

Online-Texte der Evangelischen Akademie Bad Boll

Die Entwicklung der deutschen Demokratie seit 1989 unter Berücksichtigung der Entwicklung der Europäischen Union

Prof. Dr. Gary S. Schaal

Ein Beitrag aus der Tagung:

Mehr direkte Demokratie?

Bad Boll, 15.-16.06.2012, Tagungsnummer: 521212

Tagungsleitung: Kathina Kaden

Bitte beachten Sie:

Dieser Text ist ausschließlich zum persönlichen, privaten Gebrauch bestimmt. Jede weitere Vervielfältigung und Verbreitung bedarf der ausdrücklichen Genehmigung des Urhebers/der Urheberin bzw. der Evangelischen Akademie Bad Boll.

© 2012 Alle Rechte beim Autor/bei der Autorin dieses Textes

Eine Stellungnahme der Evangelischen Akademie Bad Boll ist mit der Veröffentlichung dieses Textes nicht ausgesprochen.

Evangelische Akademie Bad Boll
Akademieweg 11, D-73087 Bad Boll
E-Mail: info@ev-akademie-boll.de
Internet: www.ev-akademie-boll.de

Die Entwicklung der deutschen Demokratie seit 1989 unter Berücksichtigung der Entwicklung der Europäischen Union

Prof. Dr. Gary S. Schaal

Sehr geehrte Damen und Herren,
das mir gestellte Thema für den Vortrag „Die Entwicklung der deutschen Demokratie seit 1989 unter Berücksichtigung der Entwicklung der Europäischen Union“ ist gleichzeitig spannend und uferlos und wirft sofort die Frage auf, auf welcher Ebene ich eigentlich die Entwicklung der Demokratie betrachten möchte. Auf der Ebene der Institutionen? Auf der Ebene der konkreten Politiken? Auf der Ebene der Einstellungen der Bürger und Bürgerinnen? All dies sind spannende Betrachtungsebenen und ich erlaube mir, zwischen diesen unterschiedlichen Ebenen zu springen, um Ihnen ein großes Bild der Entwicklung zeichnen zu können, selbst wenn die Details damit – zumindest teilweise – etwas blasser werden.

Ich möchte damit beginnen, Ihnen einige der aus meiner Perspektive zentralen Entwicklungen nach 1989 kurz zu nennen.

Der wichtigste Trend in der Entwicklung der Demokratie nach 1989 ist der Prozess der zunehmenden Postdemokratisierung der bundesdeutschen Demokratie (vgl. Crouch 2004). Hinter der Fassade formal intakter demokratischer Partizipationsstrukturen hat sich der Einfluss der Bürger auf die Politik reduziert und der Einfluss ökonomischer Interessen, insbesondere von multinationalen Firmen, deutlich erhöht. Dieser Trend resultiert für mich aus dem Bedeutungszuwachs des Neoliberalismus, der in den letzten 20 Jahren von einer ökonomischen Theorie zu einem politischen Ansatz wurde (vgl. Crouch 2011). Besonders relevant erscheint mir hierbei, dass der Neoliberalismus insofern hegemonial wurde, als dass er nicht als eine Theorie unter mehreren konkurrierenden verstanden wird, die ökonomische Sachverhalte erklären wollen, sondern dass er sich gewissermaßen naturalisierte und zu einer wahren Beschreibung der Wirklichkeit avancierte.

Im scheinbaren Gegensatz dazu steht ein anderer Trend. Seit 1990 haben sich die rechtlich verfassten Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger deutlich erhöht. Alle Landesverfassungen sehen inzwischen direkte Formen politischer Partizipation vor (vgl. Decker 2012). Auch wird intensiv mit anderen Formen politischer Partizipation auf kommunaler Ebene experimentiert, v.a. Planungszellen, deliberative budgeting, deliberative polls, etc. Brigitte Geißel (2008) summiert diese neuen Beteiligungsformen unter der Rubrik „soft forms of participations“. Das Besondere daran ist, dass ihre Einführung keine bundesdeutsche Besonderheit ist, sondern ein europaweiter Trend. Dieser Trend ist eine Reaktion auf eine ebenfalls in ganz Europa zu diagnostizierende wachsende Entfremdung der Bürger von der Politik, die durch neue Partizipationsangebote eingefangen werden sollte. Brigitte Geißel spricht im Rückgriff auf Hans-Dieter Klingemann in diesem Kontext von dem Aufkommen von critical citizens, d.h. Bürgern, die der Demokratie als abstrakter Idee prinzipiell positiv gegenüberstehen, jedoch zunehmend kritischer werden gegenüber der defizitären Realität der demokratischen Praxis (vgl. Geißel 2011). Empirische Politikwissenschaftler zeichnen sich häufig durch einen gewissen Optimismus aus, der von den eher theoretisch arbeitenden Kollegen ebenso häufig nicht geteilt wird. Auch ich würde ein Fragezeichen hinter die Diagnose stellen dass es sich ausschließlich um critical citizens handelt.

Ein weiterer Trend ist die wachsende Ungleichheit sowohl in ökonomischer als auch in politischer Perspektive (vgl. Berger & Weiß 2008). Liberale Demokratien basieren normativ auf der Idee der politischen Gleichheit, die sich in dem „one person, one vote“-Prinzip manifestiert. Die wachsende ökonomische Ungleichheit führt jedoch dazu, dass die Beteiligungsmuster zunehmend asymmetrisch werden und damit de facto spezifische Gruppen innerhalb der Gesellschaft immer weniger Einfluss auf die Gestaltung ihres politischen Gemeinwesens nehmen (vgl. Schäfer 2010). Dies betrifft insbesondere unkonventionelle politische Beteiligungsformen und alle konventionellen mit Ausnahme des Wählens. Dies gilt auch und gerade für direkte Formen politischer Beteiligung.

Nach diesem kurzen Überblick über einige aus meiner Perspektive relevante Entwicklungstrends der Demokratie der letzten 20 Jahre möchte ich im nächsten Schritt die Punkte näher ausführen und Deutschland dabei immer wieder systematisch mit der EU, bzw. konkreter den Entwicklungen in den anderen europäischen Ländern, vergleichen. Ich verzichte heute sowohl auf die Diskussion des notorischen Demokratiedefizits der Europäischen Union als auch auf die Diskussion der Kompetenzverschiebung von nationalstaatlicher Ebene auf die EU.

