

Eine liberale Demokratie in der Krise. Die US-Demokratie im Spiegel der Indizes empirischer Demokratiemessung und der Einstellungen ihrer Bürger

Patrick Horst

»Delegative Demokratien bauen auf der Prämisse auf, dass wer immer die Präsidentschaftswahl gewinnt dadurch berechtigt ist, zu regieren, wie er oder sie es für angemessen hält – beschränkt nur durch die harten Fakten bestehender Machtverhältnisse und durch eine verfassungsrechtlich begrenzte Amtszeit. Der Präsident wird als Verkörperung der Nation angesehen, der ihre Interessen treuhänderisch verwaltet und festlegt. Die politischen Maßnahmen seiner Regierung müssen keine Ähnlichkeit mit seinen Wahlversprechen haben – ist der Präsident nicht ermächtigt worden, zu regieren, wie er (oder sie) es für am besten hält? Weil diese Vaterfigur sich um die ganze Nation kümmern soll, muss seine politische Basis eine Bewegung sein, die angeblich lebhaft die Überwindung der Zersplitterung und des Streits der Parteien. [...] In dieser Perspektive sind andere Institutionen – Gerichte und Parlamente zum Beispiel – Ärgernisse [...] Eine Rechenschaftspflicht gegenüber diesen Institutionen erscheint als läppische Behinderung der umfassenden Vollmachten, die an den Präsidenten delegiert worden sind.«¹

Einleitung

Als Guillermo O'Donnell vor knapp einem Vierteljahrhundert die Kategorie der »delegativen Demokratie« in den Vergleich politischer Systeme einführte, hatte er nicht die vermeintlich »älteste Demokratie« der Welt vor Augen. Die USA galten ihm vielmehr als Prototyp einer lange etablierten »repräsentativen Demokratie«. Diese war O'Donnell zufolge durch ein stabiles Ensemble politischer Institutionen – besonders im intermediären Bereich zwischen Gesellschaft und Staat – sowie eine hohe Leistungs- und Anpassungsfähigkeit gekennzeichnet. Damit stellte der Typus der repräsentativen

¹ O'Donnell 1994: 59 f. (vom Verfasser übersetzt).

Demokratie geradezu den Antipoden zu den jungen, neu etablierten »delegativen Demokratien« der »dritten Welle«² der Demokratisierung dar, die Schwierigkeiten bei der politischen Institutionenbildung hatten und deshalb als (noch) »nicht konsolidiert« galten.

Diese neuen Demokratien waren vor allem in Lateinamerika, in Asien und in Osteuropa auf den Zusammenbruch autoritärer Militärdiktaturen oder kommunistischer Parteidiktaturen gefolgt und hatten schwere ökonomische und soziale Erblasten zu bewältigen. Trotz ihrer geringen Effizienz bei der Bewältigung dieser Probleme und ihrer exekutiven Hypertrophie schienen sie dennoch erstaunlich beständig und nicht von einem Rückfall in den Autoritarismus bedroht zu sein. Auch heute noch, vier Jahrzehnte nach dem Einsetzen dieser »dritten« Demokratisierungswelle, befinden sich viele der im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts neu entstandenen Demokratien im Stadium schwacher Konsolidierung – oder sind wieder dorthin zurückgefallen. Der Transformationsforschung gelten sie als »defekte Demokratien«.³ Ein deutsches Standardlehrbuch benennt je nach Art der Defekte vier Typen solcher Demokratien: exklusive, illiberale, Enklaven- und delegative Demokratie.⁴

Kurz nach dem Ende des Ost-West-Konflikts unterschrieben zwar beileibe nicht alle Transformationsforscher Fukuyamas Interpretation, dass die Geschichte mit dem Sieg der liberalen Demokratie über den Kommunismus an ihr Ende gekommen sei; dennoch herrschte zumeist – trotz mancher Krisenerscheinungen seit den späten 1970er Jahren – die Gewissheit, dass die lange existierenden Demokratien des Westens vor einer Erosion ihrer Demokratie gefeit seien. Ein Rückfall in den Autoritarismus und selbst in eine Form der defekten Demokratie sei nicht zu erwarten, weil sich demokratische Verhaltensmuster über lange Zeiträume stabilisiert hätten und auch durch günstige sozio-ökonomische und kulturelle Voraussetzungen untermauert würden. Wenn es denn zu Herausforderungen oder Krisen käme, so würden die politischen und zivilgesellschaftlichen Institutionen einem solchen Test standhalten.⁵

Diese Gewissheit existiert heutzutage nicht mehr. Nach den Terroranschlägen des 11. September 2001, der Opferung mancher Freiheits- und Bürgerrechte auf dem Altar der nationalen Sicherheit, einer auch durch

2 Huntington 1991.

3 Merkel 1999, Merkel et al 2003, Croissant 2010.

4 Merkel 2010: 37–38.

5 Lipset 1994, Przeworski et al. 2000.

Staatsversagen heraufbeschworenen Finanz- und Wirtschaftskrise globalen Ausmaßes und dem Einzug (rechts-)populistischer Bewegungen in Parlamente und Regierungen sehen sich auch vormals stabile »westliche Demokratien« der Diskussion über eine Erosion ihrer Demokratie ausgesetzt – allen voran die westliche Führungsmacht USA. Mit der Wahl des offensichtlich autoritär eingestellten Donald Trump im November 2016 zum US-Präsidenten stellt sich die Frage umso drängender, wo die Hauptdefizite der amerikanischen Demokratie zu verorten sind und wie schwer sie wiegen. Anders formuliert: Handelt es sich noch um vorübergehende Defizite, wie zu jeder »real existierenden«⁶ bzw. »funktionierenden Demokratie«⁷ definitionsgemäß dazugehören oder haben sich die Mängel schon so verfestigt, dass von einer defekten Demokratie gesprochen werden muss?

Erste Anhaltspunkte für eine Beantwortung dieser Frage lassen sich in den empirischen Befunden einschlägiger Demokratieindizes finden. Dabei soll im Folgenden zuerst Wolfgang Merkels Konzept der »eingebetteten Demokratie«⁸, aus dem sich auch die vier Typen defekter Demokratie ableiten, vorgestellt werden. Anschließend wird anhand von ausgewählten Demokratieindizes gefragt, wie sich die messbare Demokratiequalität in den USA im letzten Jahrzehnt (2008-2018) entwickelt hat und in welchen Bereichen Mängel vorrangig auftreten, um eine annäherungsweise Zuordnung zu den Subtypen defekter Demokratie zu ermöglichen. In einem weiteren Schritt sollen dann die empirischen Befunde der Demokratiemessung mit den politischen Einstellungen der Amerikaner kontrastiert werden: Spiegeln sich die festgestellten Demokratiedefizite auch in einer erodierenden Wertschätzung der Demokratie und einer wachsenden Unterstützung für autoritäre Werte seitens der amerikanischen Bürger wider? Der Beitrag schließt mit einigen relativierenden Überlegungen, die es erlauben, die auf den ersten Blick negativen Befunde auch optimistischer zu interpretieren.

6 Schmitter 2017.

7 Lauth 2004.

8 Merkel 2004, 2010, 2015; Croissant 2010.

Das Konzept der eingebetteten Demokratie und die vier Subtypen defekter Demokratie

Wolfgang Merkel entwickelte sein Konzept der »eingebetteten Demokratie« in bewusster Abgrenzung von einem eher minimalistischen Demokratiekonzept, wie es einflussreich der amerikanische Politikwissenschaftler Robert Dahl entworfen hatte. Dahl grenzte in seinem Konzept der »Polyarchie« die real existierenden Demokratien vom theoretischen Ideal einer Demokratie ab, das in der realen Welt nie erreicht werden kann. Dahls Polyarchie ist per Definition eine defizitäre Demokratie, die sich auf einen prozeduralen Kern beschränkt und alle weiteren substantziellen Anforderungen an die Demokratie ausklammert. Polyarchie beschreibt dabei ein politisches System, das den Wettbewerb zwischen Regierung und Opposition zulässt und eine »andauernde Responsivität der Regierung gegenüber den Präferenzen ihrer Bürger, verstanden als politisch Gleiche« zeigt.⁹ Damit ein solches System unter den Bedingungen der modernen Massendemokratie existieren könne, bedürfe es einiger institutioneller Garantien: 1) Assoziationsfreiheit, 2) Meinungsfreiheit, 3) aktives und 4) passives Wahlrecht, 5) Recht der politischen Eliten, um die Zustimmung der Wähler zu ringen, 6) alternativer Zugang zu Informationen, 7) freie und faire Wahlen sowie 8) Institutionen, die sicherstellen, dass die Regierungspolitik den Wählerpräferenzen folgt.¹⁰

Für Wolfgang Merkel ist mit dieser schlanken Definition die prozedurale Kernbedeutung von Demokratie jedoch noch nicht vollständig beschrieben. Merkels Terminologie zufolge erfasst Dahl mit seiner Definition nur die vertikale Dimension der Herrschaftslegitimation und Herrschaftskontrolle. Dahl gehe zwar über Schumpeters elitäre Minimaltheorie einer elektoralen Demokratie hinaus (in Abbildung 1 die vier Kriterien des Wahlregimes), indem er auch die politischen Partizipationsrechte zur Demokratie zählt; er berücksichtige aber sowohl die Dimension des liberalen Rechts- und Verfassungsstaates als auch die Dimension der Agendakontrolle in seiner Definition nicht. Diese beiden Dimensionen seien jedoch für eine Demokratie, die effektiv nur als »liberale rechtsstaatliche Demokratie«¹¹ denkbar sei,

⁹ Dahl 1971: 1–2.

