ECONSTOR
*Make Your Publications Visible.*

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Merkel, Wolfgang

**Research Report — Published Version**

# Nur schöner Schein? Demokratische Innovationen in Theorie und Praxis. Eine Studie der Otto-Brenner-Stiftung

**Provided in Cooperation with:**
WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Merkel, Wolfgang (2015) : Nur schöner Schein? Demokratische Innovationen in Theorie und Praxis. Eine Studie der Otto-Brenner-Stiftung, In: Nur schöner Schein? Demokratische Innovationen in Theorie und Praxis. Eine Studie der Otto-Brenner-Stiftung, Otto-Brenner-Stiftung, Frankfurt a. M., https://www.otto-brenner-stiftung.de/wissenschaftsportal/informationsseiten-zu-studien/studien-2015/nur-schoener-schein/

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/213498

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Otto Brenner Stiftung

OBS-Arbeitsheft 80

Wolfgang Merkel

# Nur schöner Schein?

## Demokratische Innovationen in Theorie und Praxis

Eine Studie der Otto Brenner Stiftung
Frankfurt am Main 2015

OBS-Arbeitsheft 80
ISSN 1863-6934 (Print)

Herausgeber:
Otto Brenner Stiftung
Jupp Legrand
Wilhelm-Leuschner-Straße 79
D-60329 Frankfurt am Main
Tel.: 069-6693-2810
Fax: 069-6693-2786
E-Mail: info@otto-brenner-stiftung.de
www.otto-brenner-stiftung.de

Autor:
Prof. Dr. Wolfgang Merkel
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)
Direktor der Abteilung „Demokratie und Demokratisierung“
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
Tel.: 030-25491-330
wolfgang.merkel@wzb.eu
http://www.wzb.eu/de/personen/wolfgang-merkel

Redaktion:
Dr. Burkard Ruppert
Otto Brenner Stiftung

Lektorat:
Elke Habicht, M.A.
www.textfeile.de
Hofheim am Taunus

Satz und Gestaltung:
complot-mainz.de

Titelbild:
Collage: complot-mainz.de
Fotos: fotolia.com

Druck:
mww.druck und so ... GmbH, Mainz-Kastel

Redaktionsschluss:
20. April 2015

Hinweis zu den Nutzungsbedingungen:
Dieses Arbeitsheft darf nur für nichtkommerzielle Zwecke im Bereich der wissenschaftlichen Forschung und Beratung und ausschließlich in der von der Otto Brenner Stiftung veröffentlichten Fassung – vollständig und unverändert – von Dritten weitergegeben sowie öffentlich zugänglich gemacht werden.
In den Arbeitsheften werden die Ergebnisse der Forschungsförderung der Otto Brenner Stiftung dokumentiert und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Für die Inhalte sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich.

Bestellungen:
Über die Internetseite der Otto Brenner Stiftung können weitere Exemplare dieses OBS-Arbeitsheftes kostenlos bezogen werden – solange der Vorrat reicht. Dort besteht auch die Möglichkeit, das vorliegende und weitere OBS-Arbeitshefte als pdf-Datei herunterzuladen.

# Vorwort

Es gibt kaum ein Begriffspaar in der Philosophie wie in den Politik- und Sozialwissenschaften, das so unauflöslich miteinander verknüpft ist wie „Krise“ und „Demokratie“. Seit der antiken Philosophie von Platon und Aristoteles bis in die 1970er Jahre zu Jürgen Habermas und Claus Offe scheint diese Kontinuität unzerreißbar. Nach 2000 ist der von Colin Crouch geprägte Begriff „Postdemokratie“ in aller Munde. Die „Krise der Demokratie“ ist heute allgegenwärtig: Auf Podien, in den Medien und auf öffentlichen Plätzen wird sie beschworen, in Internet-Foren und sozialen Netzwerken, im Alltagsgespräch wie bei Fachdebatten ist sie Thema.

Doch viele empirische Demokratieforscher hegen Zweifel und teilen schon länger nicht mehr diese Krisen-Diagnose. Sie sehen zwar Herausforderungen, Probleme und Erosionen, weigern sich aber, von gesamtsystemischen Demokratiekrisen zu sprechen. Das ist auch der Ausgangspunkt dieser Studie der Otto Brenner Stiftung. Ihr Verfasser Wolfgang Merkel, ein weit über den deutschsprachigen Raum hinaus profilierter Fachmann und gefragter „Demokratie-Experte“, geht davon aus, dass – trotz aller Demokratiefortschritte – die repräsentative Demokratie spürbar unter Druck geraten ist. Sozioökonomische Ungleichheit setzt sich zunehmend in politische Ungleichheit um; das untere Drittel der Gesellschaft ist aus der Politik ausgestiegen; Parteien verlieren ihre gesellschaftliche Verankerung; Deregulierung und Globalisierung der Märkte entmachten teilweise den demokratisch legitimierten Nationalstaat.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen interessierte die Stiftung die Frage nach den „Gegengiften“ gegen diese Malaisen der Demokratie zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Wir freuen uns sehr (und sind dankbar), dass Professor Wolfgang Merkel die Idee aufgriff und in dieser Studie vier „Angebote“ systematisiert und diskutiert, die gegenwärtig die Debatte um demokratische „Innovationen“ bestimmen: Volksabstimmungen, deliberative Verfahren und Versammlungen, die Nutzung digitaler Medien und der europäische Zusammenschluss. Alle vier Formen – also die direkte, deliberative, digitale und supranationale Demokratie – versprechen viel: direkte Mitentscheidung des Volkes, vernünftige politische Entscheidungen, niedrige Schwellen für den Einstieg in die politische Beteiligung und nationenübergreifende politische Lösungen für globale Probleme. Wer wollte diesen normativen Verheißungen widersprechen? Autor und Stiftung tun dies jedenfalls nicht. Aber wir konfrontieren die Theorie mit der Praxis, Projektionen mit der Realität. Und mit einer solchen empiriegestützten Überprüfung gerät viel Wasser in den demokratischen Wein:

- Referenden erweisen sich als sozial selektiver als allgemeine Wahlen. Die unteren Schichten schließen sich noch stärker aus. Minderheitenrechte sind gefährdet. Verteilungspolitisch bevorzugt das Referendumsvolk darüber hinaus fiskalkonservative Politiken.

- Die philosophisch überzeugende Theorie deliberativer Vernunft lässt sich allenfalls stark verwässert in die politische Realität ungleicher Gesellschaften einpflanzen. Ein flächendeckender deliberativer Raum herrschafts- und interessenfrei räsonierender Bürger war schon im antiken Athen ein Mythos, in demokratischen Territorialstaaten der Gegenwart ist er nichts als Utopie.
- Die digitale Demokratie kann viele ihrer Verheißungen ebenfalls nicht umsetzen. Niedrigschwellige Partizipationsangebote werden nur von jenen Bürgerinnen und Bürgern genutzt, die sich schon vorher an der Politik beteiligt haben. In der Anonymität digitaler Debatten kommt nicht selten das schlechtere „Ich“ ihrer Teilnehmer zu Wort. Shitstorms anstelle des zwanglosen Zwangs des besseren Arguments sind inzwischen keine Ausnahmen, sondern die Regel.
- Das europäische Projekt, das Frieden und relativen Wohlstand auf dem Kontinent zu verbreiten half, gerät unter Legitimationsdruck. Sein neoliberaler Kern führte zu einer judikativ geschützten Wettbewerbswelt, in der vor allem die Starken profitieren. Die nationalstaatliche Demokratie wird teilweise schon zu einem Zeitpunkt geschliffen, an dem europäische Äquivalente noch nicht bereitstehen.

Mit der Studie verfolgen wir das Ziel, den theoretischen Überschwang normativer wie technokratischer Diskurse freizulegen und deren Schattenseiten auszuleuchten. Erst dann, so unsere Überzeugung, können die demokratischen Potenziale der Innovationen von Demokratie gehoben werden. Das Ergebnis, dass demokratische Innovationen erst dann ihren demokratiefördernden Wert entfalten können, wenn sie in die real existierende Welt der repräsentativen Demokratie eingebettet werden, klingt einerseits unspektakulär. Andererseits bleibt festzuhalten, dass der Drang zur Substituierung repräsentativ-demokratischer Verfahren in Legitimationsfallen führt, solange keine Alternativen gefunden sind, die zumindest ein gleiches legitimatorisches Fundament aufweisen wie allgemeine freie Wahlen mit starker Beteiligung. Wird deren Vorrang allerdings als Prinzip anerkannt, ergeben sich erhebliche komplementäre Demokratisierungspotenziale zwischen dem „Alten“ und dem „Neuen“. Sie könnten den sterilen Antagonismus zwischen Partizipation und Repräsentation aufheben und damit dem Defätismus postdemokratischer Prophezeiungen den Boden entziehen.

Jupp Legrand
Geschäftsführer der Otto Brenner Stiftung

Frankfurt/Main, im Mai 2015

# Inhalt


1. Einleitung ..... 5

1.1 Was heißt Demokratie? ..... 7
1.1.1 Das minimalistische Modell: Demokratie als Wahl ..... 8
1.1.2 Das mittlere Modell: Demokratie braucht den Rechtsstaat ..... 8
1.1.3 Das maximalistische Modell: Demokratie braucht den Sozialstaat ..... 9

1.2 Herausforderungen der Demokratie ..... 10

1.3 Was heißt Krise der Demokratie? ..... 12
1.3.1 Partizipation ..... 15
1.3.2 Repräsentation ..... 18
1.3.3 Regieren ..... 21

1.4 Fazit ..... 22

2. Volksabstimmungen: Mehr direkte Demokratie wagen? ..... 24

2.1 Erwartungen ..... 24

2.2 Beteiligungspraxis ..... 26
2.2.1 Soziale Schieflage der Beteiligung ..... 28
2.2.2 Kampagnen ..... 30
2.2.3 Abstimmungsergebnisse ..... 34
2.2.4 Haushaltspolitik ..... 35
2.2.5 Sozialpolitik ..... 36
2.2.6 Minderheitenpolitik ..... 36

2.3 Fazit: Gegengift oder Krankheitsbeschleuniger? ..... 38

3. Deliberation: Ein Ausweg aus der Demokratiekrise? ..... 42

3.1 Idee und Verfahren ..... 42

3.2 Demokratiegewinne ..... 48

3.3 Demokratieprobleme ..... 50

3.4 Deliberation und repräsentative Demokratie: Ein schwieriges Verhältnis ..... 56

3.5 Fazit ..... 60
3.5.1 Partizipation ..... 61
3.5.2 Repräsentation ..... 62
3.5.3 Dezision: Politische Entscheidungen ..... 62

4. Digital Democracy: Grenzenlos oder *light*? ..... 64

4.1 Chancen und Risiken ..... 64

4.2 Kommunikation ..... 65

4.3 Partizipation ..... 72

4.3.1 Electronic Voting ..... 72

4.3.2 Repräsentation und Partizipation in der *Liquid Democracy* ..... 77

4.3.3 Dezision ..... 82

4.4 Fazit ..... 83

5. Nationalstaat oder Globalisierung: Gibt es einen dritten demokratischen Weg? ..... 89

5.1 Staat, Markt und Demokratie ..... 89

5.2 Nationalstaat, Globalisierung und Demokratie ..... 94

5.2.1 Die nationalstaatliche Option ..... 96

5.2.2 Die europäische Option ..... 100

5.2.3 Der Weg aus dem Globalisierungstrilemma ..... 106

5.3 Fazit ..... 113

6. Welche Zukunft hat die (repräsentative) Demokratie? ..... 115

Anhang

Literatur ..... 125

Verzeichnis der Abbildungen ..... 137

Hinweise zum Autor ..... 138

# 1. Einleitung

Ein Gespenst geht um in Europa – das Gespenst der Demokratiekrise.[1] Mächtige Stimmen haben sich zu einem Chorus gefunden, Stimmen der Theorie, der Medien und ihrer Feuilletons, der Radikalen aus Frankreich, Altmarxisten von der nordamerikanischen Ostküste, Populisten aus Europa. Wo ist das entwickelte Land, das vom Vorwurf der Postdemokratie verschont geblieben wäre? Die USA sicherlich nicht, das alte Europa (West) nicht mehr, das neue Europa (Ost), direkt von der Diktatur ins postdemokratische Zeitalter, ebenso wenig. Selbst die Musterdemokratien Skandinaviens sind nicht mehr gegen Sozialstaatskürzungen und rechten Populismus gefeit. Die repräsentative Demokratie steckt in der Krise. Das Gespenst verkörpert also nicht mehr wie bei Marx das Neue, den Aufbruch, sondern das Alte, Kraftlose, Erosion und Abbruch. Eine Genesung ist nicht in Sicht. Stimmt das eigentlich? Steckt die Demokratie in der Krise? Welche Demokratie und welche Teile von ihr? Welches sind die Ursachen? Was ist mit den Selbstheilungskräften, die der Demokratie stets vor allen anderen politischen Regimen zugeschrieben wurden? [2]

Parallel zu den Krisendiagnosen sind in den letzten beiden Jahrzehnten Vorschläge erarbeitet und Innovationen diskutiert worden, die die diagnostizierte Malaise der repräsentativen Demokratie lindern, wenn nicht gar beheben sollen. Sie reichen von erneuten und erneuerten Kampagnen zur direkten Demokratie durch Volksabstimmungen über deliberative Jurys und Versammlungen, die digitale Demokratie bis hin zu „mehr Europa“ und supranationaler *Governance*. Was ist von solchen Vorschlägen zu halten? Halten sie tatsächlich die behaupteten Heilkräfte bereit, um die „postdemokratischen“ Malaisen zu kurieren, oder verschärfen sie diese? Dies soll die übergreifende Leitfrage sein, die meine kritische Durchsicht der demokratischen Reformvorschläge inspirieren wird. Ich werde mich dazu auf folgende „Innovationen“ beschränken: Volksabstimmungen, deliberative Demokratie, digitale Demokratie und die Frage, ob mehr Europa auch mehr Demokratie bedeuten kann.

Zur Frage der Demokratiekrise lassen sich gegenwärtig drei große Debattenlinien erkennen. Zunächst der öffentliche Diskurs. Hier scheint zumindest auf dem europäischen Kontinent die Meinung vorzuherrschen, dass sich viele Teilkrisen, wie die Vertrauenskrisen der politischen Eliten, Parteien, Parlamente und Regierungen, zu einer allgemeinen *Krise der Demokratie* verdichten. Obwohl weit vom Populardiskurs öffentlicher Medien entfernt, hatte sich auch in der politischen Theorie von Anfang an die Auffassung durchgesetzt, dass Demokratie ohne Krise nicht zu denken ist. Das gilt für die antiken Schriften von Platon, Aristoteles über Thomas Hobbes zu Beginn der Neuzeit, später Alexis de Tocqueville, Karl Marx, Max Weber (vgl. Schmidt 2008) und Carl Schmitt (1927). Besondere Fahrt hat die Krisendiskussion jedoch zu Beginn der 1970er Jahre

1 Die Einleitung basiert zu großen Teilen auf meinen Arbeiten: Merkel (2015a, Einleitung) und Merkel (2013b).
2 Für Unterstützung und kritische Hinweise danke ich: Claudia Ritzi (Hamburg), Thamy Pogrebinschi, Marcus Spittler, Jan Stuckatz, Alexander Petring, Sascha Kneip und Gudrun Mouna (alle Berlin).

aufgenommen. Sie wurde vom linken wie vom konservativen Lager mit Vehemenz und zum Teil strukturähnlichen Argumenten geführt (vgl. Offe 1979). Im Jahr 1972 erschien Claus Offes Buch „Strukturprobleme des kapitalistischen Staates“, nur ein Jahr später Jürgen Habermas’ einflussreiche Schrift zu den „Legitimationsproblemen im Spätkapitalismus“ (1973). Das konservative Lager konterte nicht, sondern sekundierte. Der von Crozier, Huntington und Watanuki (1975) veröffentliche Report an die Trilaterale Kommission zeichnete das düstere Bild einer überlasteten Demokratie. Die Krisendebatte verstummte etwas in der triumphalen Zeit der 1980er und 1990er Jahre, erfuhr aber mit der Jahrtausendwende mächtigen Schwung und fand in der neoschmittianischen Variante von Chantal Mouffe (2000), der Debatte um die Postdemokratie (Crouch 2004; Rancière 2006; Wolin 2008), den poststrukturalistischen (Agamben et al. 2009) oder popmarxistischen (Žižek 2009) Kritiken einen globalen Widerhall. Thematisiert wird hier vor allem die „überwältigende Vorherrschaft von Regierung und Ökonomie über eine sukzessive entleerte Volkssouveränität“ (Agamben et al. 2009: 11). Majoritäre, genuin partizipative Organisationen und Institutionen wie Parteien, Parlamente und selbst Regierungen verlieren gegenüber Gerichten, Expertenkommissionen und internationalen Regimen an Boden (Zürn 2011: 618 f.). Auch die breite Diskussion, die unter den Vertretern einer „starken“ (Barber 1984), „partizipativen“ (Warren 2009) oder „deliberativen Demokratie“ (Fishkin 1991; Dryzek 2000; Goodin 2008) geführt wird, geht explizit oder implizit von einer Krise der real existierenden repräsentativen Demokratie (Alonso et al. 2011) aus. Die Aussage von links bis rechts, von postmarxistischen bis neokonservativen Theoretikern ist klar: Die Demokratie befindet sich in einer Krise.

Die empirische Demokratieforschung ist hier vorsichtiger. Zwar konzediert sie partielle Herausforderungen und Probleme der Demokratie wie bei Russell J. Dalton (2008), der ein abnehmendes Vertrauen in politische Autoritäten oder unzufriedene Demokraten konstatiert, oder bei Susan Pharr und Robert Putnam (2000), die von einer nachlassenden Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen sprechen (ibid.: 25 ff.). Allerdings diagnostizieren sie keineswegs eine Krise der Demokratie insgesamt. Pippa Norris (1999, 2011) verneint selbst eine Vertrauenskrise der Demokratie, spricht jedoch von „trendlosen Fluktuationen bei der Systemunterstützung“ durch die Bürger (Norris 2011: 241; Übers. W. M.).

Ist also die Krise der Demokratie eine Erfindung komplex denkender, aber empirieferner Theoretiker, die zudem meist einem überzogenen normativen Demokratieideal folgen? Oder verbleiben die empirischen Analysen zu sehr einer Teildiagnostik verhaftet, die sich mit der Oberfläche von Umfragedaten und Wähleranalysen zufriedengibt, ohne die tieferen Krisenanzeichen zu erkennen, die sich gerade aus einer sich wechselseitig verschärfenden Abhängigkeit einzelner Krisenphänome ergeben?

Die Frage nach einer Krise der Demokratie lässt sich weder allein mit empirieabstinenten Theorien noch mit theoriefernen empirischen

Analysen lösen. Beide Stränge müssen miteinander verknüpft werden. Dabei wird es besonders darauf ankommen, von Anbeginn an präzise zu klären, was unter den beiden zentralen Begriffen *Demokratie* und *Krise* zu verstehen ist. Beides unterbleibt in den meisten Theorien und Untersuchungen. Dabei hängt die Antwort auf die Krisenfrage nicht zuletzt davon ab, welche Inhalte und Konturen den beiden Zentralbegriffen zugeschrieben werden.

## 1.1 Was heißt Demokratie?

Die Idee der Demokratie und ihre ersten Verwirklichungen sind mehr als zwei Jahrtausende alt. Es gibt zweifellos eine Leitidee: die Herrschaft des Volkes, die Selbstregierung des Volkes. Im 20. Jahrhundert wurde das universale Wahlrecht für alle erwachsenen Bürger zum Kernimperativ des Demokratischen. Realisiert hat er sich für manche der vermeintlich besonders alten Demokratien wie die Schweiz und die USA erst in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts: in den USA Mitte der 1960er Jahre, als die Bürgerrechtsbewegung die Aufhebung des rassistischen Wahlverbots für Afroamerikaner in sechs Südstaaten erzwang, und in der Schweiz, als der demokratischen Männerherrschaft mit der Einführung des Frauenwahlrechts schließlich ein Ende gesetzt wurde. Doch jenseits allgemeiner, freier, gleicher und fairer Wahlen hat sich kein Kompromiss herausgebildet, welche Eliten eigentlich gewählt werden müssen, welche Institutionen am besten die drei Kernprinzipien der Demokratie: Freiheit, Gleichheit, Herrschaftskontrolle, in die Realität umsetzen, ob die repräsentative Demokratie ausreicht oder durch die unterschiedlichen Formen der direkten Demokratie ergänzt werden kann, welche Freiheit die Märkte haben sollen, wie weit der Staat eingreifen darf, ob Demokratie auf den Nationalstaat begrenzt werden sollte, dieser Souveränitätsrechte an supranationale Instanzen abgeben darf und, wenn er es darf, inwieweit diese politischen Räume jenseits des Nationalstaats (Zürn 1998) überhaupt demokratisiert werden können.

Antworten auf diese Fragen und Herausforderungen der Demokratie haben gerade in den vergangenen vier Jahrzehnten zu einer Vitalisierung der Demokratietheorie und demokratischen Debatte geführt. Theoretisch meist gut unterfüttert, hat das zu einer Proliferation der Demokratie mit Adjektiven geführt: die konservative, liberale, soziale, pluralistische, elitäre, dezisionistische, kommunitaristische, kosmopolitische, republikanische, deliberative, partizipative, feministische, kritische, postmoderne oder multikulturalistische Demokratietheorie, um nur die wichtigsten zu nennen.[3] Eine vereinfachte Systematik tut hier not. So lassen sich drei Gruppen von Demokratietheorien unterscheiden: das minimalistische, das mittlere (prozeduralistische) und das maximalistische Modell.[4]

*Demokratie mit Adjektiven*

3 David Collier und Steven Levitsky (1997) haben nicht weniger als 550 verschiedene Adjektive für Demokratien gezählt.
4 Vgl. u. a. Merkel (2013b, 2015a).

### 1.1.1 Das minimalistische Modell: Demokratie als Wahl

*Bedeuten freie Wahlen schon Demokratie?*

Minimalisten wie der einflussreiche Ökonom und Demokratietheoretiker Joseph Schumpeter (1883-1950) gehen davon aus, dass freie, gleiche und geheime Wahlen nicht nur der Kern der Demokratie, sondern diese selbst sind. Über Wahlen, so das marktanaloge Demokratiemodell Schumpeters, können die politischen Unternehmer – etwa Parteien – ihre programmatischen Produkte anbieten, die von den Wählern nachgefragt, geprüft, ausgewählt oder verworfen werden. Das Angebot mit der höchsten Nachfrage bekommt den Zuschlag und damit das Recht, die Präferenzen und Interessen der Wähler für eine bestimmte Zeit zu repräsentieren. In periodisch wiederkehrenden Rhythmen haben dann die Repräsentierten die Möglichkeit, die Repräsentanten für die zurückliegende Legislatur zur Verantwortung zu ziehen und sie je nach Beurteilung wieder- oder abzuwählen. Der Wesenskern der Demokratie wird damit von den Minimalisten, die sich selbst gerne als Realisten bezeichnen, bewusst auf die „vertikale Verantwortlichkeit" zwischen Regierten und Regierenden begrenzt. Nicht zu Unrecht wird dieses Modell als „elitäres" Demokratiemodell bezeichnet. Es sind die Eliten, die regieren, und sie sollten beim Regieren möglichst nicht durch das Volk gestört werden. Schumpeters „realistische" Demokratietheorie (1942) ist der Klassiker des minimalistischen Demokratiemodells. Menschenrechte oder Rechtsstaat werden sicherlich auch von den Minimalisten als wichtige Voraussetzung der Demokratie, aber nicht als ein ihr notwendig innewohnendes Element angesehen. Zivilgesellschaftliche Kontrollen der Regierenden oder gar direktdemokratische Einmischungen des Volkes wie Volksabstimmungen werden als unverträglich mit der rationalistisch-realistischen Demokratietheorie betrachtet.

### 1.1.2 Das mittlere Modell: Demokratie braucht den Rechtsstaat

Die Vertreter eines mittleren Demokratiekonzepts halten dieses Verständnis der Demokratie für unzureichend. Sie fügen dem unbestrittenen demokratischen Kernbereich der freien, allgemeinen, gleichen und fairen Wahlen noch die Sphären des Rechtsstaats und der horizontalen Gewaltenkontrolle hinzu. Darüber hinaus wollen sie die politische Teilnahme der Bürger nicht nur auf Wahlen reduzieren. Denn erst die Einbettung freier Wahlen in garantierte Menschen-, Grund- und Bürgerrechte, die demokratisch legitimierte Entwicklung gesamtgesellschaftlich verbindlicher Normen und die wechselseitige Verschränkung und Kontrolle von Exekutive, Legislative und Judikative machen formal demokratische Wahlen auch wirklich demokratiewirksam. Mit Jürgen Habermas (1992a) postulieren die Vertreter dieses vornehmlich auf Verfahrensweisen ausgerichteten Modells der rechtsstaatlichen Demokratie eine unverzichtbare „Gleichursprünglichkeit" von zivilen Schutz- und politischen Beteiligungsrechten. Der Rechtsstaat ist für sie keine Randbedingung der Demokratie, sondern eines ihrer zentralen Elemente (Merkel 2004).

Aus einem solchen prozeduralen Verständnis der Demokratie heraus soll sich die

politische Partizipation nicht allein in der Stimmabgabe erschöpfen. Zusätzliche Beteiligungsmöglichkeiten wie Referenden, zivilgesellschaftliche Aktivitäten und öffentliche Diskurse sollen die Bündelung und Artikulation gesellschaftlicher Interessen nicht nur den politischen Parteien überlassen. Vielmehr soll eine vitale Zivilgesellschaft die partizipativen Potenziale der Demokratie beleben und diese vor der Inbesitznahme durch eine abgehobene „politische Klasse" schützen. Zu diesem mittleren Modell zählen durchaus auch partizipative Demokratievorstellungen, die über die rechtsstaatliche Einhegung der Demokratie hinausgehen und die Demokratisierung weiter gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Bereiche einfordern. Eine starke Zivilgesellschaft und auf die aktive Mitwirkung der Bürger aufbauende, deliberative Verfahren in kleineren Gruppen, Gemeinden oder Wohnquartieren sollen zur weiteren Demokratisierung von politischen Entscheidungen beitragen. Dem minimalistischen und dem mittleren Konzept der Demokratie gemeinsam ist die Beschränkung auf Normen, Prinzipien und Verfahren, die dem demokratischen Entscheidungsprozess zugrunde liegen. Dies kann man die tatsächliche Leistung (Performanz) der demokratischen Institutionen nennen. Maximalisten genügt diese prozedurale Beschränkung auf die „Input-Dimension" und die partizipative Ausdehnung demokratischer Verfahren allerdings nicht.

### 1.1.3 Das maximalistische Modell: Demokratie braucht den Sozialstaat

*Soziale Demokratie*

Maximalisten beziehen die „Output"- und „Outcome"-Dimension, das heißt die Entscheidungen und die manifesten Resultate der Politik, in ihre Demokratiedefinition mit ein. Dazu rechnen sie Kollektivgüter wie die innere und äußere Sicherheit, ökonomische Wohlfahrt, sozialstaatliche Garantien und die erkennbare Fairness bei der Verteilung von Grundgütern, Einkommen, sozialer Sicherung und Lebenschancen (Rawls 1971; Sen 2000). Insbesondere die Vermeidung extremer Ungleichheiten bei der Verteilung von Einkommen, Primär- wie Sozialgütern steht im Mittelpunkt. Denn erst die „soziale Demokratie" sichere das politische Gleichheitsprinzip. Für eine solche Position stehen der Sozialdemokrat Eduard Bernstein (1850-1932), der Weimarer Staatsrechtler Hermann Heller (1891-1933) und heute Thomas Meyer (2005) sowie traditionalistische Vertreter der lateinamerikanischen Demokratietheorie. Drei Jahrzehnte der kontinuierlichen Zunahme von Ungleichheit in den entwickelten OECD-Staaten haben die Frage der sozioökonomischen Verteilung wieder stärker in das Blickfeld der Demokratietheorie gebracht.

Kritisch mag man hier einwenden, dass manche dieser Output-Leistungen und Politik-Ergebnisse nicht demokratiespezifisch sind. Sie können durchaus auch von Diktaturen erbracht werden: Man denke an das Wirtschaftswachstum in China und Vietnam, die wirtschaftliche und soziale Wohlfahrt in der weichen Autokratie Singapur oder die sozioökonomische Gleichheit in Kuba. Aus diesem

Grunde ist es problematisch, die Output-Dimension direkt in die Definition der Demokratie mit einzubeziehen. Aber auch wenn man Fragen der sozioökonomischen Ungleichheit nicht in die Definition der Demokratie mit aufnehmen mag, ist die reale Entwicklung der Demokratien, ihre Stabilität und Qualität nicht ohne diese zentrale Bedingung zu verstehen.

## 1.2 Herausforderungen der Demokratie

Es gibt viele Gründe, Demokratien eine normative Überlegenheit gegenüber anderen, nichtdemokratischen Regimen zu attestieren. Sie reichen von der erfolgreicheren Beachtung der Menschenrechte über die Kantsche Idee, dass Republiken (Demokratien) keine Kriege gegen Republiken führen, bis hin zur Idee der Aufklärung, dass Menschen frei und gleich sind und sich deshalb nur selbst regieren können. Niemand habe das Recht zu gehorchen, hat Hannah Arendt in Anlehnung an Kant formuliert, außer eben sich selbst (Arendt 1983: 329). Das ist der große Autonomiegedanke aus der Aufklärung, der den Menschenrechten zugrunde liegt. Die Demokratie hat als einzige politische Ordnungsform sich diesen Imperativ zumindest als Leitidee zu eigen gemacht. Diese normative Superiorität bedeutet jedoch nicht, dass die Demokratie das „Ende der Geschichte" (Fukuyama 1992) markiert oder nicht immer wieder von Veränderungen in Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt herausgefordert würde. Darauf müssen die Demokratien reagieren, sie müssen sich entweder an die Umwelt anpassen (z. B. natürliche Umwelt) oder diese so verändern (z. B. Wirtschaft), dass sie mit dem Gebot der Selbstregierung (Gesellschaft) zu vereinbaren ist.

Betrachtet man die Krisenliteratur der letzten vier Jahrzehnte, lassen sich vor allem drei Herausforderungsbündel herauslesen:

- Der *Kapitalismus* ist aufgrund seiner *Krisenproduktion* und der begrenzten politisch-administrativen Krisenverarbeitungskapazität (u. a. Offe 1972; Habermas 1973) nicht mit der Demokratie zu vereinbaren, weil er sie stets wiederkehrend in schwere Legitimationskrisen stürzt. Das war die Diskussion über die Legitimationsgrundlagen spätkapitalistischer Demokratien in den 1970er Jahren, die, wie die Finanz- und Eurokrise knapp vierzig Jahre später gezeigt hat, heute keineswegs obsolet geworden ist. Dabei geht es heute nicht nur um ein Scheitern staatlicher Krisenbewältigung. Die legitimationstheoretisch bedeutsamere Frage ist vielmehr, ob bei der Krisenbearbeitung nicht demokratische Gebote verletzt werden und die Demokratie insgesamt Schaden nimmt. Dies kann ohne größere Proteste geschehen, indem Einschränkungen der Input-Legitimität durch das Handlungsergebnis (Output-Legitimität), etwa die Abwendung des Zusammenbruchs der Finanzmärkte oder das Ende des Euros, begründet und damit „verrechnet" werden. Nicht der Protest kritischer Bürger ist ein Problem für die Demokratie, sondern dass die große Mehrheit des Demos (Staatsvolkes) in stillschweigender oder apathischer Akzeptanz verharrt und dass die öffentlichen Angelegenheiten den Eliten und Experten überlassen werden. Dies

wäre ein Interaktionsmuster zwischen politischen und wirtschaftlichen Eliten auf der einen und den Bürgern auf der anderen Seite, das die demokratische Teilnahme und Kontrolle durch Expertenwissen und Intransparenz ersetzen würde. Der große Vorteil der Demokratie, nämlich dass der Demos über Handlungsalternativen frei entscheiden kann, würde weitgehend suspendiert.

■ Aber der Kapitalismus hat im 21. Jahrhundert eine weitere Problematik sichtbar werden lassen, die in den frühen 1970er Jahren auch in der kapitalismuskritischen Literatur kaum thematisiert wurde, nämlich die Erzeugung von sozioökonomischer Ungleichheit. Viele akademische Studien (Meyer 2005; Hacker/Pierson 2010; Schäfer 2010; Merkel/Petring 2012; Stiglitz 2012; Piketty 2014), aber auch die sich ausbreitende Ungleichheitsdebatte in Medien und Politik haben das Thema wieder auf die Agenda sozialwissenschaftlicher und politischer Diskurse gesetzt. Die Herausforderung der Demokratie beginnt dann im besonderen Maße, wenn sich die sozioökonomische Ungleichheit nahezu ungefiltert in politische Ungleichheit umsetzt und die demokratischen Kernbereiche gleicher Partizipationsmöglichkeiten und fairer Repräsentation beschädigt.

■ Die dritte Herausforderung der Demokratie entsteht aus der Globalisierung; genauer, aus der spezifischen neoliberalen Variante der wirtschaftlichen Globalisierung, die, wenn auch mit nationalen Unterschieden, zu einer OECD-weiten Deregulierung der Finanz-, Güter- und im bescheideneren Maße auch der Arbeitsmärkte geführt hat. Jedenfalls haben die demokratischen Staaten seit dem Take-off durch Thatcher und Reagan zu Beginn der 1980er Jahre Gestaltungsmöglichkeiten des Staates gegenüber den Märkten bewusst oder fahrlässig preisgegeben. Dies habe – so die Kritik von Colin Crouch (2004) und anderen – zu Zuständen geführt, die sie als Postdemokratie beschreiben. Wolfgang Streeck (2013a) hat die Grundfigur der Argumentation von Crouch aufgegriffen, mit der alten Habermas-These theoretisch aufgerüstet und radikalisiert. Er interpretiert die „Krisengeschichte des Spätkapitalismus seit den 1970er Jahren als die allmähliche Entfaltung der sehr alten und sehr fundamentalen Spannung zwischen Kapitalismus und Demokratie – als schrittweise Auflösung der nach dem Zweiten Weltkrieg zwischen beiden arrangierten Zwangsheirat“ (Streeck 2013a: 27). Die Herausforderung der Demokratie liegt laut Streeck in der fortschreitenden Immunisierung der Wirtschaft gegenüber der „Massendemokratie“ (ibid.). Sie entziehe den demokratisch gewählten Repräsentanten die wichtigsten Entscheidungsfelder und deklassiere die Demokratie zu einer „Fassadendemokratie“ (ibid.: 241). Für Streeck ist die Europäische Union nicht zum Schutzschild gegen die neoliberale wirtschaftliche Globalisierung geworden, sondern sie ist deren trojanisches Pferd (Streeck 2015).

*Deregulierte Märkte fordern die Demokratie heraus*

Spricht man über Herausforderungen oder gar eine Krise der Demokratie, kann man über die politische Ökonomie nicht schweigen. Der Kapitalismus hat sich selbst wieder auf die Tagesordnung gesetzt. Allerdings ist es weniger seine „Krise“, wie vor allem in den 1970er

Jahren thematisiert, als vielmehr sein neoliberaler Triumph, der ihn zu einem Problem der Demokratie macht (Merkel 2015b). Der demokratische Staat hat sich erpressbar gemacht. Entscheidungen, die tief in die Lebenswirklichkeit der Menschen und in die nationalstaatlichen Gesellschaften eingreifen, werden vom Geschehen auf Märkten, von Großinvestoren, supranationalen Instanzen (WTO, IMF, EU) oder der Hegemonialmacht USA gefällt. Dies fordert das Prinzip der Demokratie der Selbstregierung heraus. Denn Demokratien und Autokratien unterscheiden sich nach dem Staatsrechtslehrer Hans Kelsen (1925) vor allem dadurch voneinander, dass sich in Ersteren die Normadressaten auch als Normautoren begreifen können müssen. Herrschaftsausübende und Herrschaftsunterworfene müssen identisch bzw. kongruent (Kongruenzthese) sein. Wird eine solche „autonome" Gesetzesgenese beschädigt, indem andere Personen, Institutionen und Mächte Entscheidungen für Menschen treffen, von denen sie nicht ermächtigt wurden (z. B. durch freie Wahl, Abwahl, Kontrolle), driften Demokratien in die Richtung autokratischer Systeme mit „heteronomen" Entscheidungsstrukturen.

*Herausforderungen der Demokratie bedeuten nicht deren Krise*

Herausforderungen der Demokratie sind von den Ursachen einer Krise der Demokratie zu unterscheiden. Zu Ursachen einer Demokratiekrise werden Herausforderungen dann, wenn sie von den Bürgern und der öffentlichen Meinung als wichtige Herausforderungen erkannt und thematisiert werden, jedoch durch die vorhandenen Verfahren, Institutionen, Organisationen und Personen, die das demokratische Gesamtsystem bereitstellt, nicht zufriedenstellend für Demos, Eliten und Öffentlichkeit bearbeitet werden können. Allerdings ist der Krisenbegriff selbst in den Sozialwissenschaften umstritten und bedarf der Klärung.

## 1.3 Was heißt Krise der Demokratie?

Es gibt kaum einen Begriff in Soziologie und Politikwissenschaft, der so häufig verwendet und so selten hinreichend definiert wird.[5] Ungelöst ist insbesondere die Frage, wann eine Krise beginnt und wann sie endet. Grenzlinien zwischen dem Normalzustand und einer Krise werden nicht präzisiert; die Frage, ob Teilverschlechterungen der Demokratie (etwa in Bereichen der Partizipation) mit jenen Bereichen verrechnet werden dürfen, in denen Demokratiezugewinne zu verzeichnen sind (etwa Minderheitenrechte), wird nirgendwo diskutiert. Unklar bleibt auch das Referenzkonzept, vor dessen Hintergrund eine krisenhafte Abweichung diagnostiziert werden kann: Ist es ein wie auch immer zu definierendes Idealbild der Demokratie? Ist es ein Durchschnittswert real existierender Demokratien oder aber die Referenz an ein goldenes Zeitalter der Demokratie, der die Gegenwartsdiagnose gegenübergestellt wird?

*Krisis* kommt aus dem Altgriechischen und bedeutete zunächst die Meinung, Beurteilung, aber auch die Entscheidung. Bald jedoch erfuhr

5 Der Abschnitt zur Krise basiert großenteils auf Merkel (2015a).

der Begriff eine Präzisierung und bezeichnete von da an Unsicherheit, bedenkliche Lage, Zuspitzung, Entscheidung, Wendepunkt. „Der Begriff forderte harte Alternativen heraus: Recht oder Unrecht, Heil oder Verdammnis, Leben oder Tod. Der medizinische Sinn dominierte […] fast ungebrochen in die Neuzeit hinein“ (Koselleck 1972: 617). Ab dem 17. Jahrhundert erfolgte seine metaphorische Ausdehnung in die Politik, die Psychologie, die Ökonomie und die Geschichte (ibid.).

Seitdem ist der Begriff in nahezu alle ökonomischen, sozialen, politischen und persönlichen Bereiche des gesellschaftlichen wie persönlichen Lebens eingewandert. Er begann zu schillern und wurde zum Schlagwort (ibid.). Selbst in den auf Präzision bedachten Wirtschaftswissenschaften gibt es kein klares oder unumstrittenes Konzept der Krise. Meist wird von einer deutlich negativen Entwicklung des wirtschaftlichen Wachstums gesprochen. Am deutlichsten sind noch Konjunkturkrisen definiert, die als zwei aufeinanderfolgende Quartale mit negativem Wirtschaftswachstum bestimmt werden. In den politischen Diskursen hat der Krisenbegriff die analytischen Konturen weitgehend verloren. „Die alte Kraft des Begriffs, unüberholbare, harte und nicht austauschbare Alternativen zu setzen, hat sich in der Ungewissheit beliebiger Alternativen verflüchtigt“ (Koselleck 1972: 649). Kosellecks Aussage von vor über vierzig Jahren ist heute aktueller denn je.

In der systemtheoretischen Analyse werden Krisen als schwerwiegende Störungen des Gleichgewichts gesehen. Sie können endogen, also von innen, oder exogen, von außen induziert sein (Schmidt 2010: 444). Aber auch hier werden die Grenzen nicht bestimmt: Wann beginnt eine Gleichgewichtsstörung und wann endet sie? Zudem vermag die Systemtheorie keine Aussagen über die Rolle von Akteuren zu treffen. Es sind aber diese, ihre Motive, Ziele, Machtressourcen, Strategiefähigkeiten und Kompromissneigungen, die über den Ausgang von Krisen (mit)entscheiden.

Systemische Störungen beginnen mit Herausforderungen. Aber Herausforderungen bedeuten noch längst nicht die Krise eines Systems. Sie müssen entweder besonders akkumulieren und/oder die ganz zentralen Nervenstränge des demokratischen Systems wie Parlament, Wahlen, die politische Gemeinschaft (nach Jellinek: das Staatsvolk) oder das Gewaltmonopol des Staates betreffen.

Grundsätzlich ist die Transformation von Herausforderungen in Systemkrisen keineswegs determiniert. Eine solche hängt nämlich in hohem Maße davon ab, wie die politischen Eliten und die Bürger mit den Herausforderungen umgehen. Vereinfacht lassen sich zwei Verwendungen des Krisenbegriffs unterscheiden:

*Akute Krise der Demokratie*

**Krise I:** Der erste Typ ist die akute Krise, die die Existenz bedroht und klares Handeln erfordert. Diese Perspektive wird etwa von Marx in seiner Krisentheorie des Kapitalismus eingenommen. Bei ihm allerdings gibt es in seiner ökonomisch-deterministischen Variante keinen Ausweg aus der Krise, denn die internen Verwertungsbedingungen des Kapitals generieren früher oder später, in jedem Fall aber unausweichlich den tendenziellen Fall der Pro-

fitrate, die in einem sich verschärfenden Krisenzyklus zum großen „Kladderadatsch“ (Bebel) des gesamten kapitalistischen Systems führt (Marx 1957 [1894], MEW, Bd. 3: 25). Überträgt man dieses Krisenverständnis auf die demokratische Systemfrage, kann auch dort die Krise als Vorstadium zum demokratischen Kollaps, d. h. eines Systemwechsels hin zu einem autokratischen Regime, gesehen werden (Merkel 2010). In der abgeschwächten systemtheoretisch-neomarxistischen Variante, etwa bei Jürgen Habermas, ist ein solcher Kollaps des spätkapitalistischen Staates, also auch seiner demokratischen Form, zwar nicht mehr vorgezeichnet, aber die denkbare Endstufe einer sich von Etappe zu Etappe verschärfenden Krisensequenz (Habermas 1973).[6] Akute Krisen sind, wenn sie nicht von außen induziert werden, der Ausdruck langfristig akkumulierter Dysfunktionalitäten im Inneren des politischen Systems. Begleitet werden solche systemischen Störungen häufig vom Anwachsen radikaler Oppositionsgruppen, die das System mit Gewalt herausfordern. Historische Beispiele solcher akuter Demokratiekrisen sind unter anderem die letzten drei Jahre der Weimarer Republik (1930-1933), die Jahre von 1920 bis 1922 in Italien, die Zweite Spanische Republik nach 1933, die letzten zwei Jahre vor dem Putsch der Obristen in Griechenland (1965-1967) und das Chile Allendes (1970-1973). Griechenland war das einzige Land Westeuropas und der Welt der angelsächsischen Demokratien, in dem nach 1945 die akute Demokratiekrise in einen Regimekollaps geführt und kurzzeitig eine (Militär-)Diktatur hervorgebracht hat. Der Ausgang akuter Krisen kann extrem ambivalent ausfallen: Sie können entweder in einen Systemkollaps münden oder aber in Strukturreformen, die eine Wiederherstellung des systemischen Gleichgewichts ermöglichen.

**Krise II:** Mit dem Verblassen des Neomarxismus ist der Zusammenhang von Krise und Kollaps fast völlig verschwunden, zumindest was die reifen Demokratien der alten OECD-Welt betrifft. An seine Stelle ist das Verständnis einer latenten Krise getreten. Latent heißt zumindest zweierlei: Zum einen bedeutet es, dass die Krise sich lange hinzieht und das Ende konzeptionell nicht mitgedacht wird. Gegenüber dem scharfen marxistischen Krisenbegriff ist dieses Krisenverständnis theoretisch unschärfer. Zum anderen verbirgt sich darin inhaltlich die Annahme, dass die Krise zu einem Qualitätsverfall der Demokratie führt und deren Wesen von innen ausgehöhlt wird (Crouch 2004: 22). Die formellen Institutionen bestehen zwar weiter, aber der Gedanke der demokratisch legitimierten und rechtsstaatlich eingehegten Volksherrschaft verblasst, und am Ende bleiben nur noch „Schwundstufen der Demokratie“ übrig (Offe 2003: 138). Allerdings werden etwa bei Claus Offe durchaus mögliche positive Ausgänge aus der Krise mitgedacht, die vor allem über die Etablierung deliberativer und diskursiver Elemente zu einer „Demokratisierung der Demokratie“ (Offe 2003, auch 2011) führen können.

6 Etwas zurückhaltender in der Frage eines möglichen Demokratiekollapses ist Claus Offe (1972: 102 ff.).

Zwischen einer latenten und einer akuten Krise können, müssen aber keine Verbindungen existieren. So ist es für endogen induzierte Krisen kaum denkbar, dass eine akute Krise plötzlich auftritt, ohne dass zuvor ein latenter Krisenprozess auf sie hingeführt und sie wesentlich mitverursacht hat. Andererseits müssen latente Krisen keineswegs notwendigerweise in eine akute Krise führen. Welche Krisenspuren haben nun die Herausforderungen in den entwickelten Demokratien zu Beginn des 21. Jahrhunderts hinterlassen?[7] Sie werden im Folgenden unter den drei großen demokratischen Dimensionen Partizipation, Repräsentation und Regieren zusammengefasst.

### 1.3.1 Partizipation

In den letzten Jahrzehnten hat in West- und Osteuropa die Wahlbeteiligung teils moderat (West), teils dramatisch (Ost) abgenommen. Es sind hauptsächlich die Unterschichten, die nicht mehr an Wahlen teilnehmen. Tatsächlich sank die durchschnittliche Wahlbeteiligung in Westeuropa zwischen 1975 und 2010 kontinuierlich und fiel von 84 Prozent auf weniger als 75 Prozent. Die zunehmende Wahlenthaltung ist hierbei als ein generelles Phänomen zu begreifen, das in nahezu allen Ländern zu beobachten ist, wenngleich von sehr unterschiedlichen Niveaus ausgehend. Im Falle Osteuropas fiel die Wählerbeteiligung noch viel stärker. Die demokratischen „Gründungswahlen“ (*founding elections)* zu Beginn der 1990er Jahre wurden von großen Erwartungen für die Demokratie begleitet. Rund 80 Prozent der osteuropäischen Bürger beteiligten sich. Das lag knapp über dem westeuropäischen Durchschnitt zum selben Zeitpunkt. Knapp zwanzig Jahre später gingen in Osteuropa nur noch 58 Prozent der Bürger zu den Wahlen. Die durchschnittliche Wahlbeteiligung in Osteuropa war in zwei Jahrzehnten um 22 Prozent gefallen. Das ist dramatisch und drückt Enttäuschung, Indifferenz und politische Apathie aus, zumal die fehlende konventionelle Partizipation noch viel weniger als im Westen durch unkonventionelle politische Beteiligungsformen ersetzt wurde. Bedenklich ist auch der Rückgang der Beteiligung an den Wahlen zum europäischen Parlament, der vor allem auf die dünne und abnehmende demokratische Legitimation hindeutet, über die das Parlament der EU heute noch verfügt. Die Wahlbeteiligung liegt hier nun noch unter der niedrigsten Wahlbeteiligung aller nationalstaatlichen Demokratien in Europa. Dies ist eine ernst zu nehmende Warnung in Kontrast zu den optimistischen Erwartungen der realen Demokratisierbarkeit politischer Räume jenseits des Nationalstaates.

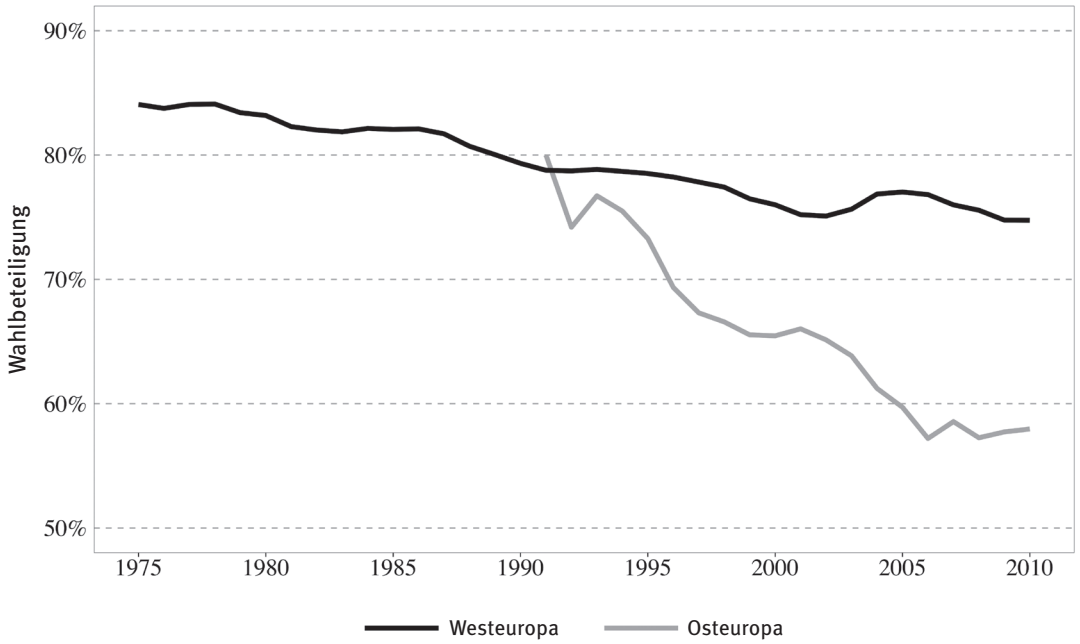
*Das „untere Drittel“ der Gesellschaft steigt aus*

Der Rückgang der Wahlbeteiligung ist vor allem auf den Ausstieg der unteren Schichten aus der Partizipation zurückzuführen. Niedrige Wahlbeteiligung heißt stets auch hohe soziale Selektion. Die oberen und Mittelschichten partizipieren weiter, die unteren Schichten rutschen in die politische Apathie.

7 Die Beantwortung der Frage kann an dieser Stelle nur summarisch geschehen. Für eine breite und konkrete Analyse vgl. Merkel (2015a). Die Zusammenfassung hier basiert auf dieser Studie, die von der Abteilung „Demokratie und Demokratisierung“ am Wissenschaftszentrum Berlin durchgeführt wurde.

**Abbildung 1:**

**Entwicklung der Wahlbeteiligung in Westeuropa (1975-2010) und Osteuropa (1991-2010)**




Anmerkung: Jährliche Durchschnitte, EU-28 plus Island, Norwegen, Schweiz.

Quelle: WZB, eigene Berechnungen.

Allerdings drückt sich die sozioökonomische Ungleichheit keineswegs nur in der überproportionalen Wahlenthaltung der unteren Schichten aus. So zeigt Bernhard Weßels (2015) für 47 Demokratien, dass die unteren Einkommens- und Bildungsschichten ein deutlich geringeres Wissen hinsichtlich der eigenen politischen Präferenzen besitzen und darüber, wie sich diese in den Programmen und der Politik der politischen Parteien widerspiegeln. Das steht im deutlichen Unterschied zu den höheren Bildungsschichten, die nicht nur häufiger wählen gehen, sondern sehr wohl wissen, welche Partei am ehesten ihre eigenen politischen Präferenzen vertritt. Mit jedem Wähler weniger und mit jeder weniger gut informierten Wahlentscheidung reduziert sich die Wahrscheinlichkeit, dass Präferenzen so im Wahlergebnis ausgedrückt werden können, dass hieraus eine effektive Interessenrepräsentation entstehen kann. Je größer die sozioökonomischen Unterschiede und die damit verbundene Ungleichheit der kognitiven Ressourcen unter den Bürgern, desto größer ist die politische Ungleichheit. Je größer die politische Ungleichheit, umso mehr wird das demokratische Grundprinzip der politischen Gleichheit beschädigt. Die formale Rechtsgleichheit gleicher Wahlberechtigung ist deshalb nur eine notwendige, aber längst keine hinreichende Bedingung, um demokra-

tischen Wahlen auch ihre volle demokratische Bedeutung zu geben. *Ceteris paribus* (d. h. unter sonst gleichen Bedingungen) gilt der Zusammenhang: je geringer die sozioökonomische Ungleichheit, umso höher die Qualität der Demokratie.

Als eine Voraussetzung für die pluralistische repräsentative Demokratie muss gelten, dass der freie Wettbewerb politischer Parteien auch programmatische Alternativen hervorbringt, die unterschiedliche sozioökonomische und soziokulturelle Interessenlagen vertreten. Stimmt diese Annahme nicht, verlieren Wahlen einen Großteil ihrer demokratischen Bedeutung. Es ist ein weitverbreiteter Topos der Demokratie- und Parteienkritik, dass der programmatische Pluralismus aus den Parteiensystemen weitgehend verschwunden ist. Untersuchungen von nicht weniger als 2103 Parteiprogrammen ergaben folgenden Befund: Die Klarheit der Positionen und damit auch die Sichtbarkeit der parteipolitischen Standpunkte nehmen in der Untersuchungszeit zu. In soziokulturellen Fragen und im Konflikt zwischen Zentrum und Peripherie ist die Klarheit beständig, die Differenzierung vorhanden, und auch die Unterscheidbarkeit der Parteiprogramme nimmt nicht ab. So weit die guten Nachrichten für die Parteiendemokratie. Sie werden aber in einer wichtigen Politikdimension konterkariert. In wirtschaftspolitischen und weitergehenden sozioökonomischen Fragen hat sich die pluralistische Bandbreite zwischen den Parteiprogrammen verringert. Wenn aber die Bürger sich nicht mehr zwischen unterschiedlichen wirtschafts- und sozialpolitischen Alternativen entscheiden können, wählen sie zwar, aber sie haben in einem der wichtigsten Politikfelder keine Wahl mehr. *In extremis* ist dies bei den Euro-Schuldnerstaaten in Südeuropa der Fall, von denen Sonia Alonso (Alonso 2015) in Zeiten der Finanz- und Eurokrise als Wahlen ohne Wahl *(elections without choice)* spricht. Wechselt man von der demokratischen Nachfrage- auf die programmatische Angebotsseite, legt die Angleichung der wirtschafts- und sozialpolitischen Programme nahe, dass dies eine Reaktion der großen (Regierungs-)Parteien auf die real geschwundenen Politikoptionen in einer globalisierten Ökonomie im Allgemeinen und einer neoliberalen Wettbewerbspolitik innerhalb der Europäischen Union im Besonderen ist. Aus demokratietheoretischer Perspektive sind dies keine guten Nachrichten.

Rückgang der Wahlbeteiligung, soziale Schieflage innerhalb der Wählerschaft, die verminderte Fähigkeit der bildungsfernen Wähler, ihren Präferenzen gemäß auszuwählen, und die verringerte Bandbreite wirtschafts- und sozialpolitischer Politikangebote der Parteien zeigen tatsächlich eine Verschlechterung konventioneller Partizipation und Repräsentation an. Die Verschiebungen sind eher schleichend als dramatisch. Sie rechtfertigen nicht schon die postdemokratische These der Aushöhlung des zentralen Legitimationsmusters der repräsentativen Demokratie. Aber sie nötigen doch die Frage auf, ob die beschriebenen Legitimationsverluste durch nichtelektorale Partizipationsmöglichkeiten kompensiert werden können (Della Porta 2013). Gegenüber dem Optimismus mancher Bewegungsforscher

*Trotz allem: Wahlen sind die egalitärste Form demokratischer Partizipation*

und Deliberationstheoretiker ist jedoch Skepsis angebracht. Wahlen übersetzen das politische Gleichheitsgebot in der Demokratie nicht perfekt und bisweilen auch nicht hinreichend. Dennoch sind demokratische Wahlen die egalitärste Partizipationsform, weil sie die wenigsten individuellen Ressourcen voraussetzen. Insofern stimmen wir mit Adam Przeworski überein, wenn dieser argumentiert: „[…] am Ende sind Wahlen der egalitärste politische Mechanismus, den wir haben und haben können. Zu oft privilegiert die Forderung nach mehr und anderer Partizipation jene, die über mehr Ressourcen für politische Beteiligung verfügen" (Przeworski 2010: 169; Übers. W. M.). Darüber hinaus sind es nicht die etablierten Demokratien des alten Westens und schon gar nicht jene Osteuropas, die sich in den letzten Jahrzehnten durch besondere partizipatorische Innovationen auszeichneten.