1. Das Konzept der Postdemokratie bei Colin Crouch

Mit der Postdemokratie hat der britische Politikwissenschaftler Colin Crouch vor fast zehn Jahren ein Konzept vorgelegt, mit dessen Hilfe eine ganze Reihe von bisher unverbunden nebeneinander stehenden demokratischen Krisendiagnosen zusammengeführt werden können. Im Folgenden möchte ich das Konzept der Postdemokratie nutzen, um nach dem Zustand der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland zu fragen. Zunächst möchte ich jedoch das Konzept der Postdemokratie in Erinnerung rufen.

Demokratie ist keine binäre Kategorie; Staaten sind nicht demokratisch oder nicht demokratisch, sondern in unterschiedlichen Intensitäten demokratisch oder nicht demokratisch. Das Maß, in dem eine Demokratie den normativen Standards einer Demokratie gerecht wird, bezeichnet man als die demokratische Performanz einer Demokratie (Fuchs, Dieter, & Roller, Edeltraut 2009). Die demokratische Performanz kann besser oder schlechter sein, auf jeden Fall existiert ein Schwellenwert, unterhalb dessen eine Demokratie aufhört, eine Demokratie zu sein. Auf der anderen Seite des Kontinuums erfüllt eine Demokratie in der Realität alle Ansprüche, die in der Theorie an sie gestellt werden. Ein solcher Zustand ist de facto unmöglich, so dass jede real existierende Demokratie das Ideal der Demokratie nur ungenügend realisiert.

Seit vielen Jahren findet sich in der zumeist linken Politikwissenschaft der Topos der demokratischen Krisendiagnose; vielleicht erinnern Sie sich an die Diagnose der Legitimationskrise der westlichen Demokratien in den 1970er Jahren? Oder an die Diagnose, dass die Bürger zunehmend politik- und politikerverdrossen seien in den 1990er Jahren? Diesem Theoretikerpessimismus steht in der Regel der Optimismus der empirischen Politikwissenschaft gegenüber, die nicht müde wird zu betonen, dass die Situation der liberalen westlichen Demokratien bei weitem positiver ist als dies die linke Demokratiekritik glauben machen will.

Colin Crouch (2004) hat den Begriff der Postdemokratie zwar nicht erfunden, ihn jedoch wie kein Zweiter popularisiert. Im Kern bezeichnet Postdemokratie keinen Zustand, sondern einen Prozess, in dessen Zuge die liberalen Demokratien des Westens ihre eigenen demokratischen Ansprüche sukzessive schlechter erfüllen, d. h. dass ihre demokratische Performanz zunehmend schlechter wird. In Einklang mit der Vorstellung, dass Demokratie ein kontinuierliches und kein binäres Konzept ist, bezeichnet Postdemokratie – anders als der Begriff auf den ersten Blick vielleicht vermittelt – nicht den Zustand nach der Demokratie, sondern einen Zustand der Demokratie nach ihrem normativen Höhepunkt.

Der Kerngedanke des Konzepts der Postdemokratie von Colin Crouch ist leicht zu benennen: Ausgangspunkt seiner Argumentation sind Prozesse der Neoliberalisierung der Ökonomie, der Politik und der Zivilgesellschaft seit den 1970er Jahren, d. h. seit der Krise des Keynesianismus in der Folge des Ölpreisschocks 1973/74 (vgl. Butterwegge et al 2008). Im Zuge dieser Neoliberalisierung hat die Politik sich in zunehmendem Maße an den Leitideen des Neoliberalismus orientiert und die staatlichen Institutionen, insbesondere die Verwaltung, sukzessive stärker einem marktwirtschaftlichen Ideal angepasst. Der Neoliberalismus wird von Crouch als eine Ideologie verstanden, dessen theoretisches Konzept jedoch nicht mit seiner Realität übereinstimmt. Der Papierform nach verteidigt der Neoliberalismus den freien Markt, indem der Staat möglichst nicht eingreifen darf, weil ansonsten Verzerrungen resultieren, die die Effizienz des Marktes als Distributionsmedium empfindlich stören. Damit verbunden ist das Ziel einer möglichst großen Konkurrenz auf dem Markt.

Crouch (2011) argumentiert nun, dass diese Ideale mit der Realität nicht übereinstimmen. Das Ideal des Neoliberalismus ist nicht mehr der Wettbewerb auf dem freien Markt, und damit auch nicht die Maximierung der Wahlmöglichkeiten der Konsumenten, sondern die Optimierung des Wohlstandes der Bevölkerung. Diese wird jedoch besser durch Großunternehmen als durch kleine und mittelständische Unternehmen gewährleistet. Entsprechend unterstützt der Neoliberalismus eigentlich die Entwicklung von Großunternehmen, internationalen Firmen mit großer Marktmacht. Diese Großunternehmen besitzen so viel Macht, dass sie aktiv Einfluss nehmen können auf die Politik, so zum Beispiel durch intensive Lobbyarbeit oder durch die Drohung der Abwanderung aus einem Nationalstaat im Falle der Nichterfüllung bestimmter Erwartungen, wie zum Beispiel Steuersenkungen. Daraus folgt, dass in einer Postdemokratie nicht mehr die Bürgerinnen und Bürger die demokratische Politik bestimmen, sondern die Großunternehmen. Die demokratischen Institutionen existieren zwar noch formal, sie werden jedoch nicht mehr mit demokratischem Leben gefüllt. In diesem Zuge werden die Bürgerinnen und Bürger zunehmend politisch desinteressierter und apathisch. Es erfolgt eine Transformation der legitimatorischen Basis der Demokratie von der Input- hin zur Outputlegitimation. Die Ideologie des Neoliberalismus besitzt darüber hinaus Konsequenzen für die Konstitution der Zivilgesellschaft, da die Orientierung am eigenen Nutzen als Maßstab für politisches und zivilgesellschaftliches Handeln zunehmend an Bedeutung gewinnt. Mit der demokratischen Entmündigung in der Politik korrespondiert eine Ökonomisierung des Denkens in der Lebenswelt. Die Diagnose von Crouch besitzt auf den ersten Blick eine intuitive Plausibilität. Doch kann sie auch einem zweiten Blick standhalten? Welches sind die Anzeichen eines Prozesses der Postdemokratisierung in Deutschland? Und wie verhält es sich mit der Gleichzeitigkeit einer diagnostizierten politischen Apathie mit den Protesten der Bürgerinnen und Bürger wie bei Stuttgart 21? Wie steht es mit der Entwicklung in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern in Europa? Diese Fragen möchte ich im Folgenden schlaglichtartig beantworten.

