsbekämpfung und angebotsorientierte Politik anstelle von Nachfragestärkung, Vorfahrt für Globalisierung und offene Grenzen anstelle von kontrollierten Grenzen und vom Vorrang nationaler Gesetzgebung, sowie überhaupt Konformität nationaler Politik mit völker- und europarechtlichen Bestimmungen. Gegen all diese Weichenstellungen laufen die Anhänger des „autoritären Populismus“ Sturm: Ihnen steht der Sinn nicht nach internationalistischem „Kosmopolitismus“, sondern nach „Kommunitarismus“ (S. 78f.), nach Vorrang für territorial gebundene Gemeinschaft und Identität.

Der Kreis schließt sich. Vertrauensschwund in die Mehrheitsinstitutionen, Abwendung vieler Bürger von der Demokratie, von der sie sich nicht mehr vertreten fühlen, und die Erfahrung wachsender Gestaltungsmacht der nichtmajoritären Institutionen folgen. Sie erzeugen eine gefährliche „Distanz der demokratischen Praxis vom Ideal der kollektiven Selbstbestimmung“ (S. 11). Denkt man die kosmopolitischen Vorlieben der nichtmajoritären Institutionen hinzu, „ist es nur noch ein kleiner Schritt zur Unterstützung einer autoritär-populistischen Partei“ (S. 118) – und je nach Kräfteverteilung – zur Regierungsbeteiligung des Populismus.

Warum der autoritäre Populismus erst seit neuerer Zeit zum Zuge kommt, liegt für Schäfer und Zürn ebenfalls nahe. Die schweren Krisen nach der Jahrtausendwende – von der Finanzmarktkrise über die Eurokrise bis zur Corona-Pandemie, heute würde man den Ukraine-Krieg und die Konflikte um die Energieversorgung und die Energiepreise hinzufügen – bestärken die wachsende „Entfremdung von der Demokratie“ (S. 138).

II.

Schäfer und Zürn haben eine eindrucksvolle Analyse des autoritären Populismus vorgelegt. Allerdings werden die Verfasser der „*Demokratischen Regression*“ nicht an allen Stellen das letzte Wort haben. Dreierlei scheint mir besonders bedenkenswert zu sein.

Die These vom asymmetrischen Handeln der Parlamente – zugunsten höherer Bildungs- und Einkommenschichten und zulasten bildungs- und einkommensschwächerer Gruppen – wird im Lichte des Wohlfahrtsstaates überdacht werden müssen. Vor allem in Ländern mit weit ausgebautem Wohlfahrtsstaat, wie Deutschland, hegen und pflegen die Parlamente und die Sozialpartner die Sozialpolitik mehr als jedes andere Politikfeld. Daraus ist ein starker Schutzschirm entstanden. Zugute kommt er nahezu der gesamten Klientel des Wohlfahrtsstaates einschließlich der Millionen Nutznießer der Mindestsicherungssysteme. Das ist ein fundamentaler Unterschied zu den USA, die Schattschneider 1960 im Blick hatte. Dort war die staatliche Sozialpolitik noch schwach und der staatliche Schutzschirm für die Schwächeren löchrig.

Überdenkenswert ist auch das 2. Kapitel, das die „*Demokratische Regression*“ anhand von Daten des *Varieties of Democracy*-Instituts untersucht. Hier überschätzen Schäfer

und Zürn den Demokratie-Schwund. Die meisten Fälle sind geringfügig abnehmende Werte auf dem „Liberal Democracy Index“ von jeweils 0,05 Punkten (auf einer von 0,0 bis 1,0 reichenden Skala). Und von den 23 Ländern mit einem Demokratie-Index-Schwund zwischen 2010 und 2019 von kleiner als -0,10, so die Tabelle 1 (S. 54), waren zudem mehr als die Hälfte – 13 an der Zahl – schon 2010 keine Demokratien, sondern Autokratien (gemessen an einem Index-Wert von höchstens 0,49). Dass diese Autokratien noch autokratischer wurden, beispielsweise Mali, Nicaragua und Thailand, ist bedauerlich, taugt aber kaum für die „*Demokratische Regression*“-These. Die macht nur für Demokratien in vollem Umfang Sinn. Kleiner als -0,10 blieben demnach zehn Demokratien. Zu ihnen zählen Indien (-0,18), was nicht unstrittig ist, und die USA (-0,14), deren Demokratiegefährdung durch Trumps Nichtanerkennung des Wahlergebnisses von *Varieties of Democracy* allerdings unterschätzt wird. Besonders kräftige Abschwünge (Demokratie-Index-Werte kleiner als -0,25) erfuhr die Demokratie zwischen 2010 und 2019 in vier der 23 Staaten: in Polen, Ungarn, Serbien und Brasilien.

Bedenkenswert ist zudem, was die Tabelle 1 nicht erfasst: Nicht erwähnt werden in ihr die stabilen Demokratien, in denen der „Liberal Democracy Index“ auf einem hohen Stand bleibt – unter ihnen die nordeuropäischen Länder und die Bundesrepublik Deutschland.