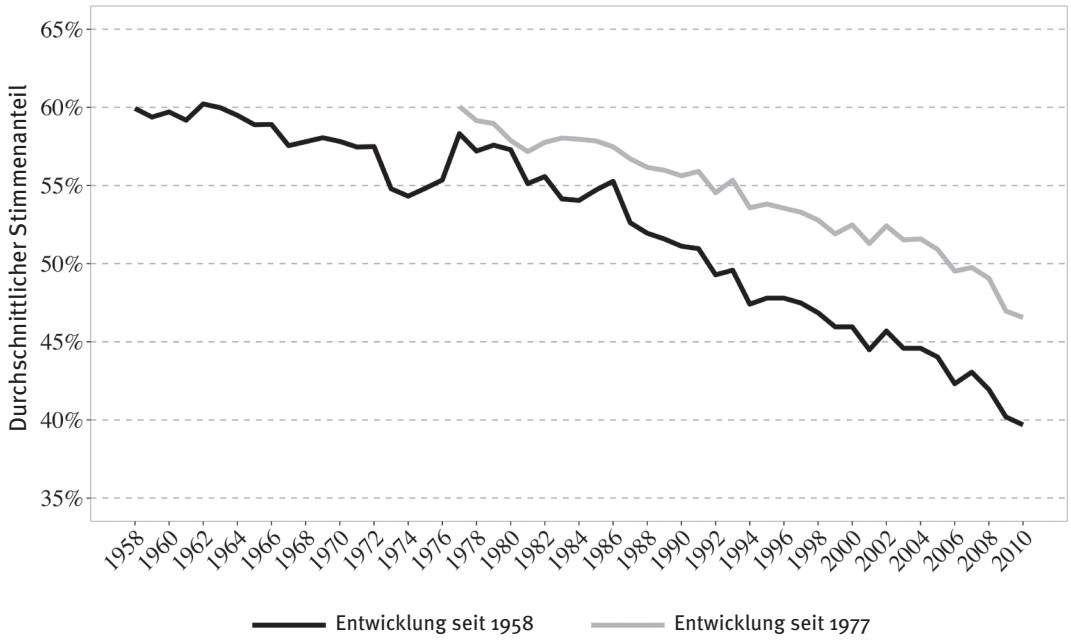
### 1.3.2 Repräsentation

Die Qualität repräsentativer Demokratien hängt wesentlich vom Verhalten und der Entwicklung des Parteiensystems ab. Nicht zuletzt die großen Parteien, ihre programmatische Angebote und die konkrete Regierungspolitik sind hier von besonderer Bedeutung. Deren Repräsentationskraft scheint aber im Sinken begriffen zu sein. Es zählt jedenfalls zu den geläufigen Annahmen der Parteienforschung, dass die Glanzzeit der großen (Volks-)Parteien vorbei ist (Meyer 2007). Definiert man als Volksparteien jene Parteien, die im Zeitraum von 1950 bis 1970 ein durchschnittliches Wahlergebnis von mindestens 25 Prozent der abgegebenen Stimmen erreichten, dann lässt sich ein kontinuierlicher Niedergang der großen Parteien beobachten (siehe Abbildung 2). Die Robustheit der abschüssigen Trendlinie suggeriert die Irreversibilität des Abstiegs: Von 1960 bis 2010 haben die großen (Volks-)Parteien Westeuropas im Durchschnitt 20 Prozent ihrer Wähler verloren.

Differenziert man unter den „großen Parteien", lassen sich drei Typen von Großparteien erkennen: Massenparteien, Programmparteien und *catch-all parties*. Der Typus der Massenpartei, der eine große Mitgliedschaft mit hohen Wähleranteilen verbindet, ist ein Phänomen des 20. Jahrhunderts, der industriellen Moderne. Zunächst waren die sozialdemokratischen Parteien der Prototyp solcher Massen(integrations)parteien. Nach 1945 kamen die christdemokratischen Parteien hinzu. Als anachronistisches Relikt ist dieser Typus nur noch in einer etatistisch geschützten korporatistischen Version in Österreich zu besichtigen. Allerdings haben sich die meisten Massen(integrations)Parteien eben nicht in *catch-all parties* gewandelt, wie dies noch Kirchheimer (1965) vorausgesagt hatte. Am ehesten gilt dies gegenwärtig noch für Dänemark. Die meisten großen Parteien präsentieren sich heute dem Wähler in der Form von Programmparteien (Giebler et al. 2015). Programmparteien weisen zwar nicht mehr die gleiche mitgliedschaftliche Verankerung in der Gesellschaft auf wie Massenparteien, sind aber programmatisch nicht so diffus und konturlos aufgestellt wie Allerweltsparteien. Allerdings vermögen sie nicht mehr so gut, Wähler zu mobilisieren, wie

**Abbildung 2:**

**Entwicklung des Stimmenanteils der westeuropäischen Volksparteien**




Anmerkung: Jährliche Durchschnitte. Im Gegensatz zu der Zeitlinie ab 1977 berücksichtigt jene ab 1958 nicht die Wahlergebnisse Griechenlands, Portugals und Spaniens.

Quelle: WZB, eigene Berechnungen.

dies Massenparteien noch vermocht hatten. In der Präzision der Interessenrepräsentation ihrer Wähler schneiden sie zwar besser ab als Allerweltsparteien, aber weniger gut als Massenparteien. Hinsichtlich Mobilisierung, Repräsentation und Regierungsstabilität stellen Programmparteien damit den demokratischen Durchschnittstyp unter den Großparteien dar.

Wir haben es also mit zwei Prozessen zu tun: Zum einen nimmt der Wählerzuspruch für die großen Parteien kontinuierlich ab, zum anderen wandeln sich die Massenintegrationsparteien zu Programmparteien, die zwar noch ein erkennbar unterschiedliches Programmprofil, aber immer weniger den Charakter von Mitgliedsparteien aufweisen. Die allgemeine Wahlbeteiligung ist während der letzten fünfzig Jahre zurückgegangen, insbesondere die großen Parteien haben an Wählern und Mitgliedern verloren, das Vertrauen der Bürger gegenüber den Parteien bewegt sich seit mehr als zwei Jahrzehnten auf einem bedenklich niedrigen Niveau.

Dennoch sind Parteien auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts die *gatekeepers* zur parlamentarischen Arena und zu den Regierungen geblieben. Daran hat sich wenig geändert. Neu ist dagegen die wachsende Spannung

zwischen abnehmender Akzeptanz und Legitimität der Parteien in den Augen der Bürger und konstant gebliebener Machtfülle. Die Tatsache, dass allgemeine und freie Wahlen in der Demokratie den zentralen Legitimationsmodus verkörpern, schützt die institutionelle Machtfülle der Parteien gegenüber substanziellen Machtverlusten. Ob dies im Zeitalter neuer sozialer Bewegungen, vermehrter Forderungen nach Deliberation und direkter Demokratie oder auch des Internets als wichtigem Kommunikations- und potenziellem Debattenforum so bleibt und bleiben muss, soll in den folgenden Kapiteln dieser Abhandlung näher diskutiert werden.

*Kritische Bürger haben die Verteilungsfrage vergessen*

Mittel- und Oberschichten beteiligen sich weiter an Wahlen, engagieren sich in Bürgerforen und gehen mitunter auch auf die Straße, wenn es um große Infrastrukturprojekte und eine saubere Umwelt geht. Die *Critical Citizens* (Norris 1999, 2011) aus den Mittelschichten sind zwar kritisch, aber an sozioökonomischer und damit politischer Gleichheit wenig interessiert. Es geht vielmehr gegen Bahnhöfe, Stromtrassen, Olympia, Kernkraft, Steuererhöhungen, gegen die „politische Klasse“ oder ganz allgemein gegen „den Staat“. Führen die anhaltende Partizipation, die gewachsene *voice*, die Androhung des Entzugs der *loyalty* auf der Seite der Mittel- und Oberschichten und der fast geräuschlose *exit*[8] aus der politischen Beteiligung der unteren Schichten auch zu einer Verzerrung der Repräsentation in der Gesetzgebung und Politikgestaltung? Werden die Interessen der Mittel- und Oberschichten im Parlament besser vertreten als jene des unteren Drittels der Gesellschaft? Es geht hier nicht um die „deskriptive“ (proportionale Vertretung der Schichten, Gruppen und Geschlechter im Parlament), sondern um die „substanzielle“ Repräsentation der Interessen, Werte, Einstellungen, also der Präferenzen der Bürger. Es mehren sich die Analysen, dass die Unterschichten tatsächlich schlechter repräsentiert werden als die Mittel- und Oberschichten (Lefkofridi et al. 2012; Lehmann et al. 2015). Dafür ist auch, aber nicht nur die zurückgehende politische Einmischung der unteren Schichten die Ursache. Darüber hinaus kann begründet vermutet werden, dass die Interessen der mittleren und oberen Schichten schlicht besser als mit den Zwängen vereinbar erscheinen, die deregulierte Märkte, Investoren und Kosmopolitanismus der demokratischen Politik in Zeiten der Globalisierung nahelegen.

Die Analysen zur Partizipation und Repräsentation haben in keinem ihrer Aspekte dramatische Verschlechterungen der demokratischen Qualität in den letzten drei Jahrzehnten offenbart, die die Thesen der Postdemokratie, Fassadendemokratie oder einer akuten Krise der Demokratie rechtfertigen würden. Allerdings sind fast überall Erosionen zu konstatieren. Erosionen, die entweder gerade in den letzten Jahren besonders sichtbar wurden, wie die schleichende politische Exklusion der unte-

8 Mit den Begriffen *exit* (Ausstieg), *voice* (Protest) und *loyalty* (Loyalität) beziehe ich mich auf die berühmte Begrifflichkeit von Albert O. Hirschman (1970) in seinem gleichnamigen Buch: „Exit, Voice, and Loyalty: Response to Decline in Firms, Organizations, and States“, Cambridge, Mass. 1970.

ren Schichten, die zum Teil aber schon immer die real existierenden Demokratien von ihrem Ideal unterschieden haben. Partizipation und Repräsentation sind wichtige demokratische Dimensionen, die den Input und einen Teil der internen Entscheidungsverfahren betreffen.

Wenngleich mit den Mechanismen der Partizipation und Repräsentation eng verbunden, aber doch über sie hinausgehend, stellt sich das Problem des demokratischen Regierens. „Wer regiert?“ und „Wie wird regiert?“ Es geht um die demokratietheoretisch bedeutsame Frage, ob die gewählten Regierungen in Zeiten der Globalisierung tatsächlich regieren oder ob die (perzipierten) wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen Restriktionen so eng geworden sind, dass wesentliche Entscheidungen jenseits demokratisch legitimierter Akteure getroffen oder maßgeblich beeinflusst werden.

### 1.3.3 Regieren

Eine der Krisenbehauptungen in der Postdemokratie-Debatte von Crouch bis Streeck lautet, dass die zentralen ökonomischen Entscheidungen in Zeiten der Globalisierung und Europäisierung zunehmend weniger von den Regierungen als vielmehr von Banken, Pensions- und Hedgefonds, großen Investoren oder supranationalen Finanzinstitutionen auf deregulierten Finanzmärkten getroffen werden.

Eine jüngere Untersuchung des Zusammenhangs von Globalisierung und Qualität der Demokratie (Heyne 2015) hat die Globalisierung in die drei Dimensionen politische, soziale und ökonomische Globalisierung unterteilt und enthüllt damit sehr unterschiedliche Auswirkungen auf die Demokratie. So stellte Heyne positive Demokratiewirkungen aus der politischen und sozialen, aber negative Auswirkungen aus der ökonomischen Globalisierung fest. Die positiven Auswirkungen werden in der Analyse vor allem der verstärkten Durchsetzung von Rechten für Minderheiten und der fortschreitenden Gleichstellung der beiden Geschlechter zugeschrieben. Internationale Normen, Institutionen, *watchdogs* der globalen Zivilgesellschaft (*Monitory Democracy*; Keane 2011) und die sich verdichtende transnationale Kommunikation in Menschenrechtsfragen scheinen auf die bürgerrechtlichen Nachzüglergesellschaften einen erheblichen Druck auszuüben, dem sich demokratische Systeme nur unter dem Risiko eines globalen „blaming“ und „shaming“ entziehen können. Negative Auswirkungen werden vor allem der ökonomischen Globalisierung zugeschrieben. Zum einen werden die Machtverluste der Politik gegenüber den deregulierten Märkten sichtbar, zum anderen schlagen die verschlechterten Kontrollmöglichkeiten der Legislative gegenüber der Exekutive negativ zu Buche.

*Die demokratische Einbettung des Kapitalismus zerbricht*

Deregulierung und Globalisierung haben die soziale und politische „Einbettung“ des Kapitalismus (Polanyi 2001 [1944]) aufgebrochen, die nach 1945 schrittweise in den wohlfahrtsstaatlichen Demokratien Westeuropas etabliert wurde. Die Neoliberalisierung der fortgeschrittenen kapitalistischen Ökonomien hat wieder deutlich sichtbar werden lassen, dass Kapitalismus und Demokratien unterschiedlichen Logiken folgen, die zu erheblichen Spannungen zwischen beiden Ordnungssystemen führen

können: Ungleich verteilten Eigentumsrechten steht das Gebot gleicher politischer Rechte in der Demokratie entgegen; im Kapitalismus folgen die Transaktionen dem individuellen Ziel der Gewinnmaximierung, während die Demokratie idealiter dem Gemeinwohl verpflichtet ist. Politische Macht wird in Demokratien durch allgemeine Wahlen legitimiert, im Kapitalismus ist Macht und Einfluss an die Verfügung über Eigentum gebunden; in der Demokratie folgen Entscheidungen Diskursen, Abstimmungen und Mehrheiten, im Kapitalismus bestimmen Minderheiten.

Die Strukturveränderungen, die sich mit dem beschleunigten Aufstieg eines zunehmend globalisierten und deregulierten Finanzkapitalismus seit den 1970er Jahren ergaben, haben die soziale und politische Einbettung des Kapitalismus aufgebrochen. Die Spannungen zwischen Kapitalismus und Demokratie nahmen zu. Trotz beachtlicher Unterschiede zwischen dem skandinavischen und dem kontinentaleuropäischen Kapitalismus einerseits und dem angelsächsischen Kapitalismus andererseits haben die demokratisch getroffenen Deregulierungsentscheidungen[9] der 1980er und 1990er Jahre die Demokratie in allen drei Welten des Kapitalismus unter Druck gesetzt. Wirksame demokratische „Gegengifte“ gegen die wachsende Ungleichheit und das ökonomische Erpressungspotenzial von Großbanken und Großinvestoren gegenüber Parlament, Regierung und Steuerzahlern wurden bisher entweder nicht gefunden oder nicht etabliert.

An dieser Stelle soll die Aufzählung der exemplarischen, aber keineswegs vollständigen Herausforderungen der Demokratie noch weiter fortgesetzt werden (vgl. Merkel 2015c). Den meisten der Herausforderungen wurde von den entwickelten Demokratien nur mäßig erfolgreich begegnet: Dies gilt für die Einschränkung der eigenbestimmten Verfügung über persönliche Daten, die Verletzung der Privatsphäre, bisweilen Folter bis hin zur Akzeptanz der Zwänge deregulierter Märkte und den Einsatz von Steuergeldern zur Rettung von Banken und deren meist vermögenden Aktionären. Die Folge waren mit der Ausnahme der Finanz- und Eurokrise keine dramatischen Krisen der Demokratien, sondern Abnützungen, kontinuierliche Erosionen, die die demokratischen Institutionen und Organisationen von innen her auszuhöhlen begannen. Dabei ist häufig ein allgemeines Muster zu erkennen: Formale Rechte, Normen und Verfahren bleiben in der Regel intakt, aber die Chancen der Teilnahme und die tatsächliche Partizipation und Repräsentation haben sich ebenso verändert wie die politische Gestaltung krisenhafter deregulierter Finanzmärkte. Dies sind nicht *trendless fluctuations*, wie Pippa Norris (2011) noch argumentierte, sondern die Verschlechterungen fügen sich in der Summe zu einem Trend.

## 1.4 Fazit

Welche Möglichkeiten bieten sich der Demokratie, wieder Terrain zu gewinnen, neuen Heraus-

9 Damit soll nicht bestritten werden, dass die angelsächsisch-kapitalistischen Länder, allen voran die USA, diese Entscheidungen mit besonderer Entschlossenheit vorangetrieben haben.

forderungen mit neuen Verfahren und Organisationen zu begegnen, um die „Demokratie zu demokratisieren“ (Offe 2004)? Welche Chancen bieten Reformen der traditionellen oder reformierten Institutionen der repräsentativen Demokratie, um die Demokratie zu vitalisieren? Oder müssen wir trotz aller demokratischer Innovationen (Geißel/Newton 2012) und Reformpotenziale der demokratischen Repräsentation mit einem langsamen Abstieg der Demokratie zu formaldemokratischen, substanziell aber oligarchischen Strukturen rechnen?

Die Demokratie besitzt nicht zuletzt durch die Freiheit der Bürger und der Institution allgemeiner wie freier Wahlen leistungsstarke Rückkopplungsmechanismen zwischen Staat und Gesellschaft, Regierenden und Regierten, Demos und Politik. Sie hat damit einen freien kommunikativen Raum geschaffen, in dem sich kreative Diskurse, kritische Repliken und experimentelle Möglichkeiten für Reformen entfalten können. Dies gilt für Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur, aber auch für die Politik. Ich will in dieser Abhandlung prüfen, welche demokratischen Reformen und Innovationen sich in den letzten Jahren innerhalb und gegen die repräsentative Demokratie entfaltet haben. Welche Versprechen sie verheißen, welche Demokratisierungspotenziale sie bergen und welche Erfahrungen die Praxis uns erzählt. Es gilt also zunächst, die demokratischen Innovationen vorzustellen, aber auch das stets schwierige Verhältnis von Theorie und Praxis zu reflektieren und damit Versprechen und Realität einander gegenüberzustellen.

*Vier Reformvorschläge werden geprüft*

Dies soll am Beispiel von vier modellhaften Reformvorschlägen geschehen: den Volksabstimmungen, der deliberativen Demokratie, der digitalen Demokratie sowie der Demokratisierung supranationaler Räume wie etwa der Europäischen Union. Ich will herausarbeiten, welche Demokratisierungsversprechen die Theorie verheißt und inwieweit diese sich in der politischen Realität komplexer Gesellschaften realisieren lassen. Auch soll geprüft werden, inwieweit sie komplementär in repräsentative demokratische Ordnungen eingefügt werden können und ob sie als Gegengifte oder Krankheitsbeschleuniger im Hinblick auf die Malaisen unserer demokratischen Ordnungen wirken.

# 2. Volksabstimmungen: Mehr direkte Demokratie wagen?

Die direkte Demokratie ist keine demokratische Innovation.[10] Sie ist älter als die repräsentative Demokratie, auch wenn etwa im antiken Athen repräsentative und direktdemokratische Strukturen von Anfang an koexistierten. Aber wann immer die Organisationen und Institutionen der repräsentativen Demokratie an Akzeptanz verlieren, wird der Ruf nach „mehr direkter" Demokratie lautet. Enttäuschte Bürger wollen direkt entscheiden und versprechen sich dadurch einen demokratischen Mehrwert. Dabei sollen stets die Grundstrukturen der repräsentativen Demokratie beibehalten, wichtige Fragen aber direkt dem Volk zur Abstimmung übertragen werden. Das Ideal wäre in vielerlei Hinsicht die Schweiz, in der auf allen drei Territorialebenen, in der Kommune, im Kanton und im Bund, ein dichtes Netz von Volksabstimmungen geknüpft wurde (u. a. Kriesi 2005; Vatter 2007; Wagschal 2007, 2013). Was würde gewonnen mit mehr Volksabstimmungen (Referenden)? Welche der gegenwärtigen Malaisen auf den drei Ebenen der Partizipation, der Interessenrepräsentation und des Regierens könnten kuriert werden?

## 2.1 Erwartungen

In der politischen Theorie gibt es eine lange Tradition, die die direkte Demokratie als die eigentliche Demokratie auszuweisen sucht. Die Bürger sollen selbst entscheiden, der Volkswille sich direkt und unverfälscht in politischen Entscheidungen manifestieren. Damit würde er nicht wie in der repräsentativen Demokratie durch oligarchische Parteien, entrückte Berufspolitiker oder intermediäre Parlamente gebrochen werden. Diese in der Neuzeit auf Jean-Jacques Rousseau zurückgehende Argumentation ist keineswegs sofort von der Hand zu weisen. In dieser Tradition war das Ideal nichts weniger als die Selbstgesetzgebung, der direkte Volkswille, die unmittelbare Umsetzung der Volkssouveränität. Advokaten der Volksabstimmung loben Vorfeld, Verfahren und den Abstimmungsakt selbst als demokratiefördernd. Den Volksabstimmungen, so die Erwartung, gehen häufig intensive politische Debatten voraus. Die Bürger informieren sich, diskutieren, mischen sich ein, erwerben Kenntnisse und Kompetenzen; sie erlernen das Bürgersein. Aus dieser Perspektive werden Referendumskampagnen zu „Schulen der Demokratie" (Tocqueville) erhöht. Die Idee, dass politische Partizipation „bessere Bürger" hervorbringt, wird neben Tocqueville auch von dem liberalen Philosophen John Stuart Mill betont.

Dieses Argument wiegt schwer in Zeiten zurückgehender politischer Beteiligung. Es wird zusätzlich dadurch gestärkt, dass Bürger, die selbst an Entscheidungen direkt beteiligt sind, diese als legitimer erachten und ihnen gegenüber eine größere Folgebereitschaft entwickeln, als wenn die Entscheidungen nur indirekt von den Repräsentanten getroffen werden. In der

10 Das Kapitel basiert in weiten Teilen auf meinem Arbeitspapier: Wolfgang Merkel (2014), Direkte Demokratie: Referenden aus demokratietheoretischer und sozialdemokratischer Sicht, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Berlin.

Schweiz identifizieren sich beispielsweise mehr als 75 Prozent der Bürger mit Sinn und Verfahren der direkten Demokratie – mehr als mit jeder anderen Institution. Von dieser Identifikation strahlen positive Effekte auf das gesamte politische System aus (Longchamp 2002: 302). Damit wächst einer Demokratie mit ausgebauten Volksabstimmungen zusätzliche Legitimität zu.

Volksabstimmungen stärken die Rechenschaftslegung der Regierungen gegenüber den Regierten. Diese wird dann nicht nur *ex post* alle drei, vier oder fünf Jahre über den Wahlakt ausgeübt. Die Regierenden werden gezwungen, auch zwischen den Wahlen in Sachfragen beachtliche Teile des Volkes hinter sich zu bringen. Schon allein die Möglichkeit eines Referendums veranlasst die Regierenden, die Mehrheitspositionen der Bürger zu antizipieren und in parlamentarische Entscheidungen einzubringen (Neidhart 1970).

Die Erwartungen der Befürworter sind hoch. Die Hoffnungen richten sich vor allem auf die Intensivierung demokratischer Partizipation, die Entwicklung von Bürgertugenden, auf Diskurs und Deliberation während der Abstimmungskampagnen sowie auf eine Stärkung der vertikalen Verantwortlichkeit. Die Regierten würden im Akt der Selbstgesetzgebung selbst zu Regierenden. Obwohl häufig von der politischen Linken vertreten und gefordert, gibt es gerade bei libertären Philosophen und neoklassischen Ökonomen eine breite Sympathie für Volksabstimmungen. In diesem Sinne rechnen der Schweizer Nationalökonom Bruno Frey (2003: 20) und seine Kollegen Kirchgässner, Feld und Savioz (1999) – alles prominente Vertreter der neoliberalen Politikökonomik – den Volksabstimmungen eine lange Liste von Tugenden zu:

- Politische Outcomes entsprechen den individuellen Präferenzen umso stärker, je mehr direktdemokratische Verfahren ein Land hat.
- Die öffentlichen Ausgaben werden mehr von der Nachfrageseite (d. h. dem Willen der Bürger, Steuern zu zahlen) als von der Angebotsseite (dem Eigeninteresse von Politikern und Bürokraten) bestimmt.
- Die Steuermoral ist umso höher, je mehr die Bürger über Steuern und Ausgaben selbst entscheiden dürfen.
- Das Pro-Kopf-Einkommen der Bürger von Kantonen mit ausgedehnten Referendumsrechten ist höher als in jenen Kantonen mit geringeren direktdemokratischen Rechten.
- Das subjektive Wohlbefinden von Bürgern der Kantone mit vielen direktdemokratischen Verfahren ist systematisch höher als in Kantonen mit weniger direktdemokratischen Rechten. Bruno Frey (2003: 20) geht so weit zu behaupten: „Direct democracy raises happiness."
- Und schließlich: Direktdemokratische Institutionen stärken das Sozialkapital einer Gesellschaft.

*Volksabstimmungen als Hoffnung der neoklassischen Wirtschaftstheorie*

Während die neoliberale Politikökonomik die angeblich ausufernden Staatsaufgaben und -ausgaben mit Hilfe von Volksabstimmungen einzudämmen hofft, setzen linke Befürworter die Hoffnung auf breite und direkte politische Beteiligung durch das Volk selbst. Was wissen

wir empirisch über die Wirkungen von Volksabstimmungen? Wer nimmt an ihnen teil?

## 2.2 Beteiligungspraxis

Volksabstimmungen wird eine besondere demokratische Legitimation zugesprochen, weil das Volk direkt abstimmt und seine Präferenzen unvermittelt durch Repräsentationsketten zum allgemeinen Gesetz erheben kann. Folgt man dieser theoretisch stimmigen Legitimationsbehauptung, wird vieles davon abhängen, wer das Volk ist, das an Volksabstimmungen teilnimmt. Ist es die Mehrheit der Bürger, also ein hoher Prozentsatz der Wahlberechtigten, der abstimmt, dann ist die Legitimation hoch. Ist die Wahlbeteiligung niedrig, wird die Legitimation dünner sein. Je höher die Wahlbeteiligung, desto höher die demokratische Beglaubigung und umgekehrt, so lautet die erste Legitimationsregel. Partizipation ist also eine legitimatorische Schlüsselkomponente. Höhe und Intensität der Beteiligung sind deshalb nicht unbedeutend, weil direktdemokratischer Gesetzgebung von ihren Befürwortern häufig eine höhere demokratische Dignität zugeschrieben wird als jenen Gesetzen, die vom Parlament verabschiedet werden. Sie treten damit in der repräsentativen Demokratie geradezu zwangsläufig in eine legitimatorische Konkurrenz mit dem Parlament ein. Parameter dieser Konkurrenz sind: Höhe der Beteiligung des Volkes an Wahlen und Abstimmungen, sozialstrukturelle Ausgeglichenheit der Beteiligung, Dominanz in Referendumskampagnen, Vernünftigkeit der Beschlüsse, Akzeptanz der Beschlussverfahren in der Bevölkerung.

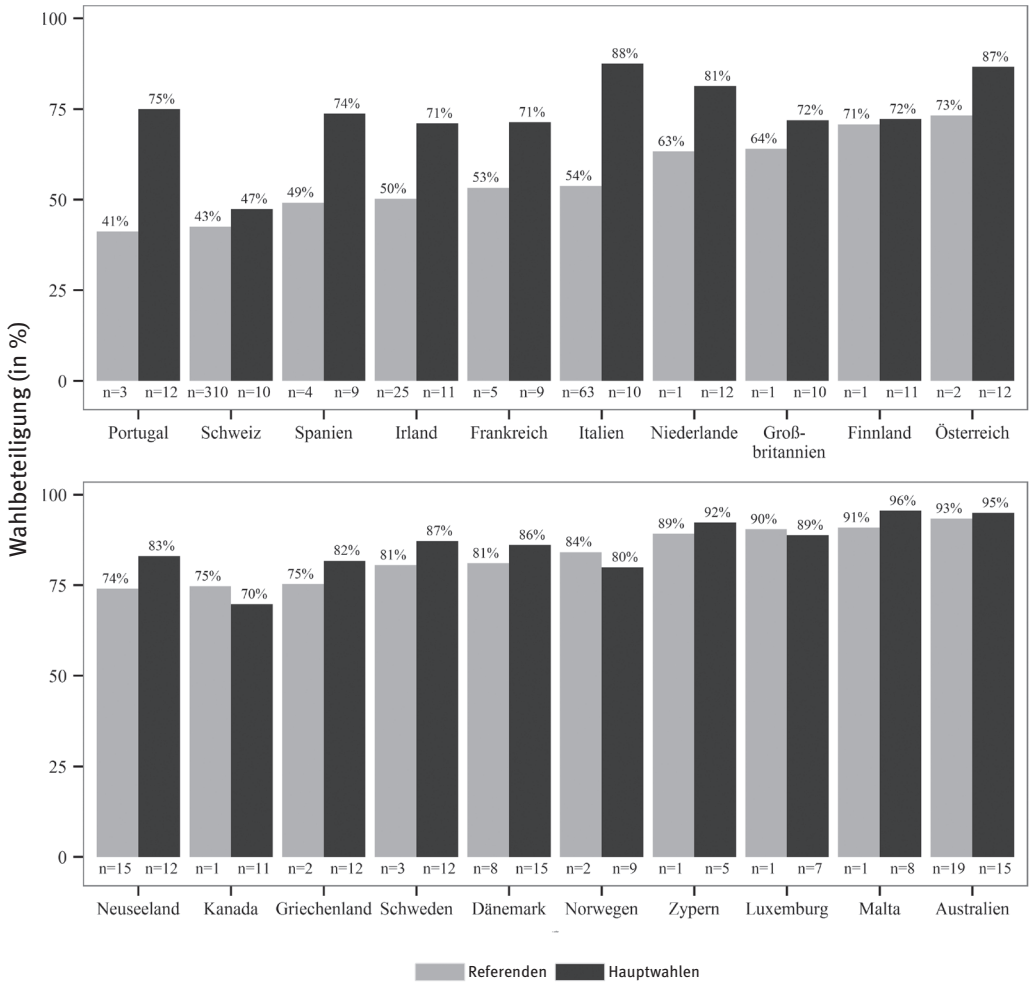
*Beteiligungsquoten sind wichtig*

Vergleicht man etwa die Beteiligung an nationalen Volksabstimmungen mit der Partizipation an nationalen Wahlen, so lässt sich rasch eine Differenz erkennen. In fast allen Ländern Westeuropas liegt die Wahlbeteiligung bei Volksabstimmungen unter dem Wert der nationalen Parlamentswahlen (vgl. Abbildung 3); besonders deutlich zeigt sich das für Westeuropa in Italien, Portugal und Spanien. Nur in drei der untersuchten Länder übersteigt die Wahlbeteiligung bei Referenden das Niveau der Nationalwahlen minimal (Kanada, Norwegen, Luxemburg). Der Blick auf die Fallzahlen verrät jedoch, dass Referenden in diesen abweichenden Ländern ein exzeptionelles Ereignis sind. Dementsprechend hoch ist die öffentliche Aufmerksamkeit und Beteiligung. Die Referenden in den beiden europäischen Ländern Luxemburg (ein Referendum)[11] und Norwegen (zwei Referenden) befassten sich alle mit Themen zur EU-Integration und nicht mit ‚Volksgesetzgebung' in politischen Sachfragen *(policies)*. Im Allgemeinen sind Abstimmungen über den Beitritt eines Landes zur Europäischen Union oder Verfassungsverträge der EU Ausnahmesituationen, die, anders als etwa die Wahlen zum Europäischen Parlament, einen großen Teil der Bürger an die Wahlurnen ziehen. Dies

11 Bei der Einführung der Direktwahlen zum Europäischen Parlament im Jahre 1979 nahmen noch 63 Prozent der wahlberechtigten Bürger teil. Die Wahlbeteiligung fiel dann Schritt für Schritt auf den Tiefstwert von 43 Prozent, obwohl dem Europaparlament über mehr als drei Jahrzehnte sukzessive mehr legislative und kontrollierende Kompetenzen zugebilligt wurden. Dies spricht für ein geringes Interesse der Bürger am Europäischen Parlament.

**Abbildung 3:**

**Durchschnittliche Wahlbeteiligung bei Parlamentswahlen und Volksabstimmungen, 1970-2007**




Quelle: Eigene Darstellung nach WZB und Research Centre on Direct Democracy.

spricht dann mehr für die demokratische Legitimität der EU-Referenden als für Entscheidungen des Europäischen Parlaments, das von nur 43 Prozent der Wahlberechtigten (2009 und 2014) gewählt wurde. Die im nationalen (regionalen, kommunalen) Kontext beobachtete Differenz zwischen relativ hoher Beteiligung an nationalen Wahlen und sichtbar geringerer Beteiligung an Volksabstimmungen dreht sich in Fragen der EU um, zugunsten der Referenden. Aus der Perspektive der Beteiligung betrachtet, erscheinen Referenden zu Fragen der EU-Mitgliedschaft und Vertragsgestaltung als ein geeignetes demokratisches Instrument, um

*Je mehr Volksabstimmungen, umso geringer die Beteiligung*

den elitengetriebenen Prozess der EU stärker zu demokratisieren.

Die Beteiligungsraten an Volksabstimmungen deuten aber noch auf einen anderen Zusammenhang hin: Je häufiger Referenden stattfinden, desto größer ist die Differenz zwischen der Teilnahme an nationalen Wahlen und an Volksentscheiden (vgl. Irland). Eine gewisse Ausnahme bildet die Schweiz. Zwar ist auch dort die durchschnittliche Beteiligung an nationalen Referenden (1990-2007: 43 %) niedriger als bei den Parlamentswahlen im selben Zeitraum (48 %), aber die Differenz ist relativ gering, trotz der Häufigkeit von Referenden. Allerdings lässt sich diese geringe Differenz auch mit der außergewöhnlich niedrigen Beteiligung an nationalen Parlamentswahlen erklären. Diese wiederum kann teilweise damit erklärt werden, dass die Regierungsbeteiligung der vier großen Parteien nach der sogenannten Zauberformel 2 : 2 : 2 : 1 schon vor den Wahlen feststeht. Allgemeine Parlamentswahlen haben in der Schweiz einen Teil ihrer demokratischen „Auswahlfunktion" verloren: Die Wähler entscheiden nicht über die Regierungszusammensetzung (Linder 1999: 66).[12]

Das gleiche Bild ergibt sich für Osteuropa: Die Beteiligungsraten bei Referenden liegen systematisch unter denjenigen bei Parlamentswahlen. Nur sind in den neuen osteuropäischen Demokratien die Differenzen noch ausgeprägter, und dies auf einem generell niedrigeren Partizipationsniveau. Allein in Estland und Kroatien liegt die Beteiligung an Referenden höher als bei den nationalen Parlamentswahlen. In der Slowakei betrug die Beteiligungsdifferenz 40 Prozent, in Rumänien und Slowenien 30 Prozent. Dies ist ein erheblicher Unterschied. Warum bei solchen Beteiligungsunterschieden Referenden in der Gesetzgebung eine höhere Legitimität zugeschrieben werden sollte als parlamentarischen Verfahren, lässt sich legitimationstheoretisch kaum rechtfertigen. Allerdings muss man in Rechnung stellen, dass Gegner von Referendumsvorlagen auch aus taktischen Gründen der Abstimmung fernbleiben (falls nicht zwei alternative Vorschläge abgestimmt werden), damit der Referendumsvorschlag nicht das erforderliche Quorum erhält. Wenn aber die Beteiligung an Referendumsabstimmungen deutlich unter 50 Prozent liegt, ist der Verdacht nicht von der Hand zu weisen, dass nicht das Volk, sondern nur eine Schrumpfversion des Volkes abstimmt.

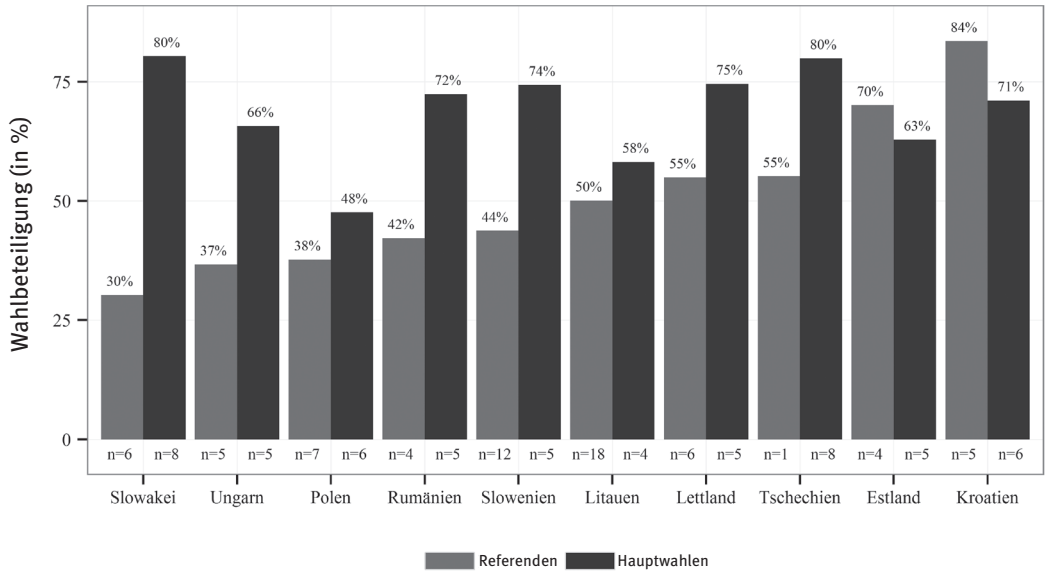
### 2.2.1 Soziale Schieflage der Beteiligung

Die legitimationstheoretische Problematik niedriger Beteiligungsraten verschärft sich noch einmal, wenn das abstimmende Teilvolk eine im Vergleich zum stimmberechtigten Demos deutlich verzerrte, nicht repräsentative Sozial- und Präferenzstruktur aufweist. Aber genau das ist bei Volksabstimmungen der Fall. Zwar fehlen für die meisten Länder systematische Daten, aber für die Schweiz ist dieser Sachverhalt gut untersucht, bei Länder- und

12 Die sogenannte Zauberformel, nach der die großen Parteien FDP, SP, CVP und SVP im Verhältnis 2 : 2 : 2 : 1 die Regierung besetzten (1959-2003), wurde zwar in den folgenden Jahren mehrfach minimal verändert; nicht geändert wurde aber die Formel, dass alle Parteien in der siebenköpfigen Regierung vertreten sind (Vatter 2014: 522, 528).

**Abbildung 4:**

**Durchschnittliche Wahlbeteiligung bei nationalen Wahlen und Volksabstimmungen in ausgewählten Ländern Mittel- und Osteuropas, 1990-2007**




Quelle: Eigene Darstellung nach WZB und Research Centre on Direct Democracy.

Kommunalreferenden in Deutschland ebenso. Die höheren und mittleren Schichten sowie die Männer sind über-, die unteren Schichten und die Frauen unterrepräsentiert. Je geringer die Wahlbeteiligung, so die Faustregel, desto höher die soziale Selektivität zuungunsten der unteren Schichten. Damit ist in den partizipationsschwächeren Referenden generell eine soziale Asymmetrie eingebaut (Kriesi 2007a; Schäfer 2010: 140). Diese soziale Asymmetrie ist sichtbar größer als bei allgemeinen Wahlen (gerade auch auf regionaler und lokaler Ebene), wenngleich der schleichende politische Exodus der unteren Schichten bei allgemeinen Wahlen ebenfalls zu beobachten ist.

Die stärkste Variable für die Teilnahme an politischen Prozessen und Entscheidungen ist das politische Interesse. Dieses hängt in hohem Maße vom individuellen Bildungsniveau ab. Je komplexer die Fragen zum Thema des Referendums, desto höher ist der „verborgene Zensus“ der Wahlbeteiligung (Passy 1993, zit. nach Kriesi 2007a: 139). Abstimmungstexte sind oftmals komplex. Auch wenn die Entscheidungsformel auf ein einfaches Ja oder Nein hinausläuft, sind die Folgen für den Laien häufig kaum zu übersehen. Wenn es zudem wie in Kalifornien die Regel ist, gleich über mehrere, teilweise bis zu einem Dutzend Vorschläge abzustimmen, führt dies häufig zu hohen

Entscheidungsanforderungen (Merkel 2015b). Wenn also dem vernünftigen Vorschlag von Referendumsbefürwortern gefolgt wird, Volksentscheide zeitgleich mit allgemeinen Wahlen abzuhalten, um die Beteiligungsquote zu erhöhen, dürfte das in der Regel dazu führen, dass mehrere Entscheide gleichzeitig vorgelegt würden. Dies wiederum führte zu höheren Informationszumutungen und kognitiven Anforderungen, die wiederum das Risiko erhöhen, dass bildungsferne Schichten verstärkt wegbleiben oder aber dass mit mangelnder Kenntnis abgestimmt wird. Die „mangelnde Sachkenntnis" bezieht sich nicht nur auf die Sache selbst, sondern auch auf die Beurteilung, ob die Konsequenzen der Entscheidung mit den eigenen Präferenzen übereinstimmen.[13] Wenn also die unteren Schichten der Abstimmung fernbleiben, mag das nicht nur an einem allgemeinen Desinteresse an der Politik liegen, sondern könnte auch eine Kapitulation vor zu hohen Entscheidungsproblemen sein. Der Schweizer Politikwissenschaftler Hanspeter Kriesi nennt das die „Selbst-Exklusion" der Inkompetenten. Für das Prinzip der politischen Gleichheit, das sich in guten Demokratien keineswegs nur in den legal gleichen Beteiligungsmöglichkeiten widerspiegeln darf, sondern sich auch *de facto* realisieren muss, sind dies jedoch schlechte Nachrichten. Das Abstimmungsvolk spiegelt noch deutlich weniger die soziale Wirklichkeit wider, als dies bei allgemeinen Wahlen der Fall ist. Das durchschnittliche Referendumsvolk weist eine soziale Schieflage auf. Es sind wie oben dargestellt die Gebildeten, die Informierten, die höheren Schichten und Besserverdienenden der Gesellschaft, die sich überproportional beteiligen. Die unteren Schichten, die auch an allgemeinen Wahlen nur unterproportional teilnehmen, bleiben den Volksabstimmungen fast völlig fern. Die gegenwärtige Krankheit der repräsentativen Demokratie, der fortschreitende Ausstieg der unteren Schichten aus der politischen Partizipation, ist bei Volksabstimmungen besonders fortgeschritten. Das vermeintliche Heilmittel gegen Politikverdrossenheit könnte damit für die unteren Schichten zu einer krankheitsbeschleunigenden Überdosis des direktdemokratischen Gegengifts werden.

### 2.2.2 Kampagnen

Den Referendumskampagnen wird häufig die Funktion einer Aktivierung politischer Diskurse und die Hebung des politischen Informationsniveaus zugeschrieben. Insbesondere hoffen Referendumsbefürworter auf eine Gegenöffentlichkeit von unten. Wer führt eigentlich die Referendumskampagnen? Wer dominiert sie? Mit welchen Mitteln? Welche Auswirkungen haben die Kampagnen auf die Referendumsergebnisse?

Kampagnen haben eine erhebliche Bedeutung für die Beeinflussung der öffentlichen Meinung. Sie beeinflussen Mobilisierung und Partizipation und besitzen eine besondere

13 Die empirische Wahlforschung zeigt, dass schon bei den kognitiv anspruchsloseren allgemeinen Wahlentscheidungen, die unteren (Bildungs-)Schichten weniger genau jene Parteien auswählen, die am besten ihre Präferenzen programmatisch vertreten (Weßels 2015).

Relevanz für das Abstimmungsergebnis (u. a. de Vreese 2007: 1). Die sicherlich naive Idealvorstellung wäre auch hier wieder, dass „das Volk“, „die Basis“ den müden Institutionen und Verfahren der repräsentativen Demokratie Beine macht. Die Realität in komplexen Gesellschaften sieht jedoch meist anders aus. Die Akteure in Referendumskampagnen sind in aller Regel politische Eliten (Regierung, Opposition), Parteien, Interessengruppen, zivilgesellschaftliche NGOs, Medien und Bürger. Referendumskampagnen bedürfen wie Wahlkämpfe ganz allgemein der Organisation. Organisiert wird besonders gut von Organisationen; insbesondere von Organisationen, die über finanzielle Ressourcen verfügen, Erfahrung in politischen Kampagnen besitzen und einen privilegierten Zugang zu den großen Meinungsmedien haben. Dies sind vor allem drei Gruppen von Organisationen: politische Parteien, Interessenverbände und auf Kampagnen spezialisierte PR-Firmen. Bürgerinitiativen oder aber auch Ad-hoc-Gruppen verfügen in aller Regel nicht über vergleichbare finanzielle und organisatorische Ressourcen.

In Europa dominieren häufig politische Parteien die Kampagnen (Kriesi 2007b: 92; Hornig 2011). Regierungsparteien haben meist einen Vorteil, da sie legal oder nicht legal Zugriff auf staatliche Ressourcen haben.[14] Parteien haben Erfahrungen mit Kampagnen, verfügen gewöhnlich über organisatorische Ressourcen und können sich PR-Expertise hinzukaufen. Interessenverbände wie Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, der Bund der Steuerzahler, die Pharma- und Finanzindustrie sind ebenfalls organisations- und finanzstarke Akteure. Meistens gehen sie jedoch explizite und implizite Allianzen mit den Parteien ein (und *vice versa*). Demgegenüber befinden sich Verbraucherverbände, Umweltgruppen und NGOs durchgängig in schwächeren Positionen, wenn die beiden ersten Akteursgruppen sich massiv in die Kampagne zur Volksabstimmung einmischen. Die ressourcenschwächsten Gruppen sind zweifellos Bürgerinitiativen und Ad-hoc-Gruppen. Diese sind nicht von vornherein zum Scheitern verurteilt. Selbst das Engagement einzelner sichtbarer Bürger wie jenes des mittelständischen Unternehmers Thomas Minder kann Erfolg haben. In der sogenannten Abzocker-Initiative (2013) zur Deckelung exorbitanter Managergehälter börsennotierter Unternehmen im Jahr 2013 hat der Wirtschaftsdachverband „Economiesuisse“ 8 Millionen Franken in eine Gegenkampagne investiert (Wikipedia: „Eidgenössische Initiative ‚Gegen die Abzockerei‘“) und dennoch die Abstimmung verloren. Geld allein entscheidet die Volksabstimmungen zumindest außerhalb Kaliforniens selten.

*Parteien bleiben die wichtigsten Akteure – auch bei Volksabstimmungen*

In den USA und vor allem in Kalifornien sind nicht die Parteien, ja nicht einmal die Gouverneure und Einzelstaatsregierungen die Schlüsselakteure in Referendumskampagnen. Es sind finanzkräftige Interessengruppen, die über professionalisierte *campaign firms* ihre

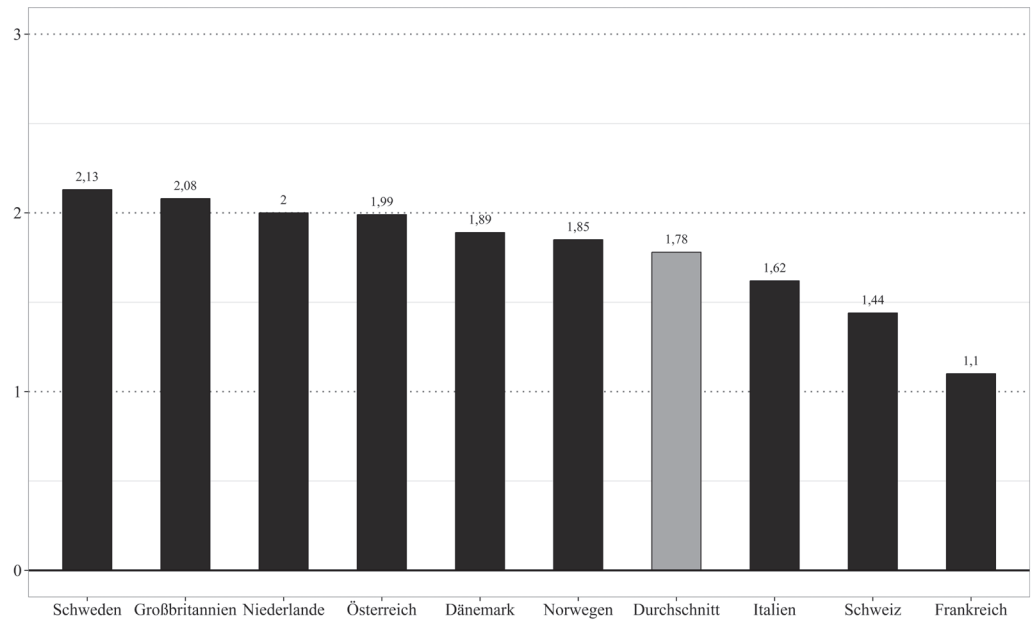
14 In der Schweiz darf der Bundesrat allerdings kein Steuergeld für die Kampagnen verwenden. Zudem können hier wie in Kalifornien finanzstarke Interessenverbände noch mehr finanzielle Ressourcen einsetzen als Parteien, die wiederum stärker auf ihre eingespielten Apparate setzen können.

meist partikularen Interessen in den Referendumsprozess einspeisen. Für diese Praxis hat sich in Forschung und Medien der Begriff des *campaign* bzw. *referendums capture* eingebürgert. Die lockeren Regulierungen der Kampagnenfinanzierungen machen es schwer, genau nachzuverfolgen, aus welchen Quellen die Kampagnen finanziert werden. Die Kampagnenfirmen kaufen buchstäblich die einzelnen Unterschriften. Der Durchschnittssatz betrug in den 1980er Jahren einen Dollar, die der Sammler für jede Unterschrift erhielt, heute beläuft sich der Durchschnittstarif auf fünf Dollar pro Unterschrift. Welche Summen in Referendumskampagnen verausgabt werden, zeigt ein Blick auf den November 1998. Damals standen 12 Abstimmungen zur Entscheidung an. In die Kampagnen sollen 192 Dollar pro Unterschrift geflossen sein (Bowler/Donovan 2001, zit. nach: Kamps 2014: 468). In Kalifornien haben Referenden wenig mit Volksabstimmungen zu tun. Sie sind weitgehend zu einem käuflichen Instrument ökonomischer und meist kulturkonservativer Sonderinteressen verkommen.

Trotz des Sonderfalls Kalifornien sind es die politischen Eliten im Allgemeinen und die Parteien im Besonderen, die die Referendumskampagnen dominieren. „Wenn die politischen Eliten nicht mobilisieren, nehmen die Bürger kaum an Referenden teil; dies geschieht nicht so sehr aus mangelnder Bürgerverantwortung, sondern resultiert aus der Tatsache, dass sie sonst schlicht nicht wissen, was auf dem Spiel steht“ (de Vreese 2007: 17; Übers. W. M.). Ähnlich urteilt auch Kriesi, der die Parteien ebenfalls als dominanter als Bürgerinitiativen oder Interessenverbände ansieht. Die von den Parteien und den an sie angelehnten Interessengruppen in den Kampagnen vertretenen Positionen sind die stärksten Determinanten für die Referendumsresultate (Kriesi 2007b: 83). Doch der Einfluss der Parteien auf die Volksabstimmungen variiert zwischen den unterschiedlichen Ländern. Je stärker die Parteien, je festgefügter das Parteiensystem und je höher die ‚Parteienstaatlichkeit‘ eines Landes, umso höher der Parteieneinfluss. Ähnlich argumentiert Heidrun Abromeit (2003: 110): „Je höher der Grad nicht nur an Parteienstaatlichkeit, sondern auch an ‚partyness of society‘ (Katz 1987), desto notwendiger erscheinen direktdemokratische Korrektive, um die Responsivität des Systems zu erhöhen – und desto leichter fällt es den Parteien, die betreffenden Instrumente für sich zu vereinnahmen und damit zu entwerten.“ Sachreferenden von unten, häufig Volksinitiativen genannt, erfüllen ihre direktdemokratische Funktion umso besser, je weniger dominant die Parteien im politischen System sind. Sind Parteien dominant, drohen solche Volksinitiativen ‚von unten‘ nur ein weiteres parteipolitisches Instrument zu werden. Sie sind dann zumindest teilweise nur der Schein direktdemokratischer Beteiligung aus der Mitte der Gesellschaft. Dort, wo Parteien stark sind, werden sie noch durch Volksabstimmungen gestärkt; dort, wo sie schwach sind, erfahren sie durch Volksentscheide eine weitere Schwächung (Abromeit 2003). Ersteres gilt weitgehend für Westeuropa, Letzteres vor allem für Kalifornien und weitere Referendumsstaaten in den USA.

**Abbildung 5:**

**Parteienstaatlichkeit der Volksabstimmung**




Die vertikale Achse zeigt einen Index an, der den Einfluss der Parteien auf Volksabstimmungen misst.

Quelle: Hornig (2011: 324).

Diese durchaus plausible Annahme hat Eike-Christian Hornig (2011) anhand von neun Ländern empirisch genauer untersucht. Als Gesamtergebnis hält er fest: „Volksabstimmungen sind nur selten ein Korrektiv der repräsentativen Akteure, sprich der Parteien“ (Hornig 2011: 330). Trotz spektakulärer Ausnahmen votieren Europas Bürger „fast immer so, wie es die Kräfteverhältnisse im repräsentativen System vorher vermuten lassen“ (ibid.: 331). Während etwa in der Schweiz Volksinitiativen nur zu 10 Prozent Erfolg haben, finden die Referenden, die von den Regierungsparteien in der Schweiz initiiert werden, zu 60 Prozent Zustimmung (Longchamp 2002: 301). Dabei ist die Schweiz nur ein Fall schwächerer Parteiendominanz im Hinblick auf die Volksabstimmungen. Wie Abbildung 5 zeigt, weisen die Länder Schweden, Großbritannien, Niederlande und Österreich den höchsten Einfluss der Parteien auf Referenden auf.[15] Außer Frankreich schreibt der Referendumsforscher Hornig allen Parteien in den neun untersuchten europäischen Ländern einen hohen oder gar außerordentlich

15 Hornig untersucht den Einfluss der Parteien auf Referenden über folgende drei Subdimensionen: die Abstimmungsauslösung, das Abstimmungsverhalten und die Verbindlichkeit der Referenden (Hornig 2011: 33-68).

hohen Einfluss auf die Volksabstimmungen zu. Drastisch fasst Hornig zusammen, „dass dort, wo direkte Demokratie draufsteht, oftmals Parteienwettbewerb drinnen ist“ (Hornig 2011: 332). Abbildung 5 zeigt den hohen, aber durchaus unterschiedlichen Einfluss der Parteien auf Volksabstimmungen.

Deutschland ist nicht in der untersuchten Ländergruppe, weil es keine nationalen Referenden hat. Würden diese eingeführt, wie in dem Gesetzesentwurf der SPD (2013) vorgesehen, steht zu vermuten, dass Deutschland aufgrund seines starken Parteiensystems zur ersten Ländergruppen mit hohem Parteieneinfluss auf die Volksabstimmungen zählen würde.

Die besonders starke Rolle von politischen Parteien bei Volksabstimmungen kann demokratietheoretisch unterschiedlich gedeutet werden. Argumentiert man basisdemokratisch, also aus der Perspektive freier Initiativen aus dem (partei)politisch unorganisierten Volk, können Referenden nicht die direktdemokratischen Hoffnungen erfüllen. Argumentiert man aber, dass direktdemokratische Verfahren nicht notwendigerweise gegen oder außerhalb repräsentativer Organisationen und Institutionen stattfinden müssen, sondern gerade eine Verklammerung beider demokratischer Traditionen einen demokratischen Mehrwert erbringen kann, muss man die Rolle von Parteien nicht notwendigerweise als negativ ansehen. Volksentscheidungen, die von starken repräsentativen Parteien unterstützt oder bekämpft wurden und damit zu einer Hebung des Informationsniveaus und der Zahl der Abstimmenden beigetragen haben, sind aus dieser Perspektive mit mehr Legitimation versehen als Volksabstimmungen, aus denen Parteien sich heraushalten. Problematisch wird es eher dann, wenn politische Parteien ihre pluralistischen Differenzen aufgeben und sich dauerhafter in einem Kartell gegen direktdemokratische „Einmischungen“ verbünden. Referenden wären dann nur noch direktdemokratischer Schein.

### 2.2.3 Abstimmungsergebnisse

Eines der Argumente für Volksabstimmungen lautet, dass diese als innovative Blockadebrecher verkrusteter Strukturen der repräsentativen Demokratie wirken könnten. Dies ist nicht ausgeschlossen, bildet aber die Ausnahme. Durchaus bedeutende Ausnahmen ereigneten sich in Italien in den 1970er und frühen 1990er Jahren. 1974 scheiterte in Italien ein konservativ-katholisches abrogatives Referendum, das erneut die Ehescheidung illegalisieren wollte. 87,7 Prozent der Wahlberechtigten beteiligten sich an der Abstimmung, 59,3 Prozent stimmten mit „No“. Das Referendum scheiterte (Uleri 2002: 864). Im Jahr 1981 scheiterte ein ähnlicher Referendumsversuch, der die im Parlament beschlossene Liberalisierung der Abtreibung wieder aufheben sollte. Dieses Mal gingen 79,4 Prozent der Berechtigten zu den Abstimmungsurnen, und 88,4 Prozent stimmten gegen eine Rücknahme des Abtreibungsgesetzes (ibid.). Insbesondere das Referendum zur Aufhebung des Scheidungsprozesses muss als eine wichtige Etappe der kulturellen Modernisierung gelten, auch wenn das Parlament den Startschuss dazu gegeben hat. Die Referenden

dienten ein weiteres Mal als Mittel zur Veränderung verkrusteter Strukturen, diesmal von politischen Verhältnissen einer krisengeschüttelten Demokratie. Berlusconi nutzte das Referendum 1991 und 1993, um das proportionale Wahlrecht zu kippen und ein mehrheitsstiftendes Wahlrecht zu installieren, das half, seine Macht über fast zwei Jahrzehnte zu stabilisieren. Die Regel ist aber, dass Volksabstimmungen eher als Vetopunkte zugunsten des Status quo ausfallen denn als Blockadebrecher funktionieren. Im Durchschnitt verlangsamen sie politische Entscheidungsprozesse und den Politikwandel. Dies muss nicht *a priori* als negativ gedeutet werden, denn politische Kontinuität kann auch als positiv für eine stabile und leistungsfähige Demokratie angesehen werden, wie das mehrheitlich die Schweizer mit Blick auf ihr eigenes Gemeinwesen betrachten. Welches aber sind ihre materiellen Entscheidungsmuster? Wie wirken sie auf die Verhältnisse Markt/Staat, Freiheit/Gleichheit, Regierte/Regierende, Mehrheiten/Minderheiten?