2. Indikatoren einer Postdemokratisierung in Deutschland

Den Prozess der Postdemokratisierung möchte ich zunächst auf der Ebene der Einstellungen der Bürger nachvollziehen.

Demokratie ist kein monolithischer Block. Daher ist es sinnvoll, zwischen unterschiedlichen Ebenen der Demokratie und den korrespondierenden Einstellungen dazu zu differenzieren. Eine Differenzierung, die sich etabliert hat, unterscheidet zwischen drei Ebenen der Demokratie: der Wertebene, der Institutionenebene und der Prozessebene (vgl. Fuchs, Dieter, & Roller, Edeltraut 2009). Auf der Ebene der Werte geht es um die Akzeptanz der zentralen Werte und Normen einer Demokratie, auf der Institutionenebene um das Vertrauen in die politischen und juristischen Institutionen und auf der Prozessebene wird die Zufriedenheit mit den konkreten Ergebnissen des demokratischen Prozesses einschlägig. Betrachten wir vor diesem Hintergrund zunächst die Frage, welche Einstellungen die Bürger zur Idee der Demokratie haben.

Befragt man die Bürger, ob sie grundsätzlich für oder gegen die Idee der Demokratie sind, so sprachen sich 2008 mehr als 80 % sehr oder ziemlich für die Idee der Demokratie aus. Diese Antworten sind über die Jahre hinweg – zumindest in den alten Bundesländern – recht stabil und können als Indiz dafür gewertet werden, dass der unterstellte Prozess der Postdemokratisierung noch nicht die Geltung der Idee der Demokratie in Frage gestellt hat.

Deutlich schlechter fallen die Antworten auf die Frage aus, wie zufrieden oder unzufrieden die Bürger mit der Demokratie in Deutschland sind. Von 1990 bis 2004 ist die Prozentzahl derjenigen, die mit der Demokratie, so wie sie in Deutschland ist, ziemlich zufrieden sind, von ca. 65 % auf ca. 42 % gefallen. Zugleich stieg die Zahl derjenigen, die nicht wirklich mit der Demokratie in Deutschland zufrieden sind von ca. 15 % auf ca. 35 %. Die Randkategorien der Befragung, also jene, die sehr zufrieden und überhaupt nicht zufrieden sind, bleiben ungefähr gleich. Wir können die Zeitreihe bis 2008 fortsetzen, denn eine ähnliche Frage ist 2008 auch im Allbus gestellt worden. Hier zeigt sich, dass der Trend, den wir mithilfe der Daten des Eurobarometers identifiziert haben, sich fortsetzt und die durchschnittliche Zufriedenheit mit der Demokratie, so wie sie in Deutschland besteht, weiter nachlässt. Ganz offensichtlich besteht zwischen dem Ideal der Demokratie und seiner Realisierung in Deutschland ein Unterschied in der Wahrnehmung der Bürger. Dieser Unterschied vergrößert sich, je weiter wir uns von den Idealen der Demokratie entfernen und zur faktischen realen Politik kommen. Betrachtet man im Vergleich dazu die Durchschnittswerte der Zufriedenheit mit der Demokratie über alle EU Mitgliedsländer von 1990 bis April 2004 so zeigt sich, dass die Zufriedenheit in den anderen europäischen Ländern im Durchschnitt über den gesamten Zeitraum niedriger war als in Deutschland, die deutschen Werte sich jedoch einem europäischen Durchschnitt annähern, je näher wir der Gegenwart kommen¹

Deutlich unzufriedener als mit dem Funktionieren der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland sind die Bürger mit der Leistung der Bundesregierung 2008 gewesen.

Fragt man schließlich nach dem Vertrauen in unterschiedliche Institutionen, fallen die Ergebnisse noch schlechter aus. Das Vertrauen in die Bundesregierung und den Bundestag befindet sich auf einem ähnlich niedrigen Niveau, das jedoch noch einmal deutlich von dem Vertrauen in politische Parteien unterboten wird. Hier kann man eigentlich nicht mehr davon sprechen, dass die Bürger den politischen Parteien vertrauen, sondern eher, dass sie ihnen misstrauen. Hier stellt sich die Frage, ob das Misstrauen in die politischen Parteien eine bundesdeutsche Besonderheit ist. Betrachtet man als Vergleichsfolie wieder das Vertrauen in politische Parteien im Durchschnitt der EU-Mitgliedstaaten, so wird deutlich, dass Deutschland keine Ausnahme darstellt, sondern den politischen Parteien in allen Ländern nicht vertraut wird. Die dichotome Kategorisierung in Vertrauen bzw. Misstrauen verdeckt jedoch die subtilen Einschätzungsdifferenzen, die eine Siebenerskala ermöglicht. Doch selbst hier zeigt sich, dass die Bürger in Deutschland den politischen Parteien ausgeprägt misstrauen. Die Frage nach dem Vertrauen besitzt einerseits eine Leistungskomponente: Je höher die Zufriedenheit mit der in der Vergangenheit erbrachten Leistung, desto höher ist auch das Vertrauen in die entsprechende Institution. Vertrauen basiert jedoch nicht nur auf der Evolution der erbrachten Leistung, sondern bezieht auch die Einschätzung der Charakterqualitäten der Personen, denen vertraut wird, mit ein. Besonders aufschlussreich für die Frage nach der Bewertung der charakterlichen Fähigkeiten der Politiker sind zwei Fragen aus dem Allbus des Jahres 2010.