¹⁰ Dahl 1971: 3. In nachfolgenden Publikationen hat Dahl diese institutionellen Garantien auf zunächst sieben (Dahl 1989: 221) und schließlich sechs reduziert (Dahl 1998: 85): 1) gewählte Repräsentanten, 2) freie, faire und häufige Wahlen, 3) Meinungsfreiheit, 4) alternativer Zugang zu Informationen, 5) Vereinigungsfreiheit, 6) inklusive Bürgerschaft.

¹¹ Merkel et al. 2003: 47.

unverzichtbar. Die eingebettete Demokratie müsse widersprüchliche Prinzipien wie Freiheit, Gleichheit und Kontrolle ausbalancieren, sie müsse die Idee der Volkssouveränität und des Mehrheitsprinzips mit der Idee des liberalen Rechts- und Verfassungsstaates in Einklang bringen. Die eingebettete Demokratie könne nicht als ein »Regime aus einem Guss«, sondern nur als »ein Gefüge von Teilregimen« begriffen werden, die einerseits unabhängig voneinander sind, andererseits aber auch voneinander abhängen. Erst die »wechselseitige Einbettung« der Teilregime mache die Demokratie »funktions- und widerstandsfähig«.¹²

Fünf solcher Teilregime machen Merkel zufolge eine funktionierende rechtsstaatliche Demokratie aus: 1) das Wahlregime, 2) politische Partizipationsrechte, 3) bürgerliche Freiheitsrechte, 4) horizontale Verantwortlichkeit und 5) effektive Regierungsgewalt. Sollte nur eines der fünf Teilregime beschädigt sein, so haben wir es mit einer defekten Demokratie zu tun, wobei die Beschädigung des jeweiligen Teilregimes die Spielart der defekten Demokratie anzeigt. Werden zum Beispiel bestimmte Gruppen der Gesellschaft aufgrund ihres Geschlechts, ihrer Rasse, ihrer Religion oder aufgrund sonstiger Merkmale vom Wahlrecht ausgeschlossen, so handelt es sich um eine exklusive Demokratie. Auch die Manipulation von Wahlen oder die Einschränkung politischer Partizipationsrechte ist ein Kennzeichen exklusiver Demokratien. Die illiberale Demokratie beschränkt demgegenüber die bürgerlichen Grundrechte, verstanden als negative Schutzrechte gegenüber staatlichen und privaten Eingriffen, oder setzt sie außer Kraft. Rechtsstaatliche Prinzipien verletzt auch die delegative Demokratie, in der ein autoritär veranlagter Regierungschef unabhängige Kontrollinstanzen (Legislative, Judikative, die »vierte Gewalt« der Medien) zu umgehen und damit seiner horizontalen Verantwortlichkeit auszuweichen versucht. In Enklaven-Demokratien entziehen Vetomächte wie das Militär, mächtige Großgrundbesitzer oder multinationale Konzerne bestimmte politische Themen oder auch Teile des Staatsgebietes dem Zugriff des demokratisch gewählten Personals, eine effektive Regierungsgewalt ist nicht gesichert. Bei den defekten Demokratien handelt es sich um Idealtypen, in der Realität werden vor allem Mischtypen anzutreffen sein (Abbildung 1).¹³

12 Ebenda: 48–49.

13 Croissant 2010: 98–99.

<p>Vertikale Dimension der Herrschaftslegitimation und -kontrolle</p> <p>A. Wahlregime</p> <p>(1) Aktives Wahlrecht (2) Passives Wahlrecht (3) Freie und faire Wahlen (4) Gewählte Mandatsträger</p> <p>B. Politische Partizipationsrechte</p> <p>(5) Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit (6) Assoziationsfreiheit (7) Zivilgesellschaft</p>	<p>Defekte Spielart</p> <p>Exklusive Demokratie</p> <p>Exklusive Demokratie (Illiberale Demokratie)</p>
<p>Dimension des liberalen Rechts- und Verfassungsstaates</p> <p>C. Bürgerliche Freiheitsrechte</p> <p>(8) Individuelle Schutzrechte gegen staatliche und private Akteure (9) Gleichbehandlung vor dem Gesetz (10) Freier und gleicher Zugang zu den Gerichten</p> <p>D. Horizontale Verantwortlichkeit</p> <p>(11) Gewaltenkontrolle (12) Horizontale Verantwortlichkeit</p>	<p>Illiberale Demokratie (Delegative Demokratie)</p> <p>Delegative Demokratie</p>
<p>Dimension der Agendakontrolle</p> <p>E. Effektive Regierungsgewalt</p> <p>(13) Gewählte Mandatsträger mit realer Gestaltungsmacht (14) Keine »reservierten Domänen« (15) Keine Vetomächte gegen die Verfassung</p>	<p>Enklaven-Demokratie</p>

Abb. 1: Die eingebettete Demokratie und die vier Spielarten defekter Demokratie

(Quelle: Zusammengestellt nach Merkel 2010: 30-38 und Croissant 2010: 99)

Merkels Konzept ist wie dasjenige Dahls ein prozedurales Demokratiemodell; »maximalistische« oder »substanzielle« Kriterien wie den Abbau sozialer Ungleichheiten oder ein Mindestmaß an wohlfahrtstaatlicher Absicherung bezieht es nicht in seine Demokratiedefinition ein. Sehr wohl aber stellt die eingebettete Demokratie gewisse qualitative Anforderungen an die demokratischen Entscheidungsprozesse, die über das konkurrenzdemokratische Demokratiemodell hinausgehen: Die Bürger sollen sich nicht nur auf die regelmäßige Teilnahme an der Wahl beschränken, sondern sich auch an Interessengruppen, Volksbegehren, Bürgerinitiativen oder öffentlichen Foren

beteiligen. Die eingebettete Demokratie verlangt einen aktiven, politisch engagierten Bürger, der die öffentlichen Angelegenheiten zu seiner Sache macht. Vorstellungen pluralistischer Demokratie (Noberto Bobbio) sind mit diesem Konzept genauso vereinbar wie Konzepte »partizipativer« (Carol Pateman), »starker« (Benjamin Barber) oder »deliberativer« Demokratie (Jürgen Habermas, Claus Offe, James Fishkin).¹⁴

Die Schwierigkeit bei Merkels graduellen Konzept, das sich an einem Kontinuum demokratischer Qualität zwischen den Polen »idealer Demokratie« und »perfektes totalitäres System« orientiert¹⁵, besteht darin, die Übergänge zwischen den einzelnen Typen politischer Systeme zu bestimmen. Dieses Problem besteht schon bei der Bestimmung des Übergangs zwischen totalitären und autoritären Diktaturen, es besteht beim Übergang von autoritären Diktaturen zu defekten Demokratien, und es besteht vielleicht in einem besonderen Maße beim Übergang von defekten zu eingebetteten Demokratien. Wie lässt sich der Schwellenwert bestimmen, an dem eine defekte Demokratie zur eingebetteten wird bzw. umgekehrt: An welchem Punkt unterschreitet eine eingebettete Demokratie die Schwelle zur defekten Demokratie? Merkels Antwort: »(wenn) von einer gravierenden Störung der demokratischen Funktionslogik gesprochen werden kann«, bleibt unpräzise und interpretationsbedürftig.¹⁶ Etwas weiter hilft uns Hans-Joachim Lauth, der als Unterscheidungsmerkmal zwischen »funktionierenden« (so seine Terminologie) und defekten Demokratien eine Fähigkeit zur Selbstkorrektur ausgemacht hat, die erstere haben und letztere nicht.¹⁷ Allerdings ist auch dies ein qualitativer Indikator, der einschätzungsbedürftig ist.

Die empirischen Indikatoren der defizitären Demokratiequalität in den USA

An dieser Stelle soll nicht die – notwendige und sinnvolle – Diskussion über die Eignung empirischer Indizes zur Demokratiemessung im Allgemeinen¹⁸

¹⁴ Merkel 2015: 11–12.

¹⁵ Merkel 2010: 25.

¹⁶ Merkel 2015: 21.

¹⁷ Lauth 2004: 117.

¹⁸ Pickel/Pickel 2006, 2012.

und bestimmter Indizes im Besonderen¹⁹ geführt werden. Beim derzeitigen Stand der Forschung weisen alle Indizes konzeptionelle Schwächen auf, wenn auch verständlicherweise jede Autorengruppe ihren Index für den besten hält. Dem Problem, sich zwischen den mittlerweile in großer Zahl vorliegenden Indizes entscheiden zu müssen, wird hier pragmatisch begegnet, indem eine Auswahl von vier weltweit verbreiteten und leicht zugänglichen Indizes herangezogen wird. Dabei handelt es sich um die Indizes der *Intelligence Unit* des *Economist* (EIU), von *Freedom House*, der *Bertelsmann-Stiftung* und des *Varieties-of-Democracies*-Projekts. Alle vier Indizes – auch von *Freedom House*, das sich ursprünglich stark an Dahls Polyarchiekonzept orientierte – folgen mittlerweile einem Konzept liberaler Demokratie, das Merkels Konzept der eingebetteten Demokratie sehr nahekommt. Die Idee ist, dass durch die Heranziehung diverser Indizes ein vollständigeres und weniger fehleranfälliges Bild gewonnen werden kann als mit nur einem Index.