### 2.2.4 Haushaltspolitik

Die Schweiz ist das Land mit dem am stärksten ausgebauten System an Volksabstimmungen. Dies bezieht sich nicht nur auf die drei Territorialebenen Bund, Kanton und Kommunen, sondern auch auf das weite Spektrum der Abstimmungsmaterien. Diese schließen auf kantonaler Ebene auch fiskalische Entscheidungen mit ein. Tatsächlich ist dort bei den haushaltspolitischen Entscheidungen ein sichtbares Muster zu erkennen. Wann immer Fragen zur Steuer- und Ausgabenpolitik zur Disposition des Referendumsvolkes stehen, gibt es eine eindeutige Tendenz: Steuern senken, Staatsausgaben bremsen, den Ausbau des Sozialstaates verlangsamen (Obinger 1998). Dies ist wohl auch der Grund, warum direktdemokratische Elemente wie Volksabstimmungen in der eher neoliberal gesonnenen Politikökonomik so hoch im Kurs stehen (u. a. Frey 1994, 2003; Kirchgässner et al. 1999; Feld/Kirchgässner 2000). In einer Studie haben die beiden Ökonomen Feld und Kirchgässner (2000) die Staatsausgabenquote aller 26 Kantone untersucht. Das Ergebnis ist eindeutig und zeigt die neoliberale/fiskalkonservative Neigung der Referenden und Volksinitiativen in der Schweiz. Gemeinden mit Volksabstimmungen hatten im Zeitraum 1986 bis 1997 durchschnittlich rund 20 Prozent weniger Ausgaben und Steuereinnahmen als Gemeinden mit reiner Repräsentativverfassung (ibid.).

*Referenden in der Schweiz tendieren zum Fiskalkonservatismus*

Während in der Schweiz bei fiskalpolitischen Volksabstimmungen zwar ein fiskalkonservatives, aber keineswegs unverantwortliches Muster sichtbar wird, haben sich die Referenden in Kalifornien zum unverantwortlichen „Instrument eines populistischen Anti-Etatismus“ (Schmidt 2008: 351) entwickelt. *Proposition 13* hat mit ihren hohen Barrieren für Steuererhöhungen Kalifornien an den Rand des Staatsbankrotts getrieben. Es lässt sich also festhalten, dass dort, wo fiskalpolitische Materien dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden, wie in der Schweiz und Kalifornien, eine Tendenz zur Eindämmung der Staatsausgaben zu beobachten ist. Inwieweit dies das Wirtschaftswachstum fördert (eine These der angebotsorientierten

Politökonomik) oder nicht, kann im andauernden Paradigmenstreit der angebots- und nachfrageorientierten Wachstumstheorien nicht schlüssig beantwortet werden.[16] Wenn aber besonders im Bereich investiver Sozialausgaben (u. a. Bildung, Gesundheit, Integration) gekürzt wird, trifft dies die unteren Schichten stärker als die oberen. Nimmt man plausiblerweise an, dass höhere investive Sozialausgaben die sozioökonomische Ungleichheit abbauen helfen und eine geringere Ungleichheit auch die politische Gleichheit fördert, sind fiskalpolitische Volksabstimmungen ungeeignet, politische Ungleichheit abzubauen.

### 2.2.5 Sozialpolitik

*Referenden als Bremse gegen den Sozialstaat*

Empirische Untersuchungen weisen im Bereich der Sozialpolitik vergleichbare Muster nach (Obinger 1998; Wagschal/Obinger 2000). Volksabstimmungen haben eher eine Bremswirkung auf den Ausbau des Sozialstaates in der Schweiz hinterlassen. In ihrer Studie, die den Zeitraum von 1848 bis 1999 umfasst, zeigen Wagschal und Obinger (2000: 479), dass Referenden in der Schweiz in dreifacher Hinsicht einen fesselnden Effekt auf die Sozialstaatlichkeit in der Schweiz hatten.[17] Sie begrenzten das Niveau der Sozialstaatsausgaben, hatten strukturkonservative Wirkungen und einen klaren Verzögerungseffekt auf den Ausbau des Sozialstaats. Hinsichtlich der Sozialausgaben des Staates klassifizieren sie von 144 Vorlagen 70 als restriktiv und nur 44 als expansiv. Steuerpolitik und Ausgabenpolitik im staatlichen Bereich greifen hier ineinander. Ein starker Sozialstaat setzt auch einen starken Steuerstaat[18] voraus. Wenn aber der Demos in direkter Abstimmung in der Tendenz für einen schwachen Steuerstaat stimmt, wird daraus nicht ein ausgebauter Sozialstaat entstehen können. Allerdings deuten jüngere Abstimmungsergebnisse eher darauf hin, dass fakultative Referenden von Sozialverbänden im vergangenen Jahrzehnt vermehrt genutzt wurden, um einen (weiteren) Sozialabbau zu verhindern.

### 2.2.6 Minderheitenpolitik

Gegner von Volksabstimmungen befürchten, dass Minderheitenrechte unter direktdemokratischen Verfahren leiden könnten. Die späte Einführung des Frauenwahlrechts im Jahre 1971 ist zumindest teilweise auf die Vetowirkung von Volksabstimmungen zurückzuführen.[19] Adrian Vatter zeigt an 46 minderheitenrelevanten Abstimmungen von 1960 bis 2007, dass 82,6 Prozent der parlamentarischen Beschlüsse nicht verändert wurden. Wo sie aber verändert

16 Empirisch stehen Behauptungen, dass ausgebaute Fiskalreferenden generell zu höherem Wirtschaftswachstum führen, auf schwankendem Grund: Sie beziehen in den Vergleich nur Schweizer Kantone mit unterschiedlich stark ausgebauten Referenden ein. Die Neutralisierung aller anderen wachstumsrelevanten Faktoren mag füglich angezweifelt werden.

17 Die Studie wird hier nach der Auswertung von Christmann (2009: 61 f.) zitiert.

18 Gleichgültig, ob es sich dabei um allgemeine Steuern oder Beiträge zu den Sozialversicherungen handelt.

19 Frauen sind natürlich keine Minderheit. Ihre volle Aufnahme in die politische Gemeinschaft zeigt aber exemplarisch, dass Volksabstimmungen dazu tendieren können, die volle Integration von vorher ausgegrenzten Gruppen zu bremsen oder zu verhindern.

wurden, gingen die Veränderungen fast ausschließlich auf Kosten von Minderheiten. Zieht man alle durch Volksentscheide veränderten Parlamentsbeschlüsse auf Bundes- und Kantonalsebene zusammen, hatten 93,2 Prozent negative und nur 6,8 Prozent positive Auswirkungen auf Minderheitenrechte (Vatter 2014: 373). Fast durchgängig negative Effekte lassen sich mit großer historischer Beharrungskraft auf die Rechte religiöser Minderheiten erkennen. „Während Mitte des 19. Jahrhunderts die Juden und christlichen Minderheiten negativ von direktdemokratischen Entscheidungen betroffen waren, sind es heute vor allem die Muslime in der Schweiz" (ibid.: 373).

Ein deutlicher Trend ist gerade in jüngerer Zeit zu erkennen. Er weist in die Richtung des Rechtspopulismus, sei er parteiförmig organisiert wie in der Schweizer Volkspartei (SVP) oder komme er aus der Gesellschaft selbst.[20] Die Volksentscheidungen zum Verbot des weiteren Baus von muslimischen Minaretten (2009) oder zur „Ausschaffung" krimineller Ausländer (2010) sind der sichtbarste Ausdruck dafür. Auch systematischere Analysen bestätigen diesen Trend. So zeigen etwa Helbling und Kriesi (2004), dass in jenen Schweizer Gemeinden, wo über die Einbürgerung von Ausländern durch direktdemokratische Volksabstimmungen entschieden wird, die Einbürgerungsquote deutlich niedriger liegt als in jenen Gemeinden, in denen über die Einbürgerung in gewählten repräsentativen Gemeindeversammlungen abgestimmt wird. Die beiden Autoren schlussfolgern, dass in der Einbürgerungsfrage Minderheiten, in diesem Falle Ausländer, mit repräsentativen Institutionen besser fahren, als wenn ihr Anliegen vom Gemeindevolk direkt abgestimmt wird (Helbling/Kriesi 2004: 52). Dies erklärt auch, warum es gerade die Schweizer Volkspartei ist, die sich in letzter Zeit darum bemüht, in weiteren Gemeinden (u. a. Zürich, wo der Versuch gescheitert ist) die Einbürgerung zu einer Abstimmungsmaterie von Volksinitiativen zu machen.

Noch deutlicher diskriminierend wirken direktdemokratische Verfahren nach Barbara Gamble (1997) in Kalifornien.[21] Sie hat 74 Abstimmungen in kalifornischen Gemeinden untersucht, in denen die Rechte von Homosexuellen, an Aids Erkrankten und Obdachlosen zur Disposition des Abstimmungsvolkes standen. In 78 Prozent dieser Popularvoten kam es zu einer Einschränkung der Rechte dieser Minderheiten. Ihr Fazit ist eindeutig: Volksabstimmungen führten in diesem Bereich zu „tyrannical outcomes" (zit. nach Christmann 2009: 65). Obwohl die Autoren Bowler und Donovan (2001) etwas milder urteilen, bestätigen sie den Trend und steuern ein zusätzlich bestärkendes Ergebnis bei. In ihren Umfragen fanden sie heraus, dass Republikaner den Volksentscheiden positiver gegenüberstehen, während Hispanics und Homosexuelle repräsentative

*Referenden als Tyrannei der Mehrheit?*

20 So ist die sogenannte Zivilgesellschaft keineswegs nur die basisdemokratische Verkörperung des ‚Guten' in einer Gesellschaft, sondern sie zeigt bisweilen auch deren xenophobisch dunkle Seite eines latenten Potenzials der Ausländer- und Minderheitendiskriminierung.

21 Die Studie wird hier nach Anna Christmann (2009) zitiert.

Organe für geeigneter als das Volk halten, politische Entscheidungen in direkten Abstimmungen zu treffen (zit. nach Christmann 2009: 66). Die kalifornische *Proposition 184* (1994), die für Straftäter mit dreimaliger Verurteilung eine automatische Verurteilung zu 25 Jahren Haft Gesetz werden ließ, zeigt ebenfalls, dass Volksentscheide in so sensiblen Bereichen wie Minderheitenschutz und rechtsstaatlichen Standards in hohem Maße der Versuchung diskriminierender und illiberaler Versuchungen ausgesetzt sein können.

Fassen wir zusammen: In den wichtigen Politikfeldern der Wirtschafts-, Sozial- und Minderheitenpolitik zeigen die Volksabstimmungen in der Schweiz eher ein wirtschaftsliberales und kulturkonservatives Muster. Dort lässt sich systematisch nachweisen, was in anderen Ländern eher anekdotische Evidenz besitzt: Die politischen Eliten entscheiden „progressiver und weltoffener" (Christmann 2009: 86) als das „Stimmvolk". Dies gilt nicht nur im Hinblick auf Minarette, „Ausschaffung" krimineller Ausländer, Einbürgerung, Strafrecht (Kalifornien), Schulreform (Hamburg), sondern insbesondere auch in Bezug auf Europafragen.[22]

Ähnliches gilt auch für Kalifornien, wo der antietatistische Reflex noch viel stärker durchschlägt und in Steuerfragen bisweilen libertären Charakter angenommen hat. In Minderheitsfragen verschwindet wiederum der libertäre Charakter und weist kulturkonservative, wenn nicht gar offen minderheitenfeindliche Züge auf.

## 2.3 Fazit: Gegengift oder Krankheitsbeschleuniger?

In der Einleitung haben wir aus den Malaisen gegenwärtiger entwickelter Demokratien insbesondere drei besondere Bündel von Herausforderungen ausgemacht:

- *Partizipation:* Den Rückgang konventioneller Partizipation (Wahlen, Mitgliedschaft in Parteien) und insbesondere das Wegbrechen der unteren Schichten; die Partizipation wird sozial selektiv: Die Mittelschichten bleiben und finden mehr Formen, *loyalty* und *voice* auszudrücken, die unteren Schichten ergeben sich einem undramatischen geräuschlosen *exit* (sie „wählen" ihn nicht). *Voice* ist ihnen fremd geworden. Mächtige kollektive Organisationen gehören nicht mehr zu ihrer (a)politischen Lebenswelt.
- *Repräsentation:* Parteien verlieren ihre gesellschaftliche Verankerung, bleiben aber geradezu monopolistisch stark in der staatlichen Sphäre. Die ungleiche Interessenrepräsentation von Wirtschaft und Gesellschaft, unten und oben, Kultur und ökonomischer Umverteilung bestimmt die repräsentative Grammatik.
- *Policies:* Die demokratisch legitimierten Instanzen haben an politischer Gestal-

22 Das ist wohl der wesentliche Grund, warum die bisweilen europaskeptische CSU einen Vorschlag zugunsten von Referenden in Europafragen in die Koalitionsgespräche 2013 zwischen CDU/CSU und SPD eingebracht hat. Die CSU vermutet im Votum des Volkes einen wirksamen Sperrriegel gegen die weitere Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union.

tungskraft verloren und diese teils bewusst oder fahrlässig an Investoren, Märkte und internationale Organisationen wie Regime abgegeben.

Was können Volksabstimmungen beitragen, um diese (und andere) Malaisen zu kurieren, und welche Nebenwirkungen sind gegebenenfalls zu befürchten?

**Partizipation.** Die Befürworter von Volksabstimmungen betonen die zusätzlichen Partizipationsmöglichkeiten der Bürger in ihrem demokratischen Gemeinwesen. Dies sei ein großer Vorteil gegenüber rein repäsentativen Demokratien, wo die Bürger nur periodisch an die Wahlurnen gerufen werden, um ihre Repräsentanten auszuwählen. Wir argumentieren, dass der Umfang der Teilnahme an Volksabstimmungen maßgeblich über deren Legitimität bestimmt. Entscheiden etwa 25 Prozent der stimmberechtigen Wahlbevölkerung in einer Volksabstimmung gegen ein Gesetz, das von 75 Prozent der Parlamentarier gebilligt wurde, wobei diese wiederum mit einer Wahlbeteiligung von 75 Prozent gewählt wurden, verblasst das direktdemokratische Argument der legimatorischen Superiorität direkter Volksabstimmungen sichtbar. Aus dieser Sicht ist das hohe 50-Prozent-plus-1-Quorum der abrogativen Referenden[23] demokratietheoretisch vorbildlich und den relativ niedrigen Quoren in der Schweiz, Kalifornien oder den deutschen Bundesländern legitimatorisch überlegen.

Referenden können das Problem zurückgehender Partizipation und ansteigender sozialer Selektion nicht lindern oder gar beheben. Die Teilnahme an Volksabstimmungen auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene bleibt hinter der Beteiligung an allgemeinen Wahlen zurück. Dies gilt insbesondere im Vergleich zu den nationalen Parlamentswahlen. Nicht das Volk in seiner Gesamtheit, sondern die höheren und mittleren Schichten, die Gebildeten und überproportional die Männer stimmen typischerweise bei Referenden ab. Der politisch aktive Demos ist dabei mehr als halbiert und hat bei Volksabstimmungen damit eine noch größere soziale Schieflage als bei den nationalen Parlamentswahlen. Zwar gewähren Volksabstimmungen dem Volk in der Summe tatsächlich mehr politische Mitwirkungsmöglichkeiten, aber sie verstärken die Tendenz der Überrepräsentation jener gutsituierten Schichten, die schon in den Organisationen und Institutionen der repräsentativen Demokratie überproportional vertreten sind. Zudem bleibt das ungelöste Legitimationsproblem, dass es in der Regel numerische und wenig repräsentative Minderheiten des Demos sind, die allgemeine Gesetze für den Gesamtdemos bestimmen können. Im Krankheitsfall würde die direktdemokratische Therapie die repräsentativ-demokratische Krankheit der sozialen Selektion noch verstärken. Sie verstärkt die Partizipationsmöglich-

*Referenden sind ein Instrument der Mittel- und Oberschichten*

23 Abrogative Referenden sind Volksabstimmungen, die schon geltende, im Parlament beschlossene Gesetze zu Fall bringen können.

keiten für die mittleren und höheren Schichten und treibt damit ungewollt die Oligarchisierung unserer Demokratie voran.

**Repräsentation.** Die soziale Schieflage der Repräsentation, die in parlamentarischen Entscheidungsprozessen und ihren Ergebnissen zu erkennen ist, wenn auch moderat (Lehmann et al. 2015), wird durch die Ergebnismuster der Volksabstimmungen nicht korrigiert. Die Durchsetzung der Interessen und Präferenzen der mittleren und höheren Schichten erscheint eher noch ausgeprägter als in parlamentarisch-repräsentativen Entscheidungsverfahren. Dies gilt für die Steuer- und Ausgabenpolitik wie für die Anerkennung von Minderheiten, die andere religiöse, ethnische und sexuelle Identitäten verkörpern. Parteien und Interessengruppen sind zudem in der Regel stärkere Spieler als Volksinitiativen von unten. Die scheinen fatalerweise dann besonders stark zu sein, wenn die Referendumsvorschläge diskriminierende Inhalte gegen „fremde" Minderheiten beinhalten.

**Policies.** Volksabstimmungen können Blockadebrecher stagnierender Politik- und Reformproduktion sein (vgl. Italien der 1970er Jahre). Allerdings wirken sie viel öfter als institutionelle Stabilisatoren des Status quo. Sie waren bis heute machtlos, wenn es darum ging, verloren gegangenes Terrain gegenüber den Märkten für die Politik zurückzuerobern. Wirkungsmächtiger waren sie dagegen, wenn es darum ging, wie viel an nationalstaatlicher Souveränität gegenüber der EU aufgegeben werden sollte. Dies hat sich in den negativen Voten zum EU-Beitritt (Schweiz, Norwegen) ebenso gezeigt wie beim Nein zum EU-Verfassungsvertrag in Irland, Frankreich und den Niederlanden. Erstere hatten eine direkte, Letztere eine symbolische Wirkung. Den repräsentativen Institutionen und Organisationen wurde verdeutlicht, dass der passive Konsens beachtlicher Bevölkerungsteile zur weiteren Ausdehnung und Vertiefung der EU zu Ende geht. Obwohl gerade EU-Referenden eine durchschnittlich weit höhere Beteiligung erfahren als klassische *Policy*-Referenden, wäre vorstellbar, dass Referenden dann obligatorisch abgehalten werden sollten, wenn über internationale Verträge sichtbar Souveränitätsrechte abgetreten werden sollen. In Deutschland spielt das Bundesverfassungsgericht eine solche Wächterrolle. Würden solche Fragen auch der Bevölkerung (bei einer Verfassungsänderung) vorgelegt, dürften weiteren Souveränitätsabgaben vermutlich ein relativ starker Riegel vorgeschoben werden. Die Beispiele der Schweiz oder Norwegens zeigen, dass sich in solchen Fällen das „Volk" vermutlich als wirkungsvoller Vetospieler gegen weitere Souveränitätsabgaben etablieren würde. Vertritt man die Position des nationalen demokratischen Konstitutionalismus, könnte eine solche Vetoposition als (nationaler) Demokratieschutz begriffen werden. Gibt man kosmopolitischen Werten und postnationalen Präferenzen mehr Raum, würde die (nationale) Demokratie sichtbare integrationspolitische Kosten produzieren.

Auf ein unterschätztes Dilemma, das Volksabstimmungen mit sich bringen, soll hier noch

einmal abschließend eingegangen werden: die Rolle und Festsetzung des notwendigen Quorums. Setzt man es zu hoch an, werden nur wenige Volksabstimmungen Aussicht auf Geltung haben. Ihre Bedeutung für die reale Politikgestaltung bleibt dann noch geringer, als sie es schon heute ist. So treten in der Referendumsdemokratie *par excellence,* der Schweiz, auf Bundesebene schon heute 93 Prozent der parlamentarischen Entscheidungen ohne Volksabstimmungen in Kraft (Vatter 2014: 374). Die Relevanz der Volksabstimmung für die Politikproduktion steht also im umgekehrten Verhältnis zu der Leidenschaft, mit der Referenden befürwortet oder abgelehnt werden. Wird das Quorum aber zu niedrig angesetzt, kann man in eine Legitimitätsfalle geraten. Dann werden zwar mehr Volksabstimmungen zu Gesetzen führen. Diese würden dann aber möglicherweise von weniger als 25 Prozent der stimmberechtigten Bevölkerung gebilligt. Werden dann schon verabschiedete Gesetze durch ein Referendum abrogiert, d. h. zurückgenommen, die vorher von der großen Mehrheit des Parlaments verabschiedet wurden (wie in Hamburg bei der verhinderten Bildungsreform 2010), ist das demokratietheoretisch kaum zu legitimieren. Eine niedrige Quorumsschwelle begünstigt aber die Herrschaft gut organisierter Minderheiten. Es ist ein demokratietheoretischer Imperativ, angemessen hohe Quoren zu setzen. Der pragmatische Hinweis, dass dann Volksabstimmungen selten durchkommen, ist legitimatorisch wertlos und kann zu einer oligarchischen Dominanz aktivistischer und gutsituierter Bürger führen.

*Niedrige Quoren nutzen gut organisierten Minderheiten*

# 3. Deliberation: Ein Ausweg aus der Demokratiekrise?

Die Heilkräfte von Volksabstimmungen sind begrenzt. Insbesondere sind sie nicht frei von kontraindizierten Nebenwirkungen. Paradoxerweise ist die schichtenspezifische Exklusion eines der wesentlichen ungelösten Probleme bei einem politischen Instrument, das direkt die Souveränität des Volkes ausdrücken soll. Auch an den Ergebnissen von Volksentscheiden lässt sich keine höhere Rationalität erkennen. Das modische Vorurteil zugunsten einer Weisheit der vielen *(wisdom of the crowd)* ist nicht nachzuweisen. Das gilt für Entscheidungen in der Steuerpolitik, in Fragen des Sozialstaats wie auch für einen bisweilen wenig empathischen Umgang mit Minderheiten. Die Formen der demokratischen Deliberation[24] oder der deliberativen Demokratie kommen ebenfalls mit der Verheißung, mehr Demokratie zu wagen und die Malaisen der repräsentativen Demokratie auszugleichen. Allerdings setzen sie nicht auf eine Nullsummenlogik, wie sie die Volksabstimmungen belastet, sondern auf Konsens, Rationalität und Inklusion. Tiefere und verbreitete Partizipation sowie Vernunft in Verfahren und Ergebnissen erhoffen sich die Befürworter der demokratischen Deliberation (u. a. Dryzek 2014: 101). Was ist dran an diesen Heil(ung)sversprechen?

*Die Verheißung der Vernunft*

## 3.1 Idee und Verfahren

Wenn es ein neues Paradigma der Demokratietheorie während der letzten 25 Jahre gegeben hat, dann jenes der deliberativen Demokratie. Sein Entstehen, seine Ausformulierung(en) und publikatorische Konjunktur kann maßgeblich auf zwei Ursachen zurückgeführt werden: eine epistemisch-paradigmatische und eine normativ-demokratische. Letztere ist im Einleitungskapitel herausgearbeitet worden: Es ist das politik- wie sozialwissenschaftliche, aber auch populäre Unbehagen über die Funktionsschwächen und traditionellen Organisationsformen der repräsentativen Demokratie. Die epistemisch-paradigmatische Ursache liegt in der Herausforderung des in den Sozialwissenschaften dominant gewordenen ökonomistischen Erklärungsparadigmas des *homo oeconomicus*. Aus den Wirtschaftswissenschaften importiert, hielt die radikal-reduktionistische Modellvorstellung des *rational choice* schon in den 1970er und 1980er Jahren Einzug in die Politikwissenschaft.[25] Der epistemisch-methodologische Individualismus ließ sich in mancher Hinsicht normativ als die Affirmation des Bestehenden, des Status quo lesen. Verbesserung und Reform existierender demokratischer Verhältnisse konnten daraus nicht abgeleitet werden. Vor dem Hintergrund dieser normativen Armut und der individualmethodologischen Dogmatik ist die Karriere des *homo deliberans* oder besser: der *communitas deliberans* zu verstehen. Die Hauptbeiträge kamen vor allem aus Deutschland (u. a. Habermas 1981, 1992a; Peters 1993; Schmalz-Bruns 1995; Risse 2000; Forst 2007; Offe 2011), Australien

24 Deliberation bedeutet eine demokratische Lösungssuche in einem Prozess der Beratung und Beschlussfassung.
25 Die Verbreitung von *rational choice* (Theorie der rationalen Entscheidung) und *public choice* verlief in der US-amerikanisch dominierten Politikwissenschaft deutlich intensiver als etwa in der Soziologie.

(u. a. Dryzek 1990, 2000, 2006, 2010; Goodin 2000, 2008) sowie aus den USA/Kanada (u. a. Fishkin 1991, 1997, 2009; Cohen 1989, 1996; Gutmann/Thompson 1996, 2004; Warren 1996, 2009). Mit dem Fortschreiten der Diskussion verschob sich der Fokus zunehmend von einer theoretisch-philosophischen zu einer demokratisch-pragmatischen Perspektive (Geißel/Newton 2012; Parkinson/Mansbridge 2012; Bächtiger 2014; Bächtiger/Wyss 2014), mit der bisweilen eine Trivialisierung des Deliberationsbegriffs einherging. John Dryzek bezeichnet die jüngste Entwicklung als „systemic turn" (Dryzek 2011; Parkinson/Mansbridge 2012). Systemisch soll hier heißen, dass der Blick von der internen Ausleuchtung deliberativer Verfahren hin zur Vernetzung geht. Vernetzt werden sollen nicht nur Parlamente, Versammlungen und Bürgerforen, sondern vor allem auch ein Geflecht von Initiativen und Diskursen aus der Sphäre „informeller Öffentlichkeiten". Damit soll die deliberative Demokratie realitätstauglich und politisch relevant werden.

Eher implizit als explizit richten sich Konzepte der deliberativen Demokratie aber auch gegen die pluralistische Demokratietheorie, die konstitutiv auf Interessenpluralismus, Konflikt, Wahlen und die Aggregation exogen vorgegebener Präferenzen rekurriert (u. a. Landwehr 2012: 362 f.). Gegenüber der sogenannten „aggregativen", „Stimmen zählenden" Demokratietradition, deren Kern der Wettbewerb um die Mehrheit von Wählerstimmen ist, setzt die deliberative (öffentlich-beratende) Demokratietheorie in der Tradition von Rousseau auf die Suche nach dem vernünftigen Gemeinwohl, das es nicht einfach zu entdecken, sondern über bestimmte Verfahren zu bestimmen und herzustellen gilt. Ebenfalls in einer rousseaustischen Tradition steht die Erwartung, dass von deliberativen Partizipationsformen positive Effekte auf das politische Interesse und Wissen der Bürger ausgehen. Die Schwächen des liberalen und republikanischen Demokratiemodells sollen überwunden und in dem dritten Modell der „deliberativen Demokratie" aufgehoben werden.

Am Anfang stand Habermas. In seinem Buch „Faktizität und Geltung" (1992a: Kap. VII und VIII) und in dem kurzen Essay „Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Demokratie" (1992b) entwickelte er sein Verständnis der deliberativen Politik als „Verfahrensbegriff der Demokratie" (Habermas 1992a: 349 ff.). Auf seiner Habilitationsschrift „Strukturwandel der Öffentlichkeit" (1962) und seinem doppelbändigen Werk „Theorie des kommunikativen Handelns" (1981) aufbauend, entwarf er den Begriff einer idealen Prozedur für Beratung und Beschlussfassung. Dieses Verfahren stellt einen internen Zusammenhang zwischen *Verhandlungen, Selbstverständigungs-* und *Gerechtigkeitsdiskursen* her und begründet die Vermutung, „daß unter solchen Bedingungen vernünftige bzw. faire Ergebnisse erzielt werden" (Habermas 1992b: 20). Laut Habermas (1992a: 369) gewinnt die deliberative Politik „ihre legitimierende Kraft aus der diskursiven Struktur einer Meinungs- und Willensbildung, die ihre sozialintegrative Funktion nur dank der Erwartung einer vernünftigen *Qualität* ihrer Ergebnisse erfüllen kann.

Deshalb bildet das diskursive Niveau der öffentlichen Debatte die wichtigste Variable". Die normative Begründung für deliberative Politik erfolgt anders als in den meisten prozeduralen Demokratietheorien wesentlich vom *output* und nur sekundär vom *input* (Bürger und Partizipation) oder *throughput* (Repräsentation, Dezision, Kontrolle) aus. Es geht um vernünftige Politik im Sinne des Gemeinwohls und um gerechte Politik (fair) für alle Beteiligten. Dies ist eine doppelte normative Begründung. Um aber beide anspruchsvollen – in den meisten repräsentativen Demokratien in der Tat nur unzureichend realisierten – Ziele zu erreichen, bedarf es anspruchsvoller Verfahrensregeln. Es geht darum, Bedingungen zu denken, die den offenen Austausch von Ansichten, Meinungen und Positionen erlauben, wenn nicht gar garantieren, in dessen Folge sich der ‚zwanglose Zwang' des besseren Arguments durchsetzen sollte. In diesem Sinne sind *output* und *input* auch bei Habermas wechselseitig aufeinander verwiesen.

*Der ‚zwanglose Zwang' des besseren Arguments*

Habermas folgte in seinen Anläufen zu einer Theorie kommunikativen Handelns dem *linguistic turn*, also der sprachgrammatischen Hoffnung, dass in einer „idealen Sprechsituation" wenn schon nicht die Wahrheitsfindung, so doch immerhin die Vernunft ihren sprachlichen wie handlungsrelevanten Ausdruck finden könne. Damit sich das normativ (fair) wie epistemisch (vernünftig) bessere Argument aber durchsetzen kann, muss die Sprech- bzw. Diskurssituation von der Gleichheit des Zugangs und tatsächlichen Teilnahme sowie von interessen- und machtentlasteten Argumentationsverfahren geprägt sein. Wird dies garantiert, führt ein solcher Prozess nach Bächtiger und Wyss (2014: 156) unter den Deliberationsteilnehmern „idealerweise zu einem Einstellungswandel von einer Ego-Perspektive zu einer inklusiven Wir-Perspektive, wodurch ein rationaler Konsens über Geltungsansprüche erreicht werden kann, dem alle aus identischen Gründen zustimmen können". Dies klingt wie eine späte Ausfüllung des *missing link,* das in der Philosophie Rousseaus noch stets zwischen der *volonté de tous* und der *volonté générale* geklafft hatte. Strategische und partikuläre Interessenargumente sind in einem solchen deliberativen Setting ohne Überzeugungskraft bzw. in dessen verschärfter Form schlicht nicht zulässig. In diesem Verständnis zielt die deliberative Verständigung nach Habermas auf ein frühes Stadium des demokratischen Entscheidungsprozesses, nämlich auf die politische Meinungsbildung. Es geht um inklusive politische Partizipation (Beteiligung) und nicht schon um allgemeinverbindliche Dezision (gesetzliche Entscheidung). Allerdings erfährt die Idee der deliberativen Demokratie später Konkretionen, die auch verbindliche Entscheidungen deliberativer Versammlungen für größere Gemeinschaften vorsehen (Gutman/Thompson 1996; Dryzek 2000; Pogrebinschi 2013).

In den Theorien und Modellen rationaler Wahl sind individuelle Politikpräferenzen exogen vorgegeben. Über ihr Entstehen wird dort nicht räsoniert. Für den Kern deliberativer Modelle stehen jedoch gerade die Präferenzformierung und die (vernünftige plus

faire) Veränderung individueller Präferenzen im Vordergrund. Eine grundsätzliche Annahme der Deliberationstheorie(n) geht deshalb auch davon aus, dass Individuen erst dann ihre eigentlichen Präferenzen erkennen, wenn sie sich über die Präferenzen der Anderen informieren konnten. „Du weißt erst dann, was du willst, wenn du weißt, was andere wollen, und nachdem du bedacht hast, worauf andere ihre Präferenzen gründen", schreibt Claus Offe (2011: 27). Überzeugend argumentiert er (ibid.: 20), dass die Politik sich nicht im *Ausdrücken* von Präferenzen in der Wahlkabine erschöpfen kann,[26] sondern es auch und gerade um die *Formierung* und *Revision* von politischen Präferenzen gehe. Eine gute Demokratie bedarf aller drei Prozesse. Gegenwärtig, so die Fortführung von Offes Argumentation, seien die real existierenden repräsentativen Demokratien von einer quantitativen wie qualitativen „Unterausschöpfung der demokratischen Ressourcen" (ibid.: 24; Übers. W. M.) geprägt. Aufgabe und wesentliche Funktion deliberativer Diskurse seien deshalb die Verbesserung der politischen Präferenz-, sprich: Meinungsbildung. Denn Präferenzen seien keineswegs nur eine individuelle Privatsache, da ihr Ausdruck die Rechte anderer und letztlich auch von uns allen beeinträchtigen könne (ibid.: 26). Im Übrigen erleichtere es dies auch den politischen Eliten, jenseits von Wahlen und Meinungsforschungsinstituten herauszufinden, was der wohlüberlegte Wille (...) der Bürger ist. Etabliert werden können solche deliberativen Diskurse in nationalen „issue conferences", „deliberative polling" (Fishkin 1991, 2009), „town hall meetings", „citizen juries" oder einem nationalen „deliberation day"[27] (Ackerman/Fishkin 2004).[28]

Wie aber kommt es dazu, dass Menschen sich in vermachteten und sozioökonomisch ungleichen Klassengesellschaften zusammenfinden und solch vernünftigen Regeln folgen? Wie können sie von ihren Interessen, dem potenziellen Charisma und den eventuell überlegenen rhetorischen Fähigkeiten und Wissen absehen? Auf welche Weise können grundsätzliche Interessenunterschiede und Werthaltungen im Sinne eines Gemeinwohls vereinbar gemacht werden? Inwiefern können solche deliberativ ermittelten Meinungen und getroffenen Entscheidungen in einer repräsentativen Demokratie Sichtbarkeit oder gar repräsentative Legitimität beanspruchen?

*Moderatoren gesucht*

Drei Faktoren spielen dafür in den Deliberationskonzepten eine herausragende Rolle: der freie Zugang zu den Deliberationsorten *(inclusion)*, der Moderator bzw. ‚Ermöglicher' *(facilitator,* wie es aufschlussreicher in der englischen Sprache heißt) und die Zufälligkeit der Auswahl der Deliberationsteilnehmer *(randomness)*. Allerdings kollidieren Inklusion

26 Dies ist einer der Gründe, warum Claus Offe dezidiert gegen Volksabstimmungen plädiert.
27 Diese vor allem im Englischen verwendeten Fachbegriffe lassen sich am besten so übersetzen: „Konferenzen zu einzelnen Sachfragen", „Bürgerversammlungen", „Bürgerräte" oder ein nationaler „Feiertag zur politischen Deliberation".
28 Eine solche Präferenzbildung ist im doppelten Sinne konstruktivistisch. Erstens müssen deliberative Gelegenheiten organisiert werden, in denen dann zweitens die neuen fairen und vernünftigen Präferenzen konstruiert werden.

und Zufallsauswahl miteinander. Denn wenn die Zufallsauswahl angewandt wird, schließt sich auch der freie Zugang zu den Deliberationsforen. Hier sind die Deliberationstheorien nicht eindeutig oder dogmatisch, sondern lassen unterschiedliche Prioritäten zu. Die ‚Ermöglicher' einer deliberativen Diskurssituation übernehmen eine bedeutende Rolle. Auch wenn die ideale Sprechsituation in der Realität kaum zu denken ist, muss diese doch als regulative Idee vom *facilitator* verfolgt werden. Dazu muss der Moderator für ein hohes Informationsniveau und für gleiche Teilnahmechancen sorgen. Wie dies möglich sein soll, wer die *facilitators* auswählt, was sie legitimiert und wer sie überwacht, soll hier zunächst nicht interessieren (siehe unten). Festzuhalten bleibt die bedeutende Rolle der Deliberationsmoderatoren.

Die zweite, nicht einfache Prozedur ist die Auswahl der Deliberationsteilnehmer. Wahlen sind weder gewünscht noch in der Realität vorstellbar: Wer darf wen eigentlich wählen? Wie oft müssten für wie viele Deliberationsforen eigentlich solche Auswahlprozesse stattfinden? Wie kann man jemanden auswählen, den man nicht kennt? Der *deus ex machina* aus diesen real existierenden Hindernissen ist das Los, die Zufallsauswahl – eine Prozedur, die schon die exklusive direkte Demokratie[29] in Athen kannte. Damit soll eine gewisse Repräsentativität des Demos verlässlich hergestellt werden. Claus Offe (2011: 34) spricht davon, dass dadurch ein Spiegelbild der betroffenen Bürgerschaft erstellt werden soll. Unklar bleibt allerdings: Spiegel wovon? Von der Sozialstruktur (im komplexen Sinne kaum möglich), Geschlechtern, Interessen (die sollen ja im Deliberationsprozess außen vor bleiben), von Präferenzen (die sollen später erst diskursiv geformt werden) oder Weltbildern, ethnischen Identitäten, sexuellen Orientierungen? Die Hoffnung beruht darauf, dass die Zufälligkeit Repräsentativität garantieren soll. Wie dies allerdings in den für die statistisch garantierte Repräsentativität zu klein gehaltenen *town hall meetings* (Bürgerversammlungen) oder sogenannten *mini-publics* geschehen kann, wird nicht hinreichend geklärt.

Stattfinden sollen die Deliberationsprozesse vor allem in *mini-publics*: Versammlungen, die nicht zu groß sein sollten oder dürfen, damit sie den Deliberationsregeln folgen können. Gleichzeitig sollten sie aber auch Konsequenzen für die gesellschaftlich verbindlichen Entscheidungen in den demokratisch-staatlichen Institutionen, d. h. vor allem den Parlamenten, haben. Darüber hinaus sollen sie finanzier- und organisierbar sein und auf eine breite Palette von politischen Fragen angewendet werden können (Smith 2009). An dieser Stelle soll noch nicht die Realitätstüchtigkeit derartiger *zufälliger Auswahlen* diskutiert werden (siehe unten). Denkbar, aber sicherlich kaum durchsetzbar wäre es, wenn die Teilnahme an deliberativen *mini-publics* zur Bürgerpflicht er-

29 Exklusiv deshalb, weil nur freie, in Athen geborene männliche Bürger teilnehmen durften. Sklaven, Metöken und Frauen, die mehr als zwei Drittel der Bevölkerung ausmachten, blieben ausgeschlossen.

klärt würde, wie dies bei den Geschworenen *(court jury)* in den USA oder der Wahlpflicht in Belgien der Fall ist. Geschieht die Teilnahme ausschließlich freiwillig, wird man eine klassenspezifische Vorauswahl der politisch Interessierten mit einem großen freien Zeitbudget haben – so wie in Deutschland bei all jenen Bürgeranhörungen von Bau- und anderen Projekten in den Kommunen. Dort tauchen nicht nur hauptsächlich Mittelschichtsangehörige auf, sondern es ist immer wieder dieselbe kleine Schar von Personen, „die ich fast alle persönlich kenne“,[30] wie Christian Ude, der langjährige Oberbürgermeister der Stadt München, öffentlich beklagte.

Damit Debatten und Entscheidungen von *mini-publics* auch eine Chance auf realpolitische Umsetzung bekommen, müssen die Medien über sie berichten, die politischen Eliten müssen sie beachten, und es müssen ihnen besondere Zugangschancen zu den staatlichen Entscheidungsinstitutionen des politischen Systems eingeräumt werden. Wie ein solcher Zugang geschaffen werden kann, hat Jürgen Habermas in „Faktizität und Geltung“ (1992a: 431) beschrieben. Dort verweist er in diesem Zusammenhang wie ganz allgemein für zivilgesellschaftliche Initiativen auf ein „Schleusenmodell“, das er von Bernhard Peters (1993) übernommen hat. Die (autonome) Zivilgesellschaft, die der große Schauplatz deliberativer Politik ist, soll vor allem die schwer organisierbaren und deshalb meist unterprivilegierten Interessen artikulieren und durch eine „Belagerung“ des politischen Systems zur Geltung bringen. Die Zivilgesellschaft im Allgemeinen und die deliberativen Foren im Besonderen sollen eine wichtige Rolle im politischen Agenda-Setting spielen. Die deliberativ-zivilgesellschaftliche „Belagerung“ führt dann bei erhofftem Erfolg zur Öffnung der Schleuse von der Zivilgesellschaft zu den autoritativen Entscheidungsinstitutionen der rechtsstaatlichen Demokratie, d. h. in erster Linie des Parlamentes. Denn nur diese sind legitimiert, gesellschaftlich bindende Entscheidungen zu treffen (Habermas 1992a: 398). Werden diese dann auch auf der Basis vorher erfolgter Deliberation in zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeiten getroffen, besitzen sie einen höheren Grad an Fairness und Vernünftigkeit. Daran lässt kein Vertreter der deliberativen Demokratie einen Zweifel. Über einen solchen geschleusten Zugang stellt sich neben den allgemeinen Wahlen eine zusätzliche Verbindung von Bürgern und Parlamentariern her.

*Deliberation und die Schleuse des Parlaments*

Auch wenn Jürgen Habermas den Begriff meidet, müsste man hier von konsultativen Meinungsäußerungen aus der Zivilgesellschaft sprechen, denen ein besonderer Zugang zur parlamentarischen und gouvernamentalen Ebene geöffnet wird. Sollten deliberative Foren selbst das Recht zu bindenden Entscheidungen haben, müssen sie dazu zuvor von Parlamenten ermächtigt worden sein. Dies ist in nationalstaatlichen Demokratien nur auf einem Niveau vorstellbar, wo solche Entscheidungen sowohl inhaltlich wie territorial eine begrenzte Bedeu-

30 So Christian Ude in einer öffentlichen Diskussion der Friedrich-Ebert-Stiftung am 17. November 2013.

tung haben, wie es etwa bei lokalen Infrastrukturprojekten der Fall sein kann.[31] Habermas lässt keinen Zweifel daran, dass bei bindenden Entscheidungen das Parlament die letzte und höhere Instanz ist.[32] Deshalb kann trotz der erheblichen Bedeutung zivilgesellschaftlicher Gruppen und deliberativer Öffentlichkeiten diesen regelhaft nur ein Konsultativstatus zugebilligt werden. Damit handelt sich die deliberative Demokratie aber ein (weiteres) Partizipationsproblem ein. Werden *mini-publics* nur konsultative Kompetenzen zugesprochen, sinkt die politische Partizipation. James Fishkin, der Pionier des experimentellen *deliberative polling* (Abstimmung nach herrschaftsfreier Debatte), behauptet, dass infolge seiner Zufälligkeitsauswahl repräsentative Verzerrungen im Vergleich zur Gesamtbevölkerung sehr gering gehalten werden und in jedem Fall geringer sind als etwa bei US-amerikanischen Kongresswahlen.[33] Deliberationstheoretiker argumentieren zudem, dass deliberative Foren in erster Linie der Meinungs- und Präferenzbildung dienen. Dies soll unter freien, macht- und interessenentlasteten Umständen geschehen. Das ist nicht wenig. Zweifelhaft bleibt aber, ob man mit solchen Angeboten nicht wieder nur die politisch wirklich interessierten Bürger und Bürgerinnen erreicht. Für die weniger interessierten Bürger dagegen dürfte die Anreizstruktur – persönliche Meinungsbildung und eventuelle Konsultativentscheidungen – wenig attraktiv erschienen, so dass das Verhältnis von Zeitaufwand und Wirkung zuungunsten der Teilnahme ausschlagen würde.

### 3.2 Demokratiegewinne

In Jürgen Habermas' theoretischem Deliberationskonzept erscheinen die Demokratiegewinne vor allem auf der *Output*-Seite. Deliberative Verfahren sollen eine gemeinschaftsfördernde Argumentation und letztendlich bessere Entscheidungen ermöglichen: besser, da epistemisch rationaler, aber vor allem vernünftiger und fairer. Das ist zweifellos ein lohnenswertes Ziel, wenn man die Irrationalität des Finanzsektors und die zunehmend unfairer werdenden Verteilungsergebnisse hinsichtlich Einkommen, Aufstiegs- und Lebenschancen betrachtet.[34] Es gibt aber auch eine Tocquevillesche Perspektive auf die positive Wirkung von deliberativen Partizipationsformen in der (Zivil-) Gesellschaft. John Dryzek (1990) betont vor allem die emanzipatorische Wirkung zivilgesellschaftlicher Deliberation. Was bei Tocqueville vor allem die freiwilligen Assoziationen sind, sind bei Dryzek diskursive Foren, Versammlun-

31 Bisweilen scheint es so, dass in internationalen Organisationen, Regimen und Konferenzen zivilgesellschaftlichen NGOs ein privilegierter Zugang oder gar eine Mitsprachemöglichkeit eröffnet wird, der legitimationstheoretisch – etwa in der Mitsprachekonkurrenz von nationalen Parlamenten – nicht umstandslos zu beglaubigen ist.

32 Dies wird bei anderen Deliberationstheoretikern selten in derselben Klarheit formuliert.

33 Dies mag bei den sorgfältig ausgewählten *Deliberative-polling*-Experimenten durchaus der Fall sein. Wie aber ein solch aufwendiges Auswahlverfahren auch dann noch möglich ist, wenn *deliberative pollings* massenhaft aus dem Labor in die Realität entlassen werden, vermag auch Fishkin nicht zu sagen.

34 Ob allerdings gerade verteilungswirksame Fragen etwa der Steuer-, Sozial- und Bildungspolitik sich für interessenentlastete Diskurse eignen, soll weiter unten diskutiert werden.

gen und neue soziale Bewegungen. Er löst die Habermassche rigide Trennung von system- und lebensweltlichen Kommunikationsweisen auf und erlaubt Rhetorik oder gar Verhandlung in diskursiven Zusammenhängen. Nicht von ungefähr zieht er deshalb dem Begriff der deliberativen jenen der *diskursiven Demokratie* vor (Dryzek 2014: 101). Vor allem aber erhofft er sich emanzipatorische Wirkungen auf die Gesellschaft im Allgemeinen und die Deliberationsteilnehmer im Besonderen. Auch die sozialstrukturell bessere Inklusion benachteiligter Gruppen und Schichten spielt bei den Deliberationspraktikern eine bedeutsame Rolle. Eine ausgeglichenere sozialstrukturelle Repräsentation und eine größere Aufmerksamkeit gegenüber der *res publica* sowie eine höhere Aufgeschlossenheit im Umgang mit den und dem Anderen ist nicht wenig in individualisierten Gesellschaften, in denen das politische Interesse und die Toleranz zu knappen Ressourcen geworden sind.

Der faszinierende Teil der deliberativen Demokratietheorie ist nicht das problematische Verhältnis zur Realität kapitalistisch strukturierter Interessen und Klassen (u. a. treffend: Shapiro 2003: 24). Es ist zweifellos die Wiederentdeckung des Allgemeinwohls und das Nachdenken über die Rechtfertigung und die Bedingungen der Möglichkeit vernünftiger oder fairer Politik. Insofern hat die deliberative Theorie Rechtfertigungsanker im Denken Kants, Rawls', Habermas' und G. H. Meads. Der rechtfertigungstheoretische Fluchtpunkt ist Vernunft und Allgemeinwohl. Der Weg dazu ist die Ersetzung strategischen durch kommunikatives Handelns (Habermas 1981). Die Legitimität und Notwendigkeit, diesem Ziel durch einen angemessenen Reflexions- und Diskursmodus näherzukommen, ist unbestritten. Auf der Mikroebene zeigen die Deliberationsexperimente nicht selten tatsächlich einen gemeinwohlorientierten Präferenzwandel. Inwieweit aber ein solches Modell der Gemeinwohlkonkretisierung den beschwerlichen Weg aus der philosophischen Reflexion in die politisch relevante Realität der Makroebene überstehen kann, das ist die noch nicht beantwortete Frage. Gleichwohl kennzeichnet gerade dieses Problem der praktischen Umsetzung einen zunehmenden Teil der Deliberationsdebatte.

So sehen etwa Gutmann und Thompson (1996) politisches Interesse, Bildung und Bürgertugenden als wichtige Voraussetzungen und nicht erst als Ergebnis der deliberativen Demokratie (zit. nach Landwehr 2012: 370). Ein fairer und funktionierender Steuer- und Sozialstaat, der besonders Bildung auf hohem Niveau in gerechter Verteilung anbietet, muss als Voraussetzung gesehen werden.[35] Darüber hinaus versuchen Gutmann und Thompson auch die idealistische Konzeption deliberativer Diskurse (Interessenentlastung, reine Verständigungsorientierung, Wahrheitssuche etc.) auf

35 Gutmann und Thompsons Überlegung erscheint einleuchtend. Allerdings wirft diese Argumentation im innergesellschaftlichen Verhältnis erhebliche Ungleichheitsprobleme auf. Wenn Deliberation besser in Princeton als in der Bronx funktioniert – und ich habe da überhaupt keinen Zweifel –, dann spiegelt sich der gesellschaftliche Klassenkonflikt auch in den deliberativen Partizipationsformen wider.

realitätstaugliche Voraussetzungen herunterzufahren. Respektvoller Umgang, akzeptable Gründe, ja sogar Verhandlungen und begründete Kompromisse prägen dann diese pragmatischeren Diskursverfahren. Insbesondere Jane Mansbridge (2013) will Deliberation und Verhandeln im deliberativen Diskurs zusammenbringen und löst sich von der dogmatischen Trennung von Argumentieren und Verhandeln. Nicht interessenentlastete rationale Diskurse, sondern faire deliberative Verhandlungen werden so zum normativen Maximum. Diese laufen dann auch nicht in erlesenen Zirkeln ab, sondern in einer konkreten institutionellen Struktur, die Gutmann und Thompson (1996: 12 f.) als *middle democracy* bezeichnen. Sie „umfasst eine Vielzahl von Foren, vom Parlament über Gerichte und verschiedene Anhörungsverfahren bis hin zu Aktionärsversammlungen und Elternabenden“ (Landwehr 2012: 370). In diesem Sinne unterscheidet Mansbridge (2007) auch zwischen „deliberativer Demokratie“ und „demokratischer Deliberation“. Damit will sie die Idee der Deliberation pragmatisch von der demokratietheoretischen Bürde der kontrafaktischen idealen Sprechsituation befreien. Thamy Pogrebinschi (2013) etwa sieht in den nationalen Public-Policy-Konferenzen in Brasilien deliberative Strukturen einer solchen *middle democracy*. Dryzek, Gutmann und Thompson sowie Pogrebinschi optieren jede(r) auf ihre Weise für eine empiriefähige Version deliberativer Demokratie. Es kommt ihnen stärker auf den legitimationsstärkenden Impuls der demokratischen Deliberation an. Sie verknüpfen zum einen mit deliberativen Versammlungen die Hoffnung, dass von dieser politischen Beteiligung positive Spillover- oder Ausstrahlungseffekte auf andere politische Partizipationsmöglichkeiten ausgehen. Zudem sollen die konsultativen Entscheidungen auch als Gradmesser für die Bürgernähe der repräsentativen Parlamentsentscheidungen dienen. Je mehr diese übereinstimmen, umso mehr könnte solchen Gesetzen Legitimität und Folgebereitschaft zuwachsen. Wenn also deliberative Entscheidungen der Bürger eine hohe Übereinstimmung mit den bindenden Parlamentsentscheidungen aufweisen, würden konsultative deliberative Versammlungen einen Beitrag zur Linderung der Legitimationsprobleme der Parlamente leisten.

*Deliberative Strukturen in Policy-Konferenzen in Brasilien*

Damit haben sich die pragmatischen Deliberationsüberlegungen aber weit vom Habermasschen Konzept idealer deliberativer Diskurse entfernt. Es scheint einen Trade-off zu geben zwischen der Preisgabe lupenreiner herrschaftsfreier Diskurse und der partizipativen Inklusion: je weniger anspruchsvoll die Deliberation, desto höher die Beteiligungsmöglichkeit und *vice versa*. Logischerweise muss man allerdings dann auch erwarten, dass mit der Pragmatisierung der strengen Diskursregeln die erwartete Rationalität des Deliberationsergebnisses abnimmt.

## 3.3 Demokratieprobleme

Den potenziellen Demokratiegewinnen, die bisweilen an heroische Annahmen hinsichtlich der Rationalität und Machtfreiheit gebunden erscheinen, stehen allerdings auch Probleme

gegenüber. Diese beginnen in der Tat bei den Annahmen über das Gelingen und die demokratische Bedeutung der deliberativen Demokratie. Zu einer der zentralen Voraussetzungen gelingender demokratischer Deliberation gehört, dass den Teilnehmern gleiche Informationen zur Verfügung gestellt werden und dass die Regeln und die Moderation des *facilitators* sicherstellen, dass alle diese Informationen mit vergleichbarer Fähigkeit verarbeiten und ihre Argumente vorstellen können. Adam Przeworski argumentiert, dass mit diesen beiden Voraussetzungen dem Konzept ein logischer Widerspruch inhäriert. Wenn nämlich alle Deliberationsteilnehmer Informationen gleicher Qualität haben und vom Moderator in die Lage versetzt werden, diese auf dem gleichen Niveau zu verarbeiten und zu artikulieren, „dann sollten deliberative Diskurse keine Überzeugungen ändern" (Przeworski 1998: 145; Übers. W. M.). Geschähe dies dennoch, dann könne dies nur zwei Gründe haben: „(a) entweder haben die Einzelnen keinen gleichen Zugang zu Informationen oder (b) sie haben nicht die gleiche Kapazität, vernünftig zu überlegen" (ibid.; Übers. W. M.). Seine Deliberationsskepsis lässt Przeworski noch ein weiteres Gegenargument vortragen: Warum eigentlich sollte es nicht möglich sein, dass am Ende eine Mehrheit nach einem deliberativen Diskurs eine „falsche Überzeugung" hat oder ein Einzelner, der eine „richtige Überzeugung" hatte, nach der Deliberation diese gegen einen „falsche Überzeugung" getauscht hat (ibid.: 145 f.)? Przeworski[36] misstraut der zwangsläufigen Wahrheits- und Vernunftproduktion von Sprache, sofern sie nur in kommunikativer Absicht und nach deliberativen Regeln eingesetzt wird. Insbesondere wenn sie in einer Umwelt von wirtschaftlichen Interessen, politischer Macht und vermachteter Politik wirken soll.