Die erste Frage lautet, ob Regierende meist das Richtige tun. Mehr als 50 % der Befragten verneinen im Jahr 2010 diese Aussage und nur knapp 17 % glauben, dass die Regierenden meist das Richtige tun. Diese Einschätzung kann darauf basieren, dass die Bürger das Vertrauen in die politische Kompetenz der Regierenden verloren haben. Diese Interpretation wird durch eine weitere Frage plausibler. Sie lautet, ob Politiker nur ihren Vorteil im Auge haben. Fast 60 % der Befragten unterstützen diese Aussage. Entsprechend kann man davon ausgehen, dass die Politiker aus der Perspektive der Bürger deshalb falsch handeln, weil sie nicht an das Gemeinwohl denken, sondern nur an ihren eigenen Vorteil. Ganz offensichtlich ist das Verhältnis zwischen Bürgern und Regierenden bereits auf der Ebene der Einstellungen getrübt.

¹ Der Durchschnitt über die Euro-Länder inkludiert Deutschland, so dass die Durchschnittswerte ohne Deutschland niedriger wären als sie hier abgetragen sind.

Demokratie ist eine ausgesprochen anspruchsvolle Staats- und Regierungsform. Ihr Bestand und ihre Qualität werden maßgeblich davon bestimmt, wie sich die Bürger als Staatsbürger definieren und welche Einstellungen sie zu demokratischen Tugenden besitzen. Der ESS fragte 2008 danach, was einen guten Bürger ausmacht. Zur Auswahl standen:

- ... Menschen zu unterstützen, denen es schlechter geht als einem selbst?
- ... An Wahlen teilnehmen?
- ... Immer die Gesetze und Verordnungen befolgen?
- ... Sich unabhängig von anderen eine eigene Meinung bilden?
- ... In Vereinen, Verbänden oder Organisationen aktiv zu sein?
- ... Politisch aktiv zu sein?

Die Antworten sind aus der Perspektive einer emanzipatorischen Demokratietheorie ernüchternd. Weniger als 1/3 aller Bundesbürger sieht die Beteiligung in Organisationen als eine demokratische Bürgertugend an und weniger als 1/5 glaubt, dass politisch aktiv zu sein dazu gehört. Die Beteiligung an Wahlen als das Paradigma politischer Beteiligung innerhalb der Staatsbürgerrolle wird von fast 2/3 aller Bürger als eine notwendige demokratische Tugend angesehen.

Die Diagnose der Postdemokratie bezieht sich jedoch nicht nur und noch nicht einmal maßgeblich auf die Ebene der Einstellungen, sondern auch auf die Ebene der politischen Partizipation. Auf dieser Ebene gilt es zu fragen, wie es mit der politischen Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger bestellt ist. Primär möchte ich hierbei auf die Beteiligung bei Wahlen abstellen.

Abb.8a und 8b.

„Seit 1980 ist ein eindeutiger Trend zu einer abnehmenden Wahlbeteiligung in Deutschland und den anderen Ländern zu beobachten. Diese Entwicklung hat mehrere Gründe. Charakteristisch für die 1960er und 1970er Jahre war in den meisten Ländern eine hohe politische Mobilisierung durch die unterschiedlichen APO-Bewegungen und das Entstehen der neuen sozialen Bewegungen (NSB).“ (Merkel, & Petring 2012:97) Die Entwicklung der Wahlbeteiligung in Deutschland im Vergleich zur EU 15 von 1945-2010 zeigt, dass in Deutschland die Wahlbeteiligung mit Ausnahme der konstituierenden Jahre immer über dem EU-Durchschnitt lag. Zugleich hat die Entwicklung der Wahlbeteiligung in Deutschland und in der EU 15 eine sehr ähnliche Entwicklung genommen.

Es existiert kein optimales Niveau der Wahlbeteiligung und es bestehen sehr unterschiedliche Interpretationen innerhalb der Politikwissenschaft, wie niedrige Wahlbeteiligung normativ zu bewerten sei. Eher konservative Politikwissenschaftler erkennen in niedriger Wahlbeteiligung ein Zeichen der Zufriedenheit mit dem politischen System, eher linke Politikwissenschaftler erkennen darin ein Zeichen der zunehmenden Entfremdung der Bürgerinnen und Bürger vom politischen System. Ich vertrete die zweite Position.

Die Interpretation der sinkenden Wahlbeteiligung kann nicht unabhängig von der Frage erfolgen, wer sich nicht mehr an der Wahl beteiligt. Eine Statistik über die generelle Wahlbeteiligung könnte die Interpretation nahelegen, dass die Wahlbeteiligung über alle Schichten und Gruppen in der bundesdeutschen Bevölkerung hinweg gesunken sei, dies ist jedoch falsch. In der Wahlforschung ist seit langem bekannt, dass politische Partizipation positiv mit Einkommen und Bildung korreliert. Über die Zeit variiert jedoch die Intensität, mit der die Einkommensunterschiede auf die Beteiligung bei Wahlen wirken. Differenziert man die wahlberechtigten Bürger in zwei Gruppen, jene, die in einem Haushalt mit weniger als 1000 € monatlich verfügbarem Haushaltseinkommen wohnen und jene, die in einem Haushalt mit mehr als 2500 € verfügbarem Haushaltseinkommen leben, so zeigt sich ein überaus interessantes Bild. Während 1990 der Unterschied in der Wahlbeteiligung zwischen diesen beiden Gruppen knapp 5 % betrug, beträgt er bei der letzten Bundestagswahl 18 %.

Diese Selbstexklusion der ökonomisch Benachteiligten führt zur Fremdexklusion durch die Politik. Die These, wonach im Zuge der Prozesse der Postdemokratisierung die Bürger sukzessive weniger Einfluss auf die demokratische Willensbildung nehmen können, muss also modifiziert werden. Je höher der sozioökonomische Status eines Bürgers, desto eher beteiligt er sich noch politisch und kann damit auf die Politik Einfluss nehmen, während Personen mit niedrigem sozioökonomischen Status darauf in großer Zahl verzichten. Ob das Engagement der Wohlhabenderen und besser Gebildeten sich tatsächlich in einer responsiven demokratischen Politik manifestiert, muss jedoch kritisch hinterfragt werden. Auf der Inputseite des politischen Prozesses resultiert hieraus insgesamt eine Asymmetrie, die das für die liberale Demokratie zentrale Prinzip der politischen Gleichheit in Frage stellt. Die Demokratie in Deutschland ist zunehmend schlechter in der Lage, das Versprechen der politischen Gleichheit und die Möglichkeit gesellschaftlichen Aufstiegs zu realisieren.