EIU: Vertrauensverlust in die Regierung und schwache politische Partizipation

Wenige Tage nach Donald Trumps Amtseinführung am 20. Januar 2017 stufte die *EIU* die Vereinigten Staaten von Amerika in ihrem Demokratieindex für das Jahr 2016 von einer voll entwickelten (»*full democracy*«) zu einer mangelbehafteten Demokratie (»*flawed democracy*«) herab. Mit der Wahl Trumps hatte die niedrigere Einstufung ursächlich nichts zu tun, wie die *EIU* betonte. Vielmehr sei der tiefe Vertrauensverlust der amerikanischen Bevölkerung in ihre Regierung, ihre gewählten Repräsentanten im Kongress und die politischen Parteien der Grund für die Degradierung gewesen. Bei diesem Vertrauensverlust handelte es sich um einen langanhaltenden Trend, der Trumps Wahl zum Präsidenten vorausging und den sich Trump nur zunutze machte. Sogar die Demokratie als Regierungsform genieße nicht mehr ungeteilte Zustimmung in Amerika – besonders nicht unter Jüngeren. Ein Viertel der *Millennials*-Generation in den USA sah im Jahre 2011 die Demokratie als eine »schlechte« oder »sehr schlechte« Art und Weise an, das Land zu regieren.²⁰

¹⁹ Bühlmann et al. 2012, Jäckle et al. 2012, Lauth/Kauff 2012.

²⁰ *EIU* 2017: 4–24.

Auch im Jahre 2017 änderte sich nichts an der Einstufung der USA als fehlerhafte Demokratie. Nach wie vor befinden sie sich mit einem Wert von 7,98 auf dem 21. Demokratie-Rang aller Staaten weltweit. Im weltweiten Vergleich fällt zweierlei auf: Zum einen spielen die USA nur noch in der dritten Liga – hinter den skandinavischen Demokratien, Neuseeland, Kanada, Irland, der Schweiz und Australien (erste Liga) sowie auch hinter zahlreichen westeuropäischen Ländern (Luxemburg, Niederlande, Deutschland, Österreich, Malta, Großbritannien, Spanien), Mauritius und Uruguay, die in der zweiten Liga spielen. Zum zweiten ist der Trend im letzten Jahrzehnt – anders als zum Beispiel in Norwegen, Kanada oder dem Vereinigten Königreich – rückläufig (Abbildung 2).

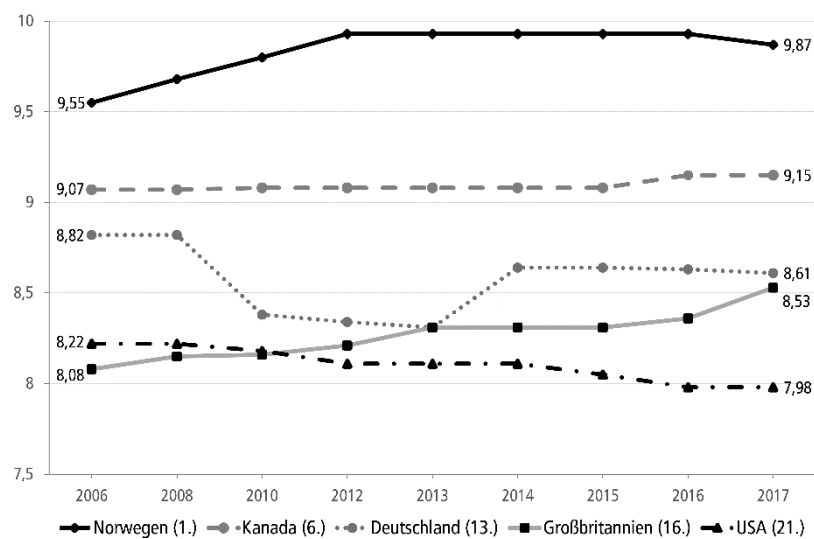


Abb. 2: EIU-Demokratieindex 2006-2017 – Norwegen, Deutschland, Großbritannien, Kanada und USA im Vergleich

(Quelle: EIU 2017: S. 30)

Der Gesamtwert des EIU-Indexes setzt sich aus fünf Einzelwerten in den Kategorien »Wahlprozess und Pluralismus«, »Funktionsweise der Regie-

»politische Partizipation«, »politische Kultur« und »bürgerliche Freiheiten« zusammen.²¹ Hinter dem Gesamtwert verbergen sich zum Teil erhebliche Differenzen in den Einzelkategorien: Während der Wert in der Kategorie »Wahlprozess und Pluralismus« über neun und in den Kategorien »politische Kultur« und »bürgerliche Freiheiten« noch über acht Punkten liegt, schneiden die beiden Kategorien »Funktionsweise der Regierung« und »politische Partizipation« mit knapp über sieben Punkten am schlechtesten ab.

In der Kategorie »Funktionsweise der Regierung« schlägt neben dem Vertrauensverlust in die politischen Institutionen vor allem der bittere, unveröhnliche Parteienzwist der letzten Jahre zu Buche. Laut EIU ist die politische Polarisierung zum Teil auf die manipulative Ziehung der Wahlbezirke (*Gerrymandering*) und auf die durch sie bewirkte Nominierung immer radikalerer Kandidaten in den Vorwahlen zurückzuführen.²² Auch die soziale Ungleichheit gilt der EIU als eine wesentliche Ursache für die in den letzten Jahren gewachsene Unzufriedenheit der US-Bürger mit ihrem Regierungssystem. Bei dem schwachen Wert in der Kategorie der »politischen Partizipation« fallen vor allem die geringe Beteiligung bei Kongresswahlen und die schwache numerische Repräsentation von Frauen im Kongress ins Gewicht.²³

In der kritischen Gesamtbewertung des EIU-Indexes erscheint die Herabstufung zur mangelbehafteten Demokratie doch etwas überzogen und könnte durch das Interesse des *Economist* an einer Aufmerksamkeit erheischenden Schlagzeile motiviert gewesen sein. »Mangelbehaftet« im Sinne von EIU ist jedenfalls nicht deckungsgleich mit »defekt« im Konzept Merksels. Für diese Interpretation spricht, erstens, dass der Schwellenwert zur voll entwickelten Demokratie mit 0,02 Punkten denkbar knapp unterschritten wurde. Zweitens fließen mit Faktoren wie der sozialen Ungleichheit auch »maximalistische« und »substanzielle« Kriterien in die Messung ein. Drittens rechtfertigen eine vergleichsweise geringe Beteiligung an Kongresswahlen und eine unterproportionale deskriptive Repräsentation von Frauen im Kongress alleine noch keine Herabstufung zur defekten Demokratie. Der Vertrauensverlust in die politischen Institutionen kann zudem, viertens,

21 Vgl. zur Methodologie im Detail den Anhang im aktuellen Jahresbericht, EIU 2018: 61–75.

22 Siehe dazu die Beiträge von *Philipp Adorf* und *Wayne Steger/Justin Vaughn* in diesem Band.

23 Ebenda: 19–21.

auch differenzierter beurteilt werden, wie weiter unten im Abschnitt zu den politischen Einstellungen der Amerikaner gezeigt wird.

Freedom House: Wahlbeeinflussungen, Korruption und Rechtsstaatsdefizite

Auch *Freedom House* hat die USA in ihrem jüngsten Jahresbericht 2018 herabgestuft – vom Bestwert 1 auf den Wert 1,5. Im *Freedom-House*-Ranking reicht die Skala vom Bestwert 1 bis zum schlechtesten Wert 7, wobei die »freien« Länder Werte von 1,0 bis 2,5 erzielen, die »teilweise freien« Länder Werte von 3,0 bis 5,0 und die »unfreien« Länder Werte von 5,5 bis 7,0. Dem Jahresbericht zufolge waren 2017 von 195 Staaten in der Welt 88 als frei, 58 als teilweise frei und 49 als unfrei einzustufen. Unter den 88 freien Ländern nahmen die USA mit einem Gesamtwert von 1,5 nur noch den 50. Rang ein; 2016 war es der 28. Rang. Erstmals seit Beginn der Messungen im Jahre 1972 haben die Vereinigten Staaten nicht in beiden Subindizes die Höchstnote erhalten. Während das Land in der Kategorie der »bürgerlichen Rechte« noch 53 von 60 Punkten (88,3 Prozent) und damit die Bestnote 1 erreichte, waren es in der Kategorie der »politischen Rechte« nur 33 von 40 Punkten (82,5 Prozent) und die Note 2, was sich zum Freiheitswert von 1,5 summierte.²⁴ Im letzten Jahrzehnt ist die Qualität der Demokratie in den USA laut *Freedom House* erheblich erodiert. Erreichten die Vereinigten Staaten im Jahre 2008 noch 94 von 100 möglichen Punkten und einen Freiheitswert von 1,0, so waren es zehn Jahr später nur noch 86 Punkte und ein Wert von 1,5. Auch wenn die Aufweichung demokratischer Standards bereits nach den *Midterm Elections* des Jahres 2010 einsetzte, so schreibt die amerikanische Nichtregierungsorganisation – anders als die EIU – der Trump-Regierung doch einen erheblichen Anteil an der Zerrüttung demokratischer Standards im ersten Jahr ihrer Amtszeit zu.

