
Adam Przeworski

Krisen der Demokratie

edition suhrkamp

SV

edition suhrkamp 2751

Steckt die Demokratie in der Krise? Befinden wir uns in einer ähnlichen Lage wie zur Zeit der Weimarer Republik? Adam Przeworski sucht nach Antworten, indem er Demokratien unter die Lupe nimmt, die ein Abgleiten in autoritäre Verhältnisse erlebten. Er identifiziert drei Bündel von Ursachen: ökonomische wie Wohlstand und Ungleichheit, soziale, aber auch im engeren Sinn politische. Heute sei die Situation in vielen Staaten dadurch gekennzeichnet, dass Teile der Bevölkerung nicht länger am wachsenden Wohlstand partizipieren und den Glauben an eine bessere Zukunft verloren haben. Doch wenn Menschen den Eindruck bekommen, sie könnten ihr Leben durch Wahlen nicht länger positiv beeinflussen, steige die Wahrscheinlichkeit, dass sie sich gegen das System wenden.

Adam Przeworski, geboren 1940 in Warschau, gilt als einer der bedeutendsten Politikwissenschaftler der Gegenwart. Er erhielt zahlreiche Auszeichnungen, darunter den Johan-Skytte-Preis 2010, und ist Mitglied der American Academy of Arts and Sciences. Przeworski lehrt an der New York University.

Adam Przeworski

Krisen der Demokratie

Aus dem Englischen von Stephan Gebauer

Suhrkamp

Die Originalausgabe erschien 2019 unter dem Titel
Crises of Democracy bei Cambridge University Press
(Cambridge/New York). Der Text wurde in Rücksprache mit dem
Autor an einigen Stellen aktualisiert.

Erste Auflage 2020

edition suhrkamp 2751

© der deutschen Übersetzung Suhrkamp Verlag Berlin 2020

© Adam Przeworski 2019

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das
des öffentlichen Vortrags sowie der Übertragung
durch Rundfunk und Fernsehen, auch einzelner Teile.

Kein Teil des Werks darf in irgendeiner Form
(durch Fotografie, Mikrofilm oder andere Verfahren)
ohne schriftliche Genehmigung des Verlages

reproduziert oder unter Verwendung
elektronischer Systeme verarbeitet,
vervielfältigt oder verbreitet werden.

Satz: Satz-Offizin Hümmer GmbH, Waldbüttelbrunn

Druck: Druckhaus Nomos, Sinzheim

Printed in Germany

ISBN 978-3-518-12751-3

Inhalt

Vorwort 7

1 Einleitung 10

Teil I Die Vergangenheit: Krisen der Demokratie 37

2 Allgemeine Muster 40

3 Ein paar Geschichten 51

4 Lehren aus der Geschichte: Wonach wir Ausschau halten sollten 95

Teil II Die Gegenwart: Was geht hier vor? 99

5 Die Anzeichen 102

6 Mögliche Ursachen 125

7 Wo sollen wir nach Erklärungen suchen? 146

8 Was ist möglicherweise historisch neu? 157

Teil III Die Zukunft? 167

9 Wie die Demokratie funktioniert 168

10 Verdeckte Subversion 198

11 Was kann und was kann nicht geschehen? 221

Literatur 238

Vorwort

Es ist ein Wagnis, ein akademisches Buch über aktuelle Ereignisse zu schreiben. Der Zeitraum zwischen dem Augenblick, in dem das Buch geschrieben wird, und dem Zeitpunkt, in dem es gelesen wird, ist lang, und das politische Leben bleibt unterdessen nicht stehen. Daher müssen viele der folgenden Ausführungen mit dem einschränkenden Hinweis »zu diesem und jenem Zeitpunkt« versehen werden. Doch wenn ein Buch irgendeinen Wert haben soll, müssen die darin enthaltenen Argumente und Schlussfolgerungen die spezifischen Ereignisse überdauern, die in der Zwischenzeit stattfinden. Das sage ich mit geringer Überzeugung: Eben das Ereignis, das mich dazu bewegte, mich auf dieses Unterfangen einzulassen, war eines, das ich nie erwartet hätte: Donald Trumps Wahlsieg. Hätte Trump die Wahl verloren, wären viele Leute, die sich jetzt beeilen, ähnliche Bücher wie dieses zu schreiben, mit anderen Aufgaben beschäftigt, und das gilt natürlich auch für mich. Doch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedingungen, die Trump an die Macht gebracht haben, wären dieselben. Das ist es, was ich bei der Arbeit an diesem Buch gelernt zu haben glaube: Die Ursachen der gegenwärtigen Unzufriedenheit liegen tief und wären durch kontingente Ereignisse nicht beseitigt worden. Daher müssen wir uns fragen, was geschehen wäre, wenn Hillary Clinton gewonnen hätte oder das Brexit-Referendum gescheitert wäre, und was geschehen wird, wenn es den Regierungen, die derzeit in den entwickelten Demokratien im Amt sind, nicht gelingt, das Leben der Menschen, die sie gewählt haben, zu verbessern. Was geschieht dann? Wo sollten wir nach Lösungen suchen: in der Wirtschaftspolitik, in po-