Ist diese Situation eine bundesdeutsche Besonderheit? Differenziert man die wahlberechtigte Bevölkerung entlang des formalen Bildungsabschlusses in zwei Gruppen, jene mit dem niedrigsten und jene mit dem höchsten Bildungsabschluss, können in international vergleichender Perspektive interessante Einsichten gewonnen werden. Die international größte Ungleichheit hinsichtlich der Wahlbeteiligung besteht in den USA. Auf einen Nichtwähler aus dem höchsten Bildungssegment kommen hier 4,8 Nichtwähler aus dem untersten Bildungssegment. Finnland, die Schweiz, die Niederlande und Deutschland befinden sich auf einem ähnlichen Niveau: Hier kommen ca. drei Nichtwähler aus dem untersten Bildungssegment auf einen Nichtwähler aus dem höchsten Bildungssegment. Im europäischen Konzert zeigt sich, dass die Diskrepanzen auch geringer sein können. Dänemark und Großbritannien haben ein Verhältnis von 1,5 zu 1, und in Spanien beeinflusst die formale Bildung die Beteiligung an Wahlen gar nicht.

Aus der Perspektive des Ideals egalitärer politischer Beteiligung besonders relevant ist die Tatsache, dass die Ungleichheit in der politischen Beteiligung entlang ökonomischer Faktoren zunimmt, wenn man von konventionellen zu unkonventionellen politischen Partizipationsformen voranschreitet. So beeinflusst das Haushaltseinkommen die Beteiligung bei direkten Formen politischer Partizipation deutlich stärker als bei Wahlen. Die Frage, ob direkte Partizipationsmöglichkeiten zu einer Intensivierung der Demokratie führen, muss daher aus normativer Perspektive mit einem Fragezeichen versehen werden, da die Intensivierung sich nur auf einen Teil der Bevölkerung bezieht.

3. Ökonomische Ungleichheit als Indikator postdemokratischer Tendenzen?

Colin Crouch vertritt in seinem neuesten Buch die These, dass der Neoliberalismus die Alternative Staat oder Markt durch einen dritten Faktor ergänzt hat, die Großunternehmen.

Großunternehmen können sowohl auf der Seite des Staates als auch auf der Seite des Marktes aktiv werden und beide für ihre eigenen ökonomischen Interessen nutzen. Da der Neoliberalismus nicht mehr den Wettbewerb und die Wahlfreiheit der Konsumenten auf dem Markt optimiert, sondern vielmehr den Wohlstand der Bevölkerung als Ganzes, ist die Bedeutung von Großunternehmen in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Einher mit dem Prozess einer zunehmenden Neoliberalisierung der Ökonomie geht der Prozess einer zunehmenden Spreizung von Löhnen und Gehältern bzw. eine zunehmende Ungleichverteilung von finanziellen Ressourcen in der Gesellschaft. Dem neoliberalen Paradigma zufolge ist eine solche Spreizung jedoch normativ nicht verwerflich, da die Einkommensgewinne an der Spitze der Gesellschaft zu Wohlstandsgewinnen im mittleren und unteren Teil der Gesellschaft führen sollen. Doch trifft das wirklich zu?

Die Studie der OECD „Mehr Ungleichheit trotz Wachstum?“ aus dem Jahr 2009 konstatiert, dass sich das Wohlstandsgefälle in Deutschland zwischen Arm und Reich deutlich vergrößert hat. Zudem wuchsen die Einkommensunterschiede und der Anteil der armen Bürger in der Bundesrepublik schneller als in den meisten anderen Ländern der OECD: „Der Anstieg zwischen 2000 und 2005 habe die Zunahme in den vorherigen 15 Jahren übertroffen. Während die Armutsquote in Deutschland Anfang der neunziger Jahre noch rund ein Viertel geringer war als im OECD-Mittel, liegt der Anteil der Menschen, die in relativer Armut leben, der Studie zufolge mittlerweile knapp über dem OECD-Schnitt.“ Die Gründe hierfür sind vielfältig. Zunächst wächst das Einkommen reicher Haushalte schneller als jenes der Mittelklasse. Zugleich verschlechtert sich die Situation vieler Arbeitnehmer am unteren Rand der Mittelklasse. Dies resultiert einerseits daraus, dass die durchschnittlichen Löhne in diesem Bereich gesunken sind und gleichzeitig die Zahl der Arbeitsstunden im Durchschnitt durch Kurzarbeit und andere Maßnahmen gesunken ist.

Betrachtet man die Entwicklung innerhalb Deutschlands, so kommt eine aktuelle Studie des IFO-Instituts zu dem Ergebnis, dass die Ungleichheit in Deutschland seit der Wiedervereinigung insgesamt angestiegen ist, die Ungleichheit zwischen Ost- und Westdeutschland jedoch seit der Wiedervereinigung gesunken ist. Innerhalb Westdeutschlands blieb die Ungleichheit seit den 1980er Jahren weitgehend stabil, während Ungleichheit innerhalb Ostdeutschlands nach der Wiedervereinigung massiv angestiegen ist und inzwischen über dem westdeutschen Niveau liegt.

Ein Maß für die Ungleichverteilung von zum Beispiel Einkommen ist der so genannte Gini-Koeffizient. Der Koeffizient kann zwischen 0 und 1 liegen. Die Null bedeutet, dass das Einkommen innerhalb eines Staates auf alle Bewohner gleichmäßig verteilt wäre, die 1, dass das Einkommen einem einzigen Bewohner gehört. Der Gini-Koeffizient ist ein umstrittenes statistisches Maß für die Ungleichverteilung von Einkommen, soll jedoch zur Illustration der Ungleichverteilung im internationalen Maßstab dienen.

Die Bundesrepublik Deutschland besitzt zum Beispiel einen Gini-Koeffizienten von 28,3 nach Steuern und Sozialtransfers für das Jahr 2007, während die USA für das gleiche Jahr einen Koeffizienten von 46,6 besitzen. Damit gehört Deutschland im internationalen Vergleich zu den eher egalitären Staaten. Innerhalb der letzten Jahre ist der Gini-Koeffizient jedoch - wenn auch auf absolut niedrigem Niveau - kontinuierlich gestiegen. Relevant ist jedoch der Hinweis, dass der Gini-Koeffizient vor Sozialtransfers in Deutschland bei knapp 48 liegt, d. h. dass der Sozialstaat einen massiven Anteil an der relativ egalitären Einkommensverteilung in Deutschland besitzt. Vor dem Hintergrund der neoliberalen Forderung nach einer Reduktion sozialstaatlicher Transferzahlungen könnte die Ungleichverteilung in Deutschland jedoch zunehmen.