Ein noch gewichtigerer Einwand betrifft die Rolle von Interessen bzw. die verordnete Ausgrenzung dieser aus dem deliberativen Diskurs. Zwei Fragen zumindest drängen sich auf: Ist es erstens im Hinblick auf das gewünschte Deliberationsergebnis vernünftiger und fairer, Entscheidungen interessenentlastet zu treffen? Und ist es zweitens empirisch vorstellbar, dass reale Personen deliberieren können und über ihre Interessen einen artifiziellen Schleier des Nichtwissens ausbreiten? Psychologen würden dies mit guten Gründen bestreiten, da unser Denken auf den Hintergrund unserer sozialisierten Werte, Wünsche und erlebten Erfahrungen rekurriert, die uns eine Identität und besondere Individualität verleihen. Dies wird auch von Jane Mansbridge (1980) in ihren Untersuchungen der nordamerikanischen *town hall meetings*[37] (Bürgerversammlungen) bestätigt zu einer Zeit, als noch niemand über deliberative Demokratie sprach. Erst später ent-

36 Vgl. dazu das aufschlussreiche Gespräch von Adam Przeworski und Gerardo Munck in Munck/Snyder (2007: 456-503).

37 *Town hall meetings* sind Bürgerversammlungen meist kleinerer Kommunen, die allen Bürgern offenstehen und auf denen politische Sachfragen mit gewählten Repräsentanten diskutiert werden. Sie haben ihre Tradition in den nordamerikanischen Siedlerkolonien Neuenglands. Sie erleben heute eine Renaissance über Bürgerversammlungen hinaus und gehen bis in Unternehmen.

deckte die deliberative Demokratie *town hall meetings*, die sich in besonderen kulturellen Kontexten in New England entwickelt hatten. Die empirischen Untersuchungen zeigen dann auch deutlich, dass solche Bürgerversammlungen keineswegs die Asymmetrie von Macht, wirtschaftlichen Ressourcen, sozialem Status, Geschlecht und sozialen Netzwerken vermeiden konnten. Normativ noch gewichtiger ist die Frage, ob solch interessenentlastete Diskurse im Sinne der Demokratie überhaupt wünschbar wären. Die pluralistischen Theorien der Demokratie von Fraenkel über Lipset bis Dahl würden dies wohl verneinen. In pluralistischen Konzeptionen der Demokratie (u. a. Fraenkel 1964) spielt gerade die Pluralität von Interessen eine konstitutive Rolle. Ihre Austragung, frei, konfliktreich, aber friedlich und institutionell geregelt, wird als die Essenz demokratischer Politik gesehen. Seymour Martin Lipset (1960: Kap. VII und VIII) hat dies den „demokratischen Klassenkampf" genannt. Ernst Fraenkel (1964: 34, 353) propagierte gar, dass sich durch die *a priori* demokratisch geregelte Austragung der Konflikte das Gemeinwohl *a posteriori* herstellen wird.[38]

*Diskriminierung von Konfliktaustragung in der Politik*

Im deliberativen Diskurs jedoch haben solche partikulären Interessen keinen legitimen Ort. Sie werden diskriminiert, im besten Fall sollen sie vergessen werden. Deliberationstheoretiker wie Praktiker behaupten indes, dass solche Partikularinteressen sich durch die deliberative Kommunikation und das sich deliberativ geltend machende gemeinwohlorientierte Argument ersetzen lassen. Nicht ganz zu Unrecht erhebt hier ein ganzer Chor von Kritikern die Stimme. Der nordamerikanische Demokratietheoretiker Ian Shapiro (2003: 10) etwa argumentiert, dass manche Interessengegensätze so groß seien, dass sie die gemeinsame deliberative Identifizierung eines Allgemeinwohls ausschließen. Beispiele in der Steuer-, Sozial- und Tarifpolitik ließen sich in der Tat zuhauf finden. In ihrem Gegenkonzept zur demokratischen Deliberation, der „agonistischen Demokratie", betont Chantal Mouffe (2000) den Konflikt als das eigentlich Politische. Für sie macht nicht der Konsens, sondern gerade der Widerstreit unterschiedlicher Interessen, Weltanschauungen, Parteien und Gruppen das Wesen der Demokratie aus. Dies nicht zuletzt deshalb, weil die Demokratie es durch den Kapitalismus mit schroffen ökonomischen Klassengegensätzen zu tun hat. Der Depolitisierung durch Deliberation setzt sie, Lipset und Fraenkel radikalisierend, die offene konfrontative Austragung von Konflikten entgegen.[39] Danny Michelsen und Franz Walter (2013: 189) benennen die Vision einer Verständigung interessenentlasteter, vernünftiger und leidenschaftsloser Subjekte als ein Substrat dessen, was sie ist, das Konzept einer „unpolitischen Demokratie". Was bei ihnen als Kritik formuliert wird, sieht der politische Philosoph

38 Freilich spielt bei Fraenkel der Staat beim Ausgleich asymmetrischer Machtressourcen unterschiedlicher Interessen eine erhebliche Rolle, da Demokratie neben dem pluralistischen Konflikt auch des Konsenses bedarf.

39 Chantal Mouffe bezieht sich deshalb nicht auf Seymour Martin Lipset, sondern auf Carl Schmitt; sie nennt ihr Konzept des Politischen aber „Agonistic Pluralism" und meint damit einen kämpferischen Pluralismus, innerhalb dessen Konflikte ausgetragen werden müssen.

Philipp Pettit (2005: 64) schlicht als notwendige Voraussetzung einer deliberativen Politik: „Es gibt keine Demokratisierung ohne vorherige Politisierung." In diesem Sinne moniert Michael Th. Greven (1995) einleuchtend, dass die demokratischen Deliberationstheoretiker den unvermeidlichen Pluralismus von Werten, Normen und Interessen nicht berücksichtigen und sich „mit der Unterstellung eines zumindest prinzipiell möglichen rationalen Konsenses der Machtvergessenheit schuldig machen" (zit. nach Landwehr 2012: 374).

Solchen Überlegungen zum Trotz spiegelt die Theorie der deliberativen Demokratie die Möglichkeit einer harmonischen Politik, in der nur die richtigen Kommunikationsregeln befolgt werden müssen, um zu ‚vernünftigen', toleranten, gerechten und respektvollen Entscheidungen zu kommen. Es ist der Versuch, Macht, Interessen, politische Beteiligung und Beschlussfassung zu dissoziieren. Die Ausgrenzung von Interessen und Macht in der Deliberation führt aber geradezu in eine „halbierte Demokratie" (Michelsen/Walter 2013: 213-215; ähnlich Shapiro 2003: 24).

Eine Politik ohne Macht und Interessen wäre, um das in der Begrifflichkeit von Antonio Gramsci auszudrücken, die kulturelle Hegemonie der deliberativen Idee, die geradezu ideologisch über das Verhaftetsein in einer Klassengesellschaft hinwegtäuscht. Es ist der voluntaristische Sprung aus dem Reich der Notwendigkeit von Klassenverhältnissen hinein in das Reich der klassenlosen interessen- und konfliktentlasteten Freiheit der deliberativen Demokratie. Przeworski (1998: 141) warnt in diesem Zusammenhang vor der Gefahr einer „ideologischen Hegemonie im Sinne Gramscis". Es ist erstaunlich, dass die Deliberationstheoretiker, die normativ der politischen Linken zuzurechnen sind, gerade diese nach wie vor gültigen Lektionen von Marx und Gramsci vergessen haben. In jedem Fall unterlassen sie es, die Bedingungen der Möglichkeiten zu reflektieren, warum gerade rationaler Konsens der Modus politischer Entscheidungen in einer Welt ungleich verteilter Macht und unterschiedlicher Interessen sein könnte. Sein und Sollen sind hier durch einen Graben getrennt. Die Deliberationstheorie baut keine theoretischen Brücken, um diesen überqueren zu können.

Ein weiteres ungelöstes Problem der deliberativen Demokratie betrifft die kognitiven Anforderungen des Diskurses. Der Verdacht, dass kurze Einführungen in die Klimaveränderung, in die Reregulierung von Finanzmärkten, in Steuersätze, Rentenformeln, Wirkungen von Mindestlohn oder die europäische Integration notgedrungen nicht genügen und die Bürgerinnen und Bürger kognitiv überfordern könnten, drängt sich auf. Wenn es aber um solche Politik nicht geht, sondern um lokale Probleme wie Umgehungsstraßen, Parkplätze, Bahnhöfe oder die Bebauung von stillgelegten Flugplätzen, dann taugt deliberative Politik aus der gesellschaftlichen Sphäre nur für lokale *low politics*. Aber selbst hier zeigt die bisherige Erfahrung, dass die Beteiligungsbereitschaft meist akademischer Mittelschichten viel stärker ausgeprägt ist als jene der Unterschichten. Dieses empirisch immer wieder untersuchte

Faktum bringt Michelsen und Walter (2013: 193) zu der Einschätzung, dass die deliberative Demokratie „im Kern eine Demokratie der arrivierten Mittelschichten“ sei. Claudia Landwehr (2012: 360) spricht von einer moralisch-kognitiven Überforderung der Bürger. Das Ziel, im Diskursverfahren den wahrscheinlichen Widerspruch zwischen inklusiver Partizipation und anspruchsvoller Deliberation aufzulösen, geschähe fast zwangsläufig einseitig zuungunsten der inklusiven Beteiligung. Je anspruchsvoller die Formen der Partizipation, umso mehr werden jene begünstigt, die über größere kognitive Ressourcen verfügen. Insofern haben die anspruchsvollen Diskursregeln eine weit stärkere Exklusionswirkung, als dies bei allgemeinen Wahlen und selbst bei komplizierteren Sachentscheidungen in Referenden der Fall ist.

*Deliberation erzeugt Exklusionswirkungen*

Den Vertretern der deliberativen Demokratietheorie ist diese Problematik nicht verborgen geblieben. In einer Welt höchst ungleich verteilter kognitiver Ressourcen setzen sie deshalb vor allem auf den *facilitator*. Die *facilitators* sollen gleiche Teilnahme am Diskurs ermöglichen und ein hohes Informationsniveau garantieren. Die Möglichkeit, Letzteres auch nur annähernd auf das Niveau von professionalisierten Parlamentariern zu bringen (die immer häufiger schon mit der Komplexität von Entscheidungen überfordert sind wie etwa in der Finanzmarkt- und Eurokrise oder bei der Energiewende), erscheint als eine schlechte Utopie. Ein in der Deliberationsliteratur immer wieder zitiertes Gegenbeispiel stellt die *Citizen Assembly* von British Columbia zur Reform des Wahlsystems[40] dar. Hier ist es in der Tat gelungen, einen relativ komplexen Gegenstand zu behandeln. Der Prozess war außerordentlich zeitaufwendig. Gleichzeitig erscheint es aber unmöglich, mehrere solche Bürgerforen zu ähnlich wichtigen Fragen zu etablieren und drängende Politikprobleme zu behandeln. Das desavouiert nicht die konkrete *Citizen Assembly* von British Columbia, zeigt aber, welch geringe Bedeutung eine solche einzige Versammlung im unendlichen Strom drängender politischer Erscheinungen spielen mag. Dennoch stellt British Columbia ein positives Beispiel deliberativer Politik dar, auch wenn man die deliberativ getroffene Entscheidung gegen eine Reform des grob verzerrenden Mehrheitswahlrechts zugunsten gerechterer demokratischer Repräsentation nicht als das *summum bonum* demokratietheoretisch vernünftiger Politik ansehen mag.[41]

Die zentrale Rolle der Moderatoren wirft noch zwei weitere Fragen auf: Wer wählt die Moderatoren aus, wer die Themen, wer die zu Rate gezogenen Experten? Was legitimiert sie, diese Rolle auszuüben, und wer kontrolliert sie? Das ist die klassische Wächterfrage, die in der Staats- und Demokratietheorie seit Platon

40 Die „Bürgerversammlung zur Reform des Wahlrechts“ in British Columbia (Kanada) wurde von der Provinzregierung im Jahr 2004 eingesetzt. Der erarbeitete Vorschlag, das Wahlrecht von einem absoluten Mehrheitswahlsystem auf ein proportionales System umzustellen, wurde im Jahr darauf der Bevölkerung in einem Referendum zur Entscheidung gestellt. Trotz einer Zustimmung von 57,7 % scheiterte er an der problematisch hoch angesetzten Hürde von 60% der Ja-Stimmen.

41 Gegenüber Reformen in so wichtigen Politikfeldern wie Renten-, Gesundheits- oder Finanzpolitik stellt sich letztlich auch eine Reform des Wahlsystems als vergleichsweise unkompliziert dar.

diskutiert wird. Es ist die Frage nach der Legitimität deliberativer Diskurse. Wenn dieses nicht hinreichend gelöst werden kann, steht der Manipulation der schließlich zu wandelnden Präferenzen Tür und Tor offen. Warum sollten wir dann erwarten, dass der Wandel der Präferenzen unter den Teilnehmern positiv zu sehen ist?

Um *mini-publics* aus dem embryonalen Laborstadium herauszuheben und auf eine breite Zustimmungsbasis der Bürger zu stellen – im Jargon: „scaling up deliberation" (Pogrebinschi 2013) –, bedarf es einer großen Anzahl von deliberativen Versammlungen und entsprechend von geeigneten Moderatoren. Wie aber werden diese ausgewählt, wie ausgebildet? Was legitimiert sie, diese Rolle auszuüben? Sind sie Laien, oder sollen sie einer Profession angehören – den Richtern vergleichbar –, trainiert und in der Lage, eine interessenneutrale Rolle einzunehmen?

Sind es Laien-Moderatoren aus der Mitte der Zivilgesellschaft, dann gibt es wenig Gründe anzunehmen, dass gerade sie als *zoa politika* ohne Leidenschaften, Interessen, Vorurteile sind und diese in deliberativen Versammlungen ausblenden wollen und können. Darauf zu setzen wäre die riskante vorinstitutionelle Hoffnung auf besonders tugendhafte Bürger. Nimmt man realistischerweise an, dass Professionalisierung eher zu Unparteilichkeit führen könnte, Moderatoren eine psychologische, politische und kommunikative Ausbildung durchlaufen und eine Profession wie Richter ergreifen würden, könnte man noch am ehesten eine Wert- und Interessenneutralität erwarten. Allerdings ist es schwer vorstellbar, wie gegenwärtig eine parlamentarische Mehrheit in irgendeiner Gesellschaft zustande kommen könnte, die eine solche kostspielige Investition in die (deliberative) Demokratie beschließen würde. Eine weniger aufwendige Ersatzlösung wäre, nur solche Personen als Moderatoren einzusetzen, die von der jeweiligen Entscheidung nicht betroffen sind, da sie etwa aus einer anderen Stadt oder einem anderen Bundesstaat kommen. Aber auch diese Lösung ersetzt nicht die Notwendigkeit, Moderatoren zu professionalisieren.

Pogrebinschis Ausführungen legen nahe, dass man auf solcherart Moderatoren verzichten kann (2013). Dies steht in gewissem Widerspruch zu den jeweiligen Ausführungen von Offe, Goodin und Dryzek. Auch kann sie in ihrer empirisch gründlichen Analyse nicht zeigen, wie sonst die partizipative Symmetrie der Deliberationsdiskurse gewährleistet werden könnte. Ich sehe in der Literatur zur deliberativen Demokratie keine schlüssigen Überlegungen, wie dieses Problem in den Niederungen der realen Politik gelöst werden könnte. Dies desavouiert noch keineswegs Idee und Theorie selbst. Aber wenn die deliberative Demokratie Relevanz für die politische Praxis beanspruchen will, dann muss sie sich Fragen der Realisierbarkeit genauso stellen, wie dies bei Reformvorschlägen zu Wahlsystemen, Parlamenten, Parteien und Regierungskabinetten längst Routine ist.

*Probleme der praktischen Umsetzung*

Zu guter Letzt müsste institutionell geregelt werden, wann *mini-publics* eingerichtet werden. Für welche Politikfelder taugen sie? Sollen sie von der lokalen bis zur nationalen Ebene

reichen? Sind sie bei manchen Entscheidungen zwingend vorgesehen? Wer hat das Recht, sie einzuberufen? Wie wird die Teilnahme geregelt? Bedarf es dafür eines bestimmten Unterschriftenquorums wie bei Volksabstimmungen? Haben ihre Beschlüsse konsultativen oder gar bindenden Charakter für den Gesetzgeber oder die Exekutive? Schließlich wäre noch zu prüfen, ob die Einführung solcher *mini-publics* die Legitimität politischer Entscheidungen der Bürgerinnen und Bürger zu steigern vermag.[42]

Diese Fragen können hier nicht beantwortet werden. Aber ohne aufeinander abgestimmte Antworten in einem konsistenten Verfassungsdesign bleiben deliberativ-demokratische Theorien das, was sie sind: Theorien, die bestenfalls sporadisch in den interessenentlasteten Laboren deliberativer Politik getestet werden. Größere Relevanz für Politik und Demokratie besitzen sie nicht.

### 3.4 Deliberation und repräsentative Demokratie: Ein schwieriges Verhältnis

Nun ist nicht zuletzt Habermas trotz seiner anspruchsvollen „Idealisierung reiner kommunikativer Vergesellschaftung“ (Habermas 1992a: 395) keineswegs so naiv anzunehmen, dass reale politische Diskurse von „körperlosen, intelligiblen, allwissenden, sozusagen kontextfrei agierenden Wesen“ (ibid.: 394) geführt werden. Die Diskursteilnehmer sind vielmehr in konkrete Lebenswelten und Sozialisationen verstrickt, aus denen heraus sie durchaus auf „Kontexte einer lernfähigen Kultur und eines lernfähigen Personals angewiesen sind“ (ibid.: 395). Das ideale Modell „berücksichtigt nicht die begrenzten kognitiven Verarbeitungskapazitäten einfacher, horizontal vernetzter Kommunikationen; es abstrahiert insbesondere von der ungleichen Verteilung der Aufmerksamkeit, der Kompetenzen und des Wissens innerhalb eines Publikums“ (ibid.). Die oben geäußerte Kritik bezieht sich in einigen Teilen aber nicht auf das Modell, sondern auf zwei Dinge: die Angemessenheit solcher Verfahren für die demokratische Politik in vermachteten Klassengesellschaften sowie die Herstellung institutioneller Voraussetzungen für das Gelingen von herrschaftsfreien und interessenentlasteten Diskursen. Nimmt man einmal kontrafaktisch an, dass sich diese beiden Probleme lösen lassen, ist immer noch zu fragen, ob und wo deliberative Verfahren mit den Normen und Verfahren der unverzichtbaren repräsentativen Demokratie zu vereinbaren sind.

Wo immer auch diskursiv generierte Meinungs- und Entscheidungsbildungen in der (Zivil-)Gesellschaft stattgefunden haben, sie müssen durch die Schleusen rechtsstaatlicher Prüfung und parlamentarischer Entscheidung hindurch. Legitimität wird dabei von beiden Seiten produziert: den sozialen Kreisläufen diskursiver Verständigung einerseits und parlamentarischer Entscheidung andererseits. Autoritativ bindende Entscheidungen müssen,

42 Zweifel sind hier angebracht. Umfragen suggerieren in den letzten Jahrzehnten einen zunehmenden Trend weg von repräsentativen Institutionen, hin zu *mini-publics*. Zufällig ausgewählte deliberative Versammlungen können den Wunsch nach Expertise aber gerade nicht erfüllen.

um legitim zu sein, von Kommunikationsflüssen gesteuert werden, die „von der Peripherie ausgehen und die Schleusen demokratischer und rechtsstaatlicher Verfahren am Eingang des parlamentarischen Komplexes oder der Gerichte (gegebenenfalls auch am Ausgang der implementierenden Verwaltung) passieren“ (Habermas 1992a: 432). Den Diskursen wird also die Funktion der Meinungsbildung, nicht aber jene der staatlichen sanktionierten Dezision zugewiesen. Dies ist wichtig, da nicht in allen Deliberationstheorien klar ist, ob Deliberation auf eine besonders vernünftige Form der Meinungsbildung beschränkt ist oder ob sich die deliberative Methode aus der angenommenen höheren Vernünftigkeit heraus für demokratische Entscheidungen legitimiert. Für Jürgen Habermas ist der primäre Ort deliberativer Demokratie die Öffentlichkeit, das heißt eine Art diskursiver Infrastruktur von Assoziationen, Versammlungen, Foren und Arenen (ibid.: 437). An dieser Öffentlichkeit können auch traditionelle Interessenverbände der Wirtschaft teilnehmen, allerdings nur dann, wenn sie von ihren Sanktionspotenzialen keinen manifesten Gebrauch machen, sondern für ihre Interessen in einer diskursiven Sprache werben. Diese Öffentlichkeit ist mit dem politischen System über die Wahlberechtigung der Bürger, über Wahlen, politische Parteien und Parlamente verknüpft. Letzteren wird die Funktion einer Legitimationsschleuse zugeschrieben und damit deliberativen Prozessen im Wesentlichen die Funktion der Meinungs- und Präferenzbildung zugewiesen. Damit stellt Habermas die legitimatorische Kompatibilität von deliberativer und repräsentativer Demokratie her.

Die kaum mehr übersehbare Produktion von Deliberationsliteratur entfernt sich allerdings zunehmend von Jürgen Habermas (siehe oben). Es gibt Strömungen in ihr, die das Deliberationskonzept auch auf außerparlamentarische, aber gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen ausdehnen wollen – eine Art von deliberativer Volksgesetzgebung. Die großen Legitimitätsfragen der Demokratie, wer wen wann, warum und wozu ermächtigt, werden dort – anders als bei Habermas – nicht gestellt, geschweige denn gelöst. Andere Autoren suchen nach Spuren deliberativer Entscheidungsfindung in parlamentarischen Verfahren (Spörndli 2004; Steiner et al. 2004; Bächtiger et al. 2008). Doch es gibt Grenzen der Vereinbarkeit von Deliberation und den Mechanismen demokratischer Repräsentation im parlamentarischen Bereich. Dies gilt insbesondere auf der Ebene gewählter Repräsentanten. Parlamentarische Mandatsträger werden in der Regel gewählt, weil sie über ein politisches (Partei-) Programm versprechen, diese und jene Positionen und Interessen im Parlament zu vertreten. Das ist die repräsentative Idee. Wenn nun gewählte Repräsentanten in parlamentarischen Gremien und anderen Entscheidungssituationen jeweils ergebnisoffen in verständigungsorientierte Argumentationsprozesse eintreten, dort vom ‚zwanglosen Zwang‘ des besseren Arguments anderer Parteienvertreter überzeugt werden und dann zugunsten einer Lösung optieren, die den eigenen programmatischen Positionen

*Die „empirische Wende“ in der Deliberationstheorie*

widerspricht, verletzen sie ihren Repräsentationsauftrag und (ent)täuschen ihre Wähler. Demokratische Repräsentation dreht sich um die Vertretung von Interessen und nicht um die veränderbaren Präferenzen diskursiv ermittelter und interessenentlasteter Wahrheits- oder Konsensfindung. Das gilt insbesondere für weisungsgebundene Repräsentation, aber auch für die häufigere Form des freien Mandats, in dem der Abgeordnete von Verfassung und Gesetz her letztinstanzlich nur seinem Gewissen unterworfen wird. In dem Maße aber, wie sich das ‚Gewissen' des Abgeordneten von den Präferenzen seiner Wähler entfernt, entfernt er sich von seiner Repräsentationsaufgabe. Denn Wähler haben nicht das Gewissen eines parlamentarischen Individuums gewählt, sondern eine Partei oder möglicherweise eine Person, weil sie von diesen vermuten, dass sie am ehesten ihre Interessen und Werte im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertreten.

Deliberation, vor allem als offener Meinungs- und Präferenzwandel von Repräsentanten verstanden, schwächt ein zentrales Prinzip der repräsentativen Demokratie, nämlich das Prinzip der Verantwortlichkeit *(accountability)*. Je stärker ein politisches System majoritär ausgerichtet ist und je stärker sich Parteien programmatisch unterscheiden, umso weniger dürfen ihre gewählten Repräsentanten ihre ursprünglichen Positionen aufgeben. Andernfalls würde der demokratische Sinn von Wahlen entwertet. Die Situation ist etwas anders in etablierten Konsensdemokratien. Wenn die Wähler darauf vorbereitet sind, dass die Regierung meist alle relevanten Parteien umfasst (wie in der Schweiz) und im Parlament der Konsens, zumindest aber der Kompromiss, über der majoritären Dezisionsregel steht, dann verwischt sich auch die singulär-parteiliche Verantwortungspflicht *(accountability)*. Die Positionsänderung einzelner Parlamentarier infolge von Deliberation wird dann unproblematischer. Die empirischen Deliberationsforscher Steiner, Bächtiger, Spörndli und Steenbergen (2004) ziehen aus ihrer vergleichenden Vier-Länder-Studie zum deliberativen Potenzial in den schweizerischen, deutschen, britischen und US-amerikanischen Parlamenten ein ähnliches Resümee.

Soll Deliberation gelingen, bedarf es bestimmter Voraussetzungen in der Sphäre der repräsentativen Demokratie: Konsensinstitutionen, starke zweite Kammern, schwache Parteidisziplin, geringer Parteienwettbewerb und schwache Themenpolarisierung fördern parlamentarische Deliberation, weil sie zu Positivsummenspielen anreizen und die Deliberationskosten in der Wahlarena senken (zit. nach Bächtiger/Wyss 2014: 166). Eine solche Demokratie tendiert in der Tat dazu, inklusiver, toleranter und langfristig auch effektiver zu sein, wie Arend Lijphart (1999) zu zeigen versucht. In stärker majoritären, pluralistischen und konfliktreichen Demokratien birgt ein solches deliberatives Politikverständnis jedoch nennenswerte Risiken. Dies sehen auch Bächtiger und Wyss, die der deliberativen Demokratie gegenüber grundsätzlich aufgeschlossen sind: „Wenn Deliberation in der Politik nur in konsensualen, reflexiven und nicht-öffentli-

chen Arenen möglich ist, dann entspricht dies einem vormodernen und exklusiven *Gentlemen's-Club*-Modell der Politik, welches das deliberative Handlungsmodell in eine elitistische Richtung treibt" (Bächtiger/Wyss 2014: 170).

Allerdings sind deliberative Foren keineswegs prinzipiell mit der repräsentativen Demokratie inkompatibel. Die Voraussetzung ist jedoch, dass sie im Sinne von Habermas durch die „Schleuse" parlamentarischer Beschlussfassung hindurchgehen. Erst dort erhalten sie ihre konstitutionell vorgeschriebene rechtsstaatlich-demokratische Legitimation. Ein solcher Prozess ist mit den *National Public Policy Conferences* (NPPC) seit den späten 1980er Jahren in Brasilien wiederentdeckt und institutionalisiert worden (Pogrebinschi 2013).[43] Dort wird von der Kommunal- über die Einzelstaats- bis hin zur nationalen Ebene aufeinander aufbauend eine Sequenz von drei Konferenzen zu relevanten Fragen in zentralen Politikbereichen wie der Gesundheits-, Sozial-, Forschungs- und Agrarpolitik oder Menschenrechten, Rassen- und Geschlechtergleichheit abgehalten. Die Delegierten dieser Versammlungen werden wie die meist professionellen Moderatoren von den sogenannten Organisationskomitees ausgewählt. Die Zusammensetzung der *Public-Policy*-Konferenzen besteht zu 40 bis 50 Prozent aus Vertretern des Staates und zu 50 bis 60 Prozent aus Vertretern der Zivilgesellschaft.

In jeweils dreitägigen Konferenzen werden in den ersten zwei Tagen in kleinen Gruppen Debatten veranstaltet. Pogrebinschi schreibt diesen Debatten und Beratungen pragmatisch-deliberativen Charakter zu (ibid.). Am dritten Tag kommt es zu Abstimmungen über *Policy*-Empfehlungen für die nächsthöhere Ebene bis hin zur Bundesebene, die dann schließlich die Empfehlungen veröffentlicht und an die Exekutive weiterleitet. Das Parlament nimmt diese eher inoffiziell zur Kenntnis, orientiert sich aber in den entsprechenden Beschlussfassungen häufig an den Empfehlungen der *Policy*-Konferenzen. Von 1988 bis 2009 waren 19,8 Prozent aller vom Kongress verabschiedeten Gesetze „substanziell" in Übereinstimmung mit den Richtlinien der *Policy*-Konferenzen. Bei den Verfassungsänderungen belief sich die Quote gar auf 48,5 Prozent (Pogrebinschi 2012: 63). 73 Prozent aller NPPCs wurden zwischen 2003 und 2013 abgehalten. Die Bedeutung der nationalen *Policy*-Konferenzen ist also gerade im zweiten und dritten Jahrzehnt ihres Bestehens gestiegen. Sie sind anders als deliberative Versuche in der OECD-Welt auf der nationalen Ebene politisch bedeutsam. Allerdings hat die Exekutive auf jeder Ebene der *Public-Policy*-Konferenzen eine sehr starke Stellung, was sie von der reinen Lehre der Deliberation doch deutlich unterscheidet.

*Positive Deliberationserfahrungen in Brasilien*

In Deutschland sind noch vor der Entwicklung der deliberativen Demokratietheorie

43 Die *Policy*-Konferenzen wurden in Brasilien zum ersten Mal in den 1930er Jahren organisiert, nach der Redemokratisierung Ende der 1980er Jahre wiederentdeckt, zunehmend in den 1990er Jahren und seit dem Sieg der PT *(Partido dos Trabalhadores)* 2003 im Schnitt zehnmal im Jahr auf nationaler Ebene abgehalten.

oder der Erfindung der englischen Begriffe *mini-publics, deliberative polls* oder *citizen juries* ähnliche Formen der Bürgerbeteiligung bereits in den 1960er Jahren unter dem Namen „Planungszellen" ausprobiert worden. Es wurden Bürgerinnen und Bürger nach einem Mix von Zufallsauswahl und Gruppenquoten ausgewählt, die einen sozialen Querschnitt der Bevölkerung abbilden sollten. Sie wurden dann von Experten, Wissenschaftlern, Interessenvertretern und Politikern über ein bestimmtes Politikfeld oder ein größeres Infrastrukturprojekt informiert. Nach einem intensiven Diskussionsprozess wurden sogenannte Bürgergutachten erstellt, die den politischen Entscheidungsgremien ohne bindenden, also mit bloß konsultativem Charakter vorgelegt wurden. Insbesondere in bayrischen Gemeinden wurden Bürgergutachten zum Thema Gesundheit vorgelegt (Kersting 2014: 73). Diese Bürgerforen wurden keineswegs immer nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. So dominierten häufig Bürger mit überdurchschnittlicher Bildung, freiem Zeitbudget, zunehmend auch Rentner, Männer und Vereinsmitglieder. Auch wenn man diese direkte Informationszufuhr aus der Bürgerschaft in die politischen Entscheidungsgremien hinein aufgrund ihres unverbindlichen konsultativen Charakters nicht überbewerten sollte, stärken sie die Informations- und Meinungszufuhr der Bürger zu ganz spezifischen Projekten in den Staat hinein. Für die demokratische Wirkung ist aber von erheblicher Bedeutung, dass die Teilnehmer solcher Bürgerforen oder *mini-publics* nach Zufall und Quoten ausgewählt werden, damit nicht immer wieder die gleichen, älteren, zeitreichen, vereinsgebundenen, männlichen und besser gebildeten Bürger diese Gremien dominieren.

## 3.5 Fazit

Demokratietheorien sollten einen doppelten Test überstehen: einen der inneren theoretischen Konsistenz und einen zweiten hinsichtlich der Umsetzbarkeit und damit der politischen Relevanz. Bestehen sie den ersten Test nicht, sollten wir nicht von Theorie sprechen. Scheitern sie am Realitätstest, drohen sie intellektuelle Glasperlenspiele zu bleiben. Die ausgefeilte Theorie kommunikativen Handelns und die Einbettung deliberativer Diskurse in eine Gesamtöffentlichkeit und diese wiederum in das Institutionensystem von Rechtsstaat und repräsentativer Demokratie ist bei Jürgen Habermas (1981, 1992a) konsistent und legitimationstheoretisch brillant herausgearbeitet. Habermas selbst erkennt die Differenz zwischen der Theorie ideal-deliberativer Diskurse und den real existierenden Voraussetzungen durchaus an. Allerdings beschäftigt er sich mit der Lösung dieses realpolitischen Problems nicht weiter. Mit gutem Grund, denn politisch relevant werden deliberative Elemente der Demokratietheorie ganz offensichtlich erst dann, wenn sie normativ ausgedünnt werden (vgl. u. a.: Gutmann/Thompson 1996; Dryzek 2010; Warren 2009; Mansbridge 2013; Pogrebinschi 2013). Mit der normativen Ausdünnung steigt zwar die Realisierbarkeit, dafür sinken aber die theoretische Konsistenz und die normative Dignität. Dies gilt insbesondere für den

Anspruch, individuelle Präferenzen stets in gemeinschaftsverträgliche und vernünftige Entscheidungen zu transformieren. Aber warum soll man sich der Realität verschließen und sich Akteure nicht als beides, nämlich als nutzenmaximierende und als verständigungsorientierte Personen vorstellen, gewissermaßen als *homines oeconomici et virtuosi*. Entscheidend ist vielmehr, welches der beiden Motive die Oberhand gewinnt. Und dies hängt von institutionellen, kulturellen und thematischen Kontexten ab (Bächtiger/Wyss 2014: 162). Damit verlieren Forderungen nach mehr Deliberation in konkreten repräsentativen Demokratien noch keineswegs ihre grundsätzliche Bedeutung. Wohl aber streifen sie zumindest einen Teil ihrer utopieverdächtigen Voraussetzungen wie Erwartungen ab. Es geht dann bei deliberativer Demokratie wie bei den Konzepten direkter Volksabstimmungen um komplementäre Elemente zur repräsentativen Demokratie. Bei der deliberativen Demokratie betreffen sie einen bestimmten Teil der politischen Öffentlichkeit und Meinungsbildung. Nicht mehr und nicht weniger.

Aber welche konkrete kurierende Wirkung kann man ihnen (theoretisch) im Hinblick auf die im ersten Kapitel diagnostizierten Malaisen unserer zeitgenössischen repräsentativen Demokratie zuschreiben?

### 3.5.1 Partizipation

Die klassischen Organisationen politischer Beteiligung wie politische Parteien und große Verbände haben zu Beginn des 21. Jahrhunderts erheblich an Zugkraft verloren. Das gilt ebenso für die kritischen bildungsstarken Mittelschichten wie für die bildungsschwachen Unterschichten. Für Mitglieder bildungs- und artikulationsstarker Mittelschichten können zivilgesellschaftliche Foren und Konferenzen durchaus eine Ergänzung oder Alternative zu den traditionellen politischen Organisationen darstellen. Für untere Schichten steht das nicht zu erwarten. Daran dürfte auch die Zufälligkeit der Auswahl der Diskursteilnehmer wenig ändern. Denn erstens müssen potenzielle Teilnehmer ihre Teilnahmebereitschaft kundtun (erste soziale Selektionsschleuse), und zweitens müssten die partizipierenden Diskursteilnehmer über vergleichbare kognitive und argumentative Ressourcen verfügen (zweite Selektionsschleuse): Langzeitarbeitslose, ungelernte Arbeiter, Supermarkt-Kassiererinnen verfügen aber in aller Regel nicht über gleiche Argumentationsressourcen wie Anwälte, Richter, Verhandlungsführer in der Wirtschaft oder Professoren. Aber gerade die Selbstexklusion der ersten Gruppen ist eines der Leiden der gegenwärtigen Demokratien. Dass dies von Moderatoren ausgeglichen werden kann, bleibt im besten Fall wenig überzeugend. Im schlechtesten Fall gibt es den Moderatoren eine so herausgehobene Rolle, dass deren Auswahl, Ausbildung und Kontrolle das klassische demokratietheoretische Problem aufwirft: Wer überwacht die Wächter, wer moderiert die Moderatoren, wie verhindert man Manipulation? Deliberative Diskurse sind vor allem für die Mittelschichten partizipationsfördernd, aber kaum für jene gesellschaftlichen Schichten, die schon in den traditionellen Organisationen

*Wo bleiben die bildungsfernen Schichten?*

und Institutionen der repräsentativen Demokratie fehlten.[44] Verlieren sie wie im brasilianischen Beispiel viel von ihrem deliberativen Charakter, dann öffnen sie sich stärker auch den unteren Schichten und können als zusätzliche Partizipationsmöglichkeiten betrachtet werden.

### 3.5.2 Repräsentation

In den meisten deliberativen Demokratiekonzepten sind deliberative Foren nicht als repräsentative Organe gedacht. Die Zufallsauswahl der Teilnehmer soll die Repräsentativität von Werten und Interessen ersetzen. Im Übrigen soll ja gerade die Partikularität der Interessen überwunden werden, indem sich die individuellen Präferenzen in faire und vernünftige und damit allgemeinwohlaffine Präferenzen transformieren. Gelänge dies, könnte eine besondere Verwundbarkeit der liberalen pluralistischen Demokratien geheilt oder zumindest abgeschwächt werden, nämlich der asymmetrische Einfluss von wirtschaftlicher Macht auf allgemeinverbindliche politische Entscheidungen. Aber gerade die Ausschaltung dieser Interessen erscheint in den realitätstauglichen Deliberationsdiskursen als eher unwahrscheinlich. Es könnte aber dennoch eine Öffentlichkeit verstärkt werden, die dazu zwingt, Partikularinteressen stärker zu hinterfragen und mit dem Allgemeinwohl zu vermitteln. Warum dies aber in den durch fehlendes Medieninteresse abgedunkelten Sphären besser als durch die medial beleuchtete Öffentlichkeit von Parlamentsdebatten und Regierungsentscheidungen geschehen kann, ist in den Deliberationstheorien unerklärt. Positiv bleibt, dass zusätzliche Repräsentationsmöglichkeiten für die politisch aktiven Bürger geschaffen werden: in Bürgerforen, Bürgerversammlungen, Bürgerräten, Bürgerhaushalten und *Policy*-Konferenzen. Dies kann dann besonders begrüßt werden, wenn die soziale Selektivität gering gehalten wird und der Legitimationskonkurrenz zu allgemein gewählten Gremien gebührend Rechnung getragen wird. Zudem kann demokratische Deliberation dazu beitragen, gesellschaftliche Diskurse zu repräsentieren, die sonst in der interessen- und machtüberladenen Sphäre der repräsentativen Demokratie nur wenig Gehör finden. Ein Beispiel dafür sind transnationale Diskurse, wie sie von Nichtregierungsorganisationen zu den Themen der Nachhaltigkeit und der globalen Gerechtigkeit vor allem auf internationaler Ebene geführt werden.

### 3.5.3 Dezision: Politische Entscheidungen

Die brasilianischen *Public-Policy*-Konferenzen haben gezeigt, dass zivilgesellschaftliche Beteiligung an der Politikformulierung politische Entscheidungen verändern kann. Pogrebinschi und Kollegen betonen deren positiven Einfluss auf zentrale Politikbereiche, in denen die Lebenschancen der unteren Schichten substanziell diskriminiert werden: Gesundheitsversorgung, Sozialpolitik wie Bildung. Dies ist im

44 Warum dies „anti-intellectual polemics of deliberation“ sein soll, die vorzugsweise „en vogue among conservative academics“ (Offe 2011: 30) ist, und nicht etwa eine progressive Befürchtung gegenüber einer weiteren Benachteiligung der unteren Schichten, ist für mich nicht ersichtlich.

kulturellen Kontext einer Gesellschaft geschehen, in der die Ungleichheit im weltweiten Vergleich am größten ist. Der Beweis, dass diese auch verteilungspolitisch relevanten Maßnahmen in den reifen Demokratien der OECD-Welt ebenfalls akzeptiert werden, ist empirisch noch nicht erbracht. Jene Politikbereiche, die dort die Ungleichheit produzieren – die Deregulierung der Finanzmärkte, Veränderung der Unternehmens-, Kapital-, Vermögens-, Erbschafts- oder Einkommensteuern –, dürften wegen ihrer Komplexität, Interessen- und Konflikthaltigkeit für deliberative Diskurse wenig zugänglich sein. Warum sollten sich auch reiche Kapitalbesitzer oder vermögende Anwälte und gut verdienende IT-Beschäftigte in ihren Präferenzen für niedrige Steuersätze von den wenig Begüterten durch den zwanglosen Zwang des besseren Gemeinwohl-Argumentes so umstimmen lassen, dass sie danach höhere Steuern zahlen? Dies zu erwarten wäre naiv. So bleiben andere Politikbereiche, insbesondere in der Sphäre des Postmaterialismus: Geschlechter-Gleichberechtigung, Toleranz gegenüber Angehörigen von Minderheitsethnien, „anderen“ Religionsgemeinschaften oder Immigranten. Deren Interessen schneiden etwa in direkten Abstimmungen des Volkes in der Regel schlechter ab als bei parlamentarischen Beschlüssen (vgl. Kapitel 2). Ein offener Diskurs könnte gegenüber solch geheimen Abstimmungen tatsächlich mehr Toleranz hervorbringen.

Direkte Demokratie in der Form von Volksabstimmungen birgt das Risiko, dass das „schlechtere Ich“ (Offe 2011) in der nichtöffentlichen Wahlkabine zum Tragen kommt. Exklusion und nicht Inklusion ist ein zusätzliches, häufig eintretendes Risiko. Deliberative Diskurse sollen die Entfaltung des „besseren Ichs“ durch das Licht der Öffentlichkeit ermöglichen. Ein Konzept allerdings, das solche Diskurse in einem relevanten Ausmaß und ohne Diskriminierung der Unterschichten etablieren könnte, wurde bisher in den entwickelten kapitalistischen Demokratien der OECD-Welt nicht vorgelegt. Dies diskriminiert noch nicht Idee und Theorie, zeigt aber, dass das normative Projekt deliberative Demokratietheorie trotz einer immensen Produktion von Literatur aus seinem sperrigen Verhältnis zur realen Politik noch nicht herausgekommen ist.

# 4. Digital Democracy: Grenzenlos oder *light*?

*„Souverän ist, wer über den Shitstorm des Netzes verfügt.*
*Das ist aber in Wahrheit das endgültige Ende der Souveränität,*
*ja das Ende der Politik.“*

Byung-Chul Han (2012)

## 4.1 Chancen und Risiken

Man muss ein Kapitel über *E-Democracy* – elektronische oder digitale Demokratie und *Liquid Democracy* – gegenwärtig fast wie einen Schüleraufsatz beginnen: *Die neuen digitalen Kommunikationsmedien bieten vielfältige Chancen, aber auch Probleme und Risiken. Die Beurteilungen schwanken zwischen euphorischer Aufbruchsstimmung und ablehnender Fundamentalkritik. Wie so oft könnte es sein, dass die Wahrheit in der Mitte liegt.* Aber was ist „wahr“, was ist die „Mitte“?

Dieses Kapitel versucht eine Bestandsaufnahme des außerordentlich dynamischen Wandels der politischen Kommunikation und Öffentlichkeit durch das Internet – eine Bilanz, die für die gegenwärtig ebenso vielfältige wie fragmentierte Landschaft demokratischer Beteiligungschancen im Internet nur selektiv sein kann.[45] Meine Analysen und Deutungen orientieren sich nicht an technologischen Beschreibungen, sondern stets an der demokratietheoretischen Beurteilung der *Digital Democracy* und den mit ihr verbundenen Chancen und Risiken einer Demokratisierung der Demokratie. Dabei werde ich mich auf folgende vier politischen Ebenen konzentrieren: Kommunikation, Partizipation, Repräsentation und Dezision. Das große demokratische Versprechen der basisorientierten Befürworter (vgl. Rheingold 1993; Negroponte 1995) der digitalen Demokratie lautet: Die Grenzen zwischen allen vier Ebenen verflüssigen sich im Netz; Raum und Zeit verlieren ihren Begrenzungscharakter für die Demokratie; der aufgeklärte digitale Bürger kann zwischen Kommunikation, Partizipation, Repräsentation und Dezision je nach Bedürfnis wechseln. Er kann morgens partizipieren, mittags repräsentieren oder repräsentiert werden und abends in die direktdemokratische Position des Entscheiders wechseln.[46] Alles fließt. Es sind also zwei Maßstäbe, die bei der demokratietheoretischen Beurteilung der digital-demokratischen Innovationen angelegt werden.

45 Ich danke Claudia Ritzi (Helmut-Schmidt-Universität, Hamburg) für ihre hilfreichen Kommentare zu diesem Kapitel.
46 So formuliert, erinnert die Hoffnung auf den beliebigen Rollenwechsel des digitalen Bürgers an den frühen geschichtsphilosophisch spekulierenden Marx, der den Mitgliedern einer klassenlosen Gesellschaft prognostizierte, morgens Sammler, mittags Jäger und abends kritischer Kritiker sein zu können.

- Erstens das interne Kriterium: Erfüllen die neuen digitalen Möglichkeitsstrukturen die demokratischen Hoffnungen ihrer Befürworter?
- Zweitens das externe Kriterium: Können die neuen Technologien jene Schwächen der gegenwärtigen repräsentativen Demokratien ausgleichen helfen, von denen im ersten Kapitel die Rede war?

Von Anfang an haben sich an die Entwicklung des Internets große demokratische Erwartungen und Befürchtungen geknüpft. Sie reichen von Euphorie und Utopie in den 1990er Jahren bis hin zu Realismus, Ernüchterung und Skepsis, wie sie heute zunehmend anzutreffen sind. Dennoch sind auch in der Gegenwart die Hoffnungen auf mehr Demokratie nicht verschwunden. Sie gründen nicht selten in der technologisch-demokratischen Kreativität, wenn es gilt, Proteste über digitale soziale Medien zu mobilisieren, partizipationsorientierte Plattformen zu etablieren oder Abstimmungs- und Entscheidungssoftware zu entwickeln. Die euphorischen Befürworter der digitalen Demokratie weisen auf die Schnelligkeit und die geringen Transaktionskosten für Information, Partizipation und Dezision hin. Zu diskutieren wird sein, ob mit dem Absenken der Transaktionskosten und mit der technologisch getriebenen Beschleunigung der Politik nicht auch ein Verlust an partizipativer Nachhaltigkeit verbunden ist. Zu fragen wird aber auch sein, ob Brücken aus der digitalen Partizipation hineinführen in die Welt realer politischer Beteiligung, in die Welt des Protests auf den Straßen, der konstruktiven Beteiligung in zivilgesellschaftlichen und politischen Organisationen und Institutionen. Einen besonderen Gewinn für die Demokratie verspräche Online-Partizipation dann, wenn sie nicht schlicht die Offline-Partizipation verdrängen wollte, sondern beide sich verbänden und damit einen demokratisch-partizipativen Mehrwert produzierten. Zu prüfen wird besonders sein, ob die Internet-basierte Kommunikation und Partizipation die fortschreitende demokratische Malaise der sozialen Selektion (Merkel 2015b) kurieren helfen oder ob sie gar als Krankheitsbeschleuniger wirken.

Diskutiert werden soll ebenfalls, ob die neuen digitalen Beteiligungsformen Hierarchien abschaffen oder zumindest abflachen – und ob die kollektive Weisheit des Schwarms ein Ersatz für die deliberative Herausfilterung des besseren Arguments oder den parlamentarischen Kompromiss im Hinblick auf eine vernünftige und gemeinwohlverträgliche politische Entscheidung sein kann. Aber selbst wenn beides nicht der Fall wäre, könnte sie die konventionellen Kanäle politischer Kommunikation ergänzen und zur stetigen Verbesserung anreizen. Denn es ist ganz offensichtlich, dass die digitale Kommunikation und Vernetzung erst begonnen hat und ihre Bedeutung rasant zunehmen wird.

## 4.2 Kommunikation

Das Internet hat die politische Kommunikation verändert. Tempo, Fülle der Information und Zahl der involvierten Personen eröffnen neue Dimensionen der politischen Meinungsbil-

dung und des Meinungsaustauschs. Gerhard Vowe versucht, diese Veränderungen der politischen Kommunikation zu systematisieren, und schlägt dafür drei Schlüsselbegriffe vor: Volatilität, Viralität, Pluralität (Vowe 2014: 47). Sie sollen hier kurz erläutert werden.

**Volatilität.** Das Tempo und der Zeittakt von politischen Informationen, Reaktionen und Partizipationen steigen. Damit passen sich Kommunikation und politische Partizipation dem gestiegenen Tempo der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Welt an.[47] Das kann infolge einer besseren Synchronisierung die individuellen und kollektiven Transaktionskosten senken. Auf der Kostenseite wird zu fragen sein, ob eine solche geschwindigkeitsinduzierte Volatilität nicht auch zu einer größeren Flüchtigkeit der politischen Einmischung führen wird. Politische Partizipation *light* wäre dann die Folge.

*„Sharing", „Liking" und die Themenauswahl im Netz*

**Viralität**. Die „Relevanzkriterien" der politischen Berichterstattung ändern sich. So wie im Fernsehen besonders Themen favorisiert werden, die sich gut in Bilder umsetzen und darstellen lassen, so ist die Themenpräsenz im Netz unter anderem auch davon abhängig, wie Themen „geliked", „geshared" und kommentiert werden können oder wie überraschend und unterhaltsam sie für die Netzgemeinde sind (ibid.). Es gibt einen sich verstärkenden Trend zur „Boulevardisierung" der Online-Nachrichtenmedien.[48] Ein Vorteil könnte sein, dass die Berichterstattung nicht unter dem gleichen Zeitdiktat kurzer Soundbites stehen muss, wie sie die politische Informationsvermittlung im Fernsehen aufgrund der teuren Sendezeit prägt.

**Pluralität.** Die Pluralität der Akteure wird größer, hat räumlich keine wirklichen Grenzen, nur die Unterschiedlichkeit der Sprachen wirft bisweilen Barrieren in der globalen Kommunikation auf. Die großen Printmedien von der *New York Times* über *Le Monde, El País, Die Zeit, FAZ* und *Spiegel Online* bis hin zur *Bild*-Zeitung oder der Tabloid-Presse aller Länder sind im Netz präsent. Manchmal ist der Zugang unentgeltlich, bisweilen nur gegen Gebühr frei *(pay wall)*. Umgeben sind die großen Medien von einer unübersichtlichen Flut kleiner politischer Zeitungen, Magazine, Blogs, Chatrooms, Wikis und Plattformen, die das ganze Spektrum politischer Ansichten von rechts außen bis links außen abdecken. Die Kultur unter Netzbenutzern tendiert allerdings zunehmend zu jenen Informationsquellen, die ohne Gebühr zugänglich sind. Nie war es einfacher, billiger, schneller, an jedwede politischen Informationen zu kommen, als heute.

Die Wirkung ist ambivalent: Zum einen hat sie einen potenziell egalitären Charakter; zum anderen besteht die Gefahr der Trivialisierung und Qualitätsminderung, wenn vor allem jene Informationsquellen genutzt werden, die unentgeltlich sind. Qualitätsjournalismus kostet

47 Zum Problem der Herrschaft der Geschwindigkeit siehe u. a.: Rosa (2005); kritisch: Merkel/Schäfer (2015).
48 Dies ist auch in den gehobenen Medien sichtbar, wenn man etwa die Printausgabe des *Spiegel* mit *Spiegel Online* vergleicht.

viel Geld. Gleichzeitig geht die Zahlungsbereitschaft der Internetnutzer gegen null. Die Ironie dabei ist, dass die Online-Medien auch wesentlich für die Finanzkrise der Printmedien verantwortlich sind. Es deutet sich eine finanzdarwinistische Selektion auf dem Nachrichtenmarkt an, die längerfristig zulasten des kostenintensiveren Qualitätsjournalismus gehen dürfte. Die Informationsflut im Netz steigt dagegen an. Das größte Problem, das sich für die Nutzer ergibt, dürfte die Auswahl vertrauenswürdiger Informationsquellen sein. Dies setzt erhebliche kognitive Kompetenzen und Urteilskraft voraus, nicht zuletzt im politischen Bereich. Mit Recht merkt Bernd Guggenberger an: „Im Zeichen der Überinformation ist Selektivität wichtiger als noch mehr Information. Ohne Struktur und Auswahlkriterien sind Informationen zu allem und jedem mehr Fluch als Segen“ (Guggenberger 2012: 14).

Es hat im Informationszeitalter ein Gezeitenwechsel begonnen. Jede Gruppe, Organisation und jedes Individuum kann sich als Laien-JournalistIn betätigen und damit Informationen, Meinungen und Kommentare ungefiltert und hierarchiefrei an die Netznutzer vermitteln. Die Grenzen zwischen Konsument und Produzent werden fließend. „Prosumenten“ nennen Medienforscher dies. Doch die Unübersichtlichkeit höchst unterschiedlicher Informations- und Meinungsquellen, ungefilterter Nachrichten und Meinungspositionen ohne verantwortliche Qualitätskontrolle und häufig bewusst ohne Urhebernennung hat einen Preis: Sie können ebenso informieren wie desinformieren. In jedem Fall können sie nur schwerlich verifiziert werden. Selbst „seriöse“ Print- und elektronische Medien greifen in ihrer eigenen Berichterstattung zunehmend auf Informationen, Bilder und Videoclips von *YouTube, Twitter, Facebook* zurück. Sie speisen diese in den Nachrichtenkreislauf ein, meist mit der wohlfeilen und achselzuckend akzeptierten Fußnote: „nicht verifizierte Quelle“. Einmal in die Welt gesetzt, setzen sie sich bei den Lesern und Zuschauern jedoch ohne solch salvatorische Klausel fest.

Im Internet sind die Myriaden ungeprüfter Quellen nicht die Ausnahme, sondern die Regel. Für Netzaktivisten sind sie anarchisch-ideologisches Programm. Sie schützen den Produzenten, seine Autonomie und individuelle Freiheit. Das gegenwärtige Problem in unseren demokratischen Informationsgesellschaften ist nicht ein Mangel an Informationen, sondern der Mangel an kognitiven Fähigkeiten zur Selektion von wahr und unwahr, seriös und tendenziös, wichtig und banal. Insofern sind verlässliche Informationsquellen, die qualitativ gefiltert, verifiziert und authentifiziert sind, für die Demokratie wichtiger als ein kaum zu durchdringender Nebel von wenig verlässlichen Informationsströmen. Der bisweilen klärende Filter des öffentlichen Raums und seiner Reputations- wie Überprüfungsmuster bleibt im Netz vor allem dann ausgeschaltet, wenn Informationen und Meinungen sich aus anonymen Quellen speisen und sich die Netzöffentlichkeit in eine Vielzahl unübersichtlicher Arenen fragmentiert. Längst haben auch terroristische Gruppen wie der Islamische Staat (IS) das Internet zu Propagandazwecken

*Informationsqualität muss vor Informationsfülle gehen*

massiv instrumentalisiert. Östliche wie westliche Geheimdienste nutzen das Netz mehr zur Überwachung und Desinformation als zur aufklärerischen Information.

Volatilität, Viralität und Pluralität sind die Zeichen eines strukturellen Wandels der Öffentlichkeit, der nicht zuletzt durch das Internet vorangetrieben wird. Die Ergebnisse manifestieren sich auf den Mikro-, Meso- und Makroebenen der politischen Kommunikation (Vowe 2014: 47).

**Mikroebene.** Auf der Mikroebene ändert das Internet die Einstellungen und Wahrnehmungen der Bürger in Bezug auf die Wirksamkeit ihres politischen Handelns. Dies betrifft vor allem jene Gruppen, die das Internet für politische Information und Kommunikation nutzen. So führt Gerhard Vowe (ibid.) die stärker ausschlagenden Oszillationen der Wählergunst für Parteien und Kandidaten auch auf die stärkere Verbreitung der Online-Medien zurück. Dies ist eine durchaus gewagte These. Die stärkere Wählerfluktuation hat tiefer liegende Gründe, die nicht zuletzt ihre Ursachen in einem säkularen gesellschaftlichen Wandel zu einer stärkeren Individualisierung und dem abnehmenden Vertrauen der Wähler in die Lösungskompetenz der Parteien haben. Dennoch ist es nicht unplausibel, dass die Digitalisierung von Kommunikation und Partizipation diesen Individualisierungsschub verstärkt. Dies kann die demokratische Folge haben, dass Internetnutzer infolge einer breiteren Informationsbasis aufgeklärt, rational und ideologiearm von Wahl zu Wahl entscheiden, welche Partei am besten ihre Interessen vertritt. Es könnte aber auch den demokratie-problematischen Ursprung haben, dass Bürger infolge der Informationsflut und der Verkürzung der Verfallszeit solcher Informationen zwischen Parteien irrlichtern und die Wahl von Parteien die gleiche Unverbindlichkeit bekommt wie das schnelle Drücken einer „Like"- oder „Dislike"-Taste.

Die elektronische Stimmenabgabe, das sogenannte *E-Voting,* könnte diesen Trend verstärken. Dies wäre ein negatives Szenario, wie es der Internetkenner und Internetkritiker Byung-Chul Han (2012) befürchtet. Laut seiner Interpretation verlangt der sich vor allem bei jüngeren Alterskohorten durchsetzende digitale Habitus nach Echtzeit, Direktheit und Präsenz. Er ist von Ungeduld und Nicht-Warten-Können geprägt; Repräsentation und Reflexion werden eher als Stau empfunden; das politische Engagement bleibt flüchtig. Die These, dass das Internet die Instabilität des Parteiensystems befördert, ist jedoch bisher nichts als eine Vermutung, die einer gründlichen Überprüfung noch harrt. Richtig allerdings ist, dass die technologische Erfindung des Internets nun mit der schon länger bestehenden Tendenz zur Individualisierung in wirtschaftlich entwickelten Gesellschaften zusammenfällt, was sich zum einen wechselseitig verstärkt, zum anderen aber eine neue digitale Interkonnektivität zwischen realen Personen fördert, deren soziale Auswirkungen auch gemeinschaftsbildenden Charakter entwickeln können, wenngleich man dem inflationären Gebrauch des Wortes „Freund" nur selten folgen mag. Wenn aber die Digitalisierung der Kommunikation dazu führt,

dass der öffentliche Raum für Information und anspruchsvolle politische Diskurse zunehmend fragmentiert wird und schwindet, dann wird eine diskursive kollektive Meinungs- und Willensbildung und damit das längerfristig angelegte kollektive Handeln erschwert.

Genauer zu prüfen ist allerdings auf der Individualebene, wer das Internet zu welchen Zwecken und Zielen nutzt. Erst dann kann seine partizipatorische Wirkung auf die Demokratie eingeschätzt werden. Wer kommuniziert eigentlich im Netz, und inwiefern ist diese Kommunikation auch politische Kommunikation? Hier bewegt sich die Netzforschung empirisch auf sichererem Boden als bei den Auswirkungen auf das Wahlverhalten. Der Kommunikations- und Medienwissenschaftler Vowe teilt in der Auswertung von mehreren empirischen Studien die Typen politischer Netzkommunikation in Deutschland in folgende Gruppen auf: 19 Prozent sind „eigennützige Interessenvertreter", 10 Prozent „traditionell Engagierte", 7 Prozent „organisierte Extrovertierte", 47 Prozent die „schweigende Mehrheit" und 16 Prozent „digital citizens". Die eigennützigen Interessenvertreter, die traditionell Engagierten und die organisierten Extrovertierten sind generell überdurchschnittlich an der Politik interessiert. „An ihrer politischen Kommunikation verändern die Online-Medien wenig" (Vowe 2014: 38). Die schweigende Mehrheit von knapp 50 Prozent der Bevölkerung macht „um jegliche politische Kommunikation einen weiten Bogen" (ibid.: 40). Für sie hat „die Veränderung der politischen Kommunikation durch Online-Medien so gut wie keine Bedeutung" (ibid.). Es ist nicht das Netz, das sie abschreckt, sondern die Politik. Das Netz verändert ihr politisches Desinteresse nicht. Ihre Bildung ist etwas niedriger und das Alter etwas höher als im Durchschnitt der Bevölkerung. Die meisten der von Vowe aufgelisteten Typen trifft man auch in der Offline-Welt der politischen Kommunikation an. Sie sind nicht netzspezifisch oder neu.