litischen Reformen, in diskursiven Strategien zur Bekämpfung von sozialer Fragmentierung und Rassismus? Ich sehe keine offenkundigen Antworten auf diese Fragen, und deshalb gibt es kaum etwas, von dem ich meine Leser überzeugen möchte. Ich kann lediglich Fragen stellen, Möglichkeiten untersuchen und die Leser auffordern, gemeinsam nachzudenken.

Ich gebe einen Überblick über die gegenwärtige politische Lage in den gefestigten Demokratien der Welt, stelle sie in den Kontext historischer Fälle, in denen demokratische Regime scheiterten und untergingen, und spekuliere über die Zukunftsaussichten dieser Regierungsform. Es ist mir bewusst, dass einige Leser enttäuscht sein werden, weil es mir oft nicht gelingt, zu klaren Ergebnissen zu gelangen. Aber man sollte den zahlreichen Schriften nicht vertrauen, die vorgeben, alle Antworten zu kennen. Ich verstehe und teile das Bedürfnis, den Geschehnissen um uns herum einen Sinn abzugewinnen, und den Wunsch zu glauben, dass die vielfältigen Entwicklungen, die uns überraschen, irgendwie zusammenhängen, dass alles eine Ursache haben muss. Aber festzustellen, was wodurch verursacht wird und was am wichtigsten ist, ist oft sehr schwierig und manchmal unmöglich. Insbesondere in diesen gefährlichen Zeiten müssen wir uns darüber klar werden, was wir nicht wissen, bevor wir entscheiden können, was wir tun sollen. Daher hoffe ich, Skepsis gegenüber allzu schnellen Urteilen bei denen zu wecken, die dieses Buch lesen, weil sie sich Sorgen über die Zukunft der Demokratie machen. Gleichzeitig hoffe ich, dass Studierende und meine Kolleginnen und Kollegen in dieser Arbeit Anregungen für die Forschung zu Fragen finden werden, die technisch schwierig und politisch wichtig sind.

Thema dieses Buchs sind die Gefahren für die Demokratie, die in der gegenwärtigen wirtschaftlichen, kulturellen und

politischen Situation lauern. Doch die größte Gefahr droht nicht der Demokratie, sondern der Menschheit: Wenn wir nicht unverzüglich einschneidende Maßnahmen ergreifen, werden unsere Kinder verbrennen oder ertrinken. Wenn diese Bedrohung zur Realität wird, werden alle Sorgen um die Demokratie bedeutungslos. Es ist tragisch, dass diese Schreckensvision lange Zeit kaum politische Aufmerksamkeit gefunden hat, und die fehlende Auseinandersetzung damit spiegelt sich auf den folgenden Seiten wider. Aber sie wirft einen beängstigenden Schatten über alles andere, das uns am Herzen liegt.

Mehrere Personen haben sich mit Teilen des Buchs auseinandergesetzt, und ihre Kommentare sind in die vorliegende Version des Textes eingeflossen. Diese Personen sind Carlos Acuña, José Antonio Aguilar Rivera, Jess Benhabib, Pierre Birnbaum, Bruce Bueno de Mesquita, Cui Zhiyuan, Daniel Cukierman, Larry Diamond, John Dunn, Joan Esteban, Roberto Gargarella, Stephen Holmes, John Ferejohn, Joanne Fox-Przeworski, Fernando Limongi, Luo Zhaotian, Boris Makarenko, Bernard Manin, José María Maravall, Andrei Melville, Patricio Navia, Gloria Origgi, Pasquale Pasquino, Molly Przeworski, John Roemer, Pacho Sánchez-Cuenca, Aleksander Smolar, Willie Sonnleitner, Milan Svobik, Juan Carlos Torre, Joshua Tucker, Jerzy J. Wiatr sowie drei anonyme Prüfer. Besonderen Dank schulde ich John Ferejohn, der mich mit beharrlichem Druck dazu bewegt hat, den analytischen Rahmen zu überarbeiten.