Drei Dinge haben zu der Herabstufung von 89 auf 86 Punkte im Jahr 2017 vor allem beigetragen: die russische Einmischung in den Präsidentschaftswahlkampf 2016 sowie die ausbleibende Verurteilung und Gegenreaktion der Regierung, um solche Einmischungen fremder Mächte in der Zukunft zu verhindern; die Verletzung grundlegender ethischer Standards durch den neuen Präsidenten sowie dessen unverhohlene Korruption und

²⁴ Freedom House 2017, 2018, Pickel/Pickel 2006: 209–221.

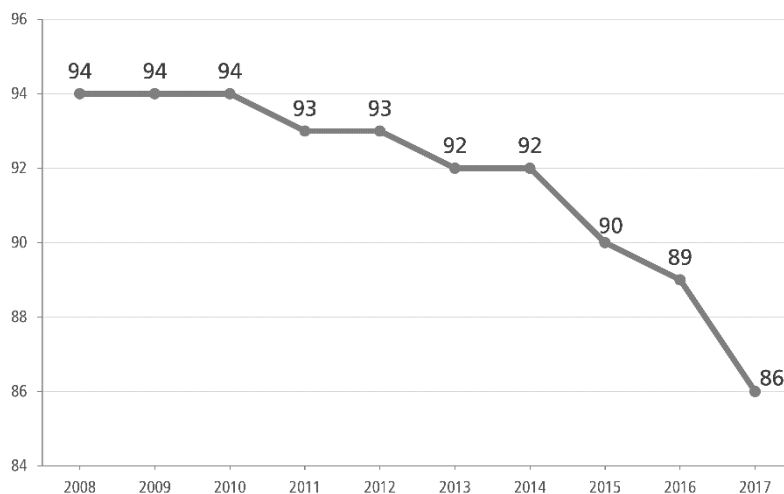


Abb. 3: Die Erosion des Freedom-House-Indexes der USA 2008-2017.

(Quelle: Freedom House 2018)

Vetternwirtschaft²⁵; schließlich die anhaltenden Desinformations- und Lügenkampagnen des Präsidenten und seiner Regierung. Alle drei Einbußen wurden der Kategorie der »politischen Rechte« zugeordnet, hier insbesondere dem Wahlprozess und der Funktionsfähigkeit der Regierung.

Zuvor hatten die USA ebenfalls drei Punkte in den letzten beiden Jahren der Obama-Regierung eingebüßt. Für die Reduzierung des Freiheitsindex im Jahre 2015 waren in erster Linie der wachsende Einfluss der Superreichen über politische Spenden sowie die Diskriminierung ethnischer Minderheiten im Justizsystem (hohe Inhaftierungsrate, Polizeigewalt) verantwortlich. 2016 machte die Obama-Regierung zwar auch Boden gut, weil sie ihre repressive Politik gegenüber Journalisten und *Whistleblower* lockerte, indem sie einem Abbau staatlicher Überwachungsmaßnahmen im *USA Freedom Act* zustimmte. Auf der anderen Seite aber führten die repressiven Wählerausweisungsgesetze in den Republikanischen Einzelstaaten, die Minderheiten diskriminierende und zu Gewalt aufrufende Wahlkampfretorik des

²⁵ Die sich aber noch nicht im Korruptionsindex von Transparency International abbildet. Deren Experten nehmen die USA nach einem Jahr Trump nicht korrupter wahr als zuvor. Das Land steht 2017 mit 75 von 100 Punkten (2016: 74) unverändert auf einem passablen 18. Platz weltweit. Vgl. Transparency International 2018.

Republikanischen Präsidentschaftskandidaten Donald Trump sowie weiter zunehmende rechtsstaatliche Probleme im Saldo zu einer Reduzierung des Indexes von 90 auf 89 Punkte (Abbildung 3).²⁶

Bertelsmann-Stiftung: Einbußen bei der Medien- und Informationsfreiheit sowie der Korruptionsbekämpfung

Anders als die Demokratieindizes der *EIU* und von *Freedom House*, die Demokratiequalität im weltweiten Maßstab vergleichen und genau genommen Demokratie-Autokratie-Skalen darstellen, beschränkt sich der Demokratieindex der Bertelsmann-Stiftung auf die 41 entwickelten Industriestaaten, die Mitglied in der OECD und/oder der Europäischen Union sind. Mit Ausnahme der Türkei, die von *Freedom House* als »nicht frei« (Autokratie) und von der *EIU* als hybrides Regime zwischen Demokratie und Diktatur eingeschätzt wird, handelt es sich bei den restlichen 40 Staaten um freie Länder in der Terminologie von *Freedom House* bzw. um »voll entwickelte« oder »mängelbehaftete« Demokratien laut *EIU*. Die USA stehen hier 2017 mit 7,87 Punkten zwar noch auf einer passablen 12. Position im Ranking, haben seit 2014 aber 0,5 Punkte eingebüßt. Im noch nicht publizierten Länderbericht 2018 droht ihnen eine weitere Herabstufung um 0,6 auf 7,27 Punkte. Das dürfte sie etwa ein Dutzend Plätze im Ranking kosten und in die Nachbarschaft von Ländern wie Österreich, Belgien, Italien, Großbritannien, Frankreich und Spanien rücken. Von einer defekten Demokratie sind sie auch dann aber noch ein gutes Stück entfernt.²⁷

Der Bertelsmann-Index setzt sich aus den vier Kriterien »Wahlprozess«, »öffentlicher Zugang zu Informationen«, »Bürgerrechte und politische Freiheiten« sowie »Rechtsstaatlichkeit« zusammen und folgt damit grob dem hier vorgestellten Konzept der eingebetteten Demokratie. Diese vier Kriterien werden mithilfe von drei bis fünf qualitativen Indikatoren je Kriterium (insgesamt 15) gemessen. Während der Rückgang im letzten Jahr der Präsident-

²⁶ Vgl. die USA-Länderberichte 2016 – 2018 auf der *Freedom-House*-Webseite. Aus den früheren Jahresberichten lässt sich nicht herauslesen, was *Freedom House* zur Änderung des Indexes bewogen hat.

²⁷ Quirk/Lammert/Thunert 2017, 2018. Ich danke Christian Lammert für die Zurverfügungstellung des bei Redaktionsschluss noch nicht publizierten USA-Länderberichts 2018, der intern Diskussionen hervorrief.

schaft Obamas auf die Wahlrechtsbehinderungen in zahlreichen Republikanisch regierten Einzelstaaten, die Polizeigewalt gegen Schwarze und die Republikanische Blockade der Ernennung Merrick Garlands zum Richter am Supreme Court zurückzuführen war und somit alle Demokratie Kriterien mit Ausnahme des öffentlichen Informationszugangs berührte, war die Entwicklung im ersten Jahr der Präsidentschaft Trumps vor allem durch eine starke Beeinträchtigung der Medien- und Informationsfreiheit gekennzeichnet. Bei den Punktabzügen im Bereich der Medienfreiheit schlugen die ungehemmte Parteilichkeit von *Fox News* zugunsten Trumps, die Lügen- und Desinformationskampagnen des neuen Präsidenten, seine Verletzung von Transparenzpflichten gegenüber der Öffentlichkeit (Steuererklärung) und dem *Office of Government Ethics*, die Anfälligkeiten der sozialen Medien für *Fake News* und Wahlbeeinflussungsversuche sowie die Einschüchterungskampagne Trumps gegen die ihm kritisch gesinnte Presse zu Buche. Hinzu traten unter dem Kriterium der Rechtsstaatlichkeit offenkundige Mängel in der Korruptionsprävention. Mit Blick auf potenzielle Interessenskonflikte besonders problematisch bewertet wurden die Weiterverfolgung von Geschäftsinteressen seitens des Präsidenten und seiner Familie im In- und Ausland, die Weigerung Trumps, sein Vermögen in einen *Blind Trust* einzuzahlen, und die hemmungslose Vetternwirtschaft in weiten Teilen der Regierung.

Varieties of Democracy: Mangelnde *Checks and Balances* gegenüber einer machthungrigen Exekutive

Als letzter Demokratieindex soll hier der *Varieties-of-Democracies*-Index vorgestellt werden, der das neueste und wissenschaftlich aufwändigste Projekt zur Messung der Demokratiequalität darstellt. Beheimatet an der schwedischen Universität Göteborg und der US-amerikanischen Universität von Notre Dame im Bundesstaat Indiana, beschäftigt das *V-Dem*-Institut mehr als 3.000 Länderexperten und -koordinatoren, welche die Qualität der Demokratie in 201 Ländern über einen Zeitraum von mehr als 200 Jahren (1789 bis 2017) einschätzen. Aufgrund des schiereren Umfangs der Länderexperten und aufwändiger Methoden zur Qualitätsabsicherung muss das Projekt als

das wissenschaftlich valideste und verlässlichste aller hier vorgestellten Messverfahren angesehen werden.²⁸

Im jüngsten *V-Dem*-Jahresbericht sind die USA auf dem Index liberaler Demokratie auf den 31. Platz abgerutscht – 2016 waren sie noch auf dem 17., 2015 gar auf dem siebten Platz anzutreffen. Die USA sind damit der prominenteste »democratic backslider« unter den 24 Staaten weltweit, die gegenüber dem Vorjahr herabgestuft wurden. Sie befinden sich in Gesellschaft von Demokratien wie Polen, Brasilien, Ungarn oder Indien. Begründet wird ihr *Downgrading* vor allem mit dem rechtlich und ethisch angreifbaren Verhalten des Präsidenten, der wenig Respekt gegenüber den Institutionen des demokratischen Verfassungsstaats an den Tag legt und sich bisher kaum einer effektiven Machtbegrenzung durch die anderen beiden politischen Gewalten ausgesetzt sieht. Der von den Republikanern kontrollierte Kongress nimmt aus Sicht des schwedischen Forschungsinstituts seine exekutive Überwachungsfunktion nicht in ausreichendem Maße wahr, setzt vielmehr alles daran, den Präsidenten vor angeblich überzogenen Investigationen der oppositionellen Demokraten zu schützen. Ähnlich defizitär wird die Gegenmacht der Gerichte bewertet, die Trumps religiös diskriminierenden Einwanderungssperren (*Muslim Bans*), seinem extensiven Gebrauch des Begnadigungsrechts oder seinen fortgesetzten Verstößen gegen die *Emoluments Clause*²⁹ wenig bis nichts entgegenzusetzen hätten.