*Gehört den digitalen Bürgern die Zukunft?*

Neu dagegen ist der Typus des *digital citizen*. Sein Kern wird von den *digital natives* gebildet. *Digital natives* sind jene netzaffinen Alterskohorten der Jahrgänge 1980 und jünger, die politische Organisationen meiden, keine gedruckten Zeitungen lesen, sondern sich fast ausschließlich über das Netz informieren. „Der Prototyp ist männlich, Mitte 20, mit dem Studium gerade fertig, noch ohne Kinder, bereits berufstätig, aber noch mit geringem Einkommen. Er ist politisch überdurchschnittlich interessiert, ist aber nicht an eine Partei gebunden. […] Sein Kommunikationsverhalten ist stark von Kosten-Nutzen-Kalkülen geprägt. [… E]r beteiligt sich, wenn und solange der Aufwand durch die Inanspruchnahme des Netzes gering gehalten werden kann" (Vowe 2014: 43). Stimmt diese Charakterisierung von Vowe, dann kann durch die digitale Kommunikationsrevolution zumindest von den meisten ihrer Teilnehmer her kein partizipativer Mehrwert erwartet werden. So kann für die Nutzung von Web-2.0-Angeboten als Faustregel die „90-9-1-Pyramide gelten": „90 % der Nutzer eines Weblogs z. B. sind *lurker*, also ‚lünkern' nur, 9 % posten gelegentlich einen Beitrag, und 1 % der Nutzer sorgt für 90 % der Beiträge" (ibid.: 34). Anstatt eines partizipativen Mehrwerts könnte sich so

eher die Illusion unter den passiven 90 Prozent – zunächst meist jungen Menschen – verbreiten, dass politische Einflussnahme über das Netz nicht nur bequem und mühelos zu haben, sondern auch noch effektiv sei.

Es wäre eine schleichende Transformation von Idee und Praxis wirksamer politischer Partizipation.[49] Individuen allein entfalten in repräsentativen Demokratien nur eine begrenzte Wirkung. Dies gilt auch dann noch, wenn sie im Netz verbunden die gleiche Meinung äußern, ohne daran Handlungsoptionen zu knüpfen. Ihre politische Bedeutung erhalten individuelle politische Äußerungen vor allem in der Interaktion mit intermediären Organisationen wie Parteien, Interessengruppen und zivilgesellschaftlichen Assoziationen. Der Blick auf die Mesoebene der intermediären Meinungs- und Interessensvermittlung ist deshalb unverzichtbar.

**Mesoebene.** Traditionelle intermediäre Organisationen wie Parteien, Verbände und Interessengruppen wurden und werden durch das Internet herausgefordert. Netzaktivisten und Basisdemokraten prognostizierten einen politischen Machtverlust der traditionellen politischen Organisationen. Bisher ist ein solcher kaum erkennbar. Erkennbar ist aber ihre fortschreitende Entwurzelung in der Gesellschaft, die zunächst nichts mit dem Internet zu tun hat, aber von diesem in der Zukunft verstärkt werden könnte. Dies insbesondere dann, wenn das Internet zu einem weiteren Schub der Individualisierung führen und den Trend nach organisationsablehnender individueller Autonomie verstärken würde, indem es die Illusion nährte, organisierte *Face-to-face*-Deliberationen und Kompromissbildungen seien eine antiquierte Beteiligungsform der Offline-Welt von gestern.[50] Wie weit dem abnehmenden gesellschaftlichen Zuspruch für große kollektive Organisationen auch eine Erosion der etablierten politischen Macht in der Zukunft folgen wird, ist noch keineswegs abzusehen.[51] Denn die politischen Parteien, die Parlamentarier oder aber auch das Parlament als Institution haben längst das Internet für ihre Ziele und Zwecke entdeckt. Sie sind dabei, ihre interne Kommunikation, aber auch die Kommunikation ihrer Organisationen mit den Bürgern elektronisch aus- und umzubauen. Auch wenn manches an Twitter-Botschaften, Facebook-Auftritten oder Webseiten von Parteien, Abgeordneten und Regierungsmitgliedern bemüht und opportunistisch wirkt und ganz offensichtlich von

49 Allerdings verfolgt nicht jede Web-2.0-Anwendung das Ziel der Teilnahme. So sind etwa Blogs keine Beteiligungsinstrumente, sondern sind dem Bereich der Information, der Meinungs- und Willensbildung, der Deliberation zuzuordnen.

50 Eine optimistische Interpretation betont folgende Perspektive: Wenn schon die Bürger nicht mehr für die Mühen von politischen Mitgliedschaften und organisierter Partizipation erreichbar sind, kann die digitale Kommunikation interpersonales Vertrauen schaffen.

51 Wir diskutieren hier die Wirkungen auf etablierte Demokratien. In autoritären Regimen, in denen sich gesellschaftliche oder gar oppositionelle politische Gruppen nicht offen organisieren können, spielt das Internet bei der Protestmobilisierung eine erhebliche Rolle, wie nicht zuletzt der „Arabische Frühling" zeigte. Dass das Netz aber auch die Geheimpolizei bei der Beobachtung und Verfolgung Oppositioneller unterstützt, zeigen die Machthaber Chinas schon seit geraumer Zeit.

Mitarbeitern organisiert wird,[52] sind schon die Kommunikationsstandards der Zukunft erkennbar. Partizipative Umwälzungen sind damit aber nicht vorgezeichnet. Die Masse der Bürger wird sich nach wie vor, wenn überhaupt, eher informieren als aktiv einmischen. Zum anderen ist nicht zu erwarten, dass Parteien, Parlamente und Regierungen Entscheidungsmacht an die Netz-Bürger abgeben werden. Sie werden anders kommunizieren, sie werden das Internet nutzen, sie werden parteiinterne Abstimmungen über Kandidaturen, Parteivorsitz oder Referenda über Koalitionsvereinbarungen zunehmend über das Netz organisieren; politische Sachentscheidungen werden sie wohl kaum abgeben. Damit senken politische Parteien ihre kommunikativen Opportunitätskosten und intensivieren die Verbindung zu Mitgliedern und Bürgern. Dies trägt dazu bei, die nach wie vor oligarchischen Strukturen der Parteien abzubauen. Es ist aber gegenwärtig nicht zu erkennen, ob die neuen Kommunikationsmöglichkeiten des Internets tatsächlich die Machtpositionen der Parteiführungen schleifen. Robert Michels „ehernes Gesetz" der Oligarchisierung der Parteien könnte längerfristig an Bedeutung verlieren. Dies könnte aber vor allem die mittleren Funktionärsebenen betreffen, wenn nämlich die Parteispitzen direkt und transaktionskostenarm über das Netz mit der Mitglieder- oder Wählerbasis kommunizieren. Dies dürfte jedoch die Parteien als Mitgliederorganisationen weiter schwächen.

**Makroebene.** Die Effekte auf der Makroebene des demokratischen Systems sind noch am wenigsten abzusehen. Änderungen der Kommunikationsweisen führen nicht zu einer Änderung des „Politischen". Es ist nicht erkennbar, dass sich grundsätzliche demokratische Legitimationserfordernisse gesamtgesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen ändern. In demokratisch-repräsentativen Systemen stellen allgemeine, gleiche, freie und faire Wahlen die letztinstanzliche Quelle politischer Legitimität dar. Dies ist dort das primäre Verfahren zur Sicherung der Volkssouveränität. Gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen können, von Referenden abgesehen, in der Regel nur von frei gewählten Parlamenten getroffen werden.[53] Allgemeine, gleiche und freie Wahlen und die temporär begrenzte Delegierung von Entscheidungskompetenz durch die Bürger an *gewählte* Mandatsträger lassen sich zwar technisch durch das Internet anders gestalten. Abgesehen von den gescheiterten Versuchen in der Piratenpartei, ihren Repräsentanten ein imperatives Mandat vorzuschreiben, liegen jedoch keine Vorschläge vor, wie die demokratischen Verfahren grundlegend geändert werden

52 Wer um die Zeit- und Arbeitsauslastung von Kanzlerin, Ministern oder auch nur „einfachen" Parlamentariern weiß, kann im Grunde nur hoffen, dass diese Kommunikationsarbeit von Mitarbeitern erledigt wird. Twitter könnte die Ausnahme bilden, aber hier scheinen der Informationsgehalt besonders niedrig und der Opportunismus der Politiker besonders hoch zu sein.

53 Hier soll die demokratietheoretisch durchaus nicht immer unproblematische Gesetzgebungskompetenz der EU zunächst ausgeklammert bleiben. Aber auch sie bezog diese Kompetenz letztinstanzlich durch einstige Entscheidungen nationaler Parlamente, und sie kann ihr – zumindest normtheoretisch – durch diese auch wieder entzogen werden. Dies würde allerdings zu dem kaum leistbaren und akzeptierten Preis eines Austritts aus der EU geschehen.

könnten oder auch nur sollten, ohne ihren normativen Kern und ihre demokratisch-legitimatorische Substanz zu verändern.

## 4.3 Partizipation

*Kommunikation ist noch nicht politische Partizipation*

Ist aber politische Kommunikation schon Partizipation? Die Grenzen sind grundsätzlich nicht klar zu ziehen. In Zeiten des Internets scheinen sie sich zu verflüchtigen. Das gilt für die Betätigung eines Mausklicks, mit dem man die Zustimmung oder Ablehnung zu einer bestimmten Frage signalisiert *(like/dislike)*, ebenso wie für die Unterzeichnung einer elektronischen Petition, etwa gegen internationale Handelsabkommen, Klimaschutzprotokolle oder Korruption. Im Folgenden will ich mich zunächst auf das sogenannte *E-Voting* beschränken.[54] Der Unterschied zwischen Kommunikation und Partizipation liegt vor auch in der Absicht der jeweiligen beteiligten Individuen, ob sie „nur" kommunizieren oder auch mit der festen Absicht einer Teilhabe Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen wollen. Wenn sich herausstellt, dass das Internet zwar die „Kommunikation" stärkt, aber die kollektive „Partizipation" schwächt, würde sich das Internet bestenfalls als schwaches Surrogat für die mitgliederbezogene organisierte politische Einflussnahme der Bürger erweisen.

### 4.3.1 Electronic Voting

Hinter dem Begriff *Electronic Voting (E-Voting)*[55] verbergen sich unterschiedliche Formen der Nutzung von modernen Informationstechnologien (ICT) bei allgemeinen Wahlen. Die zwei gebräuchlichsten Formen sind: *Direct Recording Electronic (DRE) Voting Machines* (auch: *Electronic Voting Machines* [EVM]). Das sind Wahlcomputer bzw. Wahlmaschinen, die in Wahllokalen die Papierstimmen ersetzen oder ergänzen. Der Wähler muss auch weiterhin persönlich erscheinen. Frühformen sind mechanische Schaltersysteme, die in den USA bereits 1892 eingesetzt wurden, später kamen Lochkartensysteme hinzu. Ziel ist die Vereinfachung der Stimmauszählung (Kersting 2013: 67; Goldsmith/Ruthrauff 2013). Wahlmaschinen werden zwar häufig unter *E-Voting* verbucht, aber sollten im engeren Sinne nicht als *E-Voting* bezeichnet werden. Ob eine Stimme im Wahllokal durch einen Klick mittels einer Wahlmaschine oder ein Kreuz auf einem Stimmzettel abgegeben wird, ist demokratietheoretisch wie demokratiepraktisch irrelevant. Es verändert weder die Partizipationsform noch die Höhe oder die soziale Selektion der Wahlbeteiligung.

Die zweite Form ist das *Internet Voting* (auch *Remote Electronic Voting*). Dies ist die Stimmabgabe vom PC zu Hause oder von unterwegs mit einem eigenen digitalen Gerät (Notebook,

54 Weitere Formen der politischen Beteiligung durch das Internet wie etwa die politische Partizipation in Parteien werden in Kapitel 4.3.2 unter der Überschrift „Repräsentation und Partizipation in der *Liquid Democracy*" behandelt.

55 Für sehr hilfreiche Recherchen danke ich Anne-Marie Parth (Heidelberg/Berlin, WZB) und Marcus Spittler (Berlin, WZB).

Tablet, Mobile Phone). Das Verfahren verändert den Wahlprozess nicht nur technisch, sondern könnte auch Auswirkungen darauf haben, wie viele und wer bei allgemeinen Wahlen abstimmen. Führte das *E-Voting* zu einer höheren Wahlbeteiligung, wie Befürworter behaupten, oder änderte es die soziale Zusammensetzung der Abstimmenden, dann hat es einen Einfluss auf die Legitimationsdichte der allgemeinen Wahl und damit auf die repräsentative Demokratie als Ganzes. Während in Nordamerika und Europa die Nutzung von *E-Voting* insbesondere nach dem NSA-Skandal eher rückläufig ist (Ausnahme Estland), gibt es in Asien und Südamerika ein gesteigertes Interesse daran (Goldsmith/Ruthrauff 2013: 31).

**Erwartungen und Realität.** Mit dem E-Voting durch das Internet wurden frühzeitig partizipative Hoffnungen verknüpft. Vor allem wurde eine Erhöhung der Wahlbeteiligung erwartet. Dies ist nicht wenig angesichts der Tatsache, dass in Europa die Wahlbeteiligung seit zwei Jahrzehnten kontinuierlich zurückgeht: in Westeuropa mäßig (1975-2010: von 84 Prozent auf 75 Prozent), in Osteuropa dramatisch (1990/93-2010: von 80 Prozent auf 58 Prozent; vgl. Merkel/Krause 2015). Begründet wurde diese Hoffnung mit der Erwartung, dass die individuellen Kosten der Wahlbeteiligung sinken. Dies sollte sich insbesondere bei Wahlen auswirken, die an Werktagen oder die besonders häufig stattfinden. Darüber hinaus sei auch im Urlaub und bei Krankheit die Stimmabgabe stets möglich. Zudem entspreche E-Voting den Lebensstilen und Bedürfnissen einer modernen Informationsgesellschaft (Riera/Brown 2003). Gegenüber diesen optimistischen Erwartungen wurden frühzeitig Zweifel laut. Ähnlich wie mit der Einführung von Briefwahlen werde sich kein besonderer Zuwachs feststellen lassen. Andere Wahlkosten, wie Informations- und Entscheidungskosten, seien wesentlich höher als der tatsächliche Urnengang und somit eher entscheidend für die Höhe der Wahlbeteiligung.

Die empirischen Studien zum Einfluss des *Internet Voting* auf die Wahlbeteiligung sind, ähnlich wie Untersuchungen zur Briefwahl, wenig eindeutig. So wurden Pilotversuche des *E-Voting* von 2002 bis 2004 in Großbritannien von Evaluationsprogrammen begleitet. Dabei zeigte sich kein Anstieg der Wahlbeteiligung (Hall 2012). In Estland haben Wahlforscher jedoch insbesondere unter den gebildeten jungen Bürgerinnen und Bürgern Wähler ausgemacht, die ohne *Internet Voting* nicht gewählt hätten (Alvarez et al. 2009). Das estnische *Internet Voting* gilt den Befürwortern häufig als das Paradebeispiel elektronischen Wählens. Tatsächlich sind dort bestimmte Voraussetzungen gegeben, die sich als ein positiver Kontext des Wählens per Internet auszeichnen. Staatliche Dienstleistungen und Verwaltungsvorgänge, ebenso euphorisch wie irreführend bisweilen *E-Government*[56] genannt, sind in Est-

*„Internet Voting" erhöht die Wahlbeteiligung nicht*

56 Hinter dem hochgestochenen Etikett *E-Government* verbergen sich staatliche Verwaltungsanforderungen und bürokratische Akte, die den Verwaltungsakten zwar nicht den hoheitlichen Charakter nehmen (können), aber den Bürgern den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen erleichtern. Sie nützen beiden Seiten, haben aber nichts mit demokratischem Regieren im engeren Sinne zu tun.

land bereits stark verbreitet und genießen ein hohes Vertrauen. So übermittelt etwa eine Mehrzahl der Esten ihre Steuererklärung online. Die Identifikation der estnischen *E-Voter* erfolgt mit elektronisch lesbaren ID-Karten, was mit Hilfe von *Smart Card Readern* von jedem PC aus möglich ist. Die Abgabe einer Online-Stimme ist in Estland bereits vor dem eigentlichen Wahltag möglich. Dabei besteht die Möglichkeit, dass die estnischen Wähler ihre Stimme im Verlauf der Wahlkampfzeit je nach wandelnder Präferenzbildung ändern können. Die letzte Stimmabgabe wird dann gezählt.[57] In Norwegen bekommen die elektronischen Wähler eine SMS, mit der sie über die erfolgreich eingegangene Stimme unterrichtet werden. Befürworter von *E-Voting* versprechen sich nicht nur eine höhere Wahlbeteiligung unter den *digital natives*, sondern auch unter benachteiligten Gruppen, wie Blinden (Audio-Stimmzettel), Expatriierten, militärischem Personal oder Personen, die der Landessprache nur bedingt mächtig sind und von einem mehrsprachig angebotenen Wahlzettel profitieren könnten (Wolf et al. 2011). Die Inklusionseffekte dürften dabei allerdings marginal sein.

Kritiker des *E-Votings* warnen jedoch vor dem *digital divide,* das heißt einer Kluft zwischen Internetnutzern und Bürgern, die das Internet nicht nutzen. Denn wie oben schon ausgeführt, wird das Internet nicht gleichmäßig in allen Bevölkerungsschichten genutzt. So gibt es eine kritische Masse „digital Abgehängter". Laut *Internet World Statistics* gehen 41 Prozent der Europäer und 33 Prozent der EU-Bürger nicht oder nicht regelmäßig online (Hall 2012). *E-Voting* stellt für diese Wähler eine erhebliche Eingangsschwelle dar. Gegenwärtig sind es vorwiegend jüngere und technisch versiertere Wähler, die von *E-Voting* Gebrauch machen. Zwar wird sich diese digitale Kluft über die Zeit teilweise auflösen, ist aber zumindest kurzfristig dazu geeignet, bereits bestehende sozial- und bildungsbedingte Ungleichheiten bei der politischen Partizipation weiter zu vergrößern (Carter/Campbell 2012). Schon 2004 stellte Pippa Norris aufgrund eines Surveys zu den Wahlabsichten in den USA heraus, „dass *e-voting* vor allem von Personen benutzt würde, die sich schon vorher politisch beteiligten; es wird jene, die apathisch und uninteressiert an der Seitenlinie stehen, nicht erreichen" (Norris 2004: 222; Übers. W. M.). Obwohl bisher keine systematischen Untersuchungen zur Wirkung von *E-Voting* und zur Höhe der Wahlbeteiligung vorliegen, legen die Untersuchungen zu Experimenten, Pilotprojekten und Umfragen nahe, dass von der technischen Umstellung auf oder der Komplementierung durch die elektronische Stimmabgabe kein nennenswerter Einfluss auf die Höhe der Wahlbeteiligung ausgeht (Pratchett 2002; Norris 2004; Smith 2005; Kersting 2013). Auch wenn die *digital di-*

57 Trotz des mittlerweile ausgebauten Systems des *E-Voting* hatte Estland bei den letzten Parlamentswahlen 2011 mit 63,5 Prozent eine im osteuropäischen Kontext nur mäßig überdurchschnittliche, im westeuropäischen Vergleich stark unterdurchschnittliche Wahlbeteiligung. Seit 2007 kann in Estland bei den nationalen Parlamentswahlen elektronisch abgestimmt werden.

*vide* überwunden und tatsächlich ein größerer „Komfort" für die Stimmabgabe erzielt würde, dürfte dies kaum zu größerer Wahlbeteiligung führen. Bündig fasst Graham Smith zusammen: „Technologie vermag die Bequemlichkeit der Stimmabgabe steigern; aber Unbequemlichkeit war nie ein wichtiger Grund, weshalb die Menschen (inklusive der jungen) nicht zur Wahl gehen" (Smith 2005: 21; Übers. W. M.).

In einigen Ländern werden seit einiger Zeit *Voting Advice Applications* (VAA) angeboten. In Deutschland erscheinen sie als *Wahl-o-mat* von der Bundeszentrale für politische Bildung, in der Schweiz werden sie unter dem Namen *Smart Voting* von Wahlforschern angeboten. Insbesondere in der Schweiz erfreut sich *Smart Voting* zunehmender Nutzung (Ladner/Fivaz 2012). Beides sind Wahlhilfen, die über einen Abgleich der eigenen Präferenzen mit den Wahlprogrammen die Übereinstimmung prüfen. Dies könnte vor allem für die unteren, bildungsfernen Schichten von Bedeutung sein, da empirische Forschungen zeigen, dass diese deutlich weniger in der Lage sind, jene Parteien zu erkennen, deren Programme am ehesten mit den eigenen Präferenzen übereinstimmen (Weßels 2015). Allerdings sinkt mit dem Bildungsstand auch die Wahrscheinlichkeit, dass sich Bürgerinnen und Bürger des Internets zu Zwecken der politischen Orientierung bedienen. Es fehlen allerdings auch Untersuchungen darüber, inwiefern die Benutzer von *Smart Voting* oder des *Wahl-o-mats* sich bei ihrer Stimmabgabe an den Ergebnissen solcher Tests orientieren.[58] Sie sind in ihrer Einprägsamkeit wohl den diskursiven politischen Gesprächen unterlegen, die mündige Bürger mit Freunden, Kollegen oder in der Familie führen.

**Sicherheit.** Freie und faire Wahlen sind an hohe Sicherheitsstandards gebunden. Der Wähler muss davon überzeugt sein, dass kein Wahlbetrug geschieht und seine Stimmabgabe geheim bleibt. Insbesondere muss sichergestellt werden, dass die staatlichen Behörden oder Arbeitgeber keine Einsicht nehmen können, welche Bürger für welche Parteien abgestimmt haben. Wird dies nicht gewährt, kann man nicht von freien Wahlen sprechen. Deshalb müssen besondere Sicherheitsanforderungen an das elektronische System gestellt werden (Dubuis et al. 2011), allen voran die Authentizität und Anonymität des Wählers, die Integrität der Voten und die Ausschaltung von Wahlbetrug. Das elektronische Wahlsystem muss leicht zugänglich, zuverlässig und überprüfbar sein. Die Trennung zwischen einer Authentifizierung des Wählers und seiner Wählerstimme muss gegeben sein. Dabei muss einerseits nachvollziehbar bleiben, wer abgestimmt hat und ob diese Person dazu berechtigt war, wobei die konkrete Wahlentscheidung gleichzeitig geheim bleiben muss.

*Wie sicher können politische Wahlen im Netz sein?*

Technische Details der Datensicherheit können hier nicht aufgezählt werden. Dies übersteigt die Kompetenzen des Verfassers

58 Der Verfasser dieser Abhandlung hat beide Instrumente mehrfach getestet; aber nur in Ausnahmefällen kam als Gesamtresultat seine Parteipräferenz heraus. Orientiert hat er sich an solcherlei Wahlempfehlungen nicht.

wie vermutlich auch jene der meisten Leser oder Wähler. Wie etwa Trojaner, Viren, *monitoring tools* oder *Denial-of-service*-Attacken oder Insider-Interventionen der Herstellerfirmen[59] verhindert werden können, ist in der demokratietheoretischen Betrachtung auch nicht vordringlich relevant. Es steht aber zu vermuten, dass letzte Sicherheitsgarantien nicht gegeben oder von den Wählern nicht geglaubt werden können. Die Geschichte der Datensicherheit lehrt bisher zumindest eins: Die Sicherheitslösungen von heute können morgen schon Makulatur sein. Hacker und im schlimmsten Fall auch die Geheimdienste (semi)demokratischer Regierungen dürften dann schon über Spionage-Software verfügen, die die technischen Garantien von gestern heute zunichte machen. Es steht ein ewiger Wettlauf um die Datensicherheit zu erwarten, ohne dass klar ist, wer Hase oder wer Igel sein wird. Die im nicht endenden Wettbewerb von Software-Entwicklern und Hackern vermutlich unlösbaren technischen Unsicherheiten sind dazu geeignet, das Vertrauen in den Wahlprozess allgemein zu senken. Dies zeigte sich bei problembehafteten Pilotversuchen mit *E-Voting* in Schottland, aber insbesondere nach den weltweiten Cyber-Attacken des US-Geheimdiensts NSA. Mit einem solchen Vertrauensverlust würde in Zeiten sinkender Wahlbeteiligung der Demokratie ein besonders schlechter Dienst erwiesen. Es handelt sich also nicht allein um ein Problem in autokratischen Regimen wie China, sondern auch in den Kernländern der Demokratie selbst.

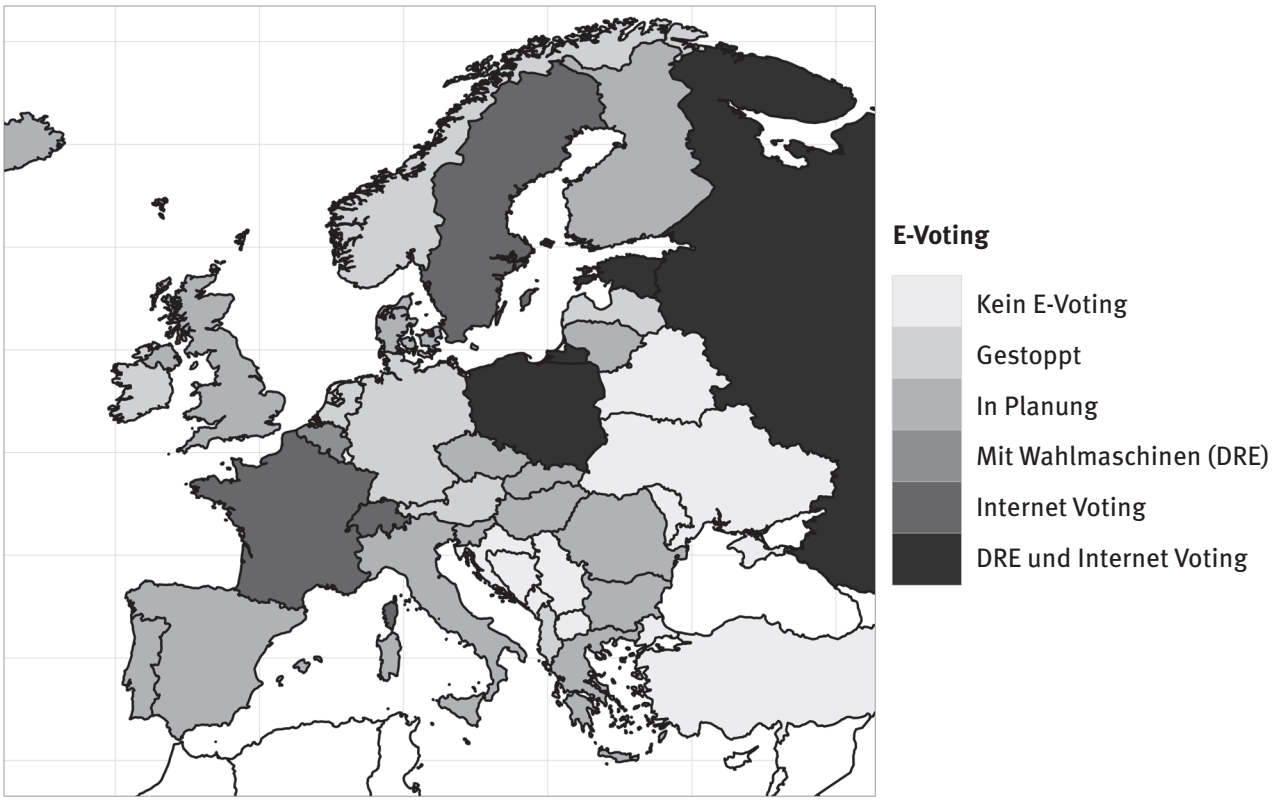
Bei allen Sicherheitsbedenken sollen die denkbaren Vorteile des *E-Voting* nicht verschwiegen werden. So könnten die Schlussauszählungen zu akkurateren Ergebnissen führen, weil der „Fehlerfaktor Mensch" technisch minimiert werden kann. Dies gilt besonders dann, wenn kompliziertere Wahlregularien zu beachten sind, wie etwa Kumulieren und Panaschieren. Befürworter weisen auf eine mögliche schnellere Auszählung hin. Ob es allerdings für die Demokratie von irgendeiner Bedeutung ist, ob die Wahlergebnisse eine Stunde oder erst fünf Stunden nach dem Wahlgang vorliegen, vermögen die Befürworter nicht zu beantworten. Im Gegensatz zur Briefwahl ist *Internet Voting* auch noch am Wahltag möglich. Jüngste politische Entwicklungen können dann noch ins Abstimmungskalkül einbezogen werden. Daten aus Estland zeigen, dass die Internetwähler eher am letzten Wahltag abstimmen, was das Problem der vorzeitigen Stimmabgabe der Briefwähler vermindert. So wird aus Untersuchungen in Estland deutlich, dass hauptsächlich ehemalige Briefwähler häufig das Online-Verfahren benutzen (Hall 2012).

Bisher lässt sich kein Beitrag von *E-Voting* zur Überwindung des Wählerrückgangs in entwickelten repräsentativen Demokratien nachweisen. Der Lackmustest wäre eine Erhöhung der Wahlbeteiligung und eine Verringerung des Selbstausschlusses der unteren Schichten

59 Die bei Wahlen verwendete Software ist meist „proprietär", also vor allem durch den (privaten) Hersteller nachvollziehbar. Gleichzeitig macht das die Software auch anfälliger für Attacken durch einzelne Programmierer aus dem Zirkel des Herstellers, die ihr Wissen über Schwachstellen und Hintertüren nutzen können (Riera/Brown 2003).

**Abbildung 6:**

**E-Voting in Europa**




Quelle: Eigene Darstellung und ergänzende Berechnungen (Competence Center for Electronic Voting and Participation 2014). Daten und Grafik: Marcus Spittler (Berlin, WZB).

beim Wählen. Letzteres ist schon aus ganz offensichtlichen Gründen nicht zu erwarten, da die unteren Schichten durchschnittlich über die geringsten Netzkompetenzen verfügen; bei Ersterem geben die unterschiedlichen Pilotstudien und Surveys keinen Anlass zu Optimismus. Abschließend soll die Verbreitung des *Internet Votings* durch eine Europakarte (siehe Abbildung 6) verdeutlicht werden.

### 4.3.2 Repräsentation und Partizipation in der *Liquid Democracy*

*„panta rhei" („Alles fließt")*
*Heraklit*

Eine der digitalen Verheißungen im 21. Jahrhundert heißt *Liquid Democracy*. Im Konzept der „flüssigen Demokratie" sollen die Grenzen der Partizipation für jeden Einzelnen aufgehoben

*Was bedeutet „Liquid Democracy“?*

werden. Der Bürger wird zum Repräsentierten und Repräsentanten, je nach eigenem Wunsch. Mindestens vier synchrone und sich verschränkende Entwicklungen haben zum Aufkommen solcher demokratischer Überlegungen geführt, die sich unter dem Begriff *Liquid Democracy* zusammenfassen lassen:

- die Individualisierung und Vernetzung der ökonomisch entwickelten Gesellschaften;
- ein vor allem bei jungen Bürgern verbreitetes Unbehagen gegenüber den Kerninstitutionen der repräsentativen Demokratie;
- besorgte Parteiführungen angesichts des Aussterbens ihrer Mitgliedschaft;
- die Digitalisierung der (Alltags-)Welt.

Eine Theorie oder ein kohärentes Konzept der *Liquid Democracy* gibt es nicht. Auch keine klare Definition. Manches deutet darauf hin, dass dies nicht nur eine konzeptionelle Schwäche darstellt, sondern auch die Verflüssigung fester Denkstrukturen reflektieren soll. „Panta rhei“ – „Alles fließt“. Dennoch gibt es Visionen, Skizzen und auch bemerkenswerte reale Anläufe zur Ausformung demokratisch-digitaler Hoffnungen.

In den konzeptionellen Anläufen zu einer *Liquid Democracy* werden normative Überlegungen und technologische Möglichkeiten zusammengeführt, um die Spaltung zwischen Repräsentierten und Repräsentanten, Wählern und Regierten zu überwinden. Mit der Verflüssigung verfestigter traditioneller Organisations- und Repräsentationsstrukturen, wie Parteien und Parlamenten, sollen *fließende* Partizipationsangebote- und Entscheidungsmöglichkeiten für die *Netz*-Bürger entwickelt werden. Sie wollen dem wiederkehrenden prämodernen Traum einer identitären Demokratie, also der plebiszitären Selbstregierung der Bürger,[60] in einem vermeintlich postrepräsentativen 21. Jahrhundert eine neue Form geben. Jeder, der denn will – so die zentrale Vision der *Liquid Democracy* –, kann sich entweder direkt beteiligen oder aber seine Stimme an einen Repräsentanten weitergeben, der, um dieses Wort zu vermeiden, Delegierter genannt wird. Partizipation und Repräsentation fließen in ein und derselben Person ineinander. In dieser Hinsicht ist die *Liquid Democracy* eine Mischform aus direkter und repräsentativer Demokratie.

Jeder Bürger kann entscheiden, ob er, erstens, selbst an der Abstimmung teilnimmt oder, zweitens, seine Stimme an einen Delegierten *(delegate)* transferiert. Die Delegationsentscheidung kann von Fall zu Fall neu getroffen und gegebenenfalls revidiert werden. Drittens erwarten manche Beobachter der *Liquid Democracy* auch eine Deliberalisierung von Partizipation und Dezision (Adler 2013: 74). Doch zunächst zur Grundidee der *Liquid Democracy.*

Schon Ende der 1960er Jahre stellte der *Public-Choice*-Theoretiker James Miller Überlegungen vor, wie es den Bürgern überlassen werden sollte, selbst zu Sachfragen abzustim-

60 Die Betonung liegt hier auf den individuellen Bürgerinnen und Bürgern und nicht auf kollektiven Organisationen oder einem kollektiven Subjektkonstrukt wie dem Demos.

men oder die eigene Stimme von Sachfrage zu Sachfrage an einen vertrauten Experten zu delegieren (Miller 1969: 107 ff.). Bryan Ford (2002) griff diese Idee auf und baute sie zu einem System der möglichen Stimmendelegierung *(delegated voting)* aus.[61] Ihm zufolge (ibid.: 4) zeichnet sich die Idee des *delegated voting* unter anderem durch folgende Überlegungen aus:

- Jeder Bürger kann je nach Sachfrage frei entscheiden, ob er seine Stimme delegiert oder selbst entscheidet.
- Das Stimmgewicht des Delegierten entscheidet über dessen Gewicht bei der bindenden Schlussabstimmung.
- Die Delegierten wissen nicht, in wessen Namen sie abstimmen, um sozialen Druck im Netz zu vermeiden.
- Die Stimmabgabe der Delegierten soll öffentlich sein, damit die Delegierenden ihre Delegierten kontrollieren können.[62]
- Delegierte können ihre Stimmen anderen Delegierten übertragen.

Mit der Möglichkeit des *delegated voting* bei einzelnen Sachfragen würde die starre Wahlfrist für eine ganzen Legislaturperiode von drei bis fünf Jahren aufgebrochen, über die der Wähler auf der Grundlage eines programmatischen Gesamtpakets seine Stimme einem Repräsentanten gibt, von dem er nur annähernd wissen kann, wie er in den unterschiedlichen Sachfragen abstimmen wird.

Den Bürgern soll es ermöglicht werden, sich je nach Bedarf fließend, flexibel, orts- und zeitunabhängig Wissen anzueignen, Präferenzen zu entwickeln und mit unterschiedlichen Intensitäten in die Politik einzumischen. Dabei kann er selbst entscheiden oder die Stimmen jenen anderen Bürgern, Politikern und Organisationen übertragen, denen er vertraut oder eine höhere Fachkompetenz zuschreibt. Außerdem können die einzelnen *Liquid-Democracy*-Nutzer sich themenspezifisch ihre Repräsentanten aussuchen, anstatt sich für parteipolitische Gesamtprogramme zu entscheiden.[63] Diese Stimmenübertragung wird als *delegated voting* bezeichnet. Dabei kann ein Delegierter, etwa auf einem Parteitag oder bei einer Entscheidung im Netz selbst, mehrere Stimmrechte auf sich ziehen und (in manchen Visionen) diese wiederum auf einen anderen Delegierten übertragen. In der bundesdeutschen Piratenpartei wurden Delegierte mit sehr vielen Stimmrechten als Superdelegierte bezeichnet. Liest man die Vorstellungen von Ideengebern und Aktivisten zur Delegation, ist man zunächst erstaunt über die Absenz einer selbstkritischen Problemreflexion. So wird nicht thematisiert, dass grundlegende demokratische Güter wie Transparenz, Verantwortlichkeit und Kontrolle, deren unzureichende

61 Den Hinweis auf Miller und Ford verdanke ich Bullwinkel/Probst (2014).
62 Das wirkt zwar nicht mehr für eine Revision der aktuellen Stimmabgabe, orientiert den Delegierenden aber für zukünftige Stimmendelegationen, dem *Ex-post*-Prinzip der *accountability* bei repräsentativen Wahlen nicht unähnlich.
63 Was zum einen bei der Abnahme fester Parteibindungen unter den Wählern ein politischer Mündigkeitsgewinn sein kann, der freilich, wie so viele demokratische Innovationen, eine hohe politische Kompetenz voraussetzt, wenn er demokratisch bedeutsam sein soll.

Umsetzung zu Recht an den real existierenden repräsentativen Demokratien kritisiert werden, in der *Liquid Democracy*[64] noch mehr Einbußen erleiden könnten. Selbstkritische Reflexionen lösen sich in der utopischen Konfusion auf, dass jeder nach Belieben partizipieren, delegieren und entscheiden kann. Alles fließt. Fließend und deshalb auch unklar ist, welche politischen Materien elektronisch entschieden werden können: Krieg und Frieden, Steuern, Renten, Minderheitenschutz, Energiewende oder die Autobahnmaut.

Die Grenzen digitaler Demokratieentscheidungen werden nicht verdeutlicht. Offen bleibt auch, wie viele Delegationsstufen der Stimmen erlaubt werden. Eine, zwei, drei? Sicher ist, dass bei der fließenden Delegation mindestens zwei demokratische Güter massiv verletzt bzw. geradezu suspendiert werden: Transparenz und Verantwortlichkeit. Werden Stimmen über mehrere Stufen delegiert, lassen sie sich kaum mehr verfolgen. Die ursprüngliche Intention einer elektronischen Bürgerin, z. B. den Braunkohlebergbau zu stoppen, kann bei einer Weitergabe der delegierten Stimme, etwa für einen Antrag auf einem Parteitag ins Gegenteil verkehrt werden, wenn der Delegierte der zweiten Delegationsstufe ökologische Fragen der Priorität der Arbeitsplatzsicherung unterordnet und für eine Weiterförderung der Kohle optiert. Der *Ex-post*-Entzug der Stimme ändert dann nichts mehr an der getroffenen Entscheidung. Man stelle sich vor, dass Bürger ihre Stimmrechte in zehn unterschiedlichen Sachfragen an acht unterschiedliche Delegierten vergeben, weil man bei diesen die größte Expertise vermutet und besonders differenziert und flexibel agieren will. Fünf dieser Delegierten entscheiden direkt, drei delegieren die Stimmen an einen anderen „Experten“ weiter. Es entstünde ein komplexes Geflecht an Entscheidungen und Delegationen, die bestenfalls von E-Aktivisten mit viel freier Zeit und hoher technischer Kompetenz noch zu überschauen wären. Ökonomisch erinnert es an den intransparenten Kettenverkauf von Schuldderivaten auf den Finanzmärkten, deren Ursprünge häufig auch nicht mehr erkennbar und nur von Experten zurückzuverfolgen sind. Würde ein solches System nicht nur für Parteimitglieder, sondern für alle Bürger geöffnet, gäbe es eine Intransparenz ungekannten Ausmaßes. Die Verantwortlichkeit von Entscheidungen würde völlig verschwinden. Es wäre gewissermaßen der Höhepunkt von Partizipation und Entscheidung „ohne die Last der Verantwortung“ (Guggenberger 2012: 10). Es wäre die Aufgabe einer rationalen politischen Gestaltung zugunsten einer undurchsichtigen Verwaltung der Gesellschaft (Vogelmann 2012). Die Absicht der Verfechter der *Liquid Democracy,* größtmögliche Transparenz zu schaffen, verkehrte sich paradoxerweise in ihr Gegenteil. Es entstünde ein permanent fließendes Vexierbild des Parti-

64 Es scheint so etwas wie einen Graben in der Debatte zu geben: Diejenigen, die über die technologischen Möglichkeiten wirklich Bescheid wissen, verstehen zu wenig von den legitimatorischen Begründungsmaßstäben demokratischen Entscheidens, und jene, die das Wissen und die Sensibilität demokratietheoretischer Erfordernisse haben, verstehen technisch zu wenig von den neuen Kommunikationsmedien.

zipierens und Entscheidens mit dem Ergebnis der größtmöglichen Intransparenz. *Liquid Democracy* erscheint als eine schöne neue Welt: flexibel, inklusiv, diskursiv, fließend, verflüssigt, direkt oder indirekt, je nach Gusto. Transparenz und Verantwortlichkeit bleiben auf der Strecke.

Für Entscheidungen der Außen-, Finanz-, Wirtschafts- oder Innenpolitik eignen sich die digitalen Plattformen und Softwares der *Liquid Democracy* nicht. *High politics* stellt andere Anforderungen an Kompetenz, Diskurs, Verantwortung und Verantwortlichkeit, als sie über individualisierte, häufig anonyme oder pseudonymisierte Netzdebatten je zu erzielen wären.

Aber meist wird *Liquid Democracy* auch jenseits der hohen Politik enger und bescheidener definiert (Adler 2013: 71 f.; Bieber 2014: 185). Dann geht es im Wesentlichen um innerparteiliche Kommunikation und Partizipation oder die diskursive Teilnahme etwa an ausgesuchten parlamentarischen Kommissionen wie der Enquetekommission des Deutschen Bundestags zu „Internet und digitaler Gesellschaft". Technisch ermöglicht wird dies durch bestimmte Software wie etwa in Deutschland durch „Adhocracy" oder „Liquid Feedback".[65] Diese und andere Software können die Politikfelder und Entscheidungsfragen „vorrangig nach den konkreten politischen Zielen der Bürgerinnen und Bürger" strukturieren (Reichert/Panek 2014). Die Software erlaubt eine chronologische Darstellung der Entwicklungsgänge von Initiativen, Beiträgen und Beschlussvorschlägen mit Bewertungen, sie ermöglicht Veränderungen, die im Verlaufe der digitalen Debatte eingetragen wurden. Sie erlaubt es, laufend Stimmungsbilder einzuholen und in politischen Fragen um Mehrheiten zu werben. Die „Basis" kann sich direkter einschalten, als dies bei Parteibeschlüssen über verschiedene Delegationsstufen hinweg der Fall ist. Allerdings zeichnen die chaotischen Diskussions- und Entscheidungsprozesse etwa der Piratenpartei in der Realität von Personal- und Sachfragen ein ganz anderes Bild: Keine der relevanten politischen Parteien in Deutschland hat in den letzten Jahren eine undurchsichtigere, chaotischere und nicht selten auch persönlich verletzendere Kommunikation erlebt als gerade die Piratenpartei, jene Partei, die auf die partizipative und ordnende Kraft der Software „Liquid Democracy" setzt. Aber auch wenn hier die strukturierende Kraft der Software scheiterte und die permanente digitale Kommunikation ins parteizersetzende Chaos führte, experimentieren die anderen Parteien in Deutschland mit ähnlichen digitalen Vernetzungen. Allerdings tun sie dies kontrollierter und nur in ausgesuchten Pilotbereichen. Die SPD mit „Adhocracy" im „Zukunftsdialog" mit den Bürgern, Bündnis 90/Die Grünen oder die CDU in Nordrhein-Westfalen und die FDP mit dem „New-Democracy-Project" in Bayern (Adler 2013: 78). Wenngleich noch keineswegs klar ist, ob das elektronische Komplement in der Parteikommunikation zu breiterer und intensiverer Beteiligung führt, liegen hier deut-

*Die Piraten erwiesen sich als schlechte Botschafter der „Liquid Democracy"*

65 Zum normativen und operationalen Vergleich beider Softwares siehe u. a. Adler (2013: 75-77).

liche Innovationspotenziale. Die Parteien können sich stärker nach außen öffnen und mehr Bürger als nur die Parteimitglieder in die Diskussionen mit einbeziehen. Dabei wird man wohl zwischen Debatte und Entscheidungen unterscheiden müssen. Abstimmungen über Parteivorsitz, Koalitionsformeln und -vereinbarungen, Parteitagsvorlagen und Programme werden weiter den Mitgliedern vorbehalten sein, sonst würden politische Parteien einen beachtlichen Teil ihrer Existenzberechtigung als Organisation selbst demontieren. Gerade Mitglieder, die sich aktiv an der Parteiarbeit beteiligen, würden dieses Engagement entwertet sehen, wenn Nichtmitglieder mühelos die gleichen Rechte bekämen. Jenseits zentraler Entscheidungen kann den Parteien die Öffnung jedoch helfen, ihre niedrige Akzeptanz bei den Bürgern zu heben und von der Kreativität eines weiteren Bevölkerungskreises zu profitieren.

Die normative Grundidee der *Liquid Democracy* ist jener der deliberativen Demokratieidee nicht unähnlich. Es ist der freie, symmetrische und inklusive Zugang zu öffentlichen Diskursen. Die Teilnehmer an solchen Diskursen informieren sich, diskutieren und entscheiden nach Möglichkeit selbst. Emphatisch schreiben die Politikwissenschaftler und Aktivisten Reichert und Panek von „Liquid Democracy e. V.“: „Über die neuen Kommunikationsformen, die durch das Internet entstehen, wird es erstmals in der Geschichte der Menschheit möglich, dass auch in großen Gesellschaften alle Menschen in einem kommunikativen Raum zusammenkommen und sich qualitativ wie quantitativ austauschen können. Dies ermöglicht das Wiederaufleben der Idee der antiken Agora“ (Reichert/Panek 2014: 302). Es geht in einer solchen Vision also nicht nur um den Einsatz einer digitalen Partizipations-Software zur besseren parteiinternen Kommunikation, sondern um Politik in der gesamten Gesellschaft. Der begründete Zweifel allerdings, ob die Idee der demokratischen Deliberation oder der antiken Agora nicht unabdingbar an kleine Gemeinschaften und den *Face-to-face*-Diskurs gebunden ist und durch das Zusammenkommen „alle(r) Menschen in einem kommunikativen Raum“ eher unmöglich gemacht wird, wird unter der digitalen Euphorie verschüttet und nicht thematisiert.

### 4.3.3 Dezision

Beim Mitentscheiden über das Netz sind die meisten Probleme gegenwärtig noch ungelöst. Dies gilt in demokratietheoretischer wie in demokratiepraktischer Hinsicht. Einfache Entscheidungen, die in Volksabstimmungen in eine Ja/Nein-Dichotomie gefasst werden können, wie zum Beispiel der Beitritt zur EU, die Schließung eines Flughafens oder der Umbau eines Bahnhofs, können über das Netz genauso gut abgestimmt werden wie an der Wahlurne. Es gelten dabei allerdings die gleichen Einschränkungen wie bei jedem Referendum (siehe Kapitel 2). Die unterschiedlichen Techniken ändern daran nichts, wenn der geheime Charakter der Abstimmungen nicht gefährdet ist. Das Gleiche gilt für die Stimmenabgabe bei allgemeinen Wahlen. Nur wenn durch *E-Voting* die Wahlbeteiligung erhöht und die soziale Selektivität gesenkt werden kann, hat das elektroni-

sche Wählen eine demokratische Bedeutung. Komplexere *Policy*-Fragen sind weitgehend ungeeignet für die Mitformulierung und Entscheidung eines unbestimmten Netzvolkes. Es fehlt dazu fast immer die Expertise wie auch der parlamentarisch eingeübte Modus der Vertraulichkeit und Kompromissbereitschaft. Änderung der Rentenformel, Reformen im Gesundheitswesen, Fiskalfragen oder etwa die Regulierung der Finanzmärkte verlangen andere Kontexte und Expertisen, als sie in der vermeintlichen Schwarmintelligenz im Netz zu finden sind.

Zunehmend werden aber in der Lokalpolitik neue elektronische Verfahren der Bürgerbeteiligung eingeführt. Nach dem Muster von Porto Alegre experimentieren zahlreiche Kommunen in Deutschland mit Bürgerhaushalten. Kleine Teile des Gesamthaushalts werden bei der Zuteilung auf konkrete Vorhaben der direkten Mitbestimmung der Bürger als „Bürgerhaushalte" überlassen. In der brasilianischen Originalversion war das sogenannte *participatory budgeting* (Bürgerhaushalte) in Bürgerforen und öffentlichen Debatten deliberativ angelegt, und es wurde oft über Mobilphones und iPads abgestimmt. In Deutschland wird häufig ein Methodenmix von Bürgerversammlungen, postalischer Bürgerbefragung und Online-Bewertung oder Online-Abstimmung eingesetzt. In jüngster Zeit werden von den Kommunen aus finanziellen Erwägungen zunehmend Online-Verfahren etabliert. Gleichzeitig geht dabei aber die Zahl der Bürgerversammlungen zurück. Dadurch verlieren die Abstimmungen im Netz weitgehend ihren diskursiven Charakter und es wird individuell über meist „von oben" oder von „Aktivisten" formulierte Vorschläge abgestimmt. In Frankfurt beteiligten sich 2013 nur 275 registrierte Internet-Nutzer am Bürgerhaushalt 2013. Das Pilotprojekt wurde nach nur zwei Jahren eingestellt (Frankfurter Rundschau 23.04.2013). Dies zeigt, dass das auch in den *low politics* nicht beliebig Verfahren aus der Offline-Welt in die Online-Welt transferiert werden können, ohne dass sich ihr Demokratiepotenzial verändert.

## 4.4 Fazit

*Warten auf die digitale Demokratie*

Was bleibt also von den Hoffnungen und Befürchtungen beim Aufbruch in die neue Welt der digitalen Demokratie? Die Prüfkriterien demokratischen Mehrwerts ergeben sich aus den Krisenphänomenen der repräsentativen Demokratie. Führen die neuen Technologien digitaler Partizipation zu einer höheren, einer sozial ausgeglicheneren und wirkungsvolleren politischen Beteiligung? Fließen die unterschiedlichen Interessen gleichgewichtiger in politische Entscheidungen ein? Stärken sie gar das Gemeinwohl? Die Entwicklung der neuen Technologien ist noch zu jung, um zu einem systematischen und empirisch robusten Urteil zu gelangen. Dennoch erlauben die bisherigen Erfahrungen, Pilotstudien und Beobachtungen begründete Schlussfolgerungen.

Die neuen elektronischen Medien, insbesondere das *E-Voting* haben nicht zu einem Anwachsen der Wahlbeteiligung geführt. Ganz offensichtlich machen vor allem junge Menschen Gebrauch von der Möglichkeit, elektronisch ihre Stimme abzugeben. Voraussetzung aber

ist, dass sie an Politik interessiert sind. Sind sie es nicht, wird auch die (durchschnittliche) Zeitersparnis von vier mal zwanzig Minuten alle vier bis fünf Jahre bei Kommunal-, Regional-, Bundes-, und Europawahlen sie kaum dazu veranlassen, sich ihres vorher vernachlässigten Wahlrechts zu bedienen. Etwas über eine Stunde alle vier bis fünf Jahre, das können auch ökonomistische Demokratiebeobachter kaum unter relevanten Transaktionskostenersparnissen verbuchen.

Maßgeblicher als der Wahlakt selbst ist für die politischen Transaktionskosten im Übrigen die Informationsbeschaffung.[66] Hier bietet das Internet eine historisch bisher nicht gekannte Vielfalt. Auch wenn die großen Meinungsmonopole keineswegs durch den Pluralismus der Informationsbeschaffung und Meinungsbildung „von unten" geschliffen wurden, kann die Pluralisierung der Informationsquellen unter bestimmten Umständen als demokratiefördernd beurteilt werden. Allerdings ist die plurale Vielfalt nicht risikofrei zu haben. Denn in den elektronischen Medien verschmelzen Information und Meinungsbildung viel stärker als in den großen Zeitungen und öffentlichen Funk- und Fernsehanstalten. Die Qualitätsprüfung fällt im Internet weg. Die Gefahr von Manipulation, Konspiration und Desinformation ist deshalb sicherlich größer. *Shitstorms* mit grober Verletzung von Persönlichkeitsrechten ebenso. Die Auswahl seriöser Informationsquellen ist schwieriger geworden. Bei komplexen Sachlagen und einer besseren Trennung von Information und subjektiver Meinungsäußerung haben große Qualitätsmedien nach wie vor erhebliche Vorteile. Zudem lautet die Frage, ob wir heute in den entwickelten Demokratien nicht weniger ein Vielfalts- als vielmehr ein Selektionsproblem der Informationen haben. Die Gleichung jedenfalls, mehr Informationsangebot führe automatisch zu größerer politischem Informiertheit oder gar Kompetenz, ist wenig überzeugend.

Bei „unkonventionellen" Beteiligungsformen wie Protestmobilisierung bieten Internet, Twitter, Facebook und andere digitale Netzwerke neue Möglichkeiten. Dies gilt für die Mobilisierung zu Demonstrationen auf der Straße wie für die Manifestierung von Protest durch Petitionen im Netz (siehe u. a.: Baringhorst 2014; Rucht 2014). So war etwa die Mobilisierung der „Occupy"-Bewegung auf den Straßen vergleichsweise gering. Ihre eigentliche Bedeutung hat sie durch die Protestartikulierung und Problemsensibilisierung im Internet erfahren. Hier liegen große politische Potenziale für die Zukunft, auch wenn sie in autoritären Regimen eine größere politische Bedeutung erlangen werden, als dies in Demokratien der Fall ist. Das Internet und die neuen sozialen Medien haben sich bisher viel wirksamer in der Mobilisierung von Protest *gegen et-*

66 Aber auch hier ist es nicht einfach zu unterscheiden, was bei der politischen Information jedes Einzelnen unter Kosten, Interesse und Unterhaltung zu verbuchen ist. In jedem Fall ist das individuell so unterschiedlich, dass ein generalisierendes Transaktionskostentheorem zur Erklärung politischer Beteiligung hochgradig unterkomplex, wenn nicht gar irreführend ist.

*was* als in der gemeinsamen Konstruktion *von etwas* erwiesen. Bündig fasst Gerhard Vowe eine Langzeitstudie zum Kommunikations- und Beteiligungsverhalten deutscher Bürger mit sieben Befragungswellen zusammen: „Das Netz zeigt keine durchschlagende Wirkung auf das (politische) Verhalten der Bevölkerung insgesamt" (Vowe 2014: 36).

Eine zunehmend wichtigere Rolle spielen online-basierte Kampagnen, die von NGOs betrieben, rasch und direkt in anstehende politische Entscheidungen eingreifen. Ihr Hauptinstrument sind elektronische Petitionen. Solche NGOs sind häufig aus erfolgreichen Online-Kampagnen entstanden und bilden Hybride zwischen Basisbewegungen *(grassroots)* und politischen Lobbyorganisationen (Voss 2014c: 150). Die erste dieser Petitions-Mobilisierungsorganisationen war ‚MoveOn' in den USA (1998). Heute agieren solche Plattform-Organisationen erfolgreich länderübergreifend wie „Avaaz" oder national wie „Campact" in Deutschland.[67] Sie sind also nicht nur kritische Beobachter der repräsentativen Organisationen und Institutionen, sie sorgen nicht nur für mehr Information und Transparenz, sondern schalten sich als Akteure über Kampagnen und Protestmobilisierung direkt in politische Entscheidungsprozesse ein. Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass das Internet die Palette politischer Beteiligung verbreitert hat. Das gilt aber nur für jene Menschen, die schon politisch stark interessiert, relativ gebildet und möglichst auch jung sind. Das junge Alter wird verschwinden. Die digitale Sozialisation wird auch dann noch wirksam bleiben, wenn die jungen „digitalen Alterskohorten" in die Jahre kommen. Nichts aber weist darauf hin, dass die Wirkung von allgemeiner Bildung und speziellem politischem Interesse die wichtigsten Triebkräfte für die individuelle politische Beteiligung sind.