I Einleitung

Die Krise besteht gerade in der Tatsache, daß das Alte stirbt und das Neue nicht zur Welt kommen kann: in diesem Interregnum kommt es zu den unterschiedlichsten Krankheitserscheinungen.

Antonio Gramsci (1991 [1930]: 354)

Es ist etwas im Gange. In vielen reifen Demokratien regen sich »populistische« Neigungen, und eine wachsende Zahl von Bürgern lehnt »das Establishment«, »das System«, »die Elite« ab. Nachdem die Politik in den demokratischen Ländern fast ein Jahrhundert lang von denselben Parteien geprägt wurde, schießen überall neue Parteien wie Pilze aus dem Boden, während der Rückhalt für die traditionellen Formationen schwindet. In vielen Ländern ist die Wahlbeteiligung auf historische Tiefstwerte gesunken. Das Vertrauen in Politiker, Parteien, Parlamente und Regierungen ist erschüttert. Sogar die Zustimmung zum demokratischen Regierungssystem an sich erodiert. Was politische Maßnahmen anbelangt, gehen die Präferenzen in den Bevölkerungen immer stärker auseinander. Und die besorgniserregenden Symptome sind nicht auf die Politik beschränkt. Zu den Institutionen, die das Vertrauen der Bürger verlieren, zählen auch Medien, Banken, Privatunternehmen und sogar Kirchen. Menschen mit unterschiedlichen politischen Ansichten, Wertvorstellungen und Kulturen betrachten sich zunehmend als Feinde und sind bereit, einander Böses anzutun.

Steckt die Demokratie in einer Krise? Haben wir es mit einer Zeitenwende zu tun? Erleben wir das Ende einer Ära? Es ist leicht, in Alarmismus zu verfallen, aber wir sollten

die Dinge mit ein wenig Abstand betrachten. Immer wieder hören wir apokalyptische Ankündigungen, etwas würde »enden« (die abendländische Zivilisation, die Geschichte, die Demokratie) oder »sterben« (die Ideologien, der Nationalstaat). Solche Behauptungen mögen ein aufregendes Gruseln verursachen, aber ich kann mich nicht erinnern, dass jemals etwas vom Genannten tatsächlich geendet hätte oder gestorben wäre. Wir sollten nicht der Angst nachgeben, sondern eine gesunde Skepsis bewahren. Unsere Ausgangshypothese sollte sein, dass die Dinge kommen und gehen und dass die gegenwärtige Situation keineswegs außergewöhnlich ist. Schließlich ist es durchaus möglich, dass Krisen nichts anderes sind als »eine Intensivierung des Alltagslebens der bürgerlichen Gesellschaft«, wie der ungarische Marxist Georg Lukács einmal sagte. Halten wir uns vor Augen, dass in der Widener Library in Harvard mehr als 23 600 im 20. Jahrhundert erschienene englischsprachige Bücher stehen, in deren Titel das Wort »Krise« vorkommt (Graf/Jaraus 2017).

Viele Leute befürchten jedoch, diesmal sei es tatsächlich anders, diesmal herrschten zumindest in einigen stabilen Demokratien Bedingungen, die in der Geschichte beispiellos sind. Daher sehen sie die Gefahr, die Demokratie könne einen schleichenden Niedergang erleiden, sich zurückentwickeln oder gar sterben.

1.1 Krisen der Demokratie

Nach welchen Symptomen sollten wir Ausschau halten, wenn wir befürchten, die Demokratie sei in eine Krise geraten? Um Krisen der Demokratie identifizieren zu können, brauchen wir geeignete konzeptuelle Werkzeuge: Was ist eine Demokratie? Was ist eine Krise? Hat die Krise bereits begon-

nen oder steht ihr Ausbruch noch bevor? Woran können wir erkennen, dass wir bereits in der Krise stecken? Wenn sie noch nicht erkennbar ist, welche Hinweise geben Aufschluss über die zu erwartende zukünftige Entwicklung?