4. Bürgerproteste – ein Lichtstrahl am Firmament postdemokratischer Abenddämmerung?

Nicht nur in Deutschland, sondern in vielen europäischen Staaten in den letzten Monaten und Jahren ist ein Prozess zu beobachten, der auf den ersten Blick die These von der Postdemokratie in Frage stellt: die wachsende Zahl von Bürgerinitiativen und Bürgerprotesten und der damit verbundene Wunsch nach mehr demokratischen Partizipationsmöglichkeiten, seien es direkt demokratische oder neuere Formen wie Dialogforen, Konsenskonferenzen, Planungszellen etc.

Die Städte und Gemeinden sehen diesen neuen Trend mit gemischten Gefühlen, kristallisiert sich die politische Partizipation doch zumeist um die Kritik an der Implementation von Großprojekten. Wie kann dieser Trend in den Kategorien der Postdemokratie rekonstruiert werden?

Von dem berühmten deutschen Soziologen Niklas Luhmann stammt die Idee der Legitimation durch Verfahren, d. h. dass die Legitimität eines politischen Aktes durch die Legalität der Verfahren generiert wird. Diese Transformation von Legitimation durch Verfahren in Legitimationsglauben ist in den letzten Jahren jedoch brüchig geworden. Die Bürgerinnen und Bürger sind zunehmend skeptischer und schenken Entscheidungen, die auf formal-legal korrekte Art und Weise zu Stande gekommen sind, zunehmend seltener ihre Legitimation, dies betrifft vor allem so genannte „large scale projects“ wie zum Beispiel Stuttgart 21. Hierin kann man eine Krise der Demokratie sehen, jedoch nicht notwendigerweise einen Indikator für Postdemokratisierung. Diese Perspektive öffnet sich erst dann, wenn man nach den Motivationen hinter den Bürgerprotesten fragt.

Wie bereits eingangs konstatiert, können viele Aspekte des Prozesses der Postdemokratisierung auf einen einzigen Trend zurückgeführt werden, der jedoch hintergründig ist: die zunehmende Neoliberalisierung der Ökonomie, der Politik und der Zivilgesellschaft. Die Neoliberalisierung der Zivilgesellschaft besteht zumindest partiell in einer Transformation der handlungsanleitenden Gründe politischer Partizipation. Deutlich ist zunächst, dass viele Bürgerbewegungen und Bürgerinitiativen sich konstituieren, weil politische Entscheidungen das Nahfeld von Bürgern tangieren. Hierzu gehören Umgehungsstraßen, Müllverbrennungsanlagen oder neue Bahnhöfe. Eine wichtige Motivation hinter den zunehmenden direktdemokratischen Beteiligungsformen besteht also darin, eigene Interessen möglichst effizient durchzusetzen. Für dieses Phänomen hat sich der Begriff „Nimby“ (Not In My Backyard) eingebürgert. Natürlich dürfen direktdemokratische Partizipationsformen nicht grosso modo der Kritik ausgesetzt sein, nutzenmaximierendem individuellem Kalkül zu entspringen. Nichtsdestotrotz spricht viel für die Tatsache, dass wir es mit einer zunehmenden Ökonomisierung der Zivilgesellschaft zu tun haben, in deren Zuge die republikanische Orientierung der Bürger sowie ihre Frustrationstoleranz gegenüber Projekten, die ihnen nicht unmittelbar nutzen, sinkt. Damit würden bestimmte Bürgerproteste das gesellschaftliche Analogon zu Prozessen der Ökonomisierung der Politik bilden.

5. Die Postdemokratisierung der Politik

Der klassische Liberalismus akzeptierte die Trennung von Staat und Ökonomie. Der Staat sollte – neben der Herstellung von innerer und äußerer Sicherheit sowie der Bereitstellung eines juristischen Rahmens für ökonomische Transaktionen – jene Güter zur Verfügung stellen, die nicht marktfähig sind: öffentliche Güter, die nicht teilbar sind, von deren Gutgenuss niemand ausgeschlossen werden kann. Der Neoliberalismus scheint die Gene des Liberalismus übernommen zu haben, indem er dafür plädiert, dass der Staat einen möglichst geringen Einfluss auf die Wirtschaft nehmen soll. Colin Crouch hat in seinem neuesten Buch sehr überzeugend dargelegt, dass dieser normative Anspruch ein theoretischer, aber kein praktischer ist. Der Neoliberalismus, der die Unternehmen normativ prämiert, hat die Grenze zwischen Staat und Wirtschaft vielmehr aufgeweicht, und zwar in doppelter Perspektive: Einerseits interveniert die Wirtschaft vor allem in Form der Großunternehmen in die Politik, andererseits erwartet die Wirtschaft in Krisensituationen durchaus das Eingreifen des Staates, dass sie sonst mit dem Argument verweigert, dass Marktversagen resultieren würde. Diese doppelte Einflussnahme stellt den Kern der Postdemokratiediagnose dar und soll im Folgenden näher ausgeführt werden.

Es war schon immer so, dass die Wirtschaft versucht hat, über die Politik Einfluss auf den Markt zu nehmen. Diese Tätigkeit wird gemeinhin als Lobbyarbeit bezeichnet. Die Lobby ist jedoch der Vorraum jenes Ortes, an dem Politik gemacht wird. Die Apologeten des Neoliberalismus lassen sich jedoch nicht in der Lobby finden; sie haben vielmehr Platz genommen in den Räumen, in denen faktisch regiert wird. Die Industrie – so Crouch – vertritt ihre Interessen in der Demokratie, ohne jedoch demokratisch legitimiert zu sein oder politische Partizipationsrechte zu besitzen. Vor diesem Hintergrund erscheint die Diskussion um corporate citizenship auch normativ fragwürdig, da Unternehmen keine politischen Partizipationsrechte zugestanden werden können.