Sichtbar wird dies vor allem bei den exponentiell angewachsenen demokratischen *watchdogs* und Initiativen wie Transparency International, Human Rights Watch, Antikorruptionswebseiten oder Wahlbeobachtungsorganisationen im Netz.[68] John Keane (2009: 585; insbes. 2011: 223 f.) sieht in diesen zivilgesellschaftlichen Initiativen Elemente einer neuen posttraditionellen demokratischen Form, die er *Monitory Democracy* nennt. Die Kontrolle der gewählten Repräsentanten in den staatlichen Institutionen durch neue, zwar nicht gewählte, aber moralisch legitimierte und faktisch akzeptierte Repräsentanten[69] verbessert das Funktionieren der repräsentativen Demokratie. Das Internet bietet dafür eine rasch zugängliche Informations- und Beteiligungsarena und ermöglicht damit mehr Transparenz, als dies in

*Das Netz ermöglicht die „Monitory Democracy"*

67 www.moveon.org; www.avaaz.org; www.campact.de

68 Nicht all diese zivilgesellschaftlichen Organisationen sind im Netz entstanden. Aber das Internet hat viele von ihnen zu globalen Akteuren gemacht und ihre Wirksamkeit verbreitet. Zu weiteren *Watchdog*-Initiativen siehe Voss (2014a).

69 Hier kann nicht die komplexe Frage der Legitimationshierarchie von gesellschaftlich geachteten, aber nicht gewählten zivilgesellschaftlichen Repräsentanten und gewählten, aber häufig wenig geachteten Repräsentanten politischer Parteien geklärt werden (vgl. dazu die unterschiedlichen Beiträge in Alonso/Keane/Merkel 2011). Generell gehe ich davon aus, dass im Kollisionsfalle dieser unterschiedlichen Repräsentationsformen jene die normative Superiorität beanspruchen können, die aus allgemeinen, freien und fairen Wahlen hervorgegangen sind.

den ersten fünf Nachkriegsjahrzehnten traditioneller Politik der Fall war.

Weniger leuchten die verwirrenden und verwirrten Delegationsregeln für den Stimmentransfer der *Liquid Democracy* ein. Die Diagnose, dass der große Freilandversuch der Piraten, mit diesen Regeln und der Software „Liquid Democracy" innerparteilich zu operieren, vorerst an Peinlichkeit, Konfusion und elektronisch gestützter Niedertracht gescheitert ist, erscheint im Jahr 2015 alles andere als spekulativ. Dennoch können digitale Plattformen für die dichtere Kommunikation, Partizipation und Dezision in Parteien eine beachtliche Zukunft haben. Diszipliniert, kontrolliert und solidarisch angewandt, können sie der Mitgliederbasis eine bessere Mitsprache und Mitentscheidung bei parteiinternen Angelegenheiten ermöglichen. Sie könnten helfen, Robert Michels' vermeintliches ‚ehernes Gesetz der Oligarchie' rund hundert Jahre nach seiner erstmaligen Formulierung mehr und mehr zurückzudrängen. Auch die Kommunikation mit Wählern und Bürgern kann durch die neuen digitalen Möglichkeiten jenseits enger Raum- und Zeitbeschränkungen intensiviert werden. Nicht in der Umgehung oder Ersetzung traditioneller Organisationen wie Parteien oder Parlamente durch neue Formen digitaler Repräsentation, sondern in deren Unterstützung und Kontrolle bei der Repräsentation der Bürgerinnen und Bürger dürften die digitalen Partizipations- und Repräsentationsformen ihre besondere Wirkung entfalten. Die Vertrauensverluste, die Parteien und Parlamente in den vergangenen drei Jahrzehnten hinnehmen mussten, werden jedoch durch diese unausweichliche technologische Modernisierung allein nicht zu stoppen und zu kompensieren sein.

Neue technologische Möglichkeiten öffnen noch keine neuen demokratischen Sphären. Die von der Piratenpartei verkündete Vision, „dass mit Hilfe neuer technischer Mittel Demokratie heute neu erfunden werden kann" (Andreas Nitsche, Piratenpartei, im Jahr 2010; zit. nach Michelsen/Walter 2013: 223), verrät ein erstaunlich unterkomplexes Verständnis von Demokratie und ihren normativen wie institutionellen Geboten. Die Hoffnung, dass „niederschwellige" Beteiligungsangebote[70] vormals unbeteiligte Gruppen und Individuen in die politische Partizipation hineinziehen, scheint sich empirisch nicht zu bestätigen. Eine solche Erwartung ist auch schon theoretisch wenig plausibel, bedenkt man, dass gerade die größte politisch apathische Gruppe, nämlich die unteren Schichten, jegliche digitale *Partizipation* in der Politik vermutlich als „höherschwellig" wahrnehmen. *Technologia non facit participationem*.[71]

Das Gegenteil könnte der Fall sein. Das Internet und seine politischen Plattformen

70 „Niederschwellig" ist das Netz in einem ganz anderen Sinne. Die Anonymisierung und Entsubjektivierung der Netzdiskurse führt häufig und massenhaft zu einer Senkung der Scham-, Hemm- und Hassschwelle. Anders wären *Shitstorms*, Beleidigungen, Hasstiraden und unverhohlene Drohungen nicht zu erklären. Es ist die digital geförderte Teilvernichtung einer demokratisch-toleranten Öffentlichkeit.

71 „Technologie alleine führt nicht zur politischen Beteiligung."

fördern einen digitalen Habitus der Unverbindlichkeit, Beliebigkeit und Kurzfristigkeit (Byung-Chul Han 2012). Er nährt die Illusion unter manchen, dass man mit einem bequemen Mausklick schon politisch gestalten kann. Vielmehr „braucht politische Teilhabe ein Fundament an Beharrlichkeit, Erfahrung und Berechenbarkeit, ohne dass sie leerläuft", schreibt Guggenberger (2012: 12). Aber gerade der regellose, unbeständige und unverbindliche Charakter digitaler Kommunikation erschwert den Aufbau solch kontinuierlicher Vertrauensbeziehungen. Wirksame politische Partizipation ohne bürgerschaftliche Verantwortung funktioniert nicht. Die Politik ist und bleibt „ein starkes langsames Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich" (Weber 1919: 66).

Das Internet und die digitale Kommunikation führen zu einem Strukturwandel der Öffentlichkeit. Ob es über jene politischen Wirkungen hinausgeht, die einst Zeitungen, dann der Rundfunk und schließlich das Fernsehen bewirkt haben, bleibt abzuwarten. Anders ist in der digitalen Kommunikation aber die Möglichkeit der direkten massenhaften Einmischung des Publikums. Für das Publikum bietet sich die Chance, selbst zum Akteur zu werden. Wie groß die Anteile dieses Publikums jedoch sind, welche Gruppen sich daran beteiligen und welche politisch-demokratische Qualität diese Beteiligung aufweist, bleibt abzuwarten. Allerdings deutet sich an, dass es hier wieder vor allem jene sind, die über eine höhere Bildung, einen höheren beruflichen Status und disponible Zeit verfügen. Bisher hat das Internet dieses soziale Muster der politischen Teilhabe nicht verändert. Die demokratische Wirkung der digitalen Politik wird aber nicht nur davon abhängen, wer und wie viele sich einmischen. Sie wird auch daran zu messen sein, wie die Netzgemeinde und die gesamte digitale Zivilgesellschaft mit der schweigenden Mehrheit umgehen. Diese muss in Entscheidungen mit einbezogen werden. Dies in bestimmter, wenngleich vielleicht nicht zureichender Art und Weise zu garantieren, ist eine der Stärken der repräsentativen Demokratie, die weder direktdemokratische Referenden, deliberative Bürgerversammlungen noch digital-partizipative Verfahren auch nur annähernd erreichen. Das von Bernhard Peters und Jürgen Habermas entworfene Schleusenmodell (Habermas 1992a: 431 ff.), das sie für die Beziehung von Zivilgesellschaft und Parlament entworfen haben, muss auch für das Internet gelten: Entscheidungen, die allgemeine Gesetzeskraft erhalten wollen, müssen, von direkten Volksabstimmungen zu sorgsam ausgewählten Fragen einmal abgesehen, durch die Schleusen „demokratischer und rechtsstaatlicher Verfahren am Eingang des parlamentarischen Komplexes" gehen. Die digitale Kommunikation wird die repräsentativen Institutionen nicht ersetzen, könnte sie aber in Zukunft effektiver durchleuchten *(Monitory Democracy)* und gegenüber der digitalen Zivilgesellschaft responsiver machen. Dies ist die positive Seite. *Responsiveness* (Verantwortlichkeit) ist noch lange nicht *responsibility* (Verantwortung). Eine zukunftsfeste Demokratie benötigt aber beides: die enge Bindung der Repräsentanten

*Das Internet führt zu einem Strukturwandel der Öffentlichkeit*

an die Repräsentierten sowie gleichzeitig eine gewisse Distanz der Regierenden gegenüber den Regierten, um längerfristig verantwortlich für gegenwärtige und zukünftige Generationen zu handeln. Verantwortlichkeit zählte bisher aber nicht zu den Stärken der digitalen Demokratie. Verantwortlichkeit gegenüber dem gegenwärtigen und zukünftigen Gemeinwohl der Gesellschaft entsteht eher im Pluralismus großer kollektiver Organisationen und in der kompromissbereiten Deliberation parlamentarischer Diskurse als in der atomistischen Beteiligungslandschaft des Internets. Die digitale Entmachtung der Parteien und Parlamente würde deshalb nicht mehr, sondern weniger Demokratie bedeuten.

# 5. Nationalstaat oder Globalisierung: Gibt es einen dritten demokratischen Weg?

Ein wissenschaftliches Werk, 696 Seiten stark, wurde im Jahr 2014 zum „best selling hardcover of non-fiction books" der *New York Times*: Thomas Pikettys Buch „Das Kapital im 21. Jahrhundert". Es war rasch in aller Munde. Die beiden Nobelpreisträger der Ökonomie Joseph Stiglitz und Paul Krugman nobilitierten das Buch mit emphatischen Rezensionen. Der Hype für ein mit Statistik und mathematischen Kurvendiagrammen gespicktes Buch ist ungewöhnlich. Dennoch war er voraussagbar. Nach drei Jahrzehnten der Globalisierung, Privatisierung, Deregulierung und der damit verbundenen wachsenden Ungleichheit in der OECD-Welt mehrten sich mit der Krise der Finanzmärkte (seit 2008) kritische Stimmen, insbesondere in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (u. a. Bofinger 2009; Hacker/Pierson 2010; Crouch 2011; Stiglitz 2010; Streeck 2013a; Streeck 2015; Piketty 2014; Krugman 2014; Merkel 2014b). Die neoliberale Welle des *Washington Consensus* (1990) lief aus. Der schlanke Staat und das neoklassische Paradigma der sich immer und stets optimal selbst regulierenden Märkte verloren an Überzeugungskraft. Als folgte man nun wieder dem Drehbuch von A. O. Hirschman (1984), schwingt gegenwärtig das Pendel von den *private interests* zurück zum Engagement für das öffentliche Gemeinwohl, zu *public passions*, wie es der deutsch-amerikanische Ökonom und Soziologe ausgedrückt hatte.[72] Wie weit der Schwung reicht und das Pendel ausschwingt, ist allerdings noch keineswegs absehbar. Ob sich daraus eine anhaltende diskursive und politische Konjunktur für das Allgemeinwohl entwickelt und sich die Politik wieder stärker der multiplen Risiken deregulierter (Finanz-)Märkte und einer neu aufziehenden Klassengesellschaft bewusst wird, bleibt (skeptisch) abzuwarten (Crouch 2011). In jedem Fall aber ist eine neue wissenschaftliche und öffentliche Debatte entstanden, die eine Reregulierung der Finanzmärkte einfordert, über die Neujustierung des Verhältnisses von Staat und Markt nachdenkt, die Demokratie in Bedrängnis sieht, mehr Gleichheit einfordert und die Arbeitnehmerrechte in Unternehmen und Betrieben stärken will (Meine et al. 2011; Schroeder 2011; Vaut 2011). Die Frage ist erneut aufgeflammt: Sind Kapitalismus und Demokratie miteinander kompatibel?

## 5.1 Staat, Markt und Demokratie

*Die unterschiedliche Logik von Marktwirtschaft und Demokratie*

Kapitalismus und Demokratie unterscheiden sich grundsätzlich in den ihnen zugrunde liegenden Logiken und Legitimationsgrundlagen. Marktwirtschaften gründen auf ungleich verteilten Eigentumsrechten. Für Demokratien sind gleiche Staatsbürgerrechte konstitutiv. Auf Märkten gilt der profitorientierte Tausch, in Unternehmen die Entscheidung der Eigen-

72 In diesem Zusammenhang ist es interessant anzumerken, dass die beiden wirkungsmächtigsten Verkünder der neoliberalen Zurückdrängung des Staates, Friedrich August von Hayek und Milton Friedman, Mitte der 1970er Jahre den Nobelpreis für Ökonomie erhielten – gewissermaßen der epistemisch vorweggenommene reale Politikwandel vom sozialstaatlich-keynesianischen Nachkriegskompromiss zu drei Jahrzehnten der Deregulierung, Privatisierung und steuerlichen Entlastung der Unternehmen und ihrer Eigentümer. Inwieweit die Nobelpreise für Joseph Stiglitz (2001) und Paul Krugman (2008) erneut eine realpolitische Wende einleiten, bleibt allerdings abzuwarten.

*Kapitalismus ist nicht demokratisch und Demokratie nicht kapitalistisch*

tümer oder ihrer Manager. In der Demokratie werden Entscheidungen nach Wahlen, Debatten und Abstimmungen mittels des Mehrheitsprinzips und innerhalb verfassungsrechtlicher Bahnen gefällt. Die egoistische Wahrnehmung partikularer Vorteile ist für kapitalistisches Handeln das eindeutige Ziel, auch wenn mit Adam Smith beansprucht werden kann, dadurch indirekt dem allgemeinen Nutzen zu dienen. Dies ist allerdings keineswegs stets der Fall, was nicht erst die letzten drei Jahrzehnte gezeigt haben. Je mehr Märkte dereguliert, also aus der gemeinwohlverträglichen Kontrolle entlassen sind, umso mehr führen sie zu einem Ausmaß wirtschaftlicher und sozialer Ungleichheit an Einkommen, Vermögen, Macht und Lebenschancen, das für eine Demokratie inakzeptabel ist, die sich an Grundsätzen gleicher Rechte, Chancen und Pflichten orientiert. Umgekehrt ist die volle Anwendung demokratischer Entscheidungsregeln – allgemeine und gleiche Partizipationsrechte, Mehrheitsentscheidungen und Minderheitenschutz – mit den Regeln des Kapitalismus unvereinbar.

Freilich gibt es auch Übereinstimmungen: etwa in dem für beide Ordnungssysteme konstitutiven Prinzip der Freiheit. Unübertroffen in der ökonomischen Sphäre ist die Effizienz kapitalistischer Marktorganisation. Diese Effizienz und die Kraft zu schöpferischer Zerstörung und Wohlstandsproduktion gibt den Märkten auch eine demokratische Legitimation, da diese als Ergebnisse von der Mehrheit der Bürger geschätzt, wenn nicht gar erwartet werden. Dies ist Teil der *Output*-Legitimität politischer Systeme: Die Bürger orientieren sich in ihrer Zustimmung eben nicht nur an demokratischen Verfahren, sondern erwarten auch von ihren Repräsentanten bestimmte Güter, die diese zu liefern haben, wollen sie sich die Zustimmung der Bürger weiter bewahren. Aber aus den unterschiedlichen basalen Logiken wird klar: Kapitalismus ist nicht demokratisch und Demokratie nicht kapitalistisch. Kapitalismus benötigt zwar ein Legalsystem und den Schutz der Eigentumsrechte; demokratische Partizipation, Repräsentation und Dezision braucht er nicht, wie nicht zuletzt, aber keineswegs allein der erfolgreiche Kapitalismus in China, Singapur heute oder in den 1980er Jahren in Südkorea und Taiwan anzeigt. Die häufig proklamierte Komplementarität von Marktwirtschaft und Demokratie ist begrenzt und nur für bestimmte Varianten des Kapitalismus gültig. Generell kann gelten, dass die Demokratie vor den negativen Folgen der Märkte sowie die Märkte vor grob leistungsmindernden Eingriffen des demokratischen Staates geschützt werden müssen. Greifen demokratisch gewählte Regierungen und Parlamente dennoch effizienzmindernd in Märkte ein, ist dies keineswegs per se illegitim, bedarf aber aus einer demokratietheoretischen Perspektive eingehender Begründung. Neben der Garantie der inneren Sicherheit und einem bestimmten Niveau sozialer Protektion gehört die wirtschaftliche Prosperität zu den Kernelementen der sogenannten „*Output*-Legitimation“ (Scharpf 1999), über die sich politische Systeme neben ihrem demokratischen *input* (Forderungen, Unterstützung, Partizipation) und *throughput* (demokratische Ent-

scheidungsverfahren) vor ihren Bürgern legitimieren.

Staatliche Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen sind vielfältig, variieren aber von Demokratie zu Demokratie, Kapitalismus zu Kapitalismus, Epoche zu Epoche. Bei beiden Ordnungssystemen gibt es erhebliche Varianzen. Im liberalen angelsächsischen Kapitalismus sind die etatistischen Eingriffe weniger tief als in den nord- und westeuropäischen sozialstaatlichen Demokratien. Die wechselseitige Verschränkung und Abgrenzung von Markt und Staat variieren über Zeit, Raum und Kultur. Diese Variationen sind keineswegs demokratietheoretisch neutral, sondern können mit normativen Kriterien durchaus demokratietheoretisch beurteilt werden. Aus einer solchen demokratischen Perspektive kann generell gelten: Eigentums- und Kapitalverfügungsrechte sind dann einzuschränken, wenn sie die demokratischen Entscheidungscodes der politischen Sphäre überlagern, aushöhlen und verformen. Demokratische Rechte können dann in der Legitimationshierarchie von demokratischem Staat und Markt eine normative Superiorität beanspruchen, wenn sie nicht den Kernbestand der freiheits- und grundrechtlich verbürgten eigentumsbasierten Verfügungsrechte aushebeln. Ich vertrete hier die demokratietheoretische Auffassung, dass dort Märkte reguliert und Eigentumsrechte eingeschränkt werden dürfen und sollten, wo sie die Grundvoraussetzungen der Demokratie beschädigen. Insofern gibt es eine normative Hierarchie: Der demokratische Rechtsstaat übertrumpft im Zweifelsfalle die Freiheitsgrade marktwirtschaftlichen Handelns, wenn dies von demokratisch und verfassungsrechtlich legitimierten Entscheidungsinstanzen mehrheitlich so gewollt wird. Suspendieren oder erodieren etwa zu geringe Marktregulierungen das demokratische Kernprinzip der rechtlich-politischen Gleichheit oder greifen staatliche Organe so stark in Eigentumsrechte ein, dass sie grundrechtlich geschützte Freiheitsrechte verletzen, können diese Eingriffe über verfassungsmäßig vorgeschriebene gerichtliche oder demokratische Entscheidungsverfahren korrigiert werden.

*Soziale Demokratie und koordinierter Kapitalismus*

In der zweiten Hälfte, vor allem im dritten Viertel des 20. Jahrhunderts erwies sich im westlichen Europa, in Nordamerika und in Japan ein zunehmend organisierter Kapitalismus als besonders kompatibel mit der demokratischen Verfasstheit der Politik. Dies geschah, obwohl oder, besser: weil ein zunehmend ausgebauter Interventions-, Steuer- und Sozialstaat in die kapitalistischen Ökonomien eingriff – regulierend, stabilisierend und egalisierend. In manchen nord- und kontinentaleuropäischen Ländern entstand der „keynesianische Wohlfahrtsstaat“ (Offe 1984) als eine soziale und koordinierte Form des Kapitalismus. Ein intensives Geflecht von Interdependenzen zwischen Staat und Markt, zwischen demokratischen Institutionen und kapitalistischer Wirtschaft entstand. Es bettete die wirtschaftlichen Akteure vielfach ein, regulierte ihr Verhalten, privilegierte sie, aber band sie auch an gemeinwohlorientierte Pflichten. Punktuell wurden Elemente der Demokratie ins Wirtschaftssystem eingepflanzt – beispielsweise durch ge-

setzlich vorgeschriebene Mitbestimmung von Arbeitnehmern, Arbeitsmarktregulierungen und durch die rechtlich einklagbare Absicherung von Arbeitnehmerinteressen. Gleichzeitig kam es durch progressive Besteuerung, hohes Beschäftigungsniveau und sozialstaatlich garantierte Sekundäreinkommen zu einer Verringerung sozioökonomischer Ungleichheit. Wenn von einer goldenen Ära in dieser Periode gesprochen werden kann, dann nicht vom Kapitalismus an sich, sondern von jener der „sozialen Marktwirtschaft", also einer ganz besonderen „eingebetteten" Form des „koordinierten oder organisierten Kapitalismus" (Polanyi 1944; Offe 1984; Hall/Soskice 2001), die das demokratische Gebot der politischen Gleichheit nicht flagrant durch eklatante sozioökonomische Ungleichheit verletzte.[73] Die skandinavischen Kapitalismus- und Sozialstaatsforscher Walter Korpi (1983) und Gøsta Esping-Andersen (1985) sprachen von einem Klassengleichgewicht – erstmals in der Geschichte des Kapitalismus. Aus demokratietheoretischer Sicht waren Kapitalismus und Demokratie wohl nie so komplementär wie in dieser historischen Phase.

Seit den späten 1970er Jahren veränderte sich der Kapitalismus in einer Weise, die zeigt, dass seine Vereinbarkeit mit der Demokratie deutlich abgenommen hat. Es kam zu gezielten Deregulierungs- und Privatisierungsschüben sowie zu einem Rückbau sozialstaatlicher Leistungen.[74] „Neoliberale" Theorien in der Nachfolge von Friedrich August von Hayek (Fiskalminimalismus) und Milton Friedman (Monetarismus) gewannen in Wissenschaft wie Publizistik an Boden. Beide schätzten die Selbstregulierungskräfte des Marktes hoch, die Interventionsmöglichkeiten des Staates jenseits engster Grenzen als schädlich ein. Das angloamerikanische Modell des Finanzkapitalismus hat den verschiedenen Varianten des stärker koordinierten Kapitalismus kontinentaler Prägung zuerst in den Wirtschaftswissenschaften und dann in der Realität den Rang abgelaufen. Die Dynamik des Wachstums, gemessen am Bruttosozialprodukt, geriet zum exklusiven Beweis der Überlegenheit des angelsächsischen Kapitalismus über die Varianten staatlicher und sozialer Regulierung, wie sie sich in West- und Nordeuropa nach 1945 etabliert hatten. Die Entbindung von manchen der sozialen wie regulativen Einbettungen und sozialen „Zumutungen" durch die neoliberalen Deregulierungsjahrzehnte seit Ende der 1970er Jahre hat den Kapitalismus insgesamt verändert, im angloamerikanischen Raum mehr als im „rheinischen" oder skandinavischen Kapitalismus. Mit massiver politischer Hilfestellung demokratischer Regierungen entließ sich der

73 Wenn von politischer Gleichheit in diesem Text gesprochen wird, dann nicht in der verkürzten Form der Rechtsgleichheit, sondern auch im Hinblick auf die realen Chancen, an der politischen Partizipation, Repräsentation und Dezision teilnehmen zu können. Dass diese Chancen auch in der „goldenen Phase" des demokratisch-sozialstaatlich eingehegten Kapitalismus nicht völlig symmetrisch waren, ist offenkundig und dem Verhältnis von Kapitalismus und Demokratie inhärent.

74 Der Rückbau geschah in Skandinavien, Deutschland, Österreich und Frankreich nur sehr moderat, im Bereich des angelsächsischen Kapitalismus (USA, Großbritannien, Neuseeland) jedoch drastisch.

Kapitalismus selbst aus seinen sozialen und politischen Bindungen. Die Balance zwischen Markt und Staat verschob sich zuungunsten des Staates, und das heißt in der OECD-Welt vor allem: zuungunsten der Demokratie.

Es sind insbesondere zwei Entwicklungen, die den im Wortsinne entfesselten Finanzkapitalismus zu einem erheblichen Problem für die rechtsstaatliche Demokratie werden ließen. Erstens hat die Wissensökonomie in Verbindung mit den deregulierten Finanzmärkten zu einer wachsenden Ungleichheit bei den Primäreinkommen geführt. Die weltweite Senkung der Kapital- und Unternehmenssteuern sowie die steuerliche Entlastung der hohen Einkommen haben diese wachsende Ungleichheit nicht mehr wie zu Zeiten des keynesianischen Wohlfahrtsstaats kompensiert, sondern ungehindert ansteigen lassen. Dies gilt für die gesamte OECD-Welt, wenngleich für den angelsächsischen Kapitalismus deutlich stärker als für die Gesellschaften Kontinental- und Nordeuropas. Am oberen Ende besitzen die reichsten 0,1 % in den USA so viel wie die „unteren" 90 % der Gesellschaft. 16 % lebten offiziell in Armut (Wikipedia, Artikel „Poverty in the United States", abgerufen am 22.03.2015). Das untere Drittel ist in den USA wie in den meisten Staaten der OECD-Welt weitgehend von der Einkommensentwicklung abgeschnitten und wird vom Bildungssystem nur unzureichend auf die Anforderungen der qualifizierten Tätigkeiten in den Wissensökonomien des 21. Jahrhunderts vorbereitet. Der ökonomischen Abkopplung folgte rasch der weitgehende Rückzug aus jeglicher politischer Beteiligung. Die wirtschaftliche Ungleichheit setzte sich rasch in politische Ungleichheit um.

Das zweite Problem für die Demokratie ist die rasant angestiegene territoriale Entgrenzung der Märkte. Investitions- und Transaktionsentscheidungen lassen sich auch dann kaum mehr von den Staaten beeinflussen, wenn sie ganze Volkswirtschaften bedrohen (Merkel 2015b; Streeck 2015). Wettbewerbsschwächere Länder wie Griechenland, Spanien und Portugal spürten dies im Zuge der Finanz- und Eurokrise besonders deutlich. Bei internationalen Handelsabkommen wie dem geplanten TTIP (Transatlantisches Freihandelsabkommen) sind souveräne Staaten gar bereit, die Jurisdiktion von Streitigkeiten in die Hände von privaten Schiedsgerichten zu legen. In der Globalisierung fährt der demokratische Staat fort, sich weiter zu entmachten.

*Welche Rolle soll der Staat spielen?*

Vor diesem Hintergrund schreibt der US-Amerikaner Joseph Stiglitz (2010: 254): „Die große Frage in der Weltwirtschaft des 21. Jahrhunderts lautet: Welche Rolle soll der Staat spielen?" Der Nobelpreisträger der Ökonomie lässt überhaupt keinen Zweifel, dass der Staat „stärker Einfluss" (ibid.) nehmen muss, um den fälligen Strukturwandel bewerkstelligen zu können. Laut Stiglitz muss der Staat (ibid.: 255 ff.):

- das effiziente Funktionieren der Märkte gewährleisten;
- die „Preise" für riskantes Handeln bei Finanztransaktionen hochsetzen;
- das Versagen der Märkte bei den regelmäßig wiederkehrenden Episoden der Arbeitslosigkeit zu verhindern suchen;

- die makroökonomische Stabilität herstellen helfen;
- Forschung, Entwicklung und Innovation fördern;
- die rechtlichen Rahmenbedingungen für faire Löhne stärken und
- soziale Risiken absichern.

Im Grunde geht es bei diesem Katalog darum, den Regulationsstaat, den Steuerstaat und den Sozialstaat zu stärken. Manches erinnert stark an den keynesianischen Wohlfahrtsstaat kontinentaleuropäischer Provenienz in den ersten drei Nachkriegsjahrzehnten. Wie und ob dieser aber unter den Bedingungen der Globalisierung für das 21. Jahrhundert reformiert und robust gestaltet werden kann, ist nicht nur eine Frage der Ökonomie, sondern eine der wichtigen Zukunftsfragen der Demokratie. Die Antworten jedoch sind in Zeiten der Europäisierung und Globalisierung strittig.

*Fragen der Wirtschaftsdemokratie sind aktuell*

Eine Frage, die aus einer solchen makroökonomischen Perspektive zu kurz kommt, ist die Frage der Wirtschaftsdemokratie. Sie wurde schon von Fritz Naphtali (1928) in den 1920er Jahren und von Fritz Vilmar (1973) in den 1970er Jahren diskutiert und propagiert. Danach sind Fragen der Wirtschaftsdemokratie weitgehend aus der Demokratieforschung verschwunden, in der sie freilich nie eine prominente Rolle gespielt hatten. Otto Brenner hat 1960 auf dem Gewerkschaftstag der IG-Metall ein Drei-Ebenen-Konzept vorgeschlagen, in dem gewerkschaftliche Vertretungen auf der Makroebene (vor allem der Globalsteuerung), auf der Mesoebene (der Unternehmen) und der Mikroebene (der Betriebe) verankert werden sollten. Im allgemeinen politischen Diskurs spielen Fragen der Wirtschaftsdemokratie auf der Makroebene heute keine wichtige Rolle. Gewissermaßen im Schatten anderer Demokratiediskurse dürfen allerdings Fortschritte der Gewerkschaften nicht verschwiegen werden. Sie bewegen sich aber vor allem auf der Meso- (z. B. Eurobetriebsrat) und Mikroebene (betriebliche Mitbestimmung), während die wirtschaftsdemokratischen Fragen auf der Makroebene nach dem Ende des Neokorporatismus[75] aus den Regierungsagenden der OECD-Welt verschwunden sind.

## 5.2 Nationalstaat, Globalisierung und Demokratie

Wie lassen sich die Prinzipien demokratischen Regierens in Zeiten der ökonomischen Globalisierung realisieren? Was ist zu tun, damit die globale Reichweite der Güter- und Finanzmärkte gegenüber der bisher im nationalstaatlichen Gehäuse beheimateten Demokratie nicht zu einer zwangsläufigen Dominanz der Märkte gegenüber dem demokratischen Gebot der Selbstregierung führt? Nimmt man die Sehnsucht jener radikalen Marktbefürworter und

75 Als Neokorporatismus wird in der politikwissenschaftlichen Debatte das kooperative Zusammenspiel von Regierungsspitzen, Gewerkschaftsführung und Unternehmerverbänden bezeichnet. Der Neokorporatismus war vor allem in Österreich und Skandinavien vom Ende der 1950er bis Beginn der 1980er Jahre stark ausgeprägt. Eine schwächere Ausprägung erfuhr er in Deutschland in der Konzertierten Aktion von 1967.

libertären Staatsverächter aus, die die Globalisierung schon deshalb begrüßen, weil sie den Staat gegenüber den Märkten entmachtet, bleiben zwei grundsätzliche demokratietaugliche Alternativen: zum einen die Option, zu retten was vom demokratischen Nationalstaat zu retten ist und die Wirtschaft in wichtigen Bereichen zu renationalisieren, um sie effektiver, demokratisch gewollter und legitimierter Regulierung zu unterwerfen; zum anderen die supranationale Perspektive, die auf die Demokratisierung supranationaler Regime wie der Welthandelsorganisation (WTO) oder der Europäischen Union (EU) setzt, um die unvermeidliche (wirtschaftliche) Globalisierung zu politisieren (Zürn 2011, 2013) und einer legitimen supranationalen Kontrolle zu unterwerfen. Natürlich setzen beide Gruppen nicht auf eine einzige Option als alleinige Perspektive. Jede Seite strebt gewisse Mischungsverhältnisse beider Demokratisierungsoptionen an. Allerdings gibt es eine klare Differenz zwischen stärker nationalstaatlichen Positionen, die der Demokratisierbarkeit der supranationalen Sphäre misstrauen, und supranationalen Positionen, die den Rückzug ins nationalstaatliche Gehäuse für anachronistisch und auch normativ nicht für wünschenswert halten. In der deutschen Diskussion wurden beide Positionen jüngst klar markiert. Auf der einen Seite Wolfgang Streeck (u. a. 2013a), der auf die nationalstaatliche Karte setzt, und auf der anderen Seite Jürgen Habermas (u. a. 2011, 2013), der auf einen heraufziehenden Kosmopolitismus hofft und Chancen der supranationalen Demokratisierung sieht, nicht zuletzt innerhalb der Europäischen Union. Beide Wissenschaftler betonen, dass kapitalistische Wirtschaftssysteme der Einbettung durch soziale und politische Regulierungen bedürfen. Dennoch kommen sie zu unterschiedlichen Handlungsempfehlungen. Diese „innerlinke Kontroverse“ (Meyer 2013: 17) zeigt unter anderem, dass das mit dem herrischen Gestus der politischen Korrektheit eingeforderte Bekenntnis zur EU, dessen Ablehnung die sofortige Brandmarkung als nationaler Chauvinist zur Folge hat,[76] an der Sache vorbeigeht. Supranationalismus lässt sich in seiner ökonomischen Dimension sehr wohl aus einer linken kapitalismuskritischen und demokratietheoretischen Perspektive kritisieren,[77] während die Kritik an der EU oder der Globalisierung in der kulturellen Sphäre häufig im rechtspopulistischen Gewand der Immigrationsfeindlichkeit und des Wohlfahrtschauvinismus daherkommt. Die reale Welt und ihre normative Beurteilung ist vielschichtiger, als dies die intellektuelle wie politische Verarmung eines alternativlosen Pro oder Kontra suggerieren. Es geht vielmehr um die Frage, wie die Europäische Union und die transnationale Sphäre demokratischer gestaltet werden, ohne unbekümmert demokratische Positionen im Nationalstaat aufzugeben, in der vagen Hoffnung, dass sich diese Demokrativerluste jenseits des Nationalstaates irgendwann wie-

*Rechte und linke Kritik an der EU*

76 Dies ist ein Modus, der sich insbesondere in politischen Diskursen in Deutschland bemerkbar macht.
77 Gleichzeitig kann ein linker EU-Kritiker in der kulturellen Sphäre durchaus kosmopolitischen Werten verpflichtet sein.

der ausgleichen könnten. Die Entwicklung der Globalisierung in den letzten Jahrzehnten gibt keinen Anlass für einen solch optimistischen Wechsel auf die Zukunft.

### 5.2.1 Die nationalstaatliche Option

Wolfgang Streeck legt in seinem Buch „Gekaufte Zeit" eine schonungslose, radikalisierte Kritik des Kapitalismus vor, die ebenso überraschend wie offen an Karl Marx' „Politische Ökonomie"[78] anknüpft, aber auch an Karl Polanyis „Great Transformation" (1944). Die Klarheit der Krisendarstellung durch Wolfgang Streeck ist bestechend. Im Kern kann sie in fünf Thesen rekonstruiert werden.

*These 1: „Gekaufte Zeit"*

Einsichtig zeigt Wolfgang Streeck, wie die „Revolte des Kapitals gegen die *mixed economy* der Nachkriegszeit" (Streeck 2013a: 26) zum „neoliberalen Großversuch[ ] einer weltweiten Revitalisierung der kapitalistischen Akkumulationsdynamik vermittels Deregulierung, Privatisierung und Marktexpansion aller Art und in alle nur denkbaren Richtungen" (ibid.: 25) geführt hat. Streeck argumentiert, dass die Situation heute nur als ein langer Prozess zu verstehen ist, der schon in den späten 1970er Jahren begonnen hat. Da ist zum einen die schon genannte Entfesselung des Kapitalismus, die der Kölner Soziologe in Anlehnung an Karl Polanyi (2001 [1944]) beschreibt. Zum anderen interpretiert Streeck diese Entwicklung auch aus der Perspektive der staatlichen Politik. Im Einklang mit den Krisentheorien von Jürgen Habermas (1973) und Claus Offe (1972)[79] beschreibt er die Politik der demokratischen OECD-Staaten als eine Strategie des „Kaufens von Zeit", um die Akzeptanz der Bürger zum kapitalistischen Gesamtsystem zu sichern. Zunächst, indem die westlichen kapitalistischen Staaten die Geldmenge inflationierten, um weiterhin ein hohes Konsumniveau zu halten, danach durch steigende Staatsverschuldung, die unter anderem die soziale Sicherung und die Kollektivgüterproduktion aufrechterhielt, um schließlich über eine erleichterte Kreditvergabe an private Haushalte deren Schuldenaufnahme für einen „privaten Keynesianismus" zu ermöglichen, der die konsumgestützte Massenloyalität der Bürger sicherte. Einer solchen Lesart der neoliberalen Jahrzehnte lässt sich dann folgen, wenn die Sequenz der gekauften Zeit nicht als ein intentionales Strategieprogramm verstanden wird, in dem der Staat als „ideeller Gesamtkapitalist" (Friedrich Engels) für das Kapital „Zeit kauft". Die Ursache dürfte vielmehr der sich ausbreitende neoklassische (Irr-)Glaube gewesen sein, die Befreiung der Investoren und Märkte von sozialen und politischen Zumutungen führe zu mehr Produktivität, Wohlstand und Arbeitsplätzen. Auch unter

78 Jürgen Habermas sieht insbesondere die Nähe zu Marx' „18. Brumaire des Louis Napoleon" (Habermas 2013: 59).

79 Freilich kritisiert Streeck an den Krisentheorien von Habermas und Offe, dass diese die Handlungsfähigkeit des „administrativ-politischen Apparats" überschätzten – ein Vorwurf, der bei einer genauen Lektüre der beiden Krisentheoretiker kaum zu halten ist. Denn insbesondere Claus Offe (1972) weist darauf hin, dass wohlfahrtsstaatliche Politik vor allem auch die Funktion hat, „Massenloyalität" zu kaufen, und dass sie dies zur Vermeidung eines Demokratiekollapses auch relativ erfolgreich tat.

Sozialdemokraten wurde in neoklassischer Manier auf den *trickle down effect* vertraut, der irgendwie auch die unteren Schichten erreicht. Die Folge der zunehmenden öffentlichen Verschuldung ist insbesondere dem Umstand geschuldet, dass der Staat sich aufgrund massendemokratischer und haushaltsrechtlicher Bestimmungen nicht einfach seinen sozialpolitischen und fiskalischen Verpflichtungen entziehen konnte oder wie auf dem europäischen Kontinent unter den Mitte-links-Regierungen sich auch nicht entziehen wollte. Diese Politik wurde nicht zuletzt auch über den „Dritten Weg" der Sozialdemokraten seit Ende der 1990er Jahre teilweise verlassen (Merkel et al. 2006).

*These 2: Die „Zwangsheirat" von Kapitalismus und Demokratie löst sich auf*

In bester marxistischer Tradition argumentiert Streeck, die kapitalistische Wirtschaft sei seit Beginn der 1970er Jahre in eine Akkumulationskrise gerutscht, die die fundamentale Spannung zwischen Kapitalismus und Demokratie unter dem brechenden Firnis des keynesianischen Wohlfahrtsstaates wieder zutage treten lässt. In dieser Situation zeige sich auch die Kraft der kapitalistischen Basis gegenüber dem demokratischen Überbau. Mit einem über Etappen vollzogenen Prozess – 1979 Thatcher, 1980 Reagan, 1990 *Washington Consensus* als besonders sichtbare Wegmarken – entziehe sich der Kapitalismus Schritt für Schritt seinen sozialen Verpflichtungen und sprenge Teile seiner politischen Einbettung auf (Streeck 2013a: 23, 28). Insofern sei die Finanzkrise von 2008 nur als der vorläufige Höhepunkt eines längeren Prozesses zu verstehen, der schon in den 1970er Jahren begonnen habe. Streeck interpretiert diese Periode, in der sich die Wirtschaft gegenüber massendemokratischen Forderungen immunisierte, als den Übergang vom keynesianischen Nachkriegskapitalismus zu einem „neo-hayekianischen Wirtschaftsregime" (ibid.: 27). Er nennt diesen „Prozess der Entdemokratisierung des Kapitalismus" die „Spätzeit der Demokratie",[80] in der die „redistributive Massendemokratie sterilisiert und auf eine Kombination von Rechtsstaat und öffentlicher Unterhaltung" (ibid.: 28) reduziert werde.

*Die Entdemokratisierung des Kapitalismus*

*These 3: Vom Steuerstaat zum Schuldenstaat*

Wolfgang Streeck weist die von der *Rational-choice*-Theorie inspirierte „Tragödie der Allmende"[81] zurück, bei der um ihre Wiederwahl bemühte Politiker sich selbstsüchtig der Fiskalressourcen des Staates bedienen, um

80 Ich teile die Kerninhalte der Streeckschen Analyse, nicht aber die Begrifflichkeit. „Spätzeit" heißt, dass es irgendwann zu Ende geht mit der Demokratie. Mit einer ähnlich impliziten semantischen Ankündigung lagen schon Claus Offe (1972) und Jürgen Habermas (1973) mit dem Begriff des „Spätkapitalismus" daneben, als wenige Jahre später die neoliberale Variante des Kapitalismus triumphierte.

81 Die Tragik oder Tragödie der Allmende bezeichnet die Problematik, dass für alle frei zugängliche Gemeingüter („Allmende") durch rücksichtslose Übernutzung durch Einzelne gefährdet sind, was zum Schluss auch diese Einzelnen von einer zukünftigen Nutzung ausschließt. Die Nobelpreisträgerin der Ökonomie Elinor Ostrom schlägt zur Lösung des Kollektivgutproblems lokale Institutionen vor, die die Betroffenen in einer Selbstorganisation verwalten und die eine solche Übernutzung verhindern (vgl. Ostrom 1999).

sich mit sozialstaatlichen Wahlgeschenken ihre Wählergefolgschaft zu sichern und so den Staat in die Fiskalkrise zu treiben. Nicht zu Unrecht macht er darauf aufmerksam, dass die eigentlich dramatische Verschuldung vieler Staaten erst nach 2008 mit der Finanz- und Eurokrise einsetzte. Allerdings verneint er ebenfalls nicht, dass der demokratische Staat im Kapitalismus ein Problem auf der Einnahmenseite habe, nämlich genügend Steuern einzuziehen, um die tendenziell wachsenden Staatsaufgaben bewältigen zu können. „Nicht zu hohe Ausgaben sind in dieser Perspektive die Ursache der Staatsverschuldung, sondern zu niedrige Einnahmen, die darauf zurückzuführen sind, dass Wirtschaft und Gesellschaft […] ihrer Besteuerbarkeit Grenzen setzen, während sie zugleich vom Staat immer mehr verlangen" (ibid.: 98). Der einstige Steuerstaat wurde dann zum Schuldenstaat, weil er nicht mehr in der Lage war, seine Ausgaben mit Steuereinnahmen zu decken, sondern seine Existenz nun zunehmend von seinen Gläubigern abhängt (ibid.: 119).

*Vom Steuerstaat zum Schuldenstaat*

*These 4: Die EU als undemokratisches Konsolidierungsregime*

Unter den Bedingungen der Globalisierung und Deregulierung der Finanzmärkte wurden diese neben dem Demos zu einer zweiten *constituency*,[82] der gegenüber sich die Regierungen der fortgeschrittenen Demokratien am Ende des 20. Jahrhunderts zu verantworten hatten. Regierungen orientierten sich keineswegs primär an den Präferenzen ihrer Bürger, sondern sahen sich zeitweise veranlasst, den nervösen Imperativen der Kapitalmärkte zu folgen, weil sie sonst Schaden für die allgemeine Wohlfahrt befürchteten. Die Europäische Union erwies sich in diesem Ökonomisierungsprozess der Politik nicht als Bollwerk der Demokratie, sondern als Trojanisches Pferd des Wettbewerbs- und Finanzkapitalismus (Scharpf 2011, 2012). Insbesondere mit der Währungsunion wurde die Europäische Union zu einem wenig demokratischen supranationalen Regime umgebaut, das es erlaubte, restriktive Haushaltspolitiken umzusetzen, die im demokratischen Nationalstaat allein so nicht durchsetzbar waren. Die Abgabe von nationalen Souveränitätsrechten an ein intransparentes, exekutivlastiges Mehrebenensystem drohte die ausgabenseitige Konsolidierungspolitik festzuschreiben. Die Märkte wurden von demokratischen „Störungen" so weit wie möglich freigehalten. Die Demokratie beugte sich den marktkonformen Handlungsregulativen. Es bedurfte erst der unaufgeregten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, um zu entlarven, dass der vorauseilende Gehorsam gegenüber nervösen Märkten auch ein Stück neoliberaler Ideologie und Selbsttäuschung geworden war, die die Eingriffe demokratisch begründeter Interventionen in die Märkte als

82 Wie sich Regierungen gegenüber ihrer Wählerschaft *(constituency)* in einer Demokratie verantwortlich fühlen (sollten). Neben diese demokratische *constituency I* rückt nun mit den großen Investoren eine zweite, demokratisch nicht autorisierte Gruppe *(constituency II)*, die von den Regierungen bei Strafe eines Investitionsentzugs faktisch Folgebereitschaft einfordern (können).

finanzpolitisch riskant und gemeinwohlschädlich zu desavouieren suchten. Die selbst auferlegte „Schuldenbremse“, der auch die SPD zugestimmt hatte, falle unter den Glauben, dass es wirtschaftliche Politikfelder gäbe, die der ständigen Verfügung durch den Demos und dem Parteienwettbewerb entzogen werden müssten. Diese nationale Selbstbindung werde mittels extern erzwungener Fremdbindung, etwa durch Ratingagenturen oder Haushaltsvorgaben der EU, eingebettet, wenn nicht gar verursacht. Streeck: „Der europäische Konsolidierungsstaat des beginnenden 21. Jahrhunderts ist kein nationales, sondern ein internationales Gebilde – ein die ihm angeschlossenen Nationalstaaten regulierendes überstaatliches Regime ohne demokratisch verantwortliche Regierung, dafür aber mit bindenden Regeln: mit *governance* statt *government*, wobei Demokratie durch Märkte domestiziert wird statt umgekehrt Märkte durch Demokratie“ (ibid.: 163).

*These 5: Die nationalstaatliche Präferenz: Rückbau der Europäisierung*

Der Euro ist für Wolfgang Streeck ein frivoles Experiment, um „soziale Gerechtigkeit“ durch „Marktgerechtigkeit“, Staat durch Markt, Demokratie durch Technokratie zu ersetzen. Er drohe im Übrigen, Schuldner- und Gläubigerländer durch wechselseitige Zumutungen gegeneinander aufzubringen. Für die Schuldnerländer erwiesen sich die Konsolidierungsauflagen als eine Klemme, aus der sie zwar formal durch einen Parlamentsbeschluss aussteigen könnten. Die vermuteten Kosten sind aber so hoch, dass noch alle relevanten politischen Parteien den Konsolidierungsanweisungen der Troika folgten. Demokratische Wahlen würden dann zumindest auf die zentralen haushalts- wie sozialpolitischen Politikbereiche faktisch ohne Einfluss bleiben. Die Bürger könnten wählen *(vote)*, hätten aber keine Wahl *(choice)* (Alonso 2015).

Bei den Parlamentswahlen 2014 haben die griechischen Bürger und Bürgerinnen zum ersten Mal von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, mit der linkssozialistischen Syriza auch ein alternatives Regierungsprogramm zu der von außen verordneten Austeritätspolitik zu wählen. Es ist aber abzuwarten, ob die Korrekturen an der Finanz- und Haushaltspolitik in Griechenland substanziell von den einseitigen Konsolidierungsforderungen der Troika abrücken können. Gelänge dies, wäre es ein beachtlicher Schritt zur Zurückeroberung von politisch demokratischer Souveränität gegenüber den Finanzmärkten und ihren austeritären Schutzpatronen in der Troika.

Für die Vereinbarkeit von Kapitalismus und Demokratie kann gelten, dass die sogenannte Marktgerechtigkeit von sozialer Gerechtigkeit begleitet werden muss. Andernfalls liefen die Bürger Gefahr, „mit der Demokratisierung von Institutionen abgespeist zu werden, die nichts zu entscheiden haben“ (Streeck 2013a: 237). Wie lässt sich dieses Problem lösen? Streeck verneint die Möglichkeit einer bedeutungsvollen Demokratisierung der EU-Institutionen und ihrer politischen Entscheidungsverfahren (Streeck 2013b). An deren Stelle setzt er darauf, sich auf demokratische Potenziale im Nationalstaat zu besinnen. „Die Forderung nach einem

Rückbau der Währungsunion als eines gesellschaftlich rücksichtslosen technokratischen Modernisierungsprojekts, das die Staatsvölker, die das real existierende europäische Volk bilden, politisch enteignet und wirtschaftlich spaltet, erscheint als demokratisch plausible Antwort“ (ibid.: 254).

*Ist der Euro ein „frivoles Projekt“?*

Die Schlussfolgerung von Wolfgang Streeck entbehrt nicht der Logik. Seine Kritik an der fehlerhaften Konstruktion der Währungsunion überzeugt. Die Eurokrise hat das noch einmal bestätigt. Unterbelichtet bleibt aber in seiner radikalen Schlussfolgerung die demokratische Dimension. Ist die Beendigung des „frivolen Projekts“ der europäischen Währungsunion auch dann eine „demokratisch plausible Antwort“, wenn die Repräsentanten der Mitgliedsländer ihr einst mehrheitlich zugestimmt haben und den Euro jetzt auch behalten wollen, nicht nur in den nördlichen, sondern auch in den südlichen Mitgliedsstaaten? Die Mehrheit der Bürger sieht anders als Streeck die „Fehlkonstruktion Euro“ als nützlich an. Ein Ausstieg gar wäre infolge der kaum kalkulierbaren Konsequenzen für eine in der Mehrheit risikoaversen Wählerschaft wohl keine Option. Insofern ist der Verbleib in der Währungsunion nicht nur für alle Mitgliedsstaaten, sondern auch für deren Bürger gegenwärtig die demokratisch bevorzugte Option, wie spannungsreich, krisenanfällig und demokratieproblematisch auch immer ihre innere Konstruktion sein mag.

### 5.2.2 Die europäische Option

Jürgen Habermas teilt substanzielle Argumente von Streecks Kritik am Euro. Allerdings lässt er sich kaum auf die ökonomische Diskussion ein. Ihn interessiert vor allem die Möglichkeit, eine postnationale europäische politische Gemeinschaft aufzubauen. Die Forderung nach mehr Demokratie in Zeiten ökonomischer Globalisierung vereint zunächst beide Wissenschaftler. Dennoch gelangen der Philosoph und der Sozialwissenschaftler zu diametral entgegengesetzten Handlungsempfehlungen. Habermas nennt Streecks Perspektive eine „nostalgische Option“, die zurück in die „nationalstaatliche Wagenburg der 60er und 70er Jahre“ führe (Habermas 2013: 62). Denn offensichtlich reicht gemäß Habermas die Handlungsfähigkeit von Nationalstaaten nicht aus, um die ökonomische Globalisierung demokratischen Kontrollen zu unterwerfen. Staaten, die sich nicht zu „supranationalen Einheiten assoziieren, […] versagen vor der Herausforderung“, die aus den Fugen geratenen Finanzmärkte wieder an die funktionalen Bedürfnisse der Realpolitik zurückzukoppeln: „Die Staaten der Europäischen Währungsgemeinschaft sind auf besondere Weise mit der Aufgabe konfrontiert, unumkehrbar globalisierte Märkte in die Reichweite einer indirekten, aber gezielten politischen Einwirkung einzuholen“ (ibid.: 63). Warum aber die EU, die vor allem vom Wettbewerbsrecht dominiert wird, deren 28 Mitgliedsstaaten nicht einmal in Ansätzen eine Steuerharmonisierung durchsetzen wollten oder den Zwergstaat Luxemburg von der Steuerhehlerei abhalten konnten, nun einen Konsens finden wollten, eine wahrhaft

politische Union aufzubauen, die die City in London bändigt, die Niedrigsteuerländer vom Baltikum bis Österreich von ihrem steuerpolitischen Trittbrettfahren abhält und die Europäische Zentralbank demokratischer Kontrolle unterwirft, wird nirgendwo ersichtlich.

Aber auch Habermas hat in seinem grundsätzlichen Optimismus, die Europäische Union – oder gar globalisierte Märkte – wieder stärker demokratischer Kontrolle unterwerfen zu können, einen pessimistisch-deterministischen Zug, wenn er apodiktisch formuliert, dass wir es mit „unumkehrbar" globalisierten Märkten zu tun haben. Doch dieser pessimistische Gedanke verblasst vor seiner Hoffnung auf den „Druck einer vitalen Willensbildung einer über nationale Grenzen hinaus mobilisierbaren Bürgergesellschaft" (ibid.), die jenseits der „verselbständigten Brüsseler Exekutive die Kraft und das Interesse [aufbringt], wild gewordene Märkte sozialverträglich zu regulieren" (ibid.). Hier versperrt Habermas dem eigenen normativen Konzept einer demokratischen Kommunikationsgemeinschaft und Bürgergesellschaft, wie er es in seiner „Theorie des kommunikativen Handelns" (1981) und in „Faktizität und Geltung" (1992a) entwickelt hat, den klaren Blick in die politische Realität der Gegenwart. Denn in der Eurokrise blieben die Proteste in Irland weitgehend aus, in Spanien und Portugal zeigten sie bisher keinerlei Einfluss auf konkrete politische Entscheidungen. Selbst in Griechenland hatten massive Proteste und das Entstehen relevanter linkssozialistischer wie präfaschistischer Anti-Systemparteien[83] keine Wirkung auf die oktroyierte Konsolidierungs- und Privatisierungspolitik, die wie stets die unteren Schichten stärker belastet als die oberen. Auch Monate nach dem Amtsantritt einer von Syriza geführten Links-rechts-Koalition konnte diese der Troika noch keine substanziellen Abstriche vom Austeritätsprogramm abtrotzen. Die transnationale Occupy-Bewegung blieb mehr in einer ästhetisierenden Selbstbetrachtung gefangen, als dass sie längerfristig nennenswerten Druck auf die politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsarenen ausgeübt hätte.

Aber Habermas hat mehr aufzubieten als die stets wiederkehrende Hoffnung auf die Kraft des Protests und die zivilisierende Wirkung der (neuen) sozialen Bewegungen. Nicht dass solche Bewegungen im ökologischen und politisch-kulturellen Bereich keine Wirkung hätten, aber warum gerade sie die Macht oder auch nur den Willen aufbieten könnten,[84] „unwiderruflich globalisierte Märkte" zu domestizieren, erscheint idealistisch, machtvergessen

83 Hier soll keineswegs die faschistoide Partei der „Goldenen Morgenröte" mit der linkssozialistischen Syriza gleichgesetzt werden. Aber beide treten gegen das gesamte klientelistisch-korrupte System der beiden etablierten Parteien Nea Dimokratia (ND) und Pasok an. Bisher konnten sie zwar erhebliche Proteststimmen bei den Wahlen mobilisieren, einen Einfluss auf die politisch bindenden Entscheidungen hatten sie jedoch nicht.

84 Politische Vereinigungen der Zivilgesellschaft und insbesondere transnationale NGOs werden fast ausschließlich von jungen gebildeten Teilen der Mittelschichten bevölkert. Sie sind leichter für postmaterialistische ökologische und kulturelle Fragen (Minderheiten, Asyl, Immigration, Umwelt, Emanzipation) zu mobilisieren als für ökonomische Probleme der Umverteilung. Ausnahmen wie Attac bestätigen die Regel.

*Der Euro-Optimismus des Philosophen*

und in romantischer Distanz zu den realen Entscheidungsverhältnissen in Politik und Wirtschaft. Hier kann nicht detailliert auf die konkreten institutionellen Reformen eingegangen werden, die Jürgen Habermas vorschlägt (2011: 79 ff.; 2013: 65). Zwei Punkte sollen dennoch erwähnt werden, weil sie den Optimismus des Philosophen verdeutlichen.

- Erstens schlägt Habermas vor, eine „gemeinsame politische Rahmenplanung, entsprechende Transferzahlungen und eine wechselseitige Haftung der Mitgliedsstaaten“ (2013: 65) einzuführen.
- Zweitens soll das Europäische Parlament weiter aufgewertet und schließlich eine paritätische Beteiligung von Parlament und Rat geschaffen werden. Die Kommission soll beiden „Kammern“ in gleicher Weise rechenschaftspflichtig sein. Damit könnten die wechselseitigen Blockaden nationaler Interessen(vertreter) im Rat endlich überwunden und nach parteipolitisch strukturierten Mehrheiten der Abgeordneten entschieden werden.

Der letzte Vorschlag ist wenig neu. Er wiederholt die seit vielen Jahren vorgeschlagene Idee, das Europäische Parlament müsse nur mehr Kompetenzen erhalten, um mit einem Parlamentarisierungs- und Demokratisierungsschub die technokratische Entscheidungsstruktur der Europäischen Union aufzubrechen. Auch die Wiederholung dieses biederen Evergreens durch einen Philosophen von Weltgeltung enthebt ihn nicht seiner institutionellen Legitimationsproblematik.