Wir hören oft Aussagen wie: »Wenn die Demokratie nicht X ist, ...« beziehungsweise »Wenn die Demokratie X nicht hervorbringt, ...«, aber es wird selten ausbuchstabiert, was dann eigentlich der Fall ist. Insinuiert wird jedenfalls, dass ein bestimmtes System die Bezeichnung »Demokratie« nicht verdient, wenn dieses X nicht gegeben ist, oder dass die Demokratie keinen Bestand haben wird, solange X nicht erfüllt oder eingetreten ist. Die erste Behauptung ist normativ, auch wenn sie sich oft als Definition tarnt. Beispielsweise kann ein System, in dem die Machtausübung auf wenige Personen beschränkt ist, nach Einschätzung von Quentin Skinner (1973: 303) nicht als »Demokratie« bezeichnet werden, selbst wenn es sich um eine Oligarchie mit Machtwettbewerb handelt. Pierre Rosanvallon erklärt: »Als wirklich demokratisch kann ein Staat heute nur noch dann gelten, wenn er sich Kontrollmechanismen und Validierungsverfahren aussetzt, die konkurrierend und gleichzeitig komplementär zum Mehrheitswillen wirken.« (Rosanvallon 2009, siehe auch Rosanvallon 2010) Die zweite Behauptung ist empirischer Natur, besagt sie doch, dass die Demokratie nur Bestand haben kann, wenn bestimmte Eigenschaften gegeben sind (bzw. wenn andere fehlen). Wenn die Demokratie bestimmter Voraussetzungen bedarf, um überhaupt funktionieren zu können – zum Beispiel die von John Stuart Mill (1977 [1859]: 99) genannten »hohen Löhne und eine allgemeine Alphabetisierung« –, dann droht ihr der Zusammenbruch, wenn diese Voraussetzungen fehlen. Ein gewisses Maß an wirtschaftlichem Wohlergehen, ausreichendes Vertrauen der Bürger in die politischen Institutionen oder ein Minimum an öffentlicher

Ordnung sind die plausibelsten Kandidaten für solche Bedingungen.

Einer möglichen Interpretation zufolge befindet sich die Demokratie also in einer Krise, wenn einige der Merkmale, die dieses politische System in unseren Augen per definitionem ausmachen, nicht mehr gegeben sind. Nehmen wir jenen Dreiklang, den Ginsburg und Huq (2018a) als »grundlegende Prädikate der Demokratie« bezeichnen: Wahlen mit echtem Wettbewerb, Bürgerrechte wie Meinungs- und Versammlungsfreiheit sowie Herrschaft des Gesetzes (Rechtsstaatlichkeit). Wenn wir diesen Dreiklang als definitivisch betrachten, haben wir eine fertige Checkliste der Dinge, nach denen wir Ausschau halten sollten, um Krisen der Demokratie zu erkennen: nach Wahlen ohne Wettbewerb, nach der Verletzung von Freiheitsrechten, nach Defekten der Rechtsstaatlichkeit. Freilich sind auch Situationen denkbar, in denen wir um das Überleben der Demokratie fürchten, ohne dass es in den drei genannten Bereichen Defizite gibt. Wir können die aus der Definition abgeleitete Checkliste weiterhin verwenden, haben nun aber zugleich eine Reihe von Hypothesen, die das Überleben der Demokratie mit gewissen Bedrohungen verknüpfen, und diese Hypothesen veranlassen uns dazu, die einzelnen Bedrohungen zu untersuchen. Wenn die Hypothesen zutreffen, wenn die Lebensfähigkeit der Demokratie von bestimmten Leistungsaspekten abhängt und das System die geforderten Ergebnisse nicht liefert, entsteht eine Krise: Die Demokratie ist in der Krise.

