

Der aktuelle Diskurs über die Krise der Demokratie

Gary S. Schaal

Online publiziert: 2. Dezember 2016
© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2016

- Celikates, Robin, Regina Kreide und Tilo Wesche, Hrsg. 2015. *Transformations of Democracy. Crisis, Protest and Legitimation*. London/New York: Rowman & Littlefield. 282 S., € 36,69 (Taschenbuch).
- Crouch, Colin. 2015. *Die bezifferte Welt. Wie die Logik der Finanzmärkte das Wissen bedroht. Postdemokratie III*. Berlin: Suhrkamp. 250 S., € 21,95 (Taschenbuch).
- Merkel, Wolfgang, Hrsg. 2015. *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*. Wiesbaden: SpringerVS. 506 S., € 59,99 (Taschenbuch).
- Norris, Pippa. 2015. *Why Elections Fail*. Cambridge: Cambridge University Press. 256 S., € 30,99 (Taschenbuch).
- Papadopoulos, Yannis. 2013. *Democracy in Crisis?* Basingstoke: Palgrave Macmillan. 296 S., € 44,29 (Taschenbuch).
- Poguntke, Thomas, Sigrid Roßteutscher, Rüdiger Schmitt-Beck und Sonja Zmerli, Hrsg. 2015. *Citizenship and Democracy in an Era of Crisis*. New York: Routledge. 256 S., € 111,99 (Hardcover).
- Schäfer, Armin. 2015. *Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet*. Frankfurt am Main: Campus. 332 S., € 39,90 (Taschenbuch).
- Willke, Helmut. 2014. *Demokratie in Zeiten der Konfusion*. Berlin: Suhrkamp. 175 S., € 14,00 (Taschenbuch).

Prof. Dr. Gary S. Schaal (✉)
Helmut-Schmidt-Universität Hamburg
Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg
E-Mail: gschaal@hsu-hh.de

Armin Schäfer: Der Verlust politischer Gleichheit

Die 2015 erschienene Monographie von Armin Schäfer „Der Verlust politischer Gleichheit“ ist im Vergleich zu den vorherigen Arbeiten ein *one trick pony*, aber: What an impressive pony, indeed. In gewisser Weise nimmt Schäfer das zentrale normative Anliegen der Analyse von Merkel – die wachsende soziale Asymmetrie politischer Beteiligung – *avant la lettre* auf und überführt diese Sorge in eine theoriegeleitete empirische Studie, die das Thema theoretisch so fundiert und methodisch so versiert analysiert, dass es nicht übertrieben ist, von einem Standardwerk in diesem Feld zu sprechen. Denn die Studie nimmt in ihren komparativen Analysen (auch) eine systemische Perspektive ein und adressiert das Thema auf einem seiner Komplexität angemessenen Niveau. Zudem ist – was selten genug in der (deutschen) Politikwissenschaft der Fall ist – das Buch auch rhetorisch so ansprechend verfasst, dass die Lektüre eine intellektuelle Freude ist. Dies verdeutlicht auch den besonderen Erkenntnismehrwert, den Monographien auch in Zeiten der Hegemonie von peer-reviewed-journal-Artikeln besitzen *können*.

Mit charakteristischer Zurückhaltung formuliert Schäfer das Erkenntnisinteresse seiner Studie: „Muster der Nichtwahl zu identifizieren“ (109). Dieses bescheiden erscheinende Ziel wird analytisch differenziert adressiert: Im ersten Schritt werden die demokratietheoretischen Grundlagen gelegt. Schäfer entscheidet sich für eine wichtige, aber nicht hegemoniale Theorie im zeitgenössischen Diskurs: den Neorepublikanismus. Er ist normativ anspruchsvoller als zeitgenössische liberale Ansätze, ohne dabei übernormativ zu sein. Trotzdem ist die Studie insgesamt nur schwach normativ; denn Schäfer nutzt den Neorepublikanismus im empirischen Teil seiner Studie, um Frageperspektiven zu entwickeln und ihre Relevanz zu begründen. Erst auf den letzten Seiten der Analyse wird auf Basis ausgewählter Ideale des Neorepublikanismus (*non-domination* und politische Gleichheit) eine normativ-evaluierende Perspektive eingenommen, die in institutionelle Reformvorschläge zur Erhöhung der politischen Gleichheit kulminiert. Nach der Begründung des zentralen Wertes der politischen Gleichheit fragt Schäfer in komparativer Perspektive für 21 OECD-Staaten danach, ob Prozesse der ökonomischen Liberalisierung und Deregulierung zu wachsender ökonomischer Ungleichheit führten. Im Aggregat kann diese Frage bejaht werden, selbst wenn aufgrund divergierender Ausgangssituationen Ausreißer existieren. Dass zeitgleich mit gestiegener ökonomischer Ungleichheit die Wahlbeteiligung im Aggregat über die 21 OECD-Staaten gesunken ist, ist Ergebnis seines nächsten Analyseschritts. Um diese beiden parallel verlaufenden Prozesse in ein (kausales) Verhältnis zu setzen, wechselt Schäfer die Analyseperspektive von einer komparativen Studie zu einer *case study*. Analysiert werden die Muster der Nichtwahl für die Bundesrepublik unter besonderer Berücksichtigung ökonomischer Variablen. Innovativ und für die Stadtentwicklung relevant sind Schäfers Analysen auf Ebene von Stadtteilen und Bezirken.