1979 wurden erstmals die Direktwahlen zum Europäischen Parlament (EP) eingeführt. Die europäischen Bürger wählen seitdem „ihr“ Europäisches Parlament. Gleichzeitig wurden die Beteiligungsrechte des Parlaments an der europäischen Gesetzgebung und die parlamentarischen Kontrollrechte gegenüber der Kommission beständig ausgeweitet. Der Souverän, die europäischen Staatsvölker bzw. das europäische Elektorat, quittierte diesen Kompetenzzuwachs des EP paradoxerweise mit einem schrittweisen Entzug seiner Wahlstimmen. Wählten 1979 noch 61,9 Prozent der Wahlberechtigten die Abgeordneten, waren es 2014 europaweit nur noch 42,5 Prozent. In Großbritannien waren es ganze 35,6 Prozent, in Polen 23,8, in der Tschechischen Republik 18,2 und in der Slowakei nur noch die kleine Minderheit von 13,1 Prozent. Das Europäische Parlament hat ein fundamentales Legitimationsproblem: Die Wähler kennen seine Kompetenzen nicht, sie wissen nahezu nichts über „ihre“ Abgeordneten in Straßburg und hören nur in Ausnahmefällen etwas über deren Entscheidungen. Folgerichtig stimmen viele von ihnen mit den Füßen ab und bleiben den Wahlen zu einer Institution fern, die ihnen fremd, wenn nicht gar suspekt geblieben ist. Erstaunlich, dass der Legitimationstheoretiker Habermas diese grundsätzliche Legitimationsproblematik des Europäischen Parlaments nicht diskutiert. Einem Parlament, dem der Souverän mehrheitlich die Unterstützung versagt, hat eine kaum belastbare Legitimationsbasis. Ihm sollten aus demokratietheoretischer Perspektive nicht mehr, sondern weniger Kompetenzen zuge-

schrieben werden.[85] Dies zumindest so lange, wie die allgemeine Wahlbeteiligung an den nationalen Parlamentswahlen fast doppelt so hoch liegt. Welches demokratische Argument gäbe es denn, Kompetenzen von dem Parlament, das eine weitaus höhere Unterstützung durch seine Bürger aufweist, auf jenes Parlament zu übertragen, das deutlich weniger Zuspruch erhält?

Doch dies ist nicht das einzige Legitimationsproblem, das das Europäische Parlament hat. Nationale Parlamente sind mit unterschiedlicher Intensität in einen öffentlichen Diskurs eingebunden. Zeitungen, Funk und Fernsehen, bisweilen auch das Internet berichten kontinuierlich über Debatten und Beschlüsse der nationalen Parlamente. Das Gleiche geschieht nur in wenigen ausgewählten Sternstunden des Europäischen Parlaments. Es ist erstaunlich, dass Jürgen Habermas – der Diskurstheoretiker *par excellence* (Habermas 1962, 1981, 1992a) – dieses Argument in der proeuropäischen Parlamentarisierungsdebatte kaum erwähnt. Tatsache ist aber, dass das Europäische Parlament in keinen nennenswerten öffentlichen Diskurs eingebettet ist.

Auf ein drittes Legitimationsproblem macht der Verfassungsrechtler Dieter Grimm (2014a; 2014b) aufmerksam. Dieses lässt sich als „Konstitutionalisierungsprozess" des europäischen Rechts beschreiben – ein Prozess, der weder von einem (nicht existierenden) europäischen Demos noch von den Demoi der Mitgliedsstaaten oder auch nur deren Regierungen hinreichend legitimiert wurde. Im Wesentlichen wurde er von zwei Urteilen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) angetrieben. Im Jahr 1963 erklärte der EuGH die europäischen Verträge als direkt anwendbares Recht in den Mitgliedsstaaten, das von nun an von den Marktteilnehmern gerichtlich durchsetzbar war. Ein Jahr später erklärte der Europäische Gerichtshof den Vorrang des europäischen vor dem nationalen Recht. Weitere Stationen waren die Einheitliche Europäische Akte von 1986 und in gewissem Sinne auch die Wirtschafts- und Währungsunion. Insgesamt haben sich die „exekutiven Institutionen der EU, Kommission und EuGH […] von den demokratischen Prozessen sowohl in den Mitgliedsstaaten als auch in der EU selbst abgekoppelt und verselbständigt" (Grimm 2014a: 11). Grundlegende Entscheidungen werden zunehmend im „unpolitischen Modus" getroffen, weitgehend abgekoppelt von demokratischen Legitimationsverfahren. Eine Parlamentarisierung der EU ließe diesen Zustand völlig unberührt. Das Parlament ist im selben Maß aus dem Spiel,

*Die Technokratie der EU nimmt zu*

85 In der optimistischen Reformliteratur wird nicht selten das konstitutionell fragwürdige Argument vorgebracht, dass man dem Europäischen Parlament nur mehr Kompetenzen zusprechen sollte, dann würden die Wähler schon längerfristig seine Bedeutung erkennen und wählen gehen. Erstens ist dieses Argument problematisch, weil das Parlament dann in einer nicht absehbaren „Transitionsphase" bindende Gesetze auf schwacher Legitimationsbasis entscheiden würde. Zweitens spricht die Erfahrung gegen die Erwartung, dass mehr parlamentarische Kompetenzen gleichsam automatisch mehr Wählerzuspruch generieren können. Selbst die – nicht ganz wahrhafte – Suggestion bei den EP-Wahlen 2014, dass die Bürger dieses Mal sogar den Kommissionspräsidenten bestimmen könnten, wurde von der europäischen Wählerschaft mit der historisch geringsten Wahlbeteiligung quittiert.

wie das Europarecht konstitutionalisiert ist (ibid.). Und dort, wo es nicht aus dem Spiel ist, trifft es Entscheidungen, die aufgrund seines geringen Wählerzuspruchs nur ausgesprochen dünn legitimiert sind.

Der zweite Vorschlag von Jürgen Habermas, eine wechselseitige Haftung der Mitgliedsstaaten einzuführen und entsprechende Transferzahlungen zu garantieren, baut auf den Flugsand wünschbarer, aber gleichwohl nicht vorhandener Solidarität der Bürger der Europäischen Union. Eine solch erhebliche Solidarität, die zu beträchtlichen zwischenstaatlichen Umverteilungseffekten führen würde, gibt es nicht einmal in gewachsenen Bundesstaaten mit übergreifender nationaler Identität wie der Bundesrepublik Deutschland, wie der ständig auch vor Gericht ausgetragene Streit um den Länderfinanzausgleich zeigt. Dies gilt *a fortiori* für die Länder Europas. Denn es gibt keinen belastbaren europäischen Demos, sondern nur nationale Demoi, deren wechselseitige Solidarität nur sehr gering ausgeprägt ist. Finnen, Dänen, Briten oder Deutsche sind mehrheitlich nicht bereit, dauerhaft und massiv die ökonomisch schwächeren Mitgliedsstaaten im Süden zu subventionieren, obwohl gerade sie vom Freihandel in der EU profitieren. Auch wenn man eine solche europäische Solidarität normativ wollen kann, so lässt sie sich bei fehlenden Mehrheiten unter den Bürgern der europäischen Nationalstaaten demokratisch nicht legitimieren. Würde man es in traditioneller europäischer Manier von oben technokratisch durchsetzen, wäre mit einem weiteren Zuwachs nationalistischer und rechtspopulistischer Parteien zu rechnen. Die EU stünde vor einer Zerreißprobe und vor der Renationalisierung ihrer Mitgliedsstaaten. Die Dynamik des demokratischen Parteienwettbewerbs würde sehr rasch auch die großen Mainstream-Parteien auf einen verhärteten Anti-Transfer-Kurs einschwenken lassen, wollen sie nicht an den Wahlurnen Suizid begehen.

Habermas selbst spricht davon, dass „es eine durchaus schwierige Frage“ sei, die Setzungsverfahren des Primärrechts in der EU zu verändern (2013: 65). „Aus der Langzeitperspektive“ (ibid.: 69) hält Habermas aber nicht nur diesen Verfahrenswandel für möglich, sondern sieht auch keine wesentlichen Gründe dafür, dass sich „die egalitäre Substanz der rechtsstaatlichen Demokratie nur auf der Grundlage nationaler Zusammengehörigkeit“ (ibid.: 68) verwirklichen ließe. Dieser Perspektive kann normativ mit guten kosmopolitischen Gründen zugestimmt werden (was der Verfasser dieser Abhandlung durchaus tut). Der Verweis auf die „Langzeitperspektive“ ist aber dann eine unpolitische Utopie, wenn sie nicht mit legitimatorisch abgesicherten und realitätsnäheren Zwischenschritten verbunden wird. So liegt trotz der in die Hunderte gehenden Vorschläge zur Reform der institutionellen Architektur Europas bisher kein überzeugender Vorschlag vor, der die Erfüllung demokratischer Kernfunktionen wie Partizipation, Repräsentation, Transparenz, Verantwortlichkeit und Herrschaftskontrolle auch nur annähernd in gleichem Maße erfüllen würde, wie dies in rechtsstaatlichen Demokratien innerhalb eines

Nationalstaates der Fall ist:[86] Die schon auf nationaler Ebene abnehmende Partizipation wird im Falle des Europäischen Parlaments noch einmal fast halbiert, die Bürger fühlen sich dort noch weniger repräsentiert als durch die nationalen Parlamente; die Zurechenbarkeit und Transparenz von politischen Entscheidungen im Mehrebenensystem der EU werden nur noch von Experten durchschaut, nationale Parlamente werden weiter entwertet, und die europäische Legislative wie Exekutive wären vom Bürger *(vertical accountability)* noch weniger zu kontrollieren. Im Normalfalle würden Entscheidungen des Europäischen Parlaments jene nationaler Parlamente übertrumpfen, obwohl sich Erstere nur auf einen halbierten Wählerzuspruch im Vergleich zu Letzteren berufen könnten. Dies wäre die Umwertung aller demokratischen Legitimationswerte. Wenn man aber weiß, dass die historisch, kulturell, sozial wie ökonomisch extrem heterogenen supranationalen Räume nicht in gleicher Weise zu demokratisieren sind wie kleinere, historisch über Jahrhunderte gewachsene nationalstaatliche Territorien, dann entbehrt eine weitere Kompetenzabgabe von den demokratisch besser legitimierten Institutionen und Personen des Nationalstaates hin zu supranationalen Instanzen der demokratischen Legitimität.

Einen Ausgleich für den Verlust an demokratischer *Input*-Legitimität ließe sich aus funktionalistisch-technokratischer Sicht denken, wenn man auf die größere Problemlösungskompetenz[87] supranationaler Experten und Exekutiven für transnationale Probleme verweist oder bereit ist, eine potenziell höhere Wohlfahrtsproduktion gegen demokratische Beteiligung an Entscheidungsverfahren einzutauschen.[88] Dies geschähe unter Umständen dann, wenn der Europäischen Union die größere Lösungskompetenz in der Eurokrise oder für Fragen der Finanzmarktregulierung zugeschrieben werden könnte. Dies ist gar nicht auszuschließen. Der Gouverneur der Europäischen Zentralbank hat dies angedeutet, indem er mit einem Satz die Spekulationen um einen möglichen Austritt Griechenlands und anderer südeuropäischer Schuldnerländer dadurch beendete, dass er den Aufkauf von Schuldtiteln dieser Länder in Aussicht stellte, wenn dies nötig sei. Die Schuldzinsen für die Schuldnerländer sanken danach rapide. Dies war eine ökonomisch richtige Entscheidung, demokratisch war sie nicht. Die eigentliche Solidaritätsbelas-

*Draghis Entscheidung war ökonomisch richtig, demokratisch war sie nicht*

86 Das heißt keineswegs, dass die etablierten nationalstaatlichen Demokratien nicht vor erhebliche Herausforderungen und Probleme gestellt sind, die keineswegs so einfach zu lösen sind (vgl. Merkel 2015a).

87 Es gehört zu den Standardargumenten der Supranationalisierungsbefürworter, dass transnationale Probleme nur auf trans- oder supranationaler Ebene effizient gelöst werden können. Dieses Argument zu belegen oder zu widerlegen kann hier nicht geleistet werden. Es müsste zudem auch *Policy*-spezifisch diskutiert werden. Allerdings weisen die langwierigen Entscheidungen in supra- und transnationalen Gremien mit ihrer eingebauten Entscheidungstendenz zum „kleinsten gemeinsamen Nenner" oder den vielfältigen Vetopositionen auf alles andere als problemlösende Effizienz hin.

88 Eine solche Tendenz lässt sich nicht nur in der neoliberalen oder technokratischen Argumentation finden, sondern auch in weiten Teilen der *Governance*-Forschung, die ohne weitere demokratietheoretische Begründung unbekümmert *Input*-Legitimationen mit eventuellen *Output*-Gewinnen zu verrechnen bereit ist (kritisch dazu vgl. u.a. Offe 2008).

tung für die Geberländer käme erst dann, wenn tatsächlich begonnen würde, massiv Schuldtitel aufzukaufen und damit den Steuerzahlern Deutschlands, Österreichs, der Niederlande und Finnlands direkt die Haushaltsdefizite der Schuldnerländer aufzubürden. Eine solche Solidaritätsleistung könnte erst erwartet und demokratisch durchgesetzt werden, wenn die Bürger der Mitgliedsstaaten sich primär als europäische Bürger und nicht mehr maßgeblich als deutsche, holländische, österreichische, finnische oder belgische Bürger verstünden. Das kann man wollen, und dafür gibt es nicht zuletzt historisch gute Gründe, aber das Sollen bestimmt eben nicht sofort das Sein. Insofern argumentiert das Bundesverfassungsgericht auf gesicherterem demokratischem Boden als Jürgen Habermas auf der einen und die Technokratie-Befürworter auf der anderen Seite, wenn es in den „So-lange-bis"-Entscheidungen zur Europäischen Union Souveränitätstransfers vom bundesdeutschen Staat auf die EU so lange bremsen will, bis die Union ihr Demokratiedefizit hinreichend ausgleichen kann und will.[89]

*Tertium datur?* Gibt es einen dritten Weg zwischen dem Pessimismus von Wolfgang Streeck und dem postnationalen Optimismus von Jürgen Habermas? Ich glaube schon. Zumindest die Leitplanken und die Richtung eines solchen Wegs sind zu erkennen. Ich werde diesen vor allem entlang der Wegmarken beschreiten, die Dani Rodrik in seinen Überlegungen zur „Demokratie und die Zukunft der Weltwirtschaft"[90] (2011) gesetzt hat.

### 5.2.3 Der Weg aus dem Globalisierungstrilemma

Es ist ein Ökonom, der die Konturen eines dritten Wegs zwischen der skeptischen Rückbauoption des Soziologen Streeck und der optimistischen Ausbauvariante des Philosophen Habermas andeutet. Zunächst skizziert auch Dani Rodrik, Professor für Internationale Politische Ökonomie an der Harvard University, die Probleme der Globalisierung und fasst sie als ein „Trilemma", das er „Globalisierungsparadox" (2011) nennt. Rodrik geht davon aus, dass Demokratie, nationale Selbstbestimmung und wirtschaftliche Globalisierung nicht gleichzeitig und in gleichem Maße vorangetrieben werden können. „Wollen wir die Globalisierung weitertreiben", schreibt er, „so müssen wir uns entweder vom Nationalstaat oder der Demokratie verabschieden. Wollen wir demokratische Entscheidungsprozesse beibehalten und ausbauen, dann müssen wir uns zwischen dem Nationalstaat und der internationalen wirtschaftlichen Integration entscheiden" (Rodrik 2011: 20).

Für einen Ökonomen formuliert Rodrik ebenso überraschend wie klar eine normative Hierarchie in der Trias von Globalisierung, Nationalstaat und Demokratie: „Demokratien

89 Aus einer demokratietheoretischen Perspektive argumentiert das stets im Ruch des nationalstaatlichen Substanzialismus stehende Bundesverfassungsgericht progressiver als seine sich fortschrittlich wähnenden Kritiker.
90 So der Untertitel des Buches „Das Globalisierungsparadox" von Dani Rodrik (2011).

haben das Recht, ihre gesellschaftlichen und sozialen Errungenschaften zu verteidigen, und wenn dieses Recht mit den Erfordernissen der Weltwirtschaft in Konflikt gerät, sollten letztere zurückstehen“ (ibid.: 21). Für Rodrik (ibid.: 248 ff.) gibt es einen klaren Trade-off (Austauschbeziehung) zwischen der wirtschaftlichen Globalisierung und der Demokratie. Er zeigt dies anhand von Beispielen des *Outsourcings* bei Beschäftigungsverhältnissen, des Wettlaufs um niedrige Unternehmenssteuern zum Einwerben von Investitionskapital, Standards im Gesundheitswesen und Arbeitsschutz sowie der Einschränkung der industriepolitischen Handlungsfähigkeit. Denn „je weiter man die tiefe wirtschaftliche Integration vorantreibt“, so fährt Rodrik in seiner Argumentation fort, „desto weniger Spielraum bleibt für nationale Sonderwege in der Sozial- und Wirtschaftspolitik und somit auch für die demokratische Entscheidungsfindung auf nationaler Ebene“ (ibid.: 267).

Der demokratische Nationalstaat, so lässt sich hinzufügen, gewinnt seine legitimatorische Substanz nicht aus der Beheimatung einer ethnischen oder politischen Nation, sondern aus der Tatsache, dass er einen institutionellen Raum für die politische Gemeinschaft (Easton 1965) schafft, der die Selbstregierung der Bürger ermöglicht. Und solange er diese besser gewährleisten kann als andere territoriale Räume, nicht zuletzt beurteilt durch seine Bürger selbst, würde eine Preisgabe demokratischer Verfahren und Prärogativen gegenüber globalen wirtschaftlichen „Erfordernissen“ oder zugunsten supra- wie transnationaler politischer Zusammenschlüsse aus der demokratietheoretischen Perspektive besonderer Rechtfertigung bedürfen.[91] Insofern argumentiert der *Ökonom* Rodrik paradoxerweise für eine demokratiekonforme Wirtschaft, während die *Politikerin* Angela Merkel eine „wirtschaftskonforme Demokratie“ anmahnte. Rodrik argumentiert aber keineswegs nur normativ, sondern auch in ökonomisch funktionalistischer Absicht. Implizit gegen die neolibertären Ratschläge zur Zurückdrängung des Staates gerichtet, lässt Rodrik keinen Zweifel an seinem Verständnis des Verhältnisses von Markt und Staat: „Wer mehr und bessere Märkte will, muss mehr (und bessere) staatliche Kontrolle herbeiführen. Märkte funktionieren am besten dort, wo sie es mit einem starken Staat zu tun haben“ (ibid.: 19). Der Staat soll aber nicht nur stark, sondern auch demokratisch sein. Ein „Wiedererstarken nationaler Demokratien (würde) die Weltwirtschaft in der Tat auf ein sichereres, gesünderes Fundament stellen“ (ibid.: 21).

*Für eine demokratiekonforme Wirtschaft anstelle einer wirtschaftskonformen Demokratie*

Rodrik formuliert drei denkbare Handlungsoptionen (ibid.: 260), um mit der Span-

91 Der Demokratietheoretiker Robert A. Dahl spricht von einer dreifachen Transformation der Demokratie von den antiken Stadtstaaten hin zum territorialen Flächenstaat in der Neuzeit und nun zu supranationalen Regimeformen. Während er bei der zweiten Transformation vom Stadtstaat zum Flächenstaat sowohl Demokratiegewinne wie Demokratieverluste sieht, beklagt er in der dritten Transformation hin zu trans- und supranationalen Regierungsformen einen klaren Verlust der Herrschaftskontrolle der Bürger gegenüber politischen Entscheidungen, die sie betreffen (Dahl 1989: 319).

nung zwischen nationaler Demokratie und Globalisierung der Märkte umzugehen – eine Spannung, die auch die Europa-Kontroverse zwischen Habermas und Streeck prägt:

- die Einschränkung der Demokratie, um die Transaktionskosten innerhalb der Weltwirtschaft zu reduzieren;
- Globalisierung der Demokratie, um die räumliche Diskrepanz zwischen nationalen politischen Regimen und der supranationalen Wirtschaft zu überwinden;
- Schaffung von mehr demokratischer Legitimität auf nationaler Ebene, um der wirtschaftlichen Globalisierung demokratisch verabschiedete Regeln zu setzen. Diese nationalstaatlichen Regeln sollen in eine „dünne Schicht internationaler Regeln" eingebettet werden, die den „nationalen Regierungen einen erheblichen Gestaltungsspielraum" (ibid.: 21) garantiert.

Die erste Option wäre eine Umsetzung von Angela Merkels Diktum einer marktkonformen Demokratie.[92] Die Anpassungen der nationalstaatlichen Demokratie an die vermeintlich optimalen Funktionsbedingungen globaler Märkte wäre eine Bankrotterklärung der Demokratie auf Raten. Das können globale Kapitalfonds und internationale Großinvestoren wollen, demokratisch gewählte Politiker sollten sich solchen eigeninteressierten Forderungen einiger Weniger widersetzen, sonst verletzen sie das ihnen aufgegebene Repräsentationsmandat der Vielen. Aus demokratischer Sicht kann dies keine akzeptierbare Option sein.

Die zweite Option wird vor allem unter dem Stichwort *global governance* diskutiert. Die demokratische Idee ist zunächst einleuchtend: Um die Diskrepanz zwischen nationaler Demokratie und globalen Märkten aufzuheben oder zumindest zu verringern, solle man nicht die wirtschaftliche Globalisierung einschränken, vielmehr müsse man die Institutionen und Verfahren globalen Regierens demokratisieren. Die nationalstaatlichen Regeln und Opportunitäten für Partizipation, Willensbildung, Repräsentation, Dezision und Herrschaftskontrolle müssten sich entweder von der nationalen auf die globale Ebene verlagern, oder es müssten auf internationaler Ebene funktionale Äquivalente gefunden werden, die diese normativen Gebote demokratischen Regierens erfüllen. Damit würden die nationalen Regierungen nicht verschwinden, aber es würden bestimmte Kompetenzen von den nationalen Legislativen und Exekutiven auf „supranationale Entscheidungsprozesse und internationale Vollzugsbehörden" (ibid.: 263) verlagert. Ist dies eine realisierbare Perspektive?

Die Antwort heißt, zumindest auf absehbare Frist: Nein. Selbst innerhalb der Europäischen Union, des am stärksten verrechtlichten,

92 Angela Merkel im Wortlaut: *„Wir leben ja in einer Demokratie und sind auch froh darüber. Das ist eine parlamentarische Demokratie. Deshalb ist das Budgetrecht ein Kernrecht des Parlaments. Insofern werden wir Wege finden, die parlamentarische Mitbestimmung so zu gestalten, dass sie trotzdem auch marktkonform ist, also dass sich auf den Märkten die entsprechenden Signale ergeben"* (http://www.nachdenken-in-duesseldorf.de/?p=3385, aufgerufen 27.11.2014; Hervorhebung im Original).

demokratisierten und am wenigsten heterogenen supranationalen Regimes, sind die Demokratiedefizite weit größer als in jedem ihrer Mitgliedsstaaten.[93] Würde eine solche Demokratisierung kontrafaktisch dennoch gelingen, würde das mit erheblichen Funktionsdefiziten bezahlt. Bei einer Beteiligung von 28 EU-Mitgliedsstaaten oder gar mehr in anderen supranationalen Regimen gibt es eine eingebaute Tendenz zu Entscheidungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Das gilt besonders immer dann, wenn konsensdemokratische Verfahren vorherrschen, wie dies nach wie vor in der EU mit gutem (demokratischem) Recht der Fall ist.[94] „Wir müssen dann", schreibt Rodrik, „mit der großen Gefahr leben, dass überall zu wenig regiert wird" (ibid.: 265).

Diese Meinung wird keineswegs von allen geteilt. Ausgerechnet nicht von einigen prominenten Politikwissenschaftlern aus dem Bereich der Internationalen Beziehungen (IB). Hier überwiegt entweder die Hoffnung auf ein erfolgreiches *institutional engineering* im Hinblick auf die Demokratisierung und Effektivität supranationaler Regime oder die Bereitschaft, bestimmte Gebote demokratischen Regierens preiszugeben, um eine effizientere, *output*-orientierte Form der *Governance* zu ermöglichen. Beispielhaft dafür ist eine Abhandlung von drei renommierten IB-Forschern, der US-Amerikaner Robert O. Keohane, Stephen Macedo und Andrew Moravscik (2009). Das Autorenteam kritisiert drei „Fehlannahmen", die sie den Skeptikern einer Demokratisierung auf globaler Ebene unterstellen (Keohane/Macedo/Moravscik 2009: 4 f.):

- Die uneingeschränkte legale Souveränität sei Voraussetzung für Demokratie.
- Existierende nationalstaatliche demokratische Institutionen genügten immer hohen demokratischen Standards.
- Die nationalstaatliche Demokratie biete maximale Beteiligungsmöglichkeiten.

Es mag der dramaturgischen Inszenierung ihrer optimistischen Globalisierungsargumente dienlich sein, aber niemand in der seriösen Demokratieforschung würde solche verabsolutierten Annahmen teilen, wie sie Robert O. Keohane und seine Kollegen unterstellen (vgl. Kapitel 1 dieser Abhandlung; ebenso: Merkel 2015a). Ernster zu nehmen sind dagegen die Argumente der Autoren im Hinblick auf potenzielle Demokratisierungsgewinne durch die Etablierung trans- oder supranationaler Entscheidungsstrukturen, wie sie in der EU, der

93 Auch hier müsste die Europäische Union selbstkritisch einräumen, dass zumindest Rumänien und Bulgarien nicht sämtliche der demokratischen Beitrittsbedingungen, die sogenannten Kopenhagen-Kriterien, erfüllt haben.

94 In der Demokratietheorie und der Demokratieforschung gilt die Maxime: Je heterogener eine Gesellschaft und politische Gemeinschaft, desto mehr müssen inklusive konsensdemokratische Verfahren installiert werden (vgl. Lijphart 1999). Aber schon John Stuart Mill und Robert A. Dahl weisen auf die besonderen Schwierigkeiten hin, heterogene Gesellschaften zu demokratisieren. Dies ist keineswegs ein Plädoyer für ethnohomogene Gesellschaften, sondern verweist darauf, dass je tiefer die Klassengegensätze, je höher die Ungleichheit, je differenter religiöse und kulturelle Überzeugungen, je singulärer historische Pfade in einer Gemeinschaft sind, desto weniger mit der schlichten Mehrheitsregel entschieden werden kann. Aber empirisch kann auch gelten: Je inklusiver und konsensdemokratischer Verfahren sind, umso mehr wird auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner entschieden.

WTO, dem *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) oder dem Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht institutionalisiert wurden. Es sind vor allem drei Demokratie- und Rationalitätsgewinne, die das Politikwissenschaftlerteam von einer Denationalisierung politischer und wirtschaftlicher Entscheidungen erwartet:

- Erstens wird das Prinzip der fairen Reziprozität im Handel garantiert; internationale Gerichte überwachen diese Reziprozität etwa in der EU oder bei der WTO; die Expertise triumphiert über nationale Interessen, wie das bei der Weltbank der Fall ist.
- Zweitens schützen Menschenrechtsregime wie die UNO-Konvention oder die Europäische Menschenrechtskonvention Menschen- und Minderheitenrechte besser, als dies durch den singulären nationalen Menschenrechtsschutz geschehen könnte.
- Drittens dominieren in internationalen Organisationen kollektive Deliberationsdiskurse, wie sie sich im parteipolitisch strukturierten nationalen Diskurs nur selten durchsetzen können.

Hier sollen nicht die einzelnen Annahmen einer kritischen Durchsicht unterzogen werden, etwa wie die WTO durch mächtige Staaten oder der Baseler Ausschuss durch einflussreiche Bankenlobbys asymmetrisch beeinflusst werden. Bezweifelt wird allerdings schon, dass es bei internationalen Zusammenschlüssen so etwas wie die List der Vernunft oder eine unsichtbare Hand gibt, die „Interessen" durch „Deliberation" ersetzt. Und ob die Weltbank Entwicklungshilfe so viel rationaler und uninteressierter verteilt als nationale Geberländer, harrt ebenfalls noch einer gründlichen Überprüfung. Die drei US-amerikanischen Autoren argumentieren allerdings keineswegs so naiv, dass internationale Organisationen einfach die demokratischen Funktionen nationalstaatlicher demokratischer Institutionen und Verfahren adaptieren könnten. Im Gegenteil, sie diagnostizieren eine symptomatische Schwäche supranationaler Institutionen. Auch sie gehen davon aus, dass die globale Öffnung der Volkswirtschaften eher die Kapital- als die Arbeitnehmerseite stärkt; zudem erlaubten supranationale Organisationen typischerweise weniger Partizipation der Bürger als nationalstaatliche Demokratien (ibid.: 27). Aber es gibt bei den Autoren eine theoretisch nicht begründete Annahme, dass mangelnde Teilnahme der Bürger und die geringeren Möglichkeiten der Herrschaftskontrolle durch eine rationalere und epistemisch abgesicherte Politik kompensiert werden könnten. Dahinter verbirgt sich zum einen ein normatives Abschmelzen demokratischer Gebote und zum anderen eine technokratisch-oligarchische Variante der deliberativen Demokratie, wie sie in weiten Bereichen der *Governance*-Forschung vorherrscht (vgl. dazu kritisch Offe 2008: 61).

Eine besonders optimistische Version der demokratischen Globalisierung[95] tragen Joshua

95 Cohen und Sabel (2005) im Folgenden zitiert nach und entnommen aus Rodrik (2011: 274 ff.).

Cohen und Charles Sabel (2005) vor. Cohen und Sabel glauben nicht an die Verwirklichung einer globalen demokratischen Rechenschaftspflicht internationaler und supranationaler Organisationen nach nationalstaatlichem Muster. Deshalb wollen sie die Beteiligung der Bürger, Herrschaftskontrolle, Transparenz und Rechenschaftslegung der politischen Entscheider großzügig durch Diskurs und Deliberation ersetzen und stilisieren dies zu einer demokratisch legitimen Form des Regierens. In einem seltsam machtarmen und interessenfreien Raum sollen die Akteure internationaler Organisationen deliberieren und vernünftig entscheiden. „Bei kontroversen Fragen entscheidet der Diskurs über die beste Herangehensweise an ein Problem" (zit. nach Rodrik 2011: 275). Wie wenig eine solche Maxime von den USA, China, Russland oder selbst Dänemark in internationalen Verhandlungen respektiert wird, wird ausgeblendet.[96] Wie schlechte Utopie hört sich dann auch die vage Hoffnung an, dass „disparate Völker vielleicht mit der Zeit zu einer neuen Identität finden: als Angehörige einer organisierten Weltbevölkerung" (ibid.: 276). Was in der Zwischenzeit geschehen sollte und warum man die massenhafte Beteiligung des Demos auf nationalstaatlicher Ebene einfach durch einen rationalen Deliberationsdiskurs von internationalen Eliten ersetzen könnte, wird nicht begründet.

Etwas unbestimmt, aber nicht zuletzt infolge dieser Allgemeinheit durchaus zustimmungsfähig, konstatieren Keohane, Macedo und Moravscik am Ende ihres Aufsatzes (2009: 28; Übers. W. M.): „Jene, die gleichzeitig an die Demokratie und internationale Kooperation glauben, sollten die Bedingungen verstehen lernen, unter denen Multilateralismus Demokratie fördert oder nicht fördert." Allerdings bleiben die drei Autoren diese von ihnen eingeforderte genaue Analyse selbst schuldig. Vor allem verweigern die Spezialisten der Internationalen Beziehungen die Antwort darauf, was denn zu geschehen habe, wenn multilaterale Kooperationen die Demokratie behindern. Ist die Demokratie dann auf Kosten der internationalen Kooperation hintanzustellen, oder gilt auch für den internationalen Politikbereich ein Demokratievorbehalt: im Zweifel für die Demokratie? Dani Rodrik liefert dagegen einige konkretere Vorschläge in diese Richtung, die er in allgemeine demokratische Erwägungen einbettet.

*Darf die Demokratie zugunsten internationaler Kooperationen eingeschränkt werden?*

Rodrik (2011) beginnt diese Konkretisierung mit drei normativen Ausgangsprämissen:

- Es müssen erstens Innovationen konzipiert werden, die in der Lage sind, möglichst „viele der konstitutiven Aufgaben einer verfassten Demokratie auf der globalen Ebene zu reproduzieren" (ibid.: 261).

96 Ein solcher Tausch von nationalen Interessen gegen einen international-deliberativen Diskurs wäre auch so lange keineswegs frei von demokratischer Problematik, wie die Repräsentierten von ihren nationalen Repräsentanten die Vertretung ihrer Interessen, Normen und Werte verlangen und diese nicht in einem schwer zu bestimmenden rationalen Konsens aufgehen lassen wollen, dem alle Beteiligten zustimmen. Dies ist dann von besonderer Problematik, wenn demokratische Repräsentanten mit Diktatoren in internationalen Organisationen gemeinsam „deliberieren" sollen.

- Bevor es zweitens auf breiter Ebene zu einer substanziellen Abtretung von nationalen Souveränitätsrechten an supranationale Organisationen kommen darf, müssen wichtige Vorbedingungen erfüllt sein (ibid.: 272).
- Drittens müssen die Aufgaben internationaler Vereinbarungen darin bestehen, „die Integrität des demokratischen Prozesses zu stärken, nicht ihn zu ersetzen" (ibid.: 312).

Basierend auf diesen grundsätzlichen Annahmen konkretisiert Rodrik sieben „Leitlinien für eine neue weltwirtschaftliche Ordnung" (ibid.: 305 ff.):

(1) Märkte können sich nicht selbst schaffen; sie bedürfen der Regulierung und Stabilisierung; sie „brauchen den politischen *input*, den ihnen der Staat durch Besteuerung und Umverteilung, die Herstellung öffentlicher Güter und soziale Sicherungsprogramme verschafft" (ibid.: 306). Dies gilt keineswegs nur für inländische, sondern auch für globale Märkte.

(2) Demokratische Regierungen organisieren sich nach wie vor in erster Linie auf nationalstaatlicher Ebene. Dies ändern zu wollen ist ein Irrweg; nicht zuletzt deshalb, weil die supranationale Nivellierung von historisch gewachsenen und akzeptierten Regelwerken weder demokratische noch funktionale Vorteile bringen würde (ibid.). Sowohl Effizienz als auch Legitimität der wirtschaftlichen Globalisierung könnten verbessert werden, wenn demokratische Verfahren auf nationaler Ebene nicht abgebaut, sondern gestärkt würden (ibid.: 308).

(3) „Es gibt nicht den einen Weg zum Wohlstand" (ibid.). Eine Weltwirtschaft, die diese nationale institutionelle Vielfalt akzeptiert, wird kreativer, wettbewerbsorientierter, offener und legitimer sein als das nivellierende Diktat deregulierter Märkte.

(4) „Länder haben das Recht, ihre eigenen sozialen Strukturen, Vereinbarungen, Regelwerke und Institutionen zu bewahren" (ibid.: 309). Dennoch können internationale Vereinbarungen vor allem dann einen wichtigen Beitrag zu einer Mehrebenenlegitimität leisten, wenn sie „die Integrität des inneren demokratischen Prozesses […] stärken, nicht ihn […] ersetzen" (ibid.: 312).

(5) Um die nationale demokratische Selbstbestimmung zu wahren, ohne generell von multilateralen Zusammenschlüssen und ihren Möglichkeiten zur Transaktionskostensenkung – welcher Art auch immer – ausgeschlossen zu werden, sollten *Opt-out*-Klauseln bei internationalen und supranationalen Abkommen und Organisationen eine Rolle spielen (ibid.: 314) – nicht als Ausnahme, sondern als Regel. Dies würde Demokratien die Möglichkeit geben, auf die Besonderheiten und mehrheitlichen Präferenzen ihrer Demoi eingehen zu können, ohne mit der mittlerweile etablierten Drohung konfrontiert zu werden, sich international zu isolieren, falls sie nicht komplett zustimmen sollten.

(6) Die Globalisierung der (Finanz-)Märkte hat zu einer Aushebelung nationaler Regulationsmechanismen geführt. Ein System „regulatorischer Arbitrage" (ibid.: 339) hat sich etabliert. Unternehmen konnten mit ihrer Produktion dorthin wandern, wo die geringste „lästige Re-

gulierung“ anzutreffen war. Dies hat zu einem Wettlauf nach unten geführt: beim Arbeitsrecht, bei der sozialen Sicherung bis hin zur Unternehmens-, Einkommens- und Vermögensbesteuerung. Nicht zuletzt aus diesem Grunde „muss eine neue globale Finanzordnung konzipiert werden, errichtet auf der Basis eines möglichst kleinen Arsenals an internationalen Richtlinien“; zudem soll dieses nur in begrenztem Ausmaß international koordiniert werden (ibid.). So besteht die Chance, die „regulatorische Arbitrage“ und den Deregulierungswettlauf zu stoppen.

(7) Nationale Alleingänge sind keineswegs hoffnungslos. Nationale Regierungen sollten aufhören, darauf zu warten, dass alle relevanten Länder solchen Regelungen zustimmen. Dies gilt für die Erhöhung der Eigenkapitalquoten der Banken, eine Transaktionssteuer an den Börsen, die Einführung einer Vermögenssteuer und die höhere Transparenz durch eine effektive Bankenaufsicht. Auch hier argumentiert Rodrik „zu Gunsten nationaler regulatorischer Standards“, weg von den Technokraten, hin zu einer „Politisierung und Demokratisierung der Finanzaufsicht“ (ibid.: 341). Eine solche demokratisierte regulatorische Vielfalt sei vielmehr eine „Sicherung gegen das kürzlich erlebte Tollhaus auf den globalen Finanzmärkten und in der globalen Bankenaufsicht“ (Dorn 2009, zit. nach: Rodrik 2011: 341).

## 5.3 Fazit

Aus Rodriks Leitlinien wird klar, dass es einen dritten Weg zwischen Habermas’ Optimismus und Streecks Pessimismus gibt. Normativ sind alle drei Wissenschaftler zwar an mehr und nicht an weniger Demokratie interessiert. Das unterscheidet sie vom Neokonservatismus und dem Glauben an das Expertentum. Allerdings trennen sie Unterschiede hinsichtlich ihrer Denkrichtung, der zeitlichen Perspektive und des Grads an Optimismus, den sie sich erlauben. Habermas’ Argumentation verpflichtet sich auf das normative Desiderat einer Überwindung nationaler Interessen und nimmt die Möglichkeit der Transformation von einer nationalen politischen Gemeinschaft zu einer Gemeinschaft europäischer Bürger ernst. Die Empirie rät allerdings zur Skepsis. Europa war stets ein Elitenprojekt und spätestens nach der Etablierung des europäischen Binnenmarkts auch ein forciertes Programm zur Deregulierung nationaler Märkte. Die von Habermas geforderte politische Union mit weitreichenden sozial- und fiskalpolitischen Transferkompetenzen hat sich nicht einmal auf der Ebene der politischen Eliten durchgesetzt. Woher also die Hoffnung nehmen, es stünde in absehbarer Zeit eine kopernikanische Wende in den europäischen Beziehungen an? Und selbst wenn, wie gehen wir mit der klaffenden Demokratielücke in der Transitionszeit von heute bis zu einer solchen Wende um?

*Die EU war auch ein Programm zur Deregulierung*

Rodrik würde einen solch kosmopolitischen Optimismus nicht vertreten, er verfällt aber auch nicht in die Radikalität eines tiefen Anti-Globalisierung-Pessimismus oder unterliegt der Gefahr einer protektionistischen Politik. Bei dem hohen Gewicht, welches die Bürger der *Output*-Dimension der Demokratie

zumessen, wirkte sich eine solche Politik, die zumindest in den hochentwickelten exportabhängigen Ländern die Gefahr erheblicher Wohlfahrtsverluste mit sich brächte, negativ auf die *output*-bezogene Legitimationsfähigkeit unserer Demokratien aus. Insofern dürfte der Abbruch des „frivolen Experimentes" (Streeck) der europäischen Währungsgemeinschaft in den meisten Mitgliedsländern der Eurozone keine Mehrheiten finden. Das scheint auch für Griechenland, Portugal und Spanien zu gelten, die mit den deutlichsten Wohlfahrts- und Demokratieverlusten seit der Eurokrise zu kämpfen haben. Für dieses scheinbare Paradox hat auch Streeck keine Lösung anzubieten. In gewissem Sinne bleibt seine nicht immer hinreichend differenzierte Analyse der gegenwärtigen und zukünftigen Demokratie sichtbar hinter der Prägnanz seiner ökonomischen Diagnose des sozial „entbetteten Kapitalismus" zurück.

Rodriks sicherlich noch weiter auszubuchstabierenden Leitlinien nehmen die Realität des globalen Kapitalismus und das Machbare ernster, als dies die beiden deutschen Kontrahenten in der Eurokrise tun. Dennoch drängt sich auch bei ihm der Verdacht auf, dass er bisweilen zu optimistisch urteilt, wenn er mit einem „möglichst kleinen Arsenal internationaler Richtlinien" eine „neue globale Finanzordnung" errichten will. Doch die Logik seines Vorschlags wird auch hier klar: Die wirtschaftliche Globalisierung lässt sich auf globaler Ebene nicht mit einem großen Arsenal dichter Regeln demokratisieren. Wenn überhaupt, besteht die Chance, dies mit dünnen Regeln zu tun. Darauf aufbauend können dann die Staaten ihre eigenen dichteren nationalen Regulierungen entwickeln. Geht das nicht, sollen die demokratischen Regierungen der Nationalstaaten nicht tatenlos verharren und ihr Nichthandeln mit dem Hinweise zu legitimieren suchen, dass nur auf europäischer oder gar globaler Ebene konzertiert gehandelt werden kann. Im Zweifelsfall gilt aber bei einem Regulierungsmisserfolg auf globaler Ebene, dass auf nationaler Ebene gehandelt werden kann und muss. Hier ist Rodrik sicherlich näher an Streeck als an Habermas. Gleichwohl ist auch bei dem nordamerikanischen Ökonomen „mehr Demokratie" der normative Fluchtpunkt. Rodrik sieht als Kern seiner Überlegungen den Schutz der nationalstaatlichen Demokratie, ohne der voluntaristischen Perspektive anzuhängen, aus supranationalen Zusammenschlüssen einfach aussteigen zu können oder zu sollen. Und ebenso wenig geht er in die Falle des herrschenden Duktus in der *Governance*-Forschung, die den Verlust klassischer demokratischer Güter auf der nationalen Ebene wohlgemut gegen die Expertise deliberierender kosmopolitischer Eliten eintauschen will. Die wirtschaftliche Globalisierung hat die nationalstaatlichen Demokratien herausgefordert (Heyne 2015). Demokratieverluste sind auf der nationalstaatlichen Ebene unverkennbar. Diese Verluste aber unter weiterer Preisgabe von nationalstaatlichen Kompetenzen in der vagen Hoffnung auf eine fortschreitende Demokratisierung der supranationalen Institutionen und Arenen kompensieren zu wollen, lässt sich demokratietheoretisch allenfalls dann begründen, wenn man glaubt, der Zweck vermeintlich effizienterer Problemlösungen erlaube auch weniger demokratische Mittel.

# 6. Welche Zukunft hat die (repräsentative) Demokratie?

Was sagen diese Analysen über die Zukunft der Demokratie? Was können wir erwarten? Wo können Reformen die gegenwärtige Demokratie legitimer und zukunftsfähiger machen?

Wir haben uns gegen das generalisierende Verdikt ausgesprochen, „die" Demokratie stecke in der Krise. Erstens ist „die" Demokratie eine unzulässige Verallgemeinerung, selbst dann noch, wenn wir nur die OECD-Länder betrachten. Zweitens sollten wir nicht von „der" Demokratie als Ganzes reden. Innerhalb der demokratischen Systeme gibt es unterschiedliche Teilregime, die sich unterschiedlich komplexen Herausforderungen gegenübersehen. Empirisch lässt sich denn auch feststellen, dass es über die Länderunterschiede hinweg Prinzipien, Institutionen, Organisationen und Verfahren gibt, die heute eine höhere demokratische Qualität aufweisen, als dies etwa vor 25 oder 50 Jahren der Fall gewesen ist. Dazu zählen die bessere Partizipation und Repräsentation von Frauen, mehr Rechte und ein effektiverer politischer und gesetzlicher Schutz für die meisten Minderheiten, größere Transparenz in innerparteilichen Entscheidungsprozessen und eine engere Beobachtung und Überprüfung der politischen Eliten (*Monitory Democracy*; vgl. Keane 2011). Dem stehen aber auch ungelöste Herausforderungen und ein sichtbarer demokratischer Substanzverlust in anderen Bereichen gegenüber: Parteien verlieren Vertrauen, Mitglieder und Wähler; Macht und Ansehen der Parlamente sinken, die soziale Selektivität der politischen Partizipation nimmt zu, das untere Drittel steigt zunehmend aus jeder Art der politischen Teilnahme aus. Das ist nicht allein, aber auch nicht zuletzt der zunehmenden und politisch nicht verhinderten sozioökonomischen Ungleichheit und dem schleichenden Niedergang der großen kollektiven Organisationen wie Gewerkschaften,[97] Kooperativen oder Kirchen in Politik und Gesellschaft geschuldet. Ein zweites Problem ist der schleichende Verlust nationalstaatlicher Handlungsfähigkeit auf wichtigen Politikfeldern: vom Klimawandel über den internationalen Handel (WTO) bis hin zur Fiskal- und Geldpolitik (EU). Die diskutierten Reform- oder Demokratiekonzepte müssen sich insbesondere daran messen lassen, ob sie einen Beitrag zur Lösung dieser Probleme der gegenwärtigen und zukünftigen Demokratie leisten. Das ist die Messlatte. Dabei soll jedoch nicht unberücksichtigt bleiben, dass die demokratischen Innovationen möglicherweise in anderen als den eingangs ausgewiesenen Problembereichen der politischen Gleichheit Verbesserungen herbeiführen. Die Erfahrungen zeigen allerdings, dass diese vor allem den Mittelschichten nutzen, deren Repräsentation in gesellschaftlichen und politischen Organisationen und Institutionen viel besser gesichert ist, als dies für das untere Drittel der Gesellschaft der Fall ist.

*Das Ansehen von Parteien und Parlamenten sinkt*

97 Es kann hier nicht auf die erheblichen Unterschiede zwischen den Ländern und den einzelnen Branchengewerkschaften eingegangen werden. Genannt werden soll aber zumindest, dass die Gewerkschaften in Deutschland weniger erodiert sind als in Frankreich oder Großbritannien, die IG Metall anders als Verdi ihre Mitgliederbasis konsolidieren konnte und seit einigen Jahren wieder einen Mitgliederzuwachs verzeichnet.

*Können demokratische Innovationen die repräsentative Demokratie demokratisieren?*

Eines der Hauptprobleme unserer auf dem zentralen Prinzip der politischen Gleichheit aufruhenden Demokratien ist die kaum gebrochene Übersetzung der sozioökonomischen Ungleichheit in politische Ungleichheit. Dies macht sich schon in der konventionellen politischen Partizipation bemerkbar, dem Wählen und der Unterstützung der Parteien. Können Volksabstimmungen, deliberativ organisierte Räte und Versammlungen oder die neuen digitalen Möglichkeiten die politische Teilnahme unterstützen und stärken? Entgegen mancher Vermutung oder Hoffnung schwächen diese Formen der Partizipation die zentralen Organisationen (Parteien) und Institutionen (Parlamente) nicht. Das Gegenteil könnte der Fall sein. Denn in den meisten Fällen komplementieren die „demokratischen Innovationen" die repräsentative Demokratie, indem sie jene teilweise entlasten oder ihnen neue Foren geben, ihren Einfluss auszudehnen.

Referenden werden nicht selten als Alternativen zur repräsentativen Demokratie gesehen, da sie vermeintlich an den politischen Parteien vorbei direkt an das Volk appellieren und dieses als Souverän entscheiden lassen. Aus der empirischen Referendumsforschung wissen wir jedoch, dass Parteien eine maßgebliche Rolle bei Volksabstimmungen spielen. Das heißt nicht automatisch, dass die Mehrheitsparteien immer auch den Ausgang der Referenden bestimmen. Dies ist zwar im statistischen Durchschnitt der Fall, es kann aber spektakuläre Ausnahmen geben, wie etwa beim Verbot des Baus weiterer Moscheen in der Schweiz oder bei der Hamburger Schulreform, die gegen den Willen aller Parteien durch eine Volksabstimmung verhindert wurde. Generell gilt, dass Parteien Referendumskampagnen häufig dominieren, weil sie über Finanzen, organisatorische Ressourcen und programmatische Lotsen mit den Bürgern debattieren und so ihre Ziele den Bürgern mit mehr Erfolg näherbringen, als dies einfache Bürgerinitiativen können. Parteien werden dadurch in einen politischen Diskurs mit hineingezogen und profitieren davon. Zudem wissen wir, dass das Institut der Volksabstimmung generell die Identifizierung der Bürger mit „ihrem demokratischen Gesamtsystem" stärkt, auch mit den Parteien. Es sind nur selten Aktivisten, die die Volksinitiative explizit gegen die „klientelistischen, verkrusteten und korrupten Parteien" in Anschlag bringen will. Man könnte gar am Schweizer Beispiel argumentieren, dass Referenden auch die Parteiendemokratie stärken, indem sie der Demokratie neue Legitimitätsressourcen und den Parteien ein neues Öffentlichkeitsforum erschließen.

Eines aber erreichen Volksabstimmungen nicht: „das Volk" an die Urnen zu bringen oder gar jene (unteren) Schichten zu mobilisieren, die aus der politischen Partizipation ausgestiegen sind. Das Gegenteil ist der Fall. Referenden weisen in aller Regel eine niedrigere Beteiligung und eine höhere soziale Selektivität auf als allgemeine Parlamentswahlen. Eine Ausnahme bilden bisweilen Referenden zur EU. Diese finden aber typischerweise nur ganz selten statt. Volksabstimmungen haben dann ein besonderes Partizipations- und Legitimationsproblem, wenn häufig dazu aufge-

rufen wird.[98] Es wird dadurch gemildert, dass selbst in der Schweiz das Volumen von Referendumsentscheidungen weit hinter der Gesetzesproduktion der Parlamente und Räte zurückbleibt. Trotz dieser Makel stärken direkte Elemente der Demokratie eher das demokratische Gesamtregime und seine repräsentativen Organisationen, weil sie die Identifikation der Bürger und Bürgerinnen mit ihrem Gemeinwesen stärken. Einen Beitrag zur Lösung des Ungleichheitsproblems liefern sie aber nicht. Referenden sind vor allem ein Instrument der besser gebildeten und politisch interessierten Mittelschichten mit einer überproportionalen Repräsentation der Männer. Diesen Gruppen bieten Volksabstimmungen zusätzliche Beteiligungschancen, die insbesondere auf der kommunalen und regionalen Ebene sinnvoll wahrgenommen werden können. Das untere Drittel allerdings – darauf deuten alle empirischen Befunde hin – holen sie nicht in die Politik zurück. Aus diesen Gründen und einer bisweilen minderheitenfeindlichen Tendenz in Volksabstimmungen ist jenseits theoretischer Demokratieversprechungen verantwortungsvoll zu prüfen, welche Materien auf welcher politischen Ebene geeignet sind, die repräsentative Demokratie zu demokratisieren. So erscheinen etwa umweltpolitische oder europäische Fragen eher für Referenden geeignet als verteilungs- oder minderheitensensible Themen. Zwischen der Theorie direktdemokratischer Erwartungen und den demokratieproblematischen „Nebenwirkungen“ in der Praxis klafft zumindest in Europa und Nordamerika nicht selten eine breite Kluft.

Die Ansätze deliberativer Politik außerhalb der klassischen Institutionen der repräsentativen Demokratie sind in gewissem Sinne das Gegenteil von Referenden. Nicht „das Volk“ insgesamt soll angesprochen werden, sondern kleine Gruppen. Es wird nicht nach der Mehrheitsregel abgestimmt, sondern das macht- und interessenentlastete bessere Argument soll zu einem breiten Konsens und einer vernünftigen Politik führen. Nimmt man Deliberation im Sinne von Jürgen Habermas (1981, 1992b) ernst, dann hat man es mit ausgesprochen anspruchsvollen Verfahren zu tun. Sie verlangen einen einigermaßen symmetrischen Zugang zu den gesellschaftlichen Diskursen. Wie dies im gesellschaftlichen Kontext individuell höchst asymmetrisch verteilter kognitiver und zeitlicher Ressourcen zu gewährleisten wäre, dazu liegen keine wirklich überzeugenden Vorschläge vor (siehe Kapitel 3). In der puristischen Habermasschen Variante bleibt deliberative Politik trotz gegenteiliger Absicht ein elitäres Unterfangen. Sie funktioniert bestenfalls in kleinen Bereichen egalitärer Mittelschichtskommunen. Was in Princeton funktionieren könnte, kann in der Bronx nur scheitern. Für die großen Fragen der Politik wie Krieg und Frieden, Umverteilung und soziale Gerechtigkeit, Staatsausgaben und Steuerpolitik taugt sie nicht. In der Realität

98 Wie in Kapitel 2 geschildert, sinkt mit der steigenden Anzahl der abgehaltenen Referenden auch die Zahl ihrer Teilnehmer.

und mehr praxisorientierten Theorievarianten wird das Konzept der vernunftgesteuerten Deliberation verwässert und damit besser an die tatsächlichen politischen Möglichkeiten angepasst. John Dryzek (2010) hat dies, wie bereits erwähnt (vgl. Abschnitt 3.1), den *systemic turn* der deliberativen Demokratietheorie genannt. Dies trifft etwa auf die nationalen *Policy*-Konferenzen in Brasilien zu. Diese Konferenzen werden von der kommunalen bis zur nationalen Ebenen trotz erheblicher zivilgesellschaftlicher Beteiligung in wesentlichem Umfang doch staatlich gesteuert und weisen schon deshalb kaum mehr die Bedingungen eines herrschafts- und interessenfreien Diskurses auf. Sie erinnern mehr an zivilgesellschaftlich-korporatistische Veranstaltungen unter staatlicher Schirmherrschaft als an zufällig ausgewählte Versammlungen mit deliberativen Diskursregeln. Dennoch können die Konferenzen als eine sichtbare politische Aufwertung der Zivilgesellschaft in Brasilien angesehen werden. Der theoretisch reklamierte Vorteil aber, eine vernünftigere und gemeinwohlorientierte Politik durch die besonderen deliberativen Verfahren hervorzubringen, ist dann nur noch sehr bedingt aufrechtzuerhalten. In Deutschland spielen deliberative Versammlungen bestenfalls auf lokaler Ebene eine kleine Rolle. Die in manchen Kommunen Deutschlands eingerichteten Bürgerhaushalte sind weder besonders erfolgreich, noch werden sie von den Bürgern nennenswert nachgefragt.

Außerhalb von Expertenkommissionen, kommunalen Beiräten mit Anhörungsrechten, innerparteilichen Beratungen, singulären Experimenten und bisweilen auch in parlamentarischen Ausschüssen hat die deliberative Politik in Deutschland keine nennenswerte Bedeutung für die Politik auf nationaler Ebene. Eine flächendeckende Ausbreitung deliberativer Bürgerversammlungen ist schon in ihrer organisatorischen Komplexität kaum vorstellbar. Dennoch gibt es Anzeichen, dass das deliberative Paradigma als eine regulative Idee den Konfliktaustrag auf der Elitenebene dann beeinflusst, wenn Öffentlichkeit hergestellt werden kann. In dem Moment aber, in dem antagonistische Interessen konflikthaft ausgetragen werden – wie es etwa der Normalfall bei verteilungssensiblen Politiken in pluralistisch-kapitalistischen Gesellschaften ist –, tritt die Idee der Deliberation in den Hintergrund. Interessen und Machtressourcen dominieren dann den Konfliktaustrag. Zumindest Ersteres ist keineswegs *a priori* negativ, sondern konstitutiver Bestandteil aller pluralistischen Demokratien. Wenn dagegen ethische und moralische Fragen diskutiert werden, nehmen deliberative Elemente im Prozess der Politikberatung und Entscheidung zu. Dies gilt insbesondere dann, wenn sie nicht in festen Weltanschauungen schon dogmatisch vorentschieden wurden. Dennoch besteht eine kaum zu erklärende Diskrepanz zwischen der immensen Theorieproduktion zur deliberativen Demokratie und ihrer bisher geringen realen Bedeutung in der Welt pluralistischer kapitalistischer Demokratien.

Ohne einen vergleichbaren Verdacht des Elitären erscheint der *Cyberspace* als eine neue Gelegenheitsstruktur für die Demokra-

tie. Sie verspricht, die Transaktionskosten für politische Information, Kommunikation und Partizipation zu senken und damit eine neue Dimension politischer Beteiligung zu öffnen. Die politischen Möglichkeiten der digitalen Demokratie stehen gegenwärtig noch am Anfang. Aber in wenigen Jahren wird der überwiegende Teil der Bevölkerung den Zugang zum Netz nutzen. Ob er aber auch für politische Zwecke davon Gebrauch macht, das ist hier die Frage. Empirische Untersuchungen zeigen bisher, dass ungefähr die Hälfte der Nutzer das Internet überhaupt nicht für politische Informationen irgendeiner Art nutzt. Von der anderen Hälfte ist es wiederum nur ein kleiner Teil, der dies regelmäßig tut, und noch ein kleinerer Teil, der das aktiv betreibt. Man wird mindestens zwei Dimensionen der politischen Nutzung des Internets unterscheiden müssen. Die eine betrifft die Übernahme digitaler Kommunikations- und Partizipationsformen durch die traditionellen Organisationen und Institutionen der repräsentativen Demokratie: Parteien, Abgeordnete, Parlament und Regierung. All diese Institutionen haben längst das Netz für sich entdeckt und kommunizieren über das Internet mit jenen Bürgerinnen und Bürgern, die an solcher Kommunikation interessiert sind. Insbesondere für politische Parteien werden sich zusehends Formen entwickeln, die die Mitglieder stärker an der innerparteilichen Willensbildung teilhaben lassen. Viele Parteien haben damit bereits begonnen. Zusätzliche Transparenz und intensivierte Partizipation innerhalb der Parteien sind die absehbaren Demokratiegewinne. Die noch zögernden Parteien werden sich der digitalen Partizipationsnachfrage in der Zukunft nur bei Strafe eines weiteren Mitglieder- und Wählerverlusts verweigern können. Die *Online*-Partizipation ist politisch dann besonders wirksam, wenn sie sich mit der *Offline*-Welt zu verbinden vermag.