Zu beachten ist, dass einige Merkmale abwechselnd als definitivisch oder als empirisch betrachtet werden können. Bezieht man wie Rosanvallon gegenmehrheitliche (*counter-majoritarian*) Einschränkungen der Mehrheitsherrschaft (»konstitutionelle Demokratie«) in die Definition der Demokratie ein, so ist eine Erosion der Unabhängigkeit der Judikative

prima facie ein Beleg dafür, dass etwas nicht in Ordnung ist. Aber man könnte auch annehmen, dass die Regierung ohne das Gegengewicht einer unabhängigen Judikative vollkommen freie Hand hat und die Freiheitsrechte verletzen oder den Wettbewerb bei Wahlen beseitigen wird. Dem Begriff der Demokratie Adjektive hinzuzufügen, ist problematisch, weil nicht alle wünschenswerten Eigenschaften Hand in Hand gehen müssen. Je mehr Merkmale – »elektoral«, »liberal«, »konstitutionell«, »repräsentativ«, »sozial« – wir zur Definition einer vollwertigen Demokratie hinzufügen, desto länger wird unsere Checkliste und desto mehr Krisen werden wir entdecken. Im Gegensatz dazu kann dieselbe Liste auch als Sammlung empirischer Hypothesen betrachtet und dazu benutzt werden, empirisch zu untersuchen, welche Bedingungen gegeben sein müssen, damit bei Wahlen Wettbewerb herrscht, damit die Freiheitsrechte gewahrt bleiben oder das Rechtsstaatlichkeitsprinzip aufrechterhalten werden kann. Wenn es stimmt, dass bei Wahlen nur dann echter Wettbewerb herrscht, wenn die Freiheitsrechte respektiert werden und das Gesetz Vorrang hat, dann könnten wir ein beliebiges dieser Merkmale als definitorisches herausgreifen und alle anderen als »Vorbedingungen« behandeln, ohne dass sich inhaltlich etwas ändern würde; sie wären dann koextensiv. Stimmt das aber nicht, sind sie also nicht koextensiv, so wird ein definitorischer Minimalismus unvermeidlich: Wir müssen eines der möglichen Merkmale als das definitorische betrachten und die anderen als hypothetische Bedingungen behandeln, unter denen das ausgewählte Merkmal als erfüllt gilt.

Was wir als Krise betrachten und wie wir die Diagnose von Krisen in Angriff nehmen sollten, hängt also davon ab, was wir unter Demokratie verstehen. Mein Verständnis der Demokratie ist »minimalistisch« und »elektoralistisch«: Die Demokratie ist eine politische Ordnung, in der die Bürgerin-

nen und Bürger ihre Regierung mittels Wahlen bestimmen und die Möglichkeit haben, sich einer Regierung zu entledigen, die ihnen nicht gefällt (zu den Autoren, die diese Einschätzung teilen, zählen Joseph Schumpeter, Karl Popper und Norberto Bobbio). Die Demokratie ist schlicht ein System, in dem amtierende Regierungen Wahlen verlieren und daraufhin abtreten. Folglich beschäftige ich mich mit der Gefahr, dass der Wettbewerb bei Wahlen beseitigt wird oder dass die Machthaber keinen Machtverlust durch Wahlen mehr fürchten müssen. Zu den möglichen Bedrohungen zählt der Verlust der von Robert Dahl (1971) genannten Voraussetzungen für umkämpfte Wahlen – etwa der Freiheitsrechte –, und zwar aus dem einfachen Grund, dass die amtierende Regierung ohne Ausübung dieser Rechte nicht abgewählt werden kann. Weitere Bedrohungen sind ein Zusammenbruch der Rechtsstaatlichkeit, eine Aushöhlung der Unabhängigkeit der Judikative sowie ein schwindendes Vertrauen in die repräsentativen Institutionen (Schädigung der »repräsentativen Demokratie«), akute Ungleichheit (Schädigung der »sozialen Demokratie«) oder Repressionsmaßnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung (Schädigung der »liberalen Demokratie«). Aber ich behandle diese Gefahren als potenzielle Bedrohungen der Fähigkeit der Bürger, ihre Regierung abzuwählen, nicht als definierende Merkmale der »Demokratie«.