Als Ergebnis seiner komparativen Analysen hält er fest: „Wer über ein höheres Einkommen verfügt, neigt stärker dazu, sich mit einer Partei zu identifizieren; ist zufriedener mit der Funktionsweise der Demokratie, aber auch mit Regierungen und Parlamenten; akzeptiert eher die Wahlnorm und ist stärker davon überzeugt, dass Wahlen und wer regiert einen Unterschied machen, und interessiert sich stärker für Politik.“ (87) Die soziale Lage beeinflusst die oben genannten Einstellungen und auf

der individuellen Ebene die Wahrscheinlichkeit, an Wahlen zu partizipieren (116). Entsprechend invers ist der Zusammenhang bei jenen BürgerInnen, die über ein niedriges Einkommen verfügen. Ökonomisch schlechter gestellte NichtwählerInnen sind auch nicht abstinent, weil sie mit der Demokratie so zufrieden sind – das Gegenteil ist der Fall. Trotz dieser demokratiskeptischen Einstellungen versuchen diese BürgerInnen jedoch in zunehmend geringerem Maße, die Demokratie durch Wahlen mitzugestalten. Da die ökonomische Liberalisierung voranschreitet und die Ausweitung sozialstaatlich-egalischer Leistungen aufgrund von Austeritätspolitik eher unwahrscheinlich erscheint, ist eine Umkehrung des skizzierten Trends eine unrealistische Annahme (237). Die sinkende Wahlbeteiligung in Deutschland ist – so das basale Ergebnis der Studie – Resultat wachsender ökonomischer Ungleichheit. Damit übersetzt sich ökonomische Ungleichheit in politische Ungleichheit. Und wachsende politische Ungleichheit unterminiert die Idee des egalitären Status der BürgerInnen.

Welche Handlungs- und Reformoptionen existieren, um – in den Worten von John Rawls – den fairen Wert politischer Gleichheit wiederherzustellen? Schäfer differenziert eine institutionelle Reformebene und eine Policy-Dimension. Er identifiziert den „demokratie-politischen Auftrag, soziale Ungleichheit nicht ausufern zu lassen“ (239). Da ökonomische Liberalisierung eine zentrale Rolle als erklärende Variable spielt, folgt daraus nicht nur ein demokratietheoretisches Votum für sozialstaatliches Handeln. Vielmehr muss auch im Bewusstsein gehalten werden, dass „Demokratie von Voraussetzungen lebt, die durch die Ausweitung von Märkten gefährdet werden“ (239). Die Analysen von Lea Heyne (in „Demokratie und Krise“, s. o.) könnten helfen, diese sehr globale Aussage nach Objektbereichen der Globalisierung (verstanden als Ausweitung von Märkten) zu differenzieren und so zu präziseren Reformvorschlägen zu gelangen.

Auf der institutionellen Reformebene ist die Ausweitung der Angebotsseite – Stichwort demokratische Innovationen, aber auch Internetbeteiligung – keine angemessene Antwort, da sie nur bestehende Ungleichheiten intensiviert, statt sie zu nivellieren. Denn anspruchsvollere Formen politischer Partizipation sind sozioökonomisch noch selektiver als das Wählen – dies gilt für Formen direkter Demokratie genauso wie für die demokratischen Innovationen auf lokaler Ebene, die im letzten Jahrzehnt eingeführt wurden (Bürgerjurys, *deliberative mini-publics* etc.). Schäfer diskutiert auch die Einführung der Wahlpflicht. Sie würde die substanzielle Wahlbeteiligung der sozioökonomisch schlechter Gestellten erhöhen und somit die politische Gleichheit formal erhöhen. Hinsichtlich der darüber hinausgehenden positiven Effekte zeigt sich Schäfer jedoch skeptisch – insbesondere scheint Wahlpflicht zu keiner Änderung der für die Demokratie relevanten Einstellungen (Vertrauen, politisches Interesse, *internal efficacy* etc.) zu führen (220). Eine interessante Verbindung: erkennt Schäfer schließlich zwischen politischer Gleichheit und Stadtentwicklung: demokratisches (!) Ziel von Stadtentwicklungspolitik muss die Vermeidung sozioökonomisch homogener Bezirke und Quartiere sein.