Zur Erosion des Demokratiewertes beigetragen haben darüber hinaus in den letzten beiden Jahren Defizite in der Presse-, Medien- und Informationsfreiheit sowie Beeinträchtigungen der Fairness bei Wahlen. Die mangelhafte Integrität des Wahlprozesses in den USA – insbesondere in einigen vornehmlich Republikanisch regierten Südstaaten – hat eine längere Vorgeschichte, die insgesamt aber im Urteil von *V-Dem* nicht zu nennenswerten Einbußen beim Standard elektoraler Demokratie geführt hat. Die Herausforderung für die US-Demokratie sehen die Göteborger Forscher vor allem in der mangelnden Beschränkung einer Exekutive, die ihre verfassungsrechtlichen Grenzen bis zum Äußersten austestet, durch den Kongress und die Gerichte – also mehr in den liberalen als den elektoralen Komponenten der

²⁸ V-Dem Institute 2018, Coppedge et al. 2017, Teorell et al. 2016.

²⁹ Art. 1, Sec. 9, Cl. 8 der Verfassung verbietet es Amtsträgern der Vereinigten Staaten, ohne Zustimmung des Kongresses Geschenke von ausländischen Staaten oder ihren Repräsentanten anzunehmen.

Demokratie. In der folgenden Abbildung 4 sind diejenigen Indikatoren abgebildet, die sich gegenüber 2015 relevant verändert haben; alle Indikatoren rechts der Diagonalen sind in ihrem Wert herabgestuft worden.³⁰

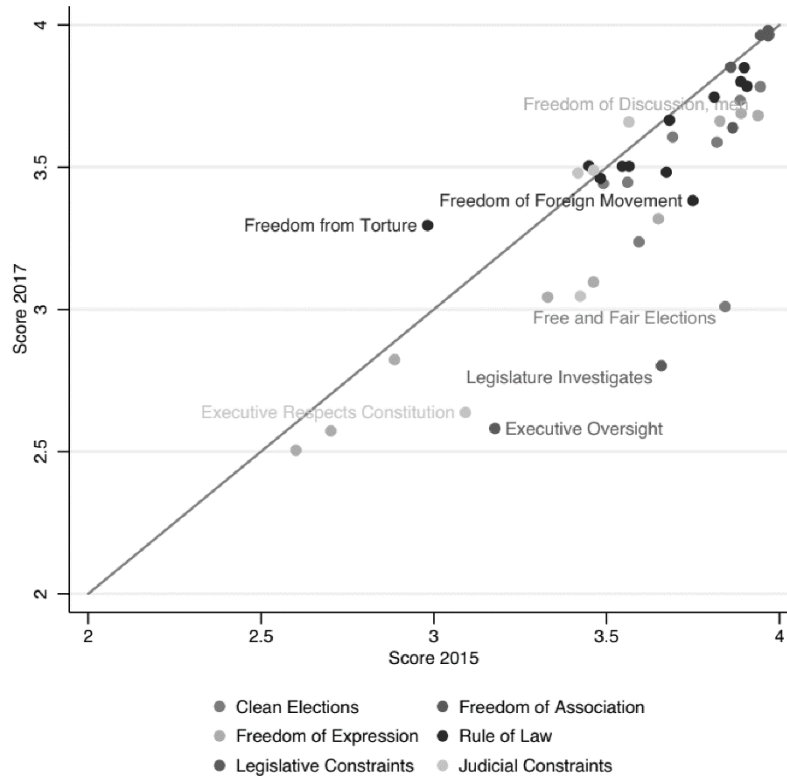


Abb. 4: Indikatoren liberaler Demokratie, 2015 und 2017.

(Quelle: V-Dem Institute 2018: 31)

³⁰ V-Dem Institute 2018: 31–32.

Zwischenfazit: Eine funktionierende liberale Demokratie mit illiberalen und delegativen Anwendungen

Der kursorische Überblick über vier der weltweit bekanntesten Demokratieindizes liefert einen relativ eindeutigen Befund: Gemessen an einem anspruchsvollen Standard liberaler (= eingebetteter) Demokratie ist die Demokratiequalität in den USA im letzten Jahrzehnt erheblich erodiert, unterschreitet aber dennoch nicht die Schwelle zur defekten Demokratie. Dabei ist der Kern eines schlanken Konzepts elektoraler Demokratie trotz mancher – unter dem Vorzeichen parteipolitischer Polarisierung noch zunehmender – Mängel im Wahlprozess, wie sie im *Electoral College*, im *Gerrymandering* und in der einzelstaatlichen Wahlgesetzgebung angelegt sind, weitgehend intakt. Stärker von der Erosion demokratischer Standards betroffen sind die anspruchsvolleren liberalen Dimensionen der Demokratie – und dies nicht erst seit dem Amtsantritt Trumps. Einschränkungen der Bürgerrechte im Namen der nationalen Sicherheit, Angriffe auf die Pressefreiheit und rechtsstaatliche Defizite machen die USA schon seit geraumer Zeit zu einer in Ansätzen illiberalen Demokratie. Die minderheiten- und einwandererfeindliche Politik Trumps verschärft diese Tendenzen noch, auch wenn sie zweifelsohne auf erhebliche Gegenwehr der politischen Institutionen und der Zivilgesellschaft trifft, die meines Erachtens von allen vier Demokratieindizes unterschätzt wird.

Die Dysfunktion des Kongresses, sein defizitäres Zusammenspiel mit dem Präsidenten und seine Probleme, die Exekutive effektiv zu kontrollieren, sind keine neuen Phänomene, haben sich aber im ersten Amtsjahr von Präsident Trump noch weiter verfestigt. Selbst ein *Unified Government* der Republikaner hat nur eine Steuerreform zustande gebracht, die zudem mehr das Werk der Republikaner im Kongress als des Präsidenten war. Diese Steuerreform wird von fast allen Experten sowie der Mehrheit der Öffentlichkeit negativ bewertet und stellt eine beinharte Interessenspolitik zugunsten der oberen ein (oder 0,1) Prozent der amerikanischen Bevölkerung dar – was aber kein prozeduraler demokratischer Defekt ist. Die konfrontativen Beziehungen des Präsidenten zum Kongress, das von Trump gegenüber seinen Vorgängern noch einmal forcierte Regieren per exekutivem Dekret sowie der Kampf gegen die unabhängigen Gerichte und Medien zeigen eindeutig »delegative« Anwendungen des Präsidenten. Das gilt auch für die maßlose Korruption des Präsidenten und zahlreicher Mitglieder seiner Regierung, die mit derjenigen der Kleptokraten in anderen Regionen der Welt

vergleichbar erscheint. Dennoch haben diese Krisenerscheinungen noch nicht das Ausmaß erreicht, das es gerechtfertigt erscheinen lässt, von einer »gravierenden Störung« der horizontalen Verantwortlichkeit zu sprechen. Der Kongress, die Gerichte, die Medien und auch die amerikanische Gesellschaft insgesamt haben die Mängel sehr deutlich erkannt und besitzen bis auf Weiteres die Fähigkeit zur Selbstkorrektur.

Die politischen Haltungen der Amerikaner zu Demokratie und Autoritarismus

Die Erosion demokratischer Standards, die in allen maßgeblichen Demokratieindizes gemessen wird, findet ein Spiegelbild in den politischen Einstellungen der amerikanischen Bürger zu Demokratie und Autoritarismus. Dies ist insofern nicht weiter verwunderlich, als die politischen Einstellungen und Werthaltungen der Bürger auch in die meisten Demokratieindizes als Indikatoren einfließen. So war für die EIU, wie wir gesehen haben, der Vertrauensverlust der Amerikaner in ihre politischen Institutionen der ausschlaggebende Grund, der im Mai 2017 zur Herabstufung der USA zu einer fehlerhaften Demokratie geführt hat. Der EIU zufolge ist diese zunehmende Demokratieskepsis auch nicht mehr nur auf tagesaktuelle Enttäuschungen mit den Entscheidungen der Regierung beschränkt (in den Kategorien David Eastons die Ebene des *specific support*), sondern erreicht schon tieferliegende Gesteinsschichten der prinzipiellen politischen Systemunterstützung (*diffuse support*). Die Zustimmung der Amerikaner, so die EIU, zur Demokratie als Regierungsform sei merklich zurückgegangen, während die Akzeptanz für alternative autoritäre Regierungsweisen gestiegen sei – besonders unter Jüngeren.