Die Beziehung zwischen der »Demokratie« im minimalistischen Sinn und der »Herrschaft des Gesetzes« ist besonders komplex. Erstens gibt es sowohl theoretische als auch empirische Gründe zu bezweifeln, dass übermehrheitliche (*supra-majoritarian*) Institutionen wie ein Zweikammersystem und ein präsidentiales Vetorecht oder gegenmehrheitliche Einrichtungen wie Verfassungsgerichte oder unabhängige Zentralbanken notwendig sind, um die »Herrschaft des Ge-

setzes« zu wahren. Beispielsweise arbeitet Roberto Gargarella (2003) heraus, dass eine Mehrheit auch in Abwesenheit solcher Institutionen bereit sein kann, ihre Macht zu beschränken, und er nennt einige Mechanismen, die dazu geeignet sind. Wie Anthony McGann (2006) beobachtet, gibt es stabile Demokratien wie die britische und die schwedische, die ohne Gewaltenteilung und gerichtliche Prüfung der Verfassungsmäßigkeit politischer Entscheidungen auskommen, was nichts daran ändert, dass Mehrheiten darauf verzichten, die Freiheitsrechte der Bürger zu verletzen. Tatsächlich haben Dixit, Grossman und Gul (2000: 533) schlüssig demonstriert, dass es dort, wo es übermehrheitliche Institutionen gibt, eher zu schweren Verletzungen bürgerlicher Rechte kommt, sobald eine Regierung übermehrheitliche Unterstützung genießt.

Zweitens setze ich die »Herrschaft des Gesetzes« in Anführungsstriche, weil »das Gesetz nicht herrschen kann«, wie Ignacio Sanchez-Cuenca (2003: 62) scharfsinnig beobachtet hat: »Herrschen ist eine Handlung, und Gesetze können nicht handeln.« Was üblicherweise als Beziehung zwischen Demokratie und Herrschaft des Gesetzes betrachtet wird, ist in Wahrheit eine Beziehung zwischen Institutionen, in denen Menschen arbeiten und handeln (*populated institutions*), nämlich Exekutive und Judikative (Ferejohn/Pasquino 2003). Das Gesetz »herrscht«, wenn Politiker und Bürokraten den Gerichten gehorchen, und ob die Politiker die Anweisungen der Verfassungsrichter befolgen, hängt davon ab, ob sie elektorale Anreize dazu haben. Wie wir im Folgenden sehen werden, ist es zudem oft nahezu unmöglich festzustellen, ob von ihnen beschlossene Maßnahmen den gesetzlichen oder von der Verfassung vorgegebenen Normen entsprechen, da die einzelnen Einschätzungen einschließlich jener der Verfassungsrichter durch parteipolitische Präferenzen getrübt werden. In der Demokratie sind Wahlen das einzige wirksame

Instrument zur Disziplinierung der Politiker. Dixit, Grossman und Gul erklären: »Die herrschenden Personen müssen damit rechnen, dass ihre Macht mit einer nennenswerten Wahrscheinlichkeit enden wird. [...] Und sie müssen die Möglichkeit sehen, die Macht wiederzuerlangen, wenn sie sie einmal verloren haben.« (Dixit/Grossman/Gul 2000: 533) Es gibt zwei Möglichkeiten: (1) Politiker (und Bürokraten) gehorchen den Gerichten, weil sie andernfalls die nächste Wahl verlieren werden, womit »das Gesetz herrscht«. (2) Die Politiker gehorchen den Gerichten nicht, weil sie andernfalls die nächste Wahl verlieren werden – etwa, weil eine Mehrheit des Wahlvolks der Ansicht ist, dass Politiker den Anweisungen der Richter *nicht* folgen sollten. Die Politiker verstoßen also gegen die Rechtsstaatlichkeit, aber solange ihr Verhalten durch die Furcht vor einer Wahlniederlage motiviert ist, ist das System, gemessen an der minimalistischen Definition, trotzdem demokratisch. In diesem Fall ist die Demokratie »illiberal« – diesen von Fareed Zakaria (1997) populär gemachten Begriff verwendet der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán gerne –, aber sie ist trotz ihres illiberalen Charakters eine Demokratie, weil die Politiker damit rechnen müssen, Wahlen zu verlieren, wenn sie den Rechtsstaat respektieren. Wenn Politiker jedoch keine Angst vor Wahlen haben und sich nicht dem Gesetz unterwerfen, obwohl eine Mehrheit der Bürger dies wünscht, dann handelt es sich nicht länger um ein demokratisches Regierungssystem.