Der demokratietheoretische Imperativ, der aus der Verletzung des Ideals politischer Gleichheit resultiert, wird zusammenfassend sehr überzeugend herausgearbeitet. Die Reformoptionen sind jedoch begrenzt. Allein die Wahlpflicht ist unmittelbar implementierbar – sie nivelliert die politische Ungleichheit jedoch nur auf der quantitativen Ebene unmittelbarer Beteiligung und nicht hinsichtlich der motivationalen Tiefenstruktur des neorepublikanischen Selbstverständnisses der BürgerInnen. Vor

diesem Hintergrund kann auch meine einzige größere Anregung adressiert werden: die Analyse von Einstellungen zur Demokratie auf Basis des neorepublikanischen Demokratiemodells hätte die Studie vervollständigt.

Für Schäfer resultiert aus der politischen Ungleichheit eine zentrale Herausforderung zeitgenössischer Demokratien. Die geringe Zahl der Reformoptionen lässt – vor dem Hintergrund eines anspruchsvolleren neorepublikanischen Bürgerideals – aus der Herausforderung eine Krise werden, weil die Optionen der Überwindung dieses defizitären Zustandes gering sind. Würde schließlich empirisch gezeigt werden können, dass ein Zusammenhang zwischen ökonomischer Liberalisierung, wachsender sozioökonomischer Ungleichheit, dem gebrochenen demokratischen Versprechen politischer Gleichheit und dem Aufkommen rechtspopulistischer Bewegungen in (fast) allen Ländern Europas besteht, dann muss von einer Krise der Demokratie gesprochen werden.

Pippa Norris: Why Elections Fail

Wahlen sind die zentralen institutionellen Mechanismen, mit denen in repräsentativen Demokratien das Ideal der Volkssouveränität realisiert wird. Diese zentrale Rolle findet ihre Entsprechung u. a. in der Tatsache, dass das Wahlregime das zentrale Teilregime der *embedded democracy* ist; aber auch das Konzept der *electoral democracy*, das nach 1990 von vielen amerikanischen KollegInnen zur Explikation der normativen Erwartungen an die neuen Demokratien in Osteuropa genutzt wurde, unterstreicht die Relevanz und Unhintergebarkeit von fairen Wahlen. Damit diese Perspektive normativ nicht reduktionistisch ist, dürfen sich die Gebote der Fairness und Integrität nicht auf den Akt der Wahl beschränken, sondern müssen den gesamten „electoral cycle“ (11–13) umfassen. Defizite in diesem Bereich können demokratische Krisendiagnosen rechtfertigen. Deshalb ist die 2015 erschienene Monographie „Why Elections Fail“ von Pippa Norris – der zweite Band der Trilogie des „Electoral Integrity Project“ – von zentraler Bedeutung.

Zur Bewertung von Wahlen nutzt Norris das Konzept der *electoral integrity*, „[which] refers to contests respecting international standards and global norms governing the appropriate conduct of elections“ (4). Die Nichteinhaltung der Standards reduziert die *electoral integrity* und führt letztlich zu „gescheiterten Wahlen“. Analysiert wurden 97 Länder auf Basis von Experteninterviews („The Perceptions of Electoral Integrity Expert Rolling Survey“, 179 ff.) und Daten des World Values Survey. Wie für Pippa Norris charakteristisch, ist das Buch eine überreiche Quelle empirischer Daten, die theoriegeleitet empirisch anspruchsvoll analysiert werden. Die Ergebnisse sind zu vielfältig, um sie hier präsentieren zu können.

Daher soll nur eine Frage beantwortet werden: Stützen die Analysen von Norris die Diagnose einer Krise des Wahlregimes in etablierten westlichen Demokratien? Zwei Einschränkungen müssen im Vorfeld artikuliert werden: Erstens ist dies nicht der Analysefokus von Norris; zweitens besteht ein Unterschied zwischen einer demokratiethoretischen Begründung normativer Ideale einerseits und der normativen Fundierung anhand von internationalen Verträgen, Abkommen und Protokollen.

In der Summe überraschen die Ergebnisse von Norris nicht: Alle etablierten liberalen Demokratien des Westens sind unter den Top 30 zu finden, wobei die USA auf dem letzten Platz rangiert. Der PEI-Score variiert dabei von 87 Punkten für Platz 1 (Nor-