Diese Befunde werden durch die Zeitreihen-Umfragen der *World Values Surveys* scheinbar gestützt. Der Anteil derjenigen, die die Demokratie als Regierungsform negativ bewerten, ist in den USA von neun Prozent im Jahre 1995 auf 17,1 Prozent im Jahre 2011 angestiegen (Abbildung 5). Zum Vergleich: In Deutschland ist die Ablehnung gegenüber einem demokratischen politischen System in einem annähernd parallelen Zeitraum nur vergleichsweise gering und auf weit niedrigerem Niveau angestiegen – von 3,6 Prozent 1997 (Westdeutschland) auf 4,6 Prozent im Jahre 2013 (Gesamtdeutschland).

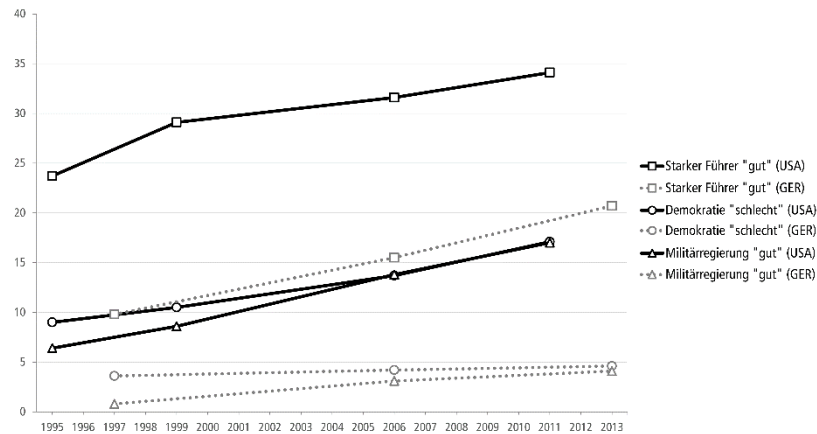


Abb. 5: Einstellungen gegenüber der Demokratie und alternativen autoritären Regierungsformen, USA und Deutschland (1995-2013)

Frage: Ich beschreibe Ihnen jetzt verschiedene Typen politischer Systeme und frage, wie Sie darüber denken als eine Art, das Land zu regieren. Bei ... würden Sie sagen, das ist eine sehr gute, ziemlich gute, ziemlich schlechte oder sehr schlechte Art, das Land zu regieren? ... a) einem demokratischen politischen System ... b) einem starken Führer, der sich nicht mit dem Parlament und Wahlen herumärgern muss ... c) einer Militärregierung.

(Quelle: World Values Surveys. 3. bis 6. Erhebungswelle)

Komplementär zur wachsenden Geringschätzung der Demokratie als Regierungsform ist die Wertschätzung für autoritäre Regierungsformen angewachsen – in Deutschland nicht anders als in den USA, dort aber auf signifikant höherem Niveau. Waren 1995 noch weniger als ein Viertel der Amerikaner positiv gegenüber einem »starken Führer« eingestellt, so ist dieser Anteil bis 2011 auf mehr als ein Drittel angewachsen. In Deutschland hat sich der Anteil derjenigen, die einen »starken Führer« gut finden, zwischen 1997 und 2013 sogar von einem Zehntel auf ein Fünftel verdoppelt, bleibt damit aber immer noch unter dem US-amerikanischen Niveau von 1995 (Abbildung 5).

Im Vergleich mit Deutschland (und den meisten anderen liberalen Demokratien) besonders auffällig ist, dass in den USA heutzutage selbst eine Militärregierung einer relevanten Minderheit nicht mehr verpönt ist: Wäh-

rend nur 4,1 Prozent der Deutschen (2013) fanden, dass eine Militärrherrschaft eine gute Art wäre, das Land zu regieren, waren im Jahre 2011 immerhin 17 Prozent der Amerikaner dieser Meinung (Abbildung 5).

Neueren Umfragen zufolge steht der Anteil der Befürworter einer Militärregierung in den USA auch 2017 noch bei 17 Prozent. Genauso viele Anhänger einer Militärregierung gibt es unter den liberaldemokratischen Staaten sonst nur in Italien und Frankreich.³¹ Demgegenüber ist der Anteil derjenigen, die sich einen starken Führer wünschen, wieder auf knapp ein Viertel und damit auf das Niveau von 1995 zurückgefallen.³² Hier haben offenbar die ersten Monate der Trump-Regierung das Bedürfnis nach einer autoritären Führerpersönlichkeit wieder erheblich reduziert. Dies ist jedoch kein Grund zur Beruhigung: In der Gruppe der liberaldemokratischen Staaten lassen aktuell nur Italiener, Briten und Ungarn, das von seinem autoritären Ministerpräsidenten Viktor Orbán zur »illiberalen Demokratie« ausgerufen worden ist, eine stärkere Vorliebe für den »starken Führer« erkennen als die Amerikaner. In Deutschland sind es nur sechs Prozent.³³

Große Diskussionen hat die Frage nach dem sozialen Substrat des autoritären Ressentiments gegen die Demokratie hervorgerufen. Während die gängige Erklärung lautet, dass es überproportional unter älteren, weißen, weniger gebildeten Männern (»the forgotten men«) zu finden ist und die Analyse der Trump-Wählerschaft 2016 dafür robuste Evidenz bietet³⁴, haben vor allem Roberto Stefan Foa und Yascha Mounk darauf hingewiesen, dass zumindest auf der Einstellungsebene, die der politischen Verhaltensebene vorgelagert ist, die Demokratieskepsis quer durch alle soziologischen Kohorten angewachsen ist – und auch nicht allein in den USA, sondern in der Mehrheit der liberalen Demokratien (wenn auch auf niedrigerem Niveau). Darüber hinaus seien besonders solche Gruppen der autoritären Versuchung in besonderem Maße erlegen, von denen man dies traditionell nicht

31 Pew Research Center 2017: 28.

32 Drutman/Diamond/Goldman 2018: 35–36.

33 Pew Research Center 2017: 26. Die starke Abweichung von den Ergebnissen des *World Values Survey Wave 6* gibt allerdings zu denken. Die Zustimmungsreduktion könnte auf eine leichte Veränderung der Frage (»a strong leader [who] can make decisions without interference from parliament or the courts«, während es im *World Values Survey* »parliament and elections« heißt) zurückzuführen sein. Die Gerichte genießen bekanntlich eine stärkere Akzeptanz als die Parteien bzw. Politiker, die mutmaßlich mit »elections« assoziiert werden.

34 Horst 2018: 259–260.

vermuten würde: die *Millennials*-Generation der nach 1980 Geborenen und die Reichen.³⁵

Die empirischen Befunde sind hier eindeutig, auch wenn sie gelegentlich zugespitzt präsentiert worden sind. Wie Abbildung 6 zu entnehmen ist, fand 2011 knapp ein Viertel der *Millennials*-Generation in den USA, dass die Demokratie eine schlechte Regierungsform sei. In etwa der gleiche Anteil dieser Generation befürwortete eine Militärregierung – und sogar knapp die Hälfte hieß einen starken Führer gut. Im Vergleich mit der Gesamtbevölkerung, die einen starken Führer »nur« zu gut einem Drittel und eine Militärregierung zu 17 Prozent goutierte, waren nicht nur die absoluten Zustimmungswerte bemerkenswert, sondern auch die überproportionalen Steigerungswerte. Foa und Mounk haben noch eine Reihe weiterer Daten zusammengetragen – das sinkende politische Interesse, die sinkende Wertschätzung von Bürger-

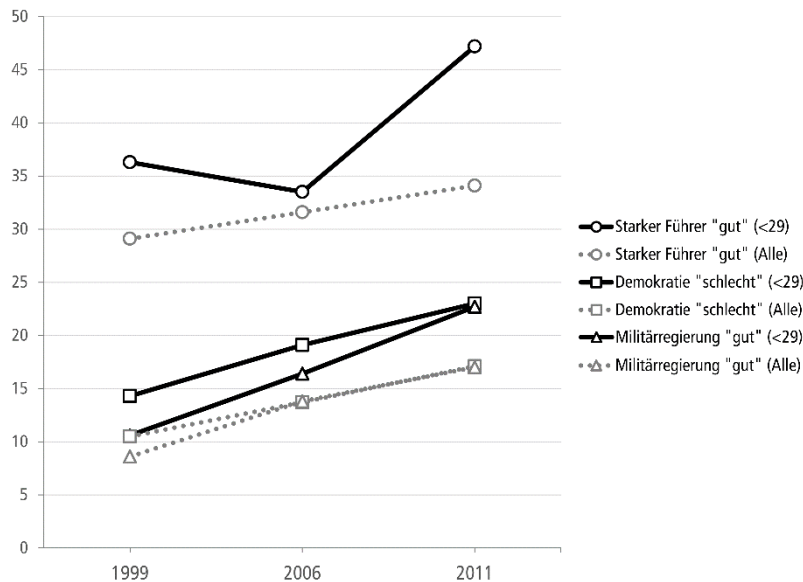


Abb. 6: Einstellungen gegenüber der Demokratie und alternativen autoritären Regierungsformen nach Alter, USA (1999-2011)

Frage: Wie bei Abbildung 4.

(Quelle: World Values Surveys. 4. bis 6. Erhebungswelle)

³⁵ Foa/Mounk 2016, 2017a, b.

rechten, Wahlen, Parteien und selbst »unkonventionellen Beteiligungsformen« wie Demonstrationen – die in der Summe eindrucksvoll belegen, dass Demokratieskepsis und Offenheit für autoritäre Regierungsformen unter jungen Amerikanern merklich zugenommen haben.