So verstanden ist die Demokratie ein Mechanismus zur Konfliktverarbeitung. Die politischen Institutionen bewältigen Konflikte geordnet, indem sie die Art und Weise strukturieren, wie gesellschaftliche Gegensätze politisch organisiert werden, so dass Konflikte, welche die öffentliche Ordnung bedrohen könnten, aufgefangen werden, und indem sie diese Konflikte gemäß bestimmten Regeln regulieren. Eine insti-

tutionelle Ordnung hat Bestand, wenn nur die politischen Kräfte, die einen institutionell konstituierten Zugang zum repräsentativen System haben, politischen Aktivitäten nachgehen und wenn diese Kräfte Anreize haben, ihre Interessen innerhalb der Institutionen zu verfolgen und für sie unvorteilhafte Ergebnisse zeitweilig hinzunehmen. Konflikte verlaufen namentlich dann in geregelten Bahnen, wenn alle politischen Kräfte erwarten dürfen, dass sie in der Gegenwart oder zumindest in einer nicht allzu fernen Zukunft etwas erreichen werden, indem sie ihre Interessen im institutionellen Rahmen verfolgen, während sie sich von Aktionen außerhalb der Institutionen wenig versprechen können. Die Demokratie funktioniert also gut, wenn sämtliche gesellschaftlichen Konflikte im institutionellen Rahmen ausgetragen und gelöst werden, vor allem durch Wahlen, aber auch in Tarifverhandlungen, Gerichten oder Behörden, ohne dass irgendjemand einfach aufgrund der Natur seiner Forderungen am Zugang zu diesen Institutionen gehindert wird. Einfach ausgedrückt: Die Demokratie funktioniert, wenn politische Auseinandersetzungen in Freiheit, zivilisiert und friedlich ausgetragen werden.

Die Konflikte, die in einer bestimmten Gesellschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt ausgetragen werden, können von unterschiedlicher Intensität sein und die Gesellschaft entlang unterschiedlicher Linien spalten, je nachdem, ob über wirtschaftliche Interessen, kulturelle Werte oder symbolische Fragen gestritten wird oder ob einfach kurzfristig bestimmte Leidenschaften hochkochen. Form, Gegenstand und Intensität der Konflikte hängen vom Vorgehen der Regierung und von den Alternativen ab, die von konkurrierenden politischen Kräften angeboten werden. Wie hoch die Einsätze in den institutionellen Konflikten sind, ergibt sich nicht einfach aus der Intensität der gesellschaftlichen Gegensätze. Es hängt

von den institutionellen Rahmenbedingungen ab, wie gesellschaftliche Konflikte politisch organisiert werden. Bestimmte Institutionen verschärfen, was bei politischen Entscheidungen auf dem Spiel steht, andere können ihre Brisanz reduzieren. Ich werde in Kapitel 9 argumentieren, dass die Demokratie gut funktioniert, wenn in den institutionellen Konflikten weder zu wenig noch zu viel auf dem Spiel steht (vgl. Przeworski/Rivero/Xi 2015 für eine technischere Version dieses Arguments). Es steht zu wenig auf dem Spiel, wenn der Ausgang von Wahlen keine Auswirkungen auf das Leben der Bürgerinnen und Bürger hat. Es steht zu viel auf dem Spiel, wenn das Wahlergebnis der unterlegenen Seite unerträglich hohe Kosten auferlegt. Wenn die Bürger glauben, dass sich das Ergebnis einer Wahl nicht auf ihr Leben auswirken wird, wenden sie sich vom »System« ab. Müssen die Verlierer einer Wahl feststellen, dass die siegreiche Partei in der Regierung eine Politik betreibt, die den Interessen oder Werten der unterlegenen Seite erheblichen Schaden zufügt, wächst ihre Bereitschaft, sich der Regierung mit allen Mitteln einschließlich gewaltsamer zu widersetzen, wie es das chilenische Bürgertum unter Präsident Allende tat. Daher funktioniert die Demokratie, wenn bei den Wahlen *etwas*, aber nicht *zu viel* auf dem Spiel steht.

Ein oft übersehener Bestandteil von Schumpeters (1987 [1942]: Kap. 23, Abschnitt 2) »minimalistischer« Demokratie-Definition ist die Fähigkeit und Bereitschaft der Regierung, kompetent zu regieren. Später werde ich einige historische Situationen untersuchen, in denen der institutionelle Rahmen die Regierungsfähigkeit der herrschenden Parteien beschränkte, was entweder daran lag, dass das Wahlsystem instabile Regierungsbündnisse hervorbrachte (etwa in der Weimarer Republik oder in der Vierten Republik in Frankreich), oder daran, dass eine spezifische Form der Gewaltenteilung zu