Mehr noch: Zwischen der Tabelle 1, mit der Schäfer und Zürn über die „*Demokratische Regression*“ berichten, und ihrem Index der Stärke der nichtmajoritären Institutionen in 16 Ländern (S. 114), besteht nur ein schwacher Zusammenhang. Die meisten Staaten mit starken nichtmajoritären Institutionen haben einen hohen „Liberal Democracy“-Index behalten – auch Deutschland. Das hat Folgen für die Ursachenerklärung des autoritären Populismus. Zu seiner Erklärung tragen die nichtmajoritären Institutionen viel bei, die Daten zur Vermessung der Demokratie gemäß Tabelle 1 aber wenig.

III.

Wie reagieren Schäfer und Zürn auf ihre Befunde zur „*Demokratischen Regression*“? Mit etlichen Empfehlungen setzen sie auf „mehr Demokratie“ (S. 222). Rekrutierung von bislang Unterrepräsentierten gehört zu ihnen, mehr Beteiligung der Bürger, am besten per Los um die Selektivität zu vermeiden, die bislang die Abgeordnetenrekrutierung prägte, und mehr politische Bildung, um nur einige Mittel zu erwähnen.

Entscheidend sind aber nicht diese Empfehlungen. Entscheidend ist die Frage, was mit den Hauptursachen des autoritären Populismus geschehen soll, dem Vertrauensschwund in Parlament und Parteien einerseits und dem Vormarsch der nichtmajoritären Institutionen andererseits? Schäfer und Zürn antworten defensiv. Die Expertokratie der Zentralbanken berühren sie nicht ernsthaft. Der Mitregentschaft der Verfassungsgerichte begegnen sie mit der Empfehlung, etwas mehr richterliche Zurückhaltung walten zu lassen. Die Rückwirkung internationaler Organisationen auf die nationalstaatliche Politik soll mit optimistischen Empfehlungen gedämpft werden, wie

Demokratisierung der Europäischen Union mittels europaweiter Referenden, „Zwang zur Debatte über internationale Entscheidungen“ (S. 219) und engagiertes Eintreten für kosmopolitische Weltanschauungen. Und der Vertrauensschwund? Er soll durch eine der oben erwähnten, insgesamt kleinteiligen Empfehlungen gedämpft werden. Letztlich gilt für Schäfer und Zürn: „Das Entscheidungsprinzip der NMIs“, das sind die nichtmajoritären Institutionen, „soll unangetastet bleiben“ (S. 214). Für diese Leitlinie gibt es gute Gründe. Man findet sie insbesondere in der Fürsprache für eine verfassungsstaatliche Demokratie, die den Wirkungsbereich demokratischer Entscheidungen scharf eingrenzt. Wenn die nichtmajoritären Institutionen aber unangetastet bleiben, wird eine der Hauptursachen des autoritären Populismus weiterwirken. Und wenn die Parlamente und Parteien weiterhin so asymmetrisch handeln, wie es Schäfer und Zürn behaupten, wird auch die zweite Hauptursache für den autoritären Populismus fortexistieren.

IV.

Kritische Anmerkungen zur „*Demokratischen Regression*“ soll das Allerwichtigste nicht überdecken. Im Hauptteil ihres Buches haben Schäfer und Zürn eine bestechende, eigenständige Erklärung für die strukturellen Grundströmungen des autoritären Populismus vorgelegt. Ihre Erklärung führt nationale und internationale Einflüsse zusammen. Sie macht dies auf eindrucksvoll breiter Quer- und Längsschnittdatenbasis, nutzt dafür den internationalen Vergleich und empirisch gehaltvolle Theorien überwiegend mittlerer Reichweite. Zugleich liegt der Kern des autoritären Populismus, Schäfer und Zürn zufolge, größtenteils in liberalen Demokratien selbst – nicht bei den Demokratien der „B-Klasse“ oder beim „elektoralen Autoritarismus“, wie in der Türkei – und nicht bei vermeintlichen Unzulänglichkeiten fehlgeleiteter Bürger.

Die Bilanz ist eindeutig: Schäfer und Zürn haben einen insgesamt vorzüglichen Beitrag zur Populismusanalyse und zur Demokratieforschung überhaupt vorgelegt.

Anmerkung

- 1 „Liberale Demokratien“ sind gewissermaßen Demokratien der A-Klasse, politisch stabile verfassungsstaatliche Demokratien. Exakt gemessen werden sie und alle anderen Staaten mit Hilfe von mehr als 100 Indikatoren, die in Weiterentwicklung von Robert Dahls *Polyarchy* (1971) erstellt wurden. Im Zentrum der Messung stehen insbesondere Partizipation, Opposition, allgemeines Stimmrecht, Verfassungsstaat sowie Meinungs-, Presse- und Koalitionsfreiheit. Gebündelt werden die Messungen zum „Liberal Democracy Index“. Dieser reicht von 0 bis 1. Je näher ein Land dem Wert 1 kommt, desto demokratischer ist es. Und je näher ein Land am Wert 0 liegt, desto autokratischer ist es. Anhand von Veränderungen des „Liberal Democracy Index“ insbesondere zwischen 2010 und 2019 ermitteln Schäfer und Zürn, inwieweit ein Land an „demokratischer Regression“ laboriert.