Sogar noch extremer ist die Entwicklung in den sozialen Oberschichten – jedenfalls wenn man nicht die Bildung, sondern das Einkommen als Kriterium zur Bestimmung der Schichtzugehörigkeit heranzieht. Traditionell überliefertes Wissen in den Sozialwissenschaften ist es, dass die Bezieher niedriger Einkommen autoritärere Einstellungen aufweisen als die Bezieher mittlerer und höherer Einkommen. 1995 und 1999 ließ sich dies in den USA auch noch so beobachten. Schon 2006 hatte sich die Kluft zwischen der Unter- und Mittelschicht einerseits sowie der Oberschicht andererseits hinsichtlich ihrer autoritären Einstellungen allerdings fast geschlossen; in der

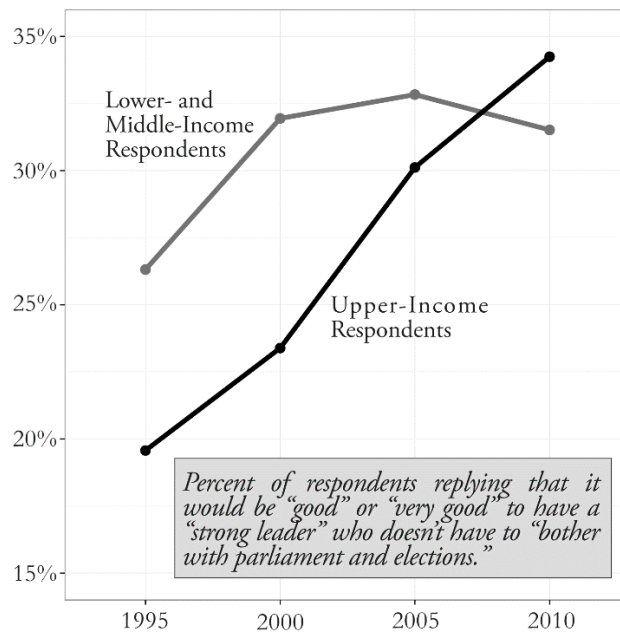


Abb. 7: Positive Einstellung gegenüber einem »starken Führer« nach Einkommensdezi-
len, USA (1995-2011)

Frage: Wie bei Abbildung 4. Unter den unteren- und mittleren Einkommensbezie-
hern sind die ersten sieben (1-7), unter den oberen Einkommensbeziehern die drei
höchsten Einkommensdezi- (8-10) zusammengefasst.

(Quelle: World Values Surveys. 3. bis 6. Erhebungswelle, übernommen von Foa/Mouk 2016: 14)

letzten Erhebungswelle des *World Values Survey* (2011) standen nun die Reichen einem starken Führer erstmals positiver gegenüber als die Angehörigen der Unter- und Mittelschicht (Abbildung 7.). Unter den reichsten zehn Prozent (10. Einkommensdezil) der amerikanischen Bevölkerung bekundeten sogar 71 Prozent ihre Zustimmung zu einem starken Führer. Foa und Munk haben zudem festgestellt, dass unter Jungen *und* Reichen die Affinität für autoritäre Regierungsformen besonders ausgeprägt ist.³⁶

Ausblick: Schlechte Aussichten für die liberale Demokratie?

Der Befund der Daten sowohl in den Demokratieindizes als auch in den Erhebungen der Einstellungen zu Demokratie und Autoritarismus stellt der Zukunft der liberalen Demokratie in den USA keine gute Prognose. Foa und Mounk sprechen nicht umsonst von »demokratischer Abkoppelung« und »Zeichen der Dekonsolidierung«. Ihrer Analyse zufolge haben wir mit einer weiteren Erosion der liberalen Demokratie in Amerika und mit einer Verfestigung ihrer illiberalen und delegativen Eigenschaften zu rechnen. Zahlreiche andere Analysen, darunter die von Robert Mickey, Steven Levitsky und Lucan Ahmad Way im vorangegangenen Kapitel, deuten in dieselbe Richtung. Eine Verfestigung dieser problematischen Eigenschaften muss zwar nicht in den Autoritarismus, kann aber über kurz oder lang in eine defekte Demokratie hineinführen.

Trotzdem lassen sich gegen manche der hier vorgetragenen Interpretationen Einwände vorbringen. Die Methodik der Demokratieindizes ist, selbst wenn sie so ausgefeilt daherkommt wie im *V-Dem*-Projekt, nicht über alle Zweifel erhaben. Bei allen Bemühungen um Validität und Reliabilität hängt die Messung der Indikatoren stark von der subjektiven Einschätzung der Experten ab, die sich angesichts der Aktualitätserfordernisse zudem notgedrungen mehr auf Presseartikel als auf wissenschaftliche Analysen stützen müssen. Fehltritte lassen sich hier nicht immer vermeiden – auch die Gegenkontrolle durch andere Länderexperten läuft in Zeiten der Schwarminelligenz respektive Echokammern möglicherweise ins Leere.

Foas und Mounks Interpretation der Umfragedaten ist zudem nicht unwidersprochen geblieben. Ronald Inglehart, Pippa Norris, Eric Voeten, Amy

³⁶ Foa/Munk 2016: 11–14.

Alexander und Christian Welzel³⁷ warfen den beiden vor, die Daten sehr einseitig ausgewählt und interpretiert haben. Sie wiesen auf andere Indikatoren hin, wie die Akzeptanz der Geschlechtergleichberechtigung oder der Homosexualität und überhaupt die Übernahme »postmaterialistischer« Werte, die ihren Studien zufolge ein besserer Prädiktor für Demokratiequalität seien als das »Lippenbekenntnis«³⁸ zur Demokratie. Bei dem gleichwohl nicht zu leugnenden Einstellungswandel gegenüber demokratischen und autoritären Regierungsformen handele es sich wahrscheinlich nur um einen vorübergehenden Wandel in Richtung »materialistischer« Werte, wie er in Zeiten der Unsicherheit regelmäßig eintrete. Die stärkere Anfälligkeit jüngerer Generationen für demokratiskeptsische und autoritätsbejahende Haltungen sei zudem für frühere Generationen genauso typisch gewesen wie für die *Millennials*-Generation; hier handele es sich um einen Lebenszykluseffekt, der sich wieder auswachse.

Einen originellen Argumentationsgang verfolgen in diesem Zusammenhang Alexander und Welzel: Sie behaupten, dass die Zustimmungsraten zur Demokratie über Geburtskohorten hinweg nicht vergleichbar seien, weil die moralischen Werte, auf die die Befragten ihre Einschätzung stützen, über die Jahre hinweg »dramatisch liberaler« geworden sind. Die Unterstützung für die Demokratie als Regierungsform bedeute deshalb heute etwas gänzlich anderes als früher. Während ältere Generationen weiterhin illiberalen Demokratieverständnissen anhängen, befürworteten nachwachsende Generationen »unzweideutig liberale« Begriffsverständnisse. Das Problem seien folglich nicht die sinkenden Zustimmungswerte für die Demokratie bei jüngeren Generationen, sondern die Kombination illiberaler moralischer Werte unter den soziokulturell zurückgelassenen Teilen der älteren Generationen mit einer prononcierten Entfremdung von der repräsentativen Demokratie. In diesen quantitativ geschrumpften, zugleich aber ideologisch und sozial stärker distinkten Wählersegmenten sei die demokratiskeptsische, autoritäre Wählerbasis des Rechtspopulismus zu finden. Die jüngeren Generationen verfügten hingegen wie eh und je über stärker postmaterialistische Werte und die damit einhergehenden staatsbürgerlichen Qualitäten, die zur Aufrechterhaltung einer liberal-progressiven Demokratie vonnöten seien.³⁹

³⁷ Ingelhart 2016, Norris 2017, Voeten 2017, Alexander/Welzel 2017.

³⁸ Ingelhart 2016: 19.

³⁹ Alexander/Welzel 2017: 1–2.

An dieser Stelle trifft sich die Argumentation der Inglehart-Schüler mit den Argumenten derjenigen, die bei der Forschung nach den Ursachen illiberaler und autoritärer Einstellungen auch die defizitäre Leistungsbilanz (Performanz) und die institutionellen Mängel real existierender liberaler Demokratien in den Blick nehmen. Dazu zählt an vorderster Stelle der »Wunschtraum eines undemokratischen Liberalismus«⁴⁰, mit dessen Hilfe die demokratischen Eliten ihre Minderheitsinteressen gegen die politischen Präferenzen der Mehrheit durchzusetzen und die Ketten demokratischer Responsivität zu durchschlagen suchen.⁴¹ Hinzuweisen wäre in diesem Zusammenhang auch auf die liberalen Institutionen globaler Governance, regionaler Integration oder auch währungspolitischer Regulierung wie die Zentralbanken, die nationalstaatlich nicht mehr demokratisch kontrolliert werden können.

Im US-amerikanischen Fall kommt der unverhältnismäßig starke politische Einfluss wirtschaftlicher, finanz- und rüstungskapitalistischer Interessengruppen sowie der Waffenlobby hinzu, die den Gesetzgebungsprozess und die Gesetzesimplementierung in ihrem Sinne steuern oder blockieren können. Angesichts katastrophaler Fehlleistungen wie der gescheiterten »Democracy Promotion« im Irak und der internationalen Finanzkrise unter Bush, der Obstruktion der US-Gesundheitsreform unter Obama oder der rücksichtslosen Bereicherungspolitik der Republikanischen Steuerreform unter Trump wäre es geradezu ein Wunder, wenn dies nicht in eine zunehmende Demokratieskepsis der Bevölkerung münden würde. In dieser Interpretation, die auch von der Inglehart-Schule geteilt wird, ist das gestiegene Misstrauen gegenüber der liberalen Demokratie ein gutes Zeichen, das über kurz oder lang für progressives Engagement nutzbar gemacht werden kann. Vielleicht werden wir schon in den *Midterm Elections* im November 2018 Zeuge einer solchen progressiven Reaktion auf den Ausverkauf der amerikanischen liberalen Demokratie.