Wo nun finden sich die Vertreter der Industrie im Prozess des demokratischen Regierens? Hier ist zunächst das vor allem unter der Regierung Schröder ausufernde Kommissionswesen zu nennen. Das einflussreichste Beispiel hierfür ist sicherlich die Hartz-Kommission. Peter Hartz war Personalvorstand und Mitglied des Vorstandes der Volkswagen AG, als er Anfang 2002 den Vorsitz einer Kommission übernahm, die Reformen am Arbeitsmarkt vorlegen sollte. Das Argument für die Integration von ökonomischem Führungspersonal in den demokratischen Entscheidungsprozess lief maßgeblich darauf hinaus, dass die Politik sich selbst als inkompetent oder zumindest weniger kompetent deklariert hat, ökonomische Fragen zu klären als Vertreter aus der Ökonomie. Entsprechend kann die Integration eines Personalvorstandes einer Aktiengesellschaft natürlich als ein wichtiger Schritt hin zu einer Professionalisierung der Arbeitsmarktpolitik einer SPD-geführten Regierung verkauft werden. Hierfür muss jedoch eine Annahme unterstellt werden: dass die Interessen der demokratischen Regierung (und damit des Souveräns, also der Gesamtheit der Bürger) und der Industrie identisch sind. Es ist nicht notwendig und auch nicht angebracht, die marxistische Idee eines Klassenkampfes aus der ideologischen Mottenkiste herauszuholen, um zu verdeutlichen, dass es sehr unwahrscheinlich ist, dass die Interessen der Großkonzerne mit jenen der Bürger identisch sind. Bereits diese Unterstellung befindet sich im Kontext dessen, was Crouch die neoliberale Ideologie nennt, wonach der Wohlstand einer Gesellschaft vom Wachstum ihrer Ökonomie und ihrer Großkonzerne abhängt und dementsprechend eine Interessenidentität vorliegt. Dass uns diese Idee heute nicht mehr intuitiv unplausibel erscheint, kann bereits als ein Triumph des Neoliberalismus im Kampf um Deutungsmacht verstanden werden.

Politik erfolgt im Medium des Rechtes. Daher ist der Bereich des Verfassens von Gesetzen für die demokratische Politik ein besonders sensibler. Umso stärker erstaunt es, mit welcher Nonchalance Karl-Theodor zu Guttenberg in seiner Funktion als Wirtschaftsminister diesen Kernbereich demokratischen Regierens outgesourced hat. Der Entwurf des „Gesetzes zur Ergänzung des Kreditwesengesetzes“ ist zum Beispiel komplett von der britischen Großkanzlei Linklaters ausgearbeitet worden. Linklaters ist weltweit der größte Fusionsberater. „Weil die Zeit dieser Deals vorbei ist, beschäftigt sich die Großkanzlei jetzt mit den Folgen dieser Deals: jetzt ist sie im Insolvenzgeschäft – so groß, dass sich der Wirtschaftsminister von ihr einen fertigen Gesetzentwurf schreiben lässt.“ (Prantl in der SZ vom 7.8.2009). Linklaters soll auch an dem Papier „Industriepolitische Gesamtkonzept“ für eine nachhaltige Industriepolitik in Deutschland“ mitgearbeitet haben. Das Konzept stieß bei den Gewerkschaften aufgrund seiner neoliberalen Orientierung auf heftige Kritik. So sagte der Vizechef der Gewerkschaft IG Metall, Detlef Wetzel, der Frankfurter Rundschau, dass sich Guttenberg offenbar als „Abwrackminister von Arbeitnehmerrechten profilieren“ möchte. Schließlich hatte das Finanzministerium im Jahre 2009 von der Kanzlei Freshfield einen Rohling für das HRE-Enteignungsgesetz ausarbeiten lassen – genau jene HRE, die vor kurzem viele Buchungen in Höhe von 52 Milliarden € eingestehen musste. Es erscheint mehr als naiv zu glauben, dass international operierende Großkanzleien Gesetzentwürfe in wirtschaftsaffinen Themen neutral und vollkommen interesselos vorlegen würden. Wie könnten Wirtschaftsunternehmen ihre Interessen besser durchsetzen, als durch die Mitarbeit an Gesetzen? Wobei hier wiederum darauf hingewiesen werden muss, dass es sich um die großen, international tätigen Unternehmen handelt und nicht um kleine oder mittelständische Unternehmen.

Die Forderung, dass sich der Staat aus der Wirtschaft heraushalten soll, gilt, wie wir alle wissen, jedoch nicht bedingungslos. Gerade in der Bankenkrise hat sich gezeigt, dass der Staat als „lender of last resort“ notwendig ist und seine Rettungsaktivitäten in der Finanzwelt auch erwartet werden. Hierbei hat sich gezeigt, dass der Neoliberalismus nicht nur das Problem des Marktzugangs aufweist, sondern dass das Problem des Marktausgangs viel zentraler ist. Bestimmte Unternehmen können nicht aus dem Markt ausscheiden – und damit existiert auch kein freier Markt mehr. Im Zweifelsfall muss der Staat dafür aufkommen, dass der Marktaustritt nicht passiert. In anderer Terminologie spreche ich von systemrelevanten Banken und Unternehmen, die mit Hilfe von staatlichen Krediten vom Austritt bewahrt werden mussten. Dies jedoch ist kein freier Markt mehr. Geradezu ironisch ist vor diesem Hintergrund, dass Henkel auf dem Höhepunkt der Bankenkrise öffentlich vertreten hat, dass die Bankenkrise das Ergebnis einer zu geringen Regulation der Banken durch die Politik darstellt. Aufschlussreich ist vor diesem Hintergrund die Rhetorik der Politik, die eine Rhetorik der Postdemokratisierung ist. Um diese als solche identifizieren zu können, ist eine Annahme notwendig: Politik resultiert aus der Tatsache, dass kollektive Entscheidungen zu treffen sind, die weder richtig oder falsch sind. Könnten wir in der Politik sachlich richtige Entscheidungen treffen, so würden wir Politik nicht benötigen. Akzeptiert man diese Tatsache, so folgt daraus, dass die Demokratie und dass demokratische Politik sich durch drei Ebenen auszeichnen.