Abstract

Heutzutage sehen sich auch lange bestehende, „konsolidierte“ Demokratien westlichen Typs der Frage ausgesetzt, ob ihre Demokratie erodieren könne – allen voran die USA unter Präsident Donald Trump. Gemessen an einem anspruchsvollen

40 Berman 2017. Siehe auch Mounk 2018.

41 Achen/Bartels 2016.

Konzept liberaler bzw. „eingebetteter“ Demokratie zeigen die Befunde ausgewählter Demokratieindizes jedoch, dass den USA kein Absturz in den Autoritarismus bevorsteht. Zwar lassen sich schon seit Anfang des 21. Jahrhunderts und verstärkt seit den *Midterm Elections* 2010 Einbußen demokratischer Qualität – vor allem in der rechtsstaatlichen Absicherung der Bürger und der horizontalen Verantwortlichkeit der Exekutive – ausmachen; diese rechtfertigen es aber im internationalen Vergleich noch nicht, von einer „defekten Demokratie“ zu sprechen. Zutreffender ist es, von einer Krise der liberalen Demokratie in den USA zu sprechen, die sich auch in den politischen Einstellungen der Amerikaner widerspiegelt. Die amerikanischen Bürger sind in den zurückliegenden Jahren deutlich demokratischeskeptischer und autoritätsgläubiger geworden. Angesichts der offenkundigen Schwierigkeiten der liberalen Demokratien bei der Bewältigung politischer, ökonomischer und gesellschaftlicher Herausforderungen in der jüngeren Vergangenheit wäre es jedoch erstaunlich, wenn es anders wäre.

Literatur

- Achen, Christopher H./Bartels, Larry M. (2016), *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*, Princeton/Oxford.
- Alexander, Amy C./Welzel, Christian (2017), »The Myth of Deconsolidation: Rising Liberalism and the Populist Reaction«, in: *Journal of Democracy* Web Exchange.
- Berman, Sheri (2017), »The Pipe Dream of Undemocratic Liberalism«, in: *Journal of Democracy*, Jg. 28, H. 3, S. 29–38.
- Bühlmann, Marc/Merkel, Wolfgang/Müller, Lisa/Giebler, Heiko/Weßels, Bernhard (2012), »Demokratiebarometer: ein neues Instrument zur Messung von Demokratiequalität«, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 6. Jg., H. 1, Supplement, S. 115–159.
- Coppedge, Michael/Gerring, John/Lindberg, Staffan I./Skaaning, Svend-Erik/Teorell, Jan (2017), *V-Dem Comparisons and Contrasts with Other Measurement Projects*, University of Gothenburg: V-Dem Institute Working Paper 2017–45.
- Croissant, Aurel (2010), »Analyse defekter Demokratien«, in: Klemens H. Schrenk/Markus Soldner (Hg.), *Analyse demokratischer Regierungssysteme*, Wiesbaden, S. 93–114.
- Dahl, Robert A. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven/London.
- Dahl, Robert A. (1989), *Democracy and Its Critics*, New Haven/London.
- Dahl, Robert A. (1998), *On Democracy*, New Haven/London.
- Drutman, Lee/Diamond, Larry/Goldman, Joe (2018), *Follow the Leader: Exploring American Support for Democracy and Authoritarianism*, Washington, D.C.: Democracy Fund Voter Study Group, März.
- EIU (2017), *Democracy Index 2016. Revenge of the »Deplorables«*, London.

- EIU (2018), *Democracy Index 2017. Free Speech Under Attack*, London.
- Foa, Roberto Stefan/Mounk, Yascha (2016), »The Democratic Disconnect«, in: *Journal of Democracy*, Jg. 27, H. 3, S. 5–17.
- Foa, Roberto Stefan/Mounk, Yascha (2017a), »The Signs of Deconsolidation«, in: *Journal of Democracy*, Jg. 28, H. 1, S. 5–15.
- Foa, Roberto Stefan/Mounk, Yascha (2017b), »The End of the Consolidation Paradigm: A Response to Our Critics«, in: *Journal of Democracy* Web Exchange.
- Freedom House (2017), *Freedom in the World 2017 – Populists and Autocrats: The Dual Threat to Global Democracy*, Washington, D.C.
- Freedom House (2018), *Freedom in the World 2018 – Democracy in Crisis*, Washington, D.C.
- Horst, Patrick (2018), »Nach der populistischen Revolte: Präsident Donald Trump, Andrew Jackson und die Zukunft der Republikanischen Partei«, in: Winand Gellner/Michael Oswald (Hg.), *Die gespaltenen Staaten von Amerika: Die Wahl Donald Trumps und die Folgen für Politik und Gesellschaft*, Wiesbaden, S. 255–277.
- Huntington, Samuel P. (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman.
- Inglehart, Ronald (2016), »How Much Should We Worry?«, in: *Journal of Democracy*, Jg. 27, H. 3, S. 18–23.
- Jäckle, Sebastian/Wagschal, Uwe/Bauschke, Rafael (2012), »Das Demokratiebarometer: basically theory driven?«, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 6. Jg., H. 1, S. 99–125.
- Lauth, Hans-Joachim (2004), *Demokratie und Demokratiemessung. Eine konzeptuelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich*, Wiesbaden.
- Lauth, Hans-Joachim/Kauff, Oliver (2012), *Demokratiemessung: Der KID als aggregiertes Maß für die komparative Forschung. Empirische Befunde der Regimeentwicklung von 1996 bis 2010*, Würzburger Arbeitspapiere zur Politikwissenschaft und Sozialforschung, Nr. 2.
- Levitsky, Steven/Ziblatt, Daniel (2018), *How Democracies Die*, New York.
- Lipset, Seymour Martin (1994), »The Social Requisites of Democracy Revisited«, in: *American Sociological Review*, Jg. 59, H. 1, S. 1–22.
- Merkel, Wolfgang (1999), »Defekte Demokratien«, in: Wolfgang Merkel/Andreas Busch (Hg.), *Demokratie in Ost und West. Für Klaus von Beyme*, Frankfurt am Main, S. 361–381.
- Merkel, Wolfgang (2004), »Embedded and Defective Democracies«, in: *Democratization*, Jg. 11, H. 5, S. 33–58.
- Merkel, Wolfgang (2010), *Systemtransformation: Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, 2. Aufl., Wiesbaden.
- Merkel, Wolfgang (2015), »Die Herausforderungen der Demokratie«, in: Wolfgang Merkel (Hg.), *Demokratie und Krise: Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*, Wiesbaden, S. 7–42.
- Merkel, Wolfgang/Hans-Jürgen Puhle/Aurel Croissant/Claudia Eicher/Peter Thiery (2003), *Defekte Demokratie. Bd. I: Theorie*, Opladen.

- Mouk, Yascha (2018), »The Undemocratic Dilemma«, in: *Journal of Democracy*, Jg. 29, H. 2, S. 98–112.
- Norris, Pippa (2017), »Is Western Democracy Backsliding? Diagnosing the Risks«, in: *Journal of Democracy* Web Exchange.
- O'Donnell, Guillermo (1994), »Delegative Democracy«, in: *Journal of Democracy*, 5. Jg., H. 1, S. 55–69.
- Pew Research Center (2017), *Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy*, 16. Oktober.
- Pickel, Susanne/Pickel, Gert (2006), *Politische Kultur- und Demokratieforschung: Grundbegriffe, Theorien, Methoden. Eine Einführung*, Wiesbaden.
- Pickel, Susanne/Pickel, Gert (2012), »Die Messung von Indizes in der Vergleichenden Politikwissenschaft – methodologische Spitzfindigkeit oder substantielle Notwendigkeit«, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 6. Jg., H. 1, Supplement, S. 1–17.
- Przeworski, Adam/Michael E. Alvarez/José Antonio Cheibub/Fernando Limongi (2000), *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge.
- Quirk, Paul J./Lammert, Christian/Thunert, Martin (2017), *United States Report. Sustainable Governance Indicators 2017*, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Quirk, Paul J./Lammert, Christian/Thunert, Martin (2018), *United States Report. Sustainable Governance Indicators 2018*, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung (Ms.).
- Schmitter, Philippe C. (2017), »Wie defekt sind die defekten Demokratien?«, in: Aurel Croissant/Sascha Kneip/Alexander Petring (Hg.), *Demokratie, Diktatur, Gerechtigkeit. Festschrift für Wolfgang Merkel*, Wiesbaden, S. 127–135.
- Teorell, Jan/Coppedge, Michael/Skaaning, Svend-Erik/Lindberg, Staffan I. (2016), *Measuring Electoral Democracy with V-Dem Data: Introducing a New Polyarchy Index*, University of Gothenburg: V-Dem Institute Working Paper 2016-25.
- Transparency International (2018), *Corruption Perceptions Index 2017*, Berlin.
- V-Dem-Institute (2018), *Democracy for All? V-Dem Annual Report 2018*, University of Gothenburg.
- Voeten, Eric (2017), »Are People Really Turning Away from Democracy«, in: *Journal of Democracy* Web Exchange.