Demokratische Politik, verstanden als die Herstellung und Durchsetzung kollektiv verbindlicher Entscheidungen, benötigt die Sphäre des Politischen. Das Politische ist jener Ort, in dem die Bürgerinnen und Bürger in der Öffentlichkeit darüber beraten, welche Probleme dieses Kollektiv betreffen und durch eine kollektiv bindende Entscheidung geregelt werden sollen, d. h. was aus dem Politischen durch Politik geregelt werden soll. Damit einher geht notwendigerweise die Annahme, dass Politik kontingent ist, d. h., dass sie zwar so ist wie sie ist, aber immer auch anders sein könnte, gerade weil es keine richtige oder falsche Politik gibt. Die Kontingenz der Politik spiegelt sich in der Pluralität von Einstellungen zu kollektiv bindenden Entscheidungen wieder. Damit einher geht die 3. Dimension, die Dimension des Agonalen im Sinne von Chantal Mouffe. Agonalität bezeichnet die Tatsache, dass unterschiedliche Positionen miteinander im Wettstreit darüber liegen, politisch realisiert zu werden. In diesem Wettstreit erkennen die Streitparteien sich wechselseitig als Freie und Gleiche an und schaffen so die Grundlagen einer friedlichen Lösung politischer Fragen. Politik und das Politische resultieren somit genuin aus der Vorstellung, dass Politik immer auch ganz anders sein könnte als sie derzeit ist. Erst die Alternativen kreieren den Raum der demokratischen Politik. Vor diesem Hintergrund erscheint die Rhetorik des demokratischen Neoliberalismus wie ein Menetekel des Verschwindens des Politischen. Ihren Beginn hatte diese Rhetorik in den 1980er Jahren in den Ansprachen und Reden von Margaret Thatcher, zusammen mit Ronald Reagan die ersten Staats- und Regierungschefs westlicher Demokratien, die einen konsequenten neoliberalen Kurs einschlugen. Thatcher prägte die sogenannte TINA-Strategie. TINA – there is no alternative – sollte die Alternativlosigkeit einer Politik belegen – gemeinhin die alternativ eines neoliberalen Regierungsstils.

Die Alternativlosigkeitsrhetorik findet sich auch in der deutschen Politik. Ich erinnere unter anderem an den Diskurs über den so genannten „Wirtschaftsstandort Deutschland“, in dem erstens ein geradezu mechanistisches Verständnis über den Zusammenhang von wirtschaftlicher Prosperität und Lohnnebenkosten vertreten wurde: je niedriger die Lohnnebenkosten, desto eher würden sich neue Unternehmen in Deutschland ansiedeln oder hier bereits ansässige zumindest nicht abwandern und desto besser würde der Lebensstandard in Deutschland. Zu dieser Einsicht gab es keine Alternative. Auch unter der Regierung Schröder wurden Einschnitte in das soziale Netz als alternativlos deklariert. Die Rhetorik des Sachzwangs folgt der gleichen Logik. Natürlich probiert jede Regierung ihre Politik als die Richtige darzustellen und damit Alternativen der Opposition zu diskreditieren. Dies zeichnet noch keine postdemokratische Rhetorik aus. Diese wird erst dann virulent, wenn die Begründung für die Alternativlosigkeit aus neoliberalen Idealen abgeleitet wird – und dies ist im Zuge der Diskussion über den Wirtschaftsstandort Deutschland, den Sozialstaat in Deutschland und die Notwendigkeit staatlicher Hilfen im Zuge der Finanz-, Wirtschafts- und Bankenkrise zunehmend häufiger passiert.

6. Hoffnung in der Postdemokratie

Die Rhetorik der Postdemokratie, die Rhetorik des Zwanges und der Alternativlosigkeit lassen jedoch das Politische verschwinden, weil mit ihr die Möglichkeit einer anderen Politik grundlegend verneint wird. Voraussetzung hierfür ist die Naturalisierung des Neoliberalismus und der freien Märkte. Der Neoliberalismus ist eine Wirtschaftstheorie unter einer Vielzahl von konkurrierenden Wirtschaftstheorien. In den letzten Jahren –den Krisen der beiden letzten Jahre zum Trotz – hat der Neoliberalismus es jedoch geschafft, sich gegen Kritik zu immunisieren, indem er sich nicht als eine fallible Theorie, sondern als eine wahre Aussage über die Wirklichkeit präsentierte. Das Ideologische des Neoliberalismus als Ideologie zu identifizieren, die Ambivalenz zwischen seinen normativen Idealen und faktischen Ansprüchen zu erkennen, und die Rhetorik der Alternativlosigkeit als Schimäre zu entlarven, würde dazu führen, den Prozess einer beschleunigten Postdemokratisierung in Deutschland zu entschleunigen und die Demokratie wohlverstanden wieder an ihren Platz zurückzusetzen.

Literatur

- Berger, P.A. & Weiß, A. (eds.), 2008, *Transnationalisierung sozialer Ungleichheit*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Butterwegge, C., Lösch, B. & Ptak, R., 2008, *Neoliberalismus : Analysen und Alternativen*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Crouch, C., 2004, *Post-democracy*, Polity, Malden, MA.
- Crouch, C.C., 2011, *The strange non-death of neoliberalism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Decker, F., 2012, Welche Art der direkten Demokratie brauchen wir? In: *Demokratie in Deutschland*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, pp. 175-98.
- Fuchs, Dieter & Roller, Edeltraut, 2009, Die Konzeptualisierung der Qualität von Demokratie. Eine kritische Diskussion aktueller Ansätze, in: A. Brodacz, M. Llanque & G.S. Schaal (eds.), *Die Bedrohungen der Demokratie*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, pp. 77-96.
- Geißel, B., 2011, *Kritische Bürger*, Campus Verlag, Frankfurt [u.a.].
- Heinelt, H. & Vetter, A. (eds.), 2008, *Lokale Politikforschung heute*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Prof. Dr. Gary S. Schaal

Die Entwicklung der deutschen Demokratie seit 1989 unter Berücksichtigung der
Entwicklung der Europäischen Union



Merkel, W. & Petring, A. 2012, Politische Partizipation und demokratische Inklusion, in *Demokratie in Deutschland*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, pp. 93-119.

Schäfer, A., 2010, Consequences of social inequality for democracy in Western Europe, *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, pp. 1-23.