Die eigentlich innovative Seite der digitalen Demokratie öffnet sich allerdings erst jenseits der konventionellen Organisationen. Plattformen für Debatten, Websites für Petitionen, digitale Protestnoten und *Online/Offline*-Mobilisierung im Netz nehmen zu. Das Internet wird für die aktive Politik erschlossen und genutzt. Eine digitale Zivilgesellschaft ist im Entstehen. Insbesondere für NGOs mit *Watchdog*-Funktionen bietet das Web 2.0 Möglichkeiten, das *Monitoring* der Politik und ihrer Institutionen zu intensivieren. Insofern ist John Keane recht zu geben, wenn er die Konturen einer aufziehenden *Monitory Democracy* (Keane 2011) vorzeichnet. Das Internet hat die politische Zivilgesellschaft gestärkt und wird das weiter tun. Nichts aber deutet darauf hin, dass das untere Drittel der Gesellschaft dadurch in die Politik zurückkehrt. Auch die Varianten der *E-Democracy* weisen – wie die meisten nichtkonventionellen Politikformen oder Reformvorschläge – einen eingebauten sozialen Selektionsfilter auf. Zudem sind Risiken zu nennen. Die digitale Welt birgt die Gefahr der unsortierten Informationsüberflutung, der Flüchtigkeit und Partizipationsillusion, vielleicht sogar der Beliebigkeit. Eine Petition mit einem Mausklick im Internet zu unterzeichnen kostet nichts. Im Zweifelsfall nicht einmal die diskursive Überprüfung des Für und Wider.

*Viele demokratische Innovationen verschärfen die soziale Ausgrenzung*

Dagegen erzeugt es nicht selten die Illusion einer wirkungsvollen Einmischung in die Politik. Werden 100.000 Proteststimmen im Internet gesammelt, haben diese noch längst nicht dieselbe Wirkung wie auf der Straße über direkte Gespräche gewonnene Unterschriften. Weder die Ernsthaftigkeit noch die diskursive Wirkung auf die Gesellschaft dürften die gleiche sein. Dies mag sich mit der Zeit ändern.

Betrachtet man das Internet allein als Sammelbecken für Protest, kommt die konstruktive Seite der Kritik zu kurz. Wenn Claus Offe vermutet, dass schon bei Referenden vor allem das „schlechtere Ich" (vgl. Kapitel 2) abstimmt, gibt es zahllose Hinweise, dass die Anonymität des Netzes noch schlechtere Ichs hervorkehrt. Die *Shitstorms* und anonymen Denunziationen, die bisweilen am digitalen Pranger ausgelöst und verbreitet werden, verletzen individuelle Bürgerrechte und vernichten bürgerliche oder politische Existenzen, ohne dass die Rechtsverletzer im Schatten ihrer Anonymität irgendwelche Sanktionen zu befürchten hätten. Das mögen Kinderkrankheiten der digitalen Demokratie sein. Bisher aber sind nur wenige Zeichen sichtbar, die auf eine nachhaltige Trendumkehr hin zu einem offenen und fairen Diskurs hoffen lassen. Es kann argumentiert werden, dass offene Diskurse grundsätzlich nicht in der Sphäre des Anonymen gedeihen können. Es gilt die Vernetzungsbereitschaft in den sozialen Medien mit Verantwortung und Verpflichtung zu verknüpfen. Erst dann lassen sich die Demokratisierungspotenziale des Internets erschließen. Jenseits dieser noch ungelösten Problematik bietet die digitale Demokratie erhebliche Chancen für mehr Partizipation und Herrschaftskontrolle. Systemische Inkompatibilitäten mit der repräsentativen Demokratie gibt es nicht. Allerdings steckt die *E-Democracy* noch in den Kinderschuhen. Risiken und Chancen liegen eng beieinander. Aber wie das bei vielen wirklichen Innovationen der Fall ist: Echte Chancen sind ohne Risiken kaum zu haben.

Neben der wachsenden ökonomischen, sozialen und politischen Ungleichheit ist das Abwandern genuin politischer Entscheidungen an die Märkte oder in partizipationsarme, intransparente supranationale Politikverbünde das zweite große Demokratieproblem zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Auch die Politisierung solcher Verbünde führt selbst in den am meisten fortgeschrittenen Fällen wie der EU zu nicht annähernd gleichen demokratischen Verhältnissen wie im Nationalstaat. Gleichzeitig zwingen normative Überlegungen gegen einen parochialen Nationalismus einerseits und die Globalisierung wirtschaftlicher, ökologischer und politischer Probleme andererseits dazu, auch *Governance*-Formen jenseits des Nationalstaates zu entwickeln. Dem Trend jedoch, dass man unbedacht substanzielle und prozedurale Demokratieverluste gegen erhoffte Effizienzgewinne[99] tauschen zu können glaubt,

99 Die *Governance*-Forschung müsste auch belastbare Ergebnisse dafür hervorbringen, dass das Regieren jenseits des Nationalstaates tatsächlich Effizienzgewinne mit sich bringt. Die Erfahrungen in der EU, mit Klimakonferenzen oder WTO-Verhandlungen deuten eher in die entgegengesetzte Richtung.

müssen demokratische Grenzen gesetzt werden. Es kommt auf die entsprechende Mischung nationalstaatlichen wie trans- und supranationalen Regierens an. Es muss ein Weg zwischen dem pessimistischen Rückzug in das nationalstaatliche Regierungsgehäuse und der optimistischen Erwartung der effektiven Demokratisierbarkeit supranationaler Institutionen und Organisationen gefunden werden.

Dani Rodrik hat die Bauprinzipien eines solchen Wegs skizziert. Sie bedürfen sicherlich noch weiterer Präzisierung. Nachvollziehbar erscheint aber vor allem die Aussage, dass es einen generellen demokratischen Vorbehalt gegen die Abgabe von nationalen Souveränitätsrechten an inter- und supranationale Entscheidungsinstanzen geben muss. *Democracy first* und im Zweifel gegen die Souveränitätsabgabe und gegen die Verheißung einer möglicherweise eintretenden Demokratisierung, die sich nachholend in nicht bestimmter Zukunft dann durchsetzen soll. In der EU wurden die Verträge mit Hilfe des EuGH selbst konstitutionalisiert und dazu ermächtigt, losgelöst von den demokratischen Vertragsstaaten eigenes Recht zu schöpfen. Dieses europäische Recht im Range einer Verfassung immunisiert sich gegen demokratisch-politisch gewollte Veränderung (Grimm 2014a). Daran würde auch die „Parlamentarisierung" der EU nichts ändern. Im Gegenteil, es würde die demokratisch gewählten Regierungen der Mitgliedsstaaten und den Europäischen Rat wie die Ministerräte schwächen. Diese weisen aber nach allen gängigen Maßstäben der Demokratietheorie eine verlässlichere Legitimation auf als der demokratisch kaum oder nur dünn legitimierte EuGH, die EU-Kommission und selbst das Europäische Parlament (vgl. Kapitel 5).

Auch eine parlamentarisierte Europäische Union kann „die Nationalstaaten nicht ersetzen, sondern bleibt ein Zweckverband für Aufgaben, die diese in einer globalisierten Welt nicht mehr effektiv lösen können" (ibid.: 11). Der Verfassungsrechtler Dieter Grimm findet sich hier in Übereinstimmung mit dem Ökonomen Rodrik (2011), der eine normative Dominanz der Demokratie gegenüber ökonomischen Überlegungen einfordert und die Kombination von dünnen internationalen Regeln mit einem großen Spielraum für die demokratisch legitimierten nationalen Regierungen favorisiert. Ob diese Maximen in Zeiten deregulierter Märkte und überbordender Macht globaler Investoren und des wachsenden Einflusses technokratischer *Governance*-Befürworter effektiv berücksichtigt werden können, bleibt mit einer gewissen Skepsis abzuwarten.

Dies ist keine pessimistische Bilanz. Sie versucht aber neben der positiven normativen Prüfung auch eine realitätstaugliche Reflexion demokratischer Innovationen. Wichtige institutionelle Bastionen der repräsentativen Demokratie wie der nationalstaatlichen Souveränität dürfen nicht leichtfertig preisgegeben werden. Optimistische Wechsel auf die Zukunft infolge normativer Überlegungen allein erfüllen nicht die strengen Kriterien demokratischer Legitimitätsprüfung. Die Grundfesten der repräsentativen Demokratie stehen keineswegs vor ihrer Schleifung, wohl aber vor großen Herausforderungen. Letztere werden nicht durch mehr

Referenden, mehr Deliberation, mehr digitale Demokratie oder mehr Europa allein zu bestehen sein. An erster Stelle muss vielmehr eine Reformierung und Vitalisierung von Parteien, Parlament und Regierung selbst stehen. Die diskutierten demokratischen Neuerungen können diese Versuche komplementieren, nicht aber substituieren. Es geht nicht allein um die Ablösung des „Alten“ durch das „Neue“. Das Alte muss so lange Bestand haben, wie das Neue nicht zeigen kann, dass es zu mehr und nicht zu weniger Demokratie führt.

# Anhang

## Literatur

Abromeit, Heidrun (2003), Nutzen und Risiken direktdemokratischer Instrumente, in: Claus Offe (Hg.), Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge. Frankfurt/M.: Campus: 95-110.

Ackerman, Bruce, und James S. Fishkin (2004), Deliberation Day. New Haven, London: Yale University Press.

Adler, Anja (2013), Liquid Democracy als Social Software von Parteien. Forschungsjournal Soziale Bewegungen 26 (2): 71-83.

Agamben, Giorgio, Alain Badiou, Daniel Bensaïd, Wendy Brown, Jean-Luc Nancy, Jacques Rancière, Kristin Ross und Slavoj Žižek (Hg.) (2009), Demokratie? Eine Debatte. Frankfurt am Main: edition suhrkamp.

Alonso, Sonia (2015), ‚Wählen ohne Wahl': Demokratie und die Staatsschuldenkrise in der Eurozone, in: Wolfgang Merkel (Hg.), Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie. Wiesbaden: Springer VS: 245-275.

Alonso, Sonia, John Keane und Wolfgang Merkel (Hg.) (2011), The Future of Representative Democracy. Cambridge: Cambridge University Press.

Alvarez, Michael R., Thad E. Hall und Alexander H. Trechsel (2009), Internet Voting in Comparative Perspective: The Case of Estonia. Political Science and Politics (PS) 42: 497-505.

Arendt, Hannah (1983), Die Banalität des Bösen. Eichmann in Jerusalem. Reinbek: Rowohlt.

Bächtiger, André (2015), Empirische Deliberationsforschung, in: Oliver W. Lembcke, Claudia Ritzi, Gary S. Schaal (Hg.), Zeitgenössische Demokratietheorie, Bd. 2: Empirische Demokratietheorien. Wiesbaden: Springer VS (i. E.).

Bächtiger, André, Dominik Hangartner, Pia Hess und Céline Fraefel (2008), Patterns of Parliamentary Discourse: How Deliberative are German Legislative Debates? German Politics 17: 270-292.

Bächtiger, André, und Dominik Wyss (2014), Empirische Deliberationsforschung – ein systematischer Überblick. Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 7: 155-181.

Barber, Benjamin R. (1984), Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age. Berkeley: University of California Press.

Baringhorst, Sigrid (2014), Internet und Protest. Zum Wandel von Organisationsformen und Handlungsrepertoires – Ein Überblick, in: Kathrin Voss (Hg.), Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet. Wiesbaden: Springer VS: 91-114.

Bieber, Christoph (2014), Online-Partizipation in Parteien – Ein Überblick, in: Kathrin Voss (Hg.), Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet. Wiesbaden: Springer VS: 173-191.

Bofinger, Peter (2009), Ist der Markt noch zu retten? Berlin: Econ.

Bowler, Shaun, und Todd Donovan (2001), Popular Control of Referendum Agendas: Implications for Democratic Outcomes and Minority Rights, in: Matthew Mendelsohn und Andrew Parkin (Hg.), Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns. New York: Palgrave Macmillan: 125-146.

Brenner, Otto (1960), Das Aktions-Programm, Düsseldorf.

Bullwinkel, Bastian, und Lothar Probst (2014), Innerparteiliche Willensbildung und Entscheidungsprozesse durch digitale Partizipation. Ein Praxistest des Konzepts der Liquid Democracy. Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 2: 382-401.

Carter, Lemuria, und Ronald Campbell (2012), Internet Voting Usefulness: An Empirical Analysis of Trust, Convenience and Accessibility. Journal of Organizational and End User Computing (JOEUC) 24 (3): 1-17. doi:10.4018/joeuc.2012070101.

Christmann, Anna (2009), In welche politische Richtung wirkt die direkte Demokratie? Rechte Ängste und linke Hoffnungen in Deutschland im Vergleich zur direktdemokratischen Praxis in der Schweiz. Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie, Bd. 6. Baden-Baden: Nomos.

Cohen, Joshua (1989), Deliberation and Democratic Legitimacy, in: Alan Hamlin und Philippe Pettit (Hg.), The Good Polity: Normative Analysis of the State. Oxford: Blackwell: 17-34.

Cohen, Joshua (1996), Procedure and Substance in Deliberative Democracy, in: Sheila Benhabib (Hg.), Democracy and Difference. Princeton: Princeton University Press: 95-119.

Cohen, Joshua, und Charles Sabel (2005), Global Democracy? NYU Journal of International Law and Politics 37 (4): 763-797.

Collier, David, und Steven Levitsky (1997), Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. World Politics 49 (3): 430-451.

Crouch, Colin (2004), Post-Democracy. Cambridge: Polity Press.

Crouch, Colin (2011), Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus. Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Crozier, Michel J., Samuel P. Huntington und Joji Watanuki (1975), The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission. New York, NY: New York University Press.

Dahl, Robert A. (1989), Democracy and Its Critics. New Haven, London: Yale University Press.

Dalton, Russell J. (2008), Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies. 5. Aufl., Washington, DC: CQ Press.

De Vreese, Claes H. (2007), Context, Elites, Media and Public Opinion in Referendums: When Campaigns Really Matter, in: Claes H. de Vreese (Hg.), The Dynamics of Referendum Campaigns. An International Perspective. New York, NY: Palgrave Macmillan: 1-20.

Della Porta, Donatella (2013), Can Democracy Be Saved? Participation, Deliberation and Social Movements. Cambridge: Polity Press.

Dorn, Nicholas (2009), Financial Market Systemic Regulation: Stability through Democratic Diversity. VoxEU.org. December 18, 2009. Internet: http://www.voxeu.org/index.php?q=node/4411, abgerufen am 25.09.2014.

Dryzek, John S. (1990), Discursive Democracy. Politics, Policy, and Political Science. Cambridge: Cambridge University Press.

Dryzek, John S. (2000), Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations. Oxford: Oxford University Press.

Dryzek, John S. (2006), Deliberative Global Politics. Discourse and Democracy in a Divided World. Cambridge: Polity Press.

Dryzek, John (2011), Foundations and Frontiers of Deliberative Governance. Oxford: University Press.

Dryzek, John (2014), Twists of Democratic Governance, in: Jean-Paul Gagnon (Hg.) Democratic Theorists in Conversation. Turns in Contemporary Thought. Basingstoke: Palgrave: 101-116.

Dubuis, Eric, Stephan Fischli, Rolf Haenni, Uwe Serdült und Oliver Spycher (2011), Selectio Helvetica: A Verifiable Internet Voting System, in: Peter Parycek, Manuel J. Kripp und Noella Edelmann (Hg.), CeDEM11: Proceedings of the International Conference for E-Democracy and Open Government, 5-6 May 2011, Danube University Krems, Austria: 301-312.

Easton, David (1965), A Systems Analysis of Political Life. New York, NY: Wiley.

Esping-Andersen, Gøsta (1985), Politics Against Markets. The Social Democratic Road to Power. Princeton: Princeton University Press.

Feld, Lars P., und Gebhard Kirchgässner (2000), Direct Democracy, Political Culture, and the Outcome of Economic Policy. A Report on the Swiss Experience. European Journal of Political Economy 16: 287-306.

Fishkin, James S. (1991), Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform. New Haven: Yale University Press.

Fishkin, James S. (1997), The Voice of the People: Public Opinion and Democracy. New Haven: Yale University Press.

Fishkin, James S. (2009), When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation. Oxford: Oxford University Press.

Ford, Bryan (2002), Delegative Democracy. Internet: http://www.brynosaurus.com/log/2002/0515-DelegativeDemocracy.pdf; abgerufen am 15.05.2014.

Forst, Rainer (2007), Die Herrschaft der Gründe. Drei Modelle deliberativer Demokratie, in: ders., Das Recht auf Rechtfertigung. Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt/M.: Suhrkamp: 224-269.

Fraenkel, Ernst (1964), Deutschland und die westlichen Demokratien. Stuttgart: Kohlhammer.

Frey, Bruno (1994), Direct Democracy: Politico-economic Lessons from Swiss Experience. American Economic Review 84 (2): 338-348.

Frey, Bruno (2003), Direct Democracy for Transition Countries, Working Paper No. 165. Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich.

Fukuyama, Francis (1992), The End of History and the Last Man. New York: Free Press.

Gamble, Barbara (1997), Putting Civil Rights to a Popular Vote. American Journal of Political Science 41 (1): 245-269.

Geißel, Brigitte, und Kenneth Newton (2012), Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?, London: Routledge.

Gerber, Marlène, André Bächtiger und Susumu Shikano (2012), Deliberative Abilities of Ordinary Citizens. Evidence from a Transnational Deliberative Poll. Paper presented at the 6th ECPR General Conference, Reykjavik, August 25-27, 2011. Europolis (u. B.).

Giebler, Heiko, Onawa Promise Lacewell, Sven Regel und Annika Werner (2015), Niedergang oder Wandel? Parteitypen und die Krise der repräsentativen Demokratie, in: Wolfgang Merkel (Hg.), Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie. Wiesbaden: Springer VS: 181-219.

Goldsmith, Benjamin, und Holly Ruthrauff (2013), Implementing and Overseeing Electronic Voting and Counting Technologies. Washington, DC: National Democratic Institute for International Affairs.

Goodin, Robert E. (2000), Democratic Deliberation Within. Philosophy and Public Affairs 29 (1): 81-109.

Goodin, Robert E. (2008), Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice After the Deliberative Turn. Oxford: Oxford University Press.

Greven, Michael Th. (1995), Macht in der Öffentlichkeit der Demokratie. Kritischer Kommentar zu R. Schmalz-Bruns, in: Gerhard Göhler (Hg.), Macht der Öffentlichkeit – Öffentlichkeit der Macht. Baden-Baden: Nomos: 75-84.

Grimm, Dieter (2014a), Die Stärke der EU liegt in einer klugen Begrenzung. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.08.2014: 11.

Grimm, Dieter (2014b), Europa: Ja – aber welches? Merkur 12: 1045-1058.

Guggenberger, Bernd (2012), „Verflüssigung" der Politik – was dann? Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 38-39: 10-17.

Gutmann, Amy, und Dennis F. Thompson (1996), Democracy and Disagreement. Cambridge, MA: Belknap Press.

Gutmann, Amy, und Dennis F. Thompson (2004), Why Deliberative Democracy? Princeton, NJ: Princeton University Press.

Habermas, Jürgen (1962), Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Neuwied: Luchterhand.

Habermas, Jürgen (1973), Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus. Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Habermas, Jürgen (1981), Theorie des kommunikativen Handelns, 2 Bde. Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Habermas, Jürgen (1992a), Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Habermas, Jürgen (1992b), Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Demokratie, in: Herfried Münkler (Hg.), Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie. München, Zürich: Piper: 11-24.

Habermas, Jürgen (2011), Zur Verfassung Europas. Ein Essay. Berlin: Suhrkamp.

Habermas, Jürgen (2013), Demokratie oder Kapitalismus? Vom Elend der nationalstaatlichen Fragmentierung in einer kapitalistisch integrierten Weltgesellschaft, in: Blätter für deutsche und internationale Politik (Hg.), Demokratie oder Kapitalismus? Europa in der Krise. Berlin: Edition Blätter: 59-70.

Hacker, Jacob S., und Paul Pierson (2010), Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer – and Turned Its Back on the Middle Class. New York: Simon & Schuster.

Hall, Peter A., und David Soskice (Hg.) (2001), Varieties of Capitalism. The Institutional Foundation of Comparative Advantage. Oxford: University Press.

Hall, Thad E. (2012), Electronic Voting, in: Norbert Kersting (Hg.), Electronic Democracy. Opladen: Verlag Barbara Budrich: 153-176.

Han, Byung-Chul (2012), Im Schwarm. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 03.10.2012.

Helbling, Marc, und Hanspeter Kriesi (2004), Staatsbürgerverständnis und politische Mobilisierung: Einbürgerungen in Schweizer Gemeinden. Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft 10 (4): 33-58.

Heyne, Lea (2015), Globalisierung und Demokratie. Führt Denationalisierung zu einem Verlust von Demokratiequalität, in: Wolfgang Merkel (Hg.), Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie. Wiesbaden: Springer VS: 277-306.

Hirschman, Albert O. (1970), Exit, Voice, and Loyalty: Response to Decline in Firms, Organizations, and States. Cambridge, Mass: University Press.

Hirschman, Albert O. (1984), Engagement und Enttäuschung. Über das Schwanken der Bürger zwischen Privatwohl und Gemeinwohl. Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Hornig, Eike-Christian (2011), Die Parteiendominanz direkter Demokratie in Westeuropa. Baden-Baden: Nomos.

Jörke, Dirk (2010), Das Versprechen der Demokratie und die Grenzen der Deliberation. Zeitschrift für Politikwissenschaft 20 (3/4): 269-290.

Kamps, Klaus (2014), Volksinitiativen und Referenden in Kalifornien, in: Heike Scholten und Klaus Kamps (Hg.), Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie. Wiesbaden: Springer VS: 453-472.

Katz, Richard S. (1987), Party Governments: European and American Experiences. New York: Walter de Gruyter.

Keane, John (2009), The Life and Death of Democracy. London: Simon & Schuster.

Keane, John (2011), Monitory Democracy?, in: Sonia Alonso, John Keane und Wolfgang Merkel (Hg.), The Future of Representative Democracy. Cambridge: Cambridge University Press: 212-235.

Kelsen, Hans (1925), Allgemeine Staatslehre. Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaften, 23. Bd. Berlin: Springer-Verlag.

Keohane, Robert O., Stephen Macedo und Andrew Moravscik (2009), Democracy Enhancing Multilateralism. International Organization 63 (1): 14-31.

Kersting, Norbert (2013), Bürgerhaushalte in Deutschland. Haushaltszeitung 1: 15-16.

Kersting, Norbert (2014), Online Beteiligung – Elektronische Partizipation – Qualitätskriterien aus Sicht der Politik, in: Kathrin Voss (Hg.), Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet. Wiesbaden: Springer VS: 53-87.

Kirchgässner, Gebhard, Lars P. Feld und Marcel R. Savioz (1999), Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig. Basel, München: Helbing & Lichtenhahn, Vahlen.

Kirchheimer, Otto (1965), Politische Justiz: Verwendung juristischer Verfahrensmöglichkeiten zu politischen Zwecken. Aus dem Amerikanischen von Arcadius Rudolf Lang Gurland. Neuwied: Luchterhand.

Kocka, Jürgen (2013), Geschichte des Kapitalismus. München: C. H. Beck Verlag.

Kocka, Jürgen, und Wolfgang Merkel (2015), Kapitalismus und Demokratie. Kapitalismus ist nicht demokratisch und Demokratie nicht kapitalistisch, in: Wolfgang Merkel (Hg.), Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie. Wiesbaden: Springer VS: 307-337.

Korpi, Walter (1983), The Democratic Class Struggle. London: Routledge & Kegan Paul.

Koselleck, Reinhart (1972), Krise, in: Otto Brunner, Werner Conze und Reinhart Koselleck (Hg.), Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Bd. 1. Stuttgart: Klett-Cotta: 641-649.

Kriesi, Hanspeter (2005), Direct Democratic Choice. The Swiss Experience. Lanham, MD: Lexington Books.

Kriesi, Hanspeter (2007a), The Participation in Swiss Direct-democratic Votes, in: Claes Holger de Vreese (Hg.), The Dynamics of Referendum Campaigns. An International Perspective. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan: 117-141.

Kriesi, Hanspeter (2007b), The Role of the Political Elite in Swiss Direct-democratic Votes, in: Zoltán Tibor Pállinger, Bruno Kaufmann, Wilfried Marxer und Theo Schiller (Hg.), Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 82-93.

Krugman, Paul (2014), Why We're in a New Gilded Age. The New York Review of Books, 08.05.2014. Internet: Ww.nybooks.com/articles/archives/2014/may/08/Thomas-piketty-new-gilded-age; abgerufen am 23.09.2014.

Ladner, Andreas, und Jan Fivaz (2012), Voting Advice Applications, in: Norbert Kersting (Hg.), Electronic Democracy. Opladen: Verlag Barbara Budrich: 177-198.

Landwehr, Claudia (2012), Demokratische Legitimation durch rationale Kommunikation. Theorie deliberativer Demokratie, in: Oliver W. Lembcke, Claudia Ritzi, Gary S. Schaal (Hg.), Zeitgenössische Demokratietheorie, Bd. 1: Normative Demokratietheorien. Wiesbaden: Springer VS: 355-385.

Lefkofridi, Zoe, Nathalie Giger und Kathrin Kissau (2012), Inequality and Representation in Europe. Representation 48 (1): 1-11.

Lehmann, Pola, Sven Regel und Sara Schlote (2015), Ungleichheit in der politischen Repräsentation. Ist die Unterschicht schlechter repräsentiert?, in: Wolfgang Merkel (Hg.), Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie. Wiesbaden: Springer VS: 157-180.

Lembcke, Oliver W., Claudia Ritzi und Gary S. Schaal (Hg.) (2012), Zeitgenössische Demokratietheorie, Bd. 1: Normative Demokratietheorien. Wiesbaden: Springer VS.

Lijphart, Arend (1999), Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven: Yale University Press.

Linder, Wolf (1999), Schweizerische Demokratie: Institutionen – Prozesse – Perspektiven. Bern: Haupt Verlag.

Lipset, Seymour Martin (1960), Political Man: The Social Bases of Politics. Garden City, NY: Doubleday.

Longchamp, Claude (2002), Prädispositionen und Kampagnen bei Schweizer Volksabstimmungen, in: Theo Schiller und Volker Mittendorf (Hg.), Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag: 288-304.

Mansbridge, Jane (1980), Beyond Adversary Democracy. Chicago: University of Chicago Press.

Mansbridge, Jane (2007), Self-Interest in Deliberation. Kettering Review 25 (1): 62-72.

Mansbridge, Jane (2013), Deliberative und Nicht-Deliberative Verhandlungen, in: André Bächtiger, Eric Linhart und Susuma Shikano (Hg.), Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie, Bd. 8: Schwerpunkt Deliberation und Aggregation. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 193-226.

Marx, Karl (1957 [1894]), Das Kapital, Bd. 3, MEW Bd. 25. Berlin: Dietz Verlag.

Meine, Hartmut, Michael Schumann, Hans-Jürgen Urban (2011), Mehr Wirtschaftsdemokratie wagen! Hamburg: VSA Verlag.

Merkel, Wolfgang (2004), Embedded and Defective Democracies, in: Aurel Croissant und Wolfgang Merkel (Hg.), Special Issue of Democratization: Consolidated or Defective Democracy? Problems of Regime Change 11 (5): 33-58.

Merkel, Wolfgang (2010), Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung. 2., überarb. u. erw. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Merkel, Wolfgang (2013a), Die Krise der Demokratie als Forschungsprogramm, in: Klaus Armingeon (Hg.), Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie. Festschrift für Manfred G. Schmidt. Wiesbaden: Springer VS: 471-495.

Merkel, Wolfgang (2013b), Was ist Demokratie? Herrschaft des Volkes, in: NCCR Democracy – Hanspeter Kriesi, Lars Müller (Hg.), Herausforderung Demokratie, Zürich: Lars Müller Publishers: 99-151.

Merkel, Wolfgang (2014), Direkte Demokratie: Referenden aus demokratietheoretischer und sozialdemokratischer Sicht, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Berlin.

Merkel, Wolfgang (Hg.) (2015a), Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie. Wiesbaden: Springer VS.

Merkel, Wolfgang (2015b), Is Capitalism Compatible with Democracy, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft (ZfVP) 8 (2): 109-128.

Merkel, Wolfgang (2015c), Die Herausforderungen der Demokratie, in: Wolfgang Merkel (Hg.), Demokratie und Krise? Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie. Wiesbaden: Springer VS: 7-42.

Merkel, Wolfgang (2015d), Ungleichheit als Krankheit der Demokratie, in: Steffen Mau und Nadine M. Schöneck (Hg.), (Un-)Gerechte (Un-)Gleichheiten. Berlin: Suhrkamp: 185-194.

Merkel, Wolfgang, und Alexander Petring (2012), Politische Partizipation und demokratische Inklusion, in: Tobias Mörschel, Christian Krell (Hg.), Demokratie in Deutschland. Zustand – Herausforderungen – Perspektiven. Wiesbaden: Springer VS: 93-119.

Merkel, Wolfgang, und Werner Krause (2015), Krise der Demokratie? Ansichten von Experten und Bürgern, in: Wolfgang Merkel (Hg.), Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie. Wiesbaden: Springer VS: 45-66.

Merkel, Wolfgang, und Andreas Schäfer (2015), Zeit und Demokratie: Ist demokratische Politik zu langsam?, in: Festschrift Rüb. Sonderheft des Leviathan (i. E.).

Merkel, Wolfgang, Christoph Egle, Christian Henkes, Tobias Ostheim, Alexander Petring (2006), Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Meyer, Thomas (2005), Theorie der Sozialen Demokratie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Meyer, Thomas (2007), Die Theorie der Sozialen Demokratie. Friedrich-Ebert-Stiftung. Internet: http://library.fes.de/pdf-files/akademie/online/06076.pdf; abgerufen am 28.10.2013.

Meyer, Thomas (2013), Zwischenruf: Die Habermas-Streeck-Kontroverse. Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 7/8: 17-20.

Michelsen, Danny, und Franz Walter (2013), Unpolitische Demokratie. Zur Krise der Repräsentation. Berlin: edition suhrkamp.

Miller, James C. (1969), A Program for Direct and Proxy Voting in the Legislative Process. Public Choice 7 (1): 107-113.

Mouffe, Chantal (2000), The Democratic Paradox. London: Verso.

Munck, Gerardo L., und Richard Snyder (2007), Passion, Craft, and Method in Comparative Politics. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Naphtali, Fritz (1928), Wirtschaftsdemokratie. Ihr Wesen, Weg und Ziel, Berlin: Bund Verlag.

Negroponte, Nicolas (1995), Being Digital. New York, NY: Vintage Books.

Neidhart, Leonhard (1970), Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums. Bern: Francke.

Norris, Pippa (1999), Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance. Oxford: Oxford University Press.

Norris, Pippa (2003), Will New Technology Boost Turnout? Evaluating Experiments in E-voting v. All-postal Voting Facilities in UK Local Elections. Harvard University. John F. Kennedy School of Government. Internet: http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/New%20technology%20and%20turnout.pdf; abgerufen am 15.11.2014.

Norris, Pippa (2004), Electoral Engineering. New York: Cambridge University Press.

Norris, Pippa (2011), Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited. Cambridge: Cambridge University Press.

Obinger, Herbert (1998), Politische Institutionen und Sozialpolitik in der Schweiz. Der Einfluß von Nebenregierungen auf Struktur und Entwicklung des schweizerischen Sozialstaats. Frankfurt/M.: Campus.

Offe, Claus (1972), Strukturprobleme des kapitalistischen Staates: Aufsätze zur Politischen Soziologie. Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Offe, Claus (1979), „Unregierbarkeit“ – Zur Renaissance konservativer Krisentheorien, in: Jürgen Habermas (Hg.), Stichworte zur geistigen Situation der Zeit, Bd. 1. Frankfurt/M.: Suhrkamp: 294-318.

Offe, Claus (1984), Contradictions of the Welfare State. Cambridge: The MIT Press.

Offe, Claus (2003), Die Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge. Frankfurt/M.: Campus.

Offe, Claus (2004), Selbstbetrachtung aus der Ferne. Tocqueville, Weber und Adorno in den Vereinigten Staaten. Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Offe, Claus (2008), Governance – „Empty signifier“ oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm?, in: Folke Gunnar Schuppert und Michael Zürn (Hg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS-Sonderheft 41: 61-76.

Offe, Claus (2011), Crisis and Innovation of Liberal Democracy: Can Deliberation Be Institutionalised? Manuskript.

Ostrom, Elinor (1999), Die Verfassung der Allmende. Jenseits von Staat und Markt. Tübingen: Mohr Siebeck.

Parkinson, John, und Jane Mansbridge (Hg.) (2012), Deliberative Systems. Cambridge: Cambridge University Press.

Passy, Florence (1993), Compétence et décision politique, in: Hanspeter Kriesi (Hg.), Citoyenneté et démocratie directe. Zürich: Seismo: 213-232.

Peters, Bernhard (1993), Die Integration moderner Gesellschaften. Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Pettit, Philip (2005), Depoliticising Democracy. Ratio Juris 17 (1): 52-65.

Pharr, Susan J., und Robert D. Putnam (Hg.) (2000), Disaffected Democracies? What’s Troubling the Trilateral Countries? Princeton: Princeton University Press.

Piketty, Thomas (2014), Capital in the Twenty-First Century. Translated by Arthur Goldhammer. Cambridge: Harvard University Press; deutsch: Das Kapital im 21. Jahrhundert. München: C. H. Beck Verlag.

Pogrebinschi, Thamy (2012), Participation as Representation. Democratic Policymaking in Brazil, in: Maxwell A. Cameron, Eric Hershberg, Kenneth E. Sharpe (Hg.), New Institutions for Participatory Democracy in Latin America. Voice and Consequence. New York, NY: Palgrave Macmillan: 53-74.

Pogrebinschi, Thamy (2013), The Squared Circle of Participatory Democracy: Scaling up Deliberation to the National Level. Critical Policy Studies 7 (3): 219-241.

Polanyi, Karl (2001 [1944]), The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time, 2. Aufl. Boston: Beacon Press.

Pratchett, Lawrence (2002), The Implementation of Electronic Voting in the UK. London: Local Government Association. Internet: http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/electoral_commission_pdf_file/0005/16097/Implementationofe-votingsummary_6720-6268__E__N__S __W__.pdf; abgerufen am 28.10.2014.

Przeworski, Adam (1998), Deliberation and Ideological Domination, in: Jon Elster (Hg.), Deliberative Democracy. Cambridge: Cambridge University Press: 140-160.

Przeworski, Adam (2007), Capitalism, Democracy, and Science, in: Gerardo L. Munck und Richard Snyder (Hg.), Passion, Craft, and Method in Comparative Politics. Baltimore: The Johns Hopkins University Press: 456-503.

Przeworski, Adam (2010), Democracy and the Limits of Self-Government. Cambridge: Cambridge University Press.

Rancière, Jacques (2006), Hatred of Democracy. London: Verso.

Rawls, John (1971), A Theory of Justice. Cambridge: Harvard University Press.

Reichert, Daniel, und Eva Panek (2014), Alles ist im Fluss – die fließenden Ebenen einer Liquid Democracy, in: Kathrin Voss (Hg.), Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet. Wiesbaden: Springer VS: 299-310.

Rheingold, Howard (1993), The Virtual Community. Homesteading at the Electronic Frontier. Reading, MA: Addison-Wesley.

Riera, Andreu, und Paul Brown (2003), Bringing Confidence to Electronic Voting. Electronic Journal of e-Government 1 (1): 14-21.

Risse, Thomas (2000), „Let's Argue!" Communicative Action in World Politics. International Organization 54 (1): 1-39.

Rodrik, Dani (2011), The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy. New York, NY: W. W. Norton.

Rosa, Hartmut (2005), Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne. Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Rucht, Dieter (2014), Die Bedeutung von Online-Mobilisierung für Offline-Proteste, in: Kathrin Voss (Hg.), Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet. Wiesbaden: Springer VS: 115-128.

Schäfer, Armin (2010), Die Folgen sozialer Ungleichheit für die Demokratie in Westeuropa. Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 4 (1): 131-156.

Scharpf, Fritz W. (1999), Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch? Frankfurt/M.: Campus.

Scharpf, Fritz W. (2011), Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy. MPIfG Discussion Paper 11/11. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, Juli 2011.

Scharpf, Fritz W. (2012), Kann man den Euro retten, ohne Europa zu zerstören? Thesen. Beitrag zu einer Diskussion mit Abgeordneten der SPD in Berlin am 24.04.2012.

Schmalz-Bruns, Rainer (1995), Reflexive Demokratie. Die demokratische Transformation moderner Politik. Baden-Baden: Nomos.

Schmidt, Manfred G. (2008), Demokratietheorien. Eine Einführung, 4., überarb. u. erw. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schmidt, Manfred G. (2010), Wörterbuch der Politik, 3. Aufl. Stuttgart: Kröner.

Schmitt, Carl (1927), Volksentscheid und Volksbegehren. Ein Beitrag zur Auslegung der Weimarer Verfassung und zur Lehre von der unmittelbaren Demokratie. Berlin, Leipzig: Walter de Gruyter & Co.

Schroeder, Wolfgang (2011), Von der Kapitalismus- zur Demokratiekrise? Perspektiven der Mitbestimmung, in: Tobias Mörschel und Christan Krell (Hg.), Demokratie in Deutschland Zustand – Herausforderungen – Perspektiven. Wiesbaden: Springer VS: 257-270.

Schumpeter, Joseph A. (1942), Capitalism, Socialism, and Democracy. New York: Harper & Brothers.

Sen, Amartya (2000), Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. München: Carl Hanser Verlag.

Shapiro, Ian (2003), The State of Democratic Theory. Princeton: Princeton University Press.

Smith, Graham (2005), Beyond the Ballot. 57 Democratic Innovations around the World. London, Exeter: Short Run Press.

Smith, Graham (2009), Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation. Cambridge: Cambridge University Press.

Spörndli, Markus (2004), Diskurs und Entscheidung: Eine empirische Analyse kommunikativen Handelns im deutschen Vermittlungsausschuss. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Steiner, Jürg, André Bächtiger, Markus Spörndli und Marco Steenbergen (2004), Deliberative Politics in Action: Analysing Parliamentary Discourse. Cambridge: Cambridge University Press.

Stiglitz, Joseph E. (2010), Die Chancen der Globalisierung. München: Siedler Verlag.

Stiglitz, Joseph E. (2012), The Prize of Inequality. How Today's Divided Society Endanger Our Future. New York: W. W. Norton.

Streeck, Wolfgang (2013a), Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus. Berlin: Suhrkamp.

Streeck, Wolfgang (2013b), Vom DM-Nationalismus zum Euro-Patriotismus? Eine Replik auf Jürgen Habermas, in: Blätter für deutsche und internationale Politik (Hg.), Demokratie oder Kapitalismus? Europa in der Krise. Berlin: Edition Blätter: 87-104.

Streeck, Wolfgang (2015), Comment on Wolfgang Merkel, „Is Capitalism Compatible with Democracy", in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 1-2: doi: 10.1007/s12286-015-0232-2.

Uleri, Pier Vincenzo (2002), On Referendum Voting in Italy: YES, NO or Non-vote? How Italian Parties Learned to Control Referendums. European Journal of Political Research 41: 863-883.

Urbinati, Nadia (2000), Representation as Advocacy. A Study of Democratic Deliberation. Political Theory 28 (6): 758-786.

Vatter, Adrian (2007), Direkte Demokratie in der Schweiz. Entwicklungen, Debatten und Wirkungen, in: Markus Freitag und Uwe Wagschal (Hg.), Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich. Münster, Berlin: LIT Verlag: 71-115.

Vatter, Adrian (2014), Das politische System der Schweiz. Baden-Baden: Nomos.

Vaut, Simon (2011), Wirtschaft und Demokratie in Zeiten der Krise, in: Tobias Mörschel und Christan Krell (Hg.), Demokratie in Deutschland. Zustand – Herausforderungen – Perspektiven. Wiesbaden: Springer VS: 237-255.

Vilmar, Fritz (1973), Strategien der Demokratisierung, Bd. 1: Theorie der Praxis. Neuwied: Luchterhand.

Vogelmann, Frieder (2012), Flüssige Betriebssysteme. Liquid Democracy als demokratische Machttechnologie. Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 48: 40-46.

Voss, Kathrin (Hg.) (2014a), Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet. Wiesbaden: Springer VS.

Voss, Kathrin (2014b), Internet & Partizipation – Einleitung, in: Kathrin Voss (Hg.), Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet. Wiesbaden: Springer VS: 9-24.

Voss, Kathrin (2014c), Grassrootskampagnen und E-Petitionen als Mittel zivilgesellschaftlicher Partizipation, in: Kathrin Voss (Hg.), Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet. Wiesbaden: Springer VS: 149-160.

Vowe, Gerhard (2014), Digital Citizens und Schweigende Mehrheit: Wie verändert sich die politische Beteiligung der Bürger durch das Internet?, in: Kathrin Voss (Hg.), Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet. Wiesbaden: Springer VS: 25-52.

Wagschal, Uwe (2007), Diskurs der Machtpolitik: Welche Interessen setzen sich in der Direktdemokratie am erfolgreichsten durch?, in: Markus Freitag und Uwe Wagschal (Hg.), Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich. Münster und Berlin: LIT Verlag: 303-329.

Wagschal, Uwe (2013), Das direktdemokratische Paradoxon in der empirischen Demokratieforschung, in: Klaus Armingeon (Hg.), Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie. Festschrift für Manfred G. Schmidt. Wiesbaden: Springer VS: 613-627.

Wagschal, Uwe, und Herbert Obinger (2000), Der Einfluss der Direktdemokratie auf die Sozialpolitik. Politische Vierteljahresschrift 41: 466-497.

Warren, Mark E. (1996), Deliberative Democracy and Authority. American Political Science Review 90 (1): 46-60.

Warren, Mark E. (2009), Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory, in: Joan DeBardeleben und Jon Pammett (Hg.), Activating the Citizen: Dilemmas of Participation in Europe and Canada. New York, NY: Palgrave Macmillan: 17-40.

Weber, Max (1919), Politik als Beruf. München, Leipzig: Duncker & Humblot.

Weßels, Bernhard (2015), Politische Ungleichheit beim Wählen, in: Wolfgang Merkel (Hg.), Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie. Wiesbaden: Springer VS: 67-94.

Wikipedia, Artikel: „Poverty in the United States“; abgerufen am 22.03.2015.

Wolf, Peter, Rushdi Nackerdien und Domenico Tuccinardi (2011), Introducing Electronic Voting: Essential Considerations. Stockholm: International IDEA. Internet: http://www.eces.eu/template/default/files/ECES%20Publications/Essential_Consideration_IDEA.pdf; abgerufen am 30.11.2014.

Wolin, Sheldon (2008), Democracy Incorporated: Managed Democracy and the Specter of Inverted Totalitarianism. Princeton: Princeton University Press.

WZB (2014), Datenbank „Elections, Parties, Governments“ der Abteilung „Demokratie und Demokratisierung“ am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

Žižek, Slavoj (2009), Das „unendliche“ Urteil der Demokratie, in: Giorgio Agamben, Alain Badiou, Daniel Bensaïd, Wendy Brown, Jean-Luc Nancy, Jacques Rancière, Kristin Ross und Slavoj Žižek (Hg.), Demokratie? Eine Debatte. Frankfurt/M.: edition suhrkamp: 116-136.

Zürn, Michael (1998), Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance. Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Zürn, Michael (2011), Perspektiven des demokratischen Regierens und die Rolle der Politikwissenschaft im 21. Jahrhundert. Politische Vierteljahresschrift: Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft 52 (4): 603-635.

Zürn, Michael (2013), Politisierung als Konzept der Internationalen Beziehungen, in: Michael Zürn und Matthias Ecker-Ehrhardt (Hg.), Die Politisierung der Weltpolitik. Berlin: Suhrkamp: 7-35.

## Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Entwicklung der Wahlbeteiligung in Westeuropa (1975-2010) und Osteuropa (1991-2010) ..... Seite 16

Abbildung 2: Entwicklung des Stimmenanteils der westeuropäischen Volksparteien .....Seite 19

Abbildung 3: Durchschnittliche Wahlbeteiligung bei Parlamentswahlen und Volksabstimmungen, 1970-2007..... Seite 27

Abbildung 4: Durchschnittliche Wahlbeteiligung bei nationalen Wahlen und Volksabstimmungen in ausgewählten Ländern Mittel- und Osteuropas, 1990-2007..... Seite 29

Abbildung 5: Parteistaatlichkeit der Volksabstimmung ..... Seite 33

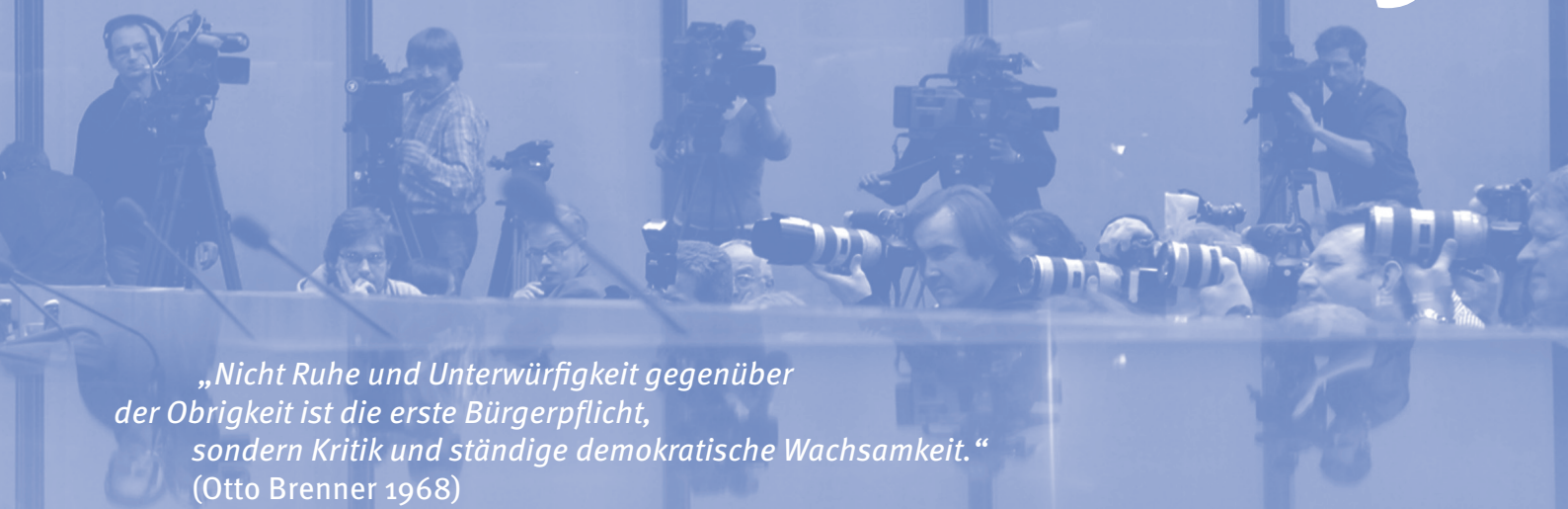
Abbildung 6: E-Voting in Europa .....Seite 77

## Hinweise zum Autor

Wolfgang Merkel ist Direktor der Abteilung „Demokratie und Demokratisierung“ am Wissenschaftszentrum Berlin und Professor für Politikwissenschaft. Seine Arbeitsschwerpunkte sind u.a. politische Regime, reife und junge Demokratien, Sozialdemokratie und soziale Gerechtigkeit.

Ausschreibung

# Otto Brenner Preis 2015



*„Nicht Ruhe und Unterwürfigkeit gegenüber*
*der Obrigkeit ist die erste Bürgerpflicht,*
*sondern Kritik und ständige demokratische Wachsamkeit.“*
(Otto Brenner 1968)

Es werden Beiträge prämiert, die für einen kritischen Journalismus vorbildlich und beispielhaft sind und die für demokratische und gesellschaftspolitische Verantwortung im Sinne von Otto Brenner stehen. Vorausgesetzt werden gründliche Recherche und eingehende Analyse.

Der Otto Brenner Preis ist mit einem Preisgeld von 47.000 Euro dotiert, das sich wie folgt aufteilt:

**1. Preis 10.000 Euro**
**2. Preis 5.000 Euro**
**3. Preis 3.000 Euro**

Zusätzlich vergibt die Otto Brenner Stiftung:

für die beste Analyse (Leitartikel, Kommentar, Essay)
**den Otto Brenner Preis „Spezial“ 10.000 Euro**

für Nachwuchsjournalistinnen und -journalisten
**den „Newcomerpreis“ 2.000 Euro**

für Medienprojekte
**den „Medienprojektpreis“ 2.000 Euro**

und drei **Recherche-Stipendien** von je **5.000 Euro**

**Bewerbungszeitraum: 1. April bis 15. Juli**
Die Bewerbungsbögen mit allen erforderlichen Informationen erhalten Sie unter:
www.otto-brenner-preis.de

Otto Brenner Stiftung
Wilhelm-Leuschner-Str. 79
60329 Frankfurt am Main
E-Mail: info@otto-brenner-preis.de
Tel.: 069 / 6693 - 2576
Fax: 069 / 6693 - 2786

## Arbeitspapiere der Otto Brenner Stiftung

Die Ergebnisse der OBS-Forschungsförderung machen wir als Arbeitshefte der OBS öffentlich zugänglich. Die Ergebnisse von Kurzstudien oder aktuellen Untersuchungen veröffentlichen wir in der OBS-Reihe „Arbeitspapiere“, inzwischen liegen vierzehn Arbeitspapiere vor. Sie erscheinen nur online.
Infos und download: www.otto-brenner-stiftung.de

Nr. 14 Wettbewerbspopulismus – Die Alternative für Deutschland und die Rolle der Ökonomen
(David Bebnowski und Lisa Julika Förster)

Nr. 13 Aufstocker im Bundestag – Nebeneinkünfte und Nebentätigkeiten der Abgeordneten zu Beginn der 18. Wahlperiode
(Herbert Hönigsberger)

Nr. 12: Zwischen Boulevard und Ratgeber-TV. Eine vergleichende Programmanalyse von SWR und NDR
(Joachim Trebbe)

Nr. 11: Die sechste Fraktion. Nebenverdiener im Deutschen Bundestag
(Herbert Hönigsberger)

Nr. 10: Chancen der Photovoltaik-Industrie in Deutschland
(Armin Räuber, Werner Warmuth, Johannes Farian)

Nr. 9: Logistik- und Entwicklungsdienstleister in der deutschen Automobilindustrie – Neue Herausforderungen für die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen
(Heinz-Rudolf Meißner)

Nr. 8: Wirtschaftsförderung und Gute Arbeit – Neue Herausforderungen und Handlungsansätze
(Martin Grundmann und Susanne Voss unter Mitarbeit von Frank Gerlach)

Nr. 7: Wahlkampf im medialen Tunnel – Trends vor der Bundestagswahl 2013
(Thomas Leif und Gerd Mielke)

Nr. 6: Wer sind die 99%? Eine empirische Analyse der Occupy-Proteste
(Ulrich Brinkmann, Oliver Nachtwey und Fabienne Décieux)

Nr. 5: Wie sozial sind die Piraten?
(Herbert Hönigsberger und Sven Osterberg)

Nr. 4: Solarindustrie: Photovoltaik. Boom – Krise – Potentiale – Fallbeispiele
(Ulrich Bochum und Heinz-Rudolf Meißner)

Nr. 3: Gewerkschaftliche Netzwerke stärken und ausbauen
(Anton Wundrak)

Nr. 2: Werkverträge in der Arbeitswelt
(Andreas Koch)

Nr. 1: Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland
(Sebastian Bödeker)

Wer über laufende Projekte, aktuelle Arbeitspapiere und neue Arbeitshefte informiert werden will, wer auf wichtige Termine und interessante Veranstaltungen regelmäßig und frühzeitig hingewiesen werden sowie über die Arbeit der Stiftung und spannende Kooperationsprojekte auf dem Laufenden gehalten werden möchte, sollte unseren Newsletter abonnieren, der bis zu fünf Mal im Jahr erscheint.

**Infos und Abo unter: www.otto-brenner-stiftung.de/presse/newsletter/archiv.html**

## Die Otto Brenner Stiftung ...

... ist die gemeinnützige Wissenschaftsstiftung der IG Metall. Sie hat ihren Sitz in Frankfurt am Main. Als Forum für gesellschaftliche Diskurse und Einrichtung der Forschungsförderung ist sie dem Ziel der sozialen Gerechtigkeit verpflichtet. Besonderes Augenmerk gilt dabei dem Ausgleich zwischen Ost und West.

... initiiert den gesellschaftlichen Dialog durch Veranstaltungen, Workshops und Kooperationsveranstaltungen (z. B. im Herbst die OBS-Jahrestagungen), organisiert internationale Konferenzen (Mittel-Ost-Europa-Tagungen im Frühjahr), lobt jährlich den „Brenner-Preis für kritischen Journalismus“ aus, fördert wissenschaftliche Untersuchungen zu sozialen, arbeitsmarkt- und gesellschaftspolitischen Themen, vergibt Kurzstudien und legt aktuelle Analysen vor.

... macht die Ergebnisse der Projekte öffentlich zugänglich.

... veröffentlicht die Ergebnisse ihrer Forschungsförderung in der Reihe „OBS-Arbeitshefte“ oder als Arbeitspapiere (nur online). Die Arbeitshefte werden, wie auch alle anderen Publikationen der OBS, kostenlos abgegeben. Über die Homepage der Stiftung können sie auch elektronisch bestellt werden. Vergriffene Hefte halten wir als PDF zum Download bereit.

... freut sich über jede ideelle Unterstützung ihrer Arbeit. Aber wir sind auch sehr dankbar, wenn die Arbeit der OBS materiell gefördert wird.

... ist zuletzt durch Bescheid des Finanzamtes Frankfurt am Main V (-Höchst) vom 9. April 2015 als ausschließlich und unmittelbar gemeinnützig anerkannt worden. Aufgrund der Gemeinnützigkeit der Otto Brenner Stiftung sind Spenden steuerlich absetzbar bzw. begünstigt.

## Unterstützen Sie unsere Arbeit, z. B. durch eine zweckgebundene Spende

Spenden erfolgen nicht in den Vermögensstock der Stiftung, sie werden ausschließlich und zeitnah für die Durchführung der Projekte entsprechend dem Verwendungszweck genutzt.

**Bitte nutzen Sie folgende Spendenkonten:**
Für Spenden mit zweckgebundenem Verwendungszweck zur Förderung von Wissenschaft und Forschung zum Schwerpunkt:

- **Förderung der internationalen Gesinnung und des Völkerverständigungsgedankens**

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Konto:** | **905 460 03** | | **161 010 000 0** |
| **BLZ:** | **500 500 00** | **oder** | **500 101 11** |
| **Bank:** | **HELABA Frankfurt/Main** | | **SEB Bank Frankfurt/Main** |
| **IBAN:** | **DE11 5005 0000 0090 5460 03** | | **DE81 5001 0111 1610 1000 00** |
| **BIC:** | **HELA DE FF** | | **ESSE DE 5F** |

Für Spenden mit zweckgebundenem Verwendungszweck zur Förderung von Wissenschaft und Forschung zu den Schwerpunkten:

- **Angleichung der Arbeits- und Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland (einschließlich des Umweltschutzes)**
- **Entwicklung demokratischer Arbeitsbeziehungen in Mittel- und Osteuropa**
- **Verfolgung des Zieles der sozialen Gerechtigkeit**

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Konto:** | **905 460 11** | | **198 736 390 0** |
| **BLZ:** | **500 500 00** | **oder** | **100 101 11** |
| **Bank:** | **HELABA Frankfurt/Main** | | **SEB Bank Berlin** |
| **IBAN:** | **DE86 5005 0000 0090 5460 11** | | **DE11 1001 0111 1987 3639 00** |
| **BIC:** | **HELA DE FF** | | **ESSE DE 5F 100** |

Geben Sie bitte Ihre vollständige Adresse auf dem Überweisungsträger an, damit wir Ihnen nach Eingang der Spende eine Spendenbescheinigung zusenden können. Oder bitten Sie in einem kurzen Schreiben an die Stiftung unter Angabe der Zahlungsmodalitäten um eine Spendenbescheinigung. Verwaltungsrat und Geschäftsführung der Otto Brenner Stiftung danken für die finanzielle Unterstützung und versichern, dass die Spenden ausschließlich für den gewünschten Verwendungszweck genutzt werden.

## Aktuelle Ergebnisse der Forschungsförderung in der Reihe „OBS-Arbeitshefte“

**OBS-Arbeitsheft 80**
Wolfgang Merkel
**Nur schöner Schein?**
Demokratische Innovationen in Theorie und Praxis

**OBS-Arbeitsheft 79**
Fabian Virchow, Tanja Thomas, Elke Grittmann
**„Das Unwort erklärt die Untat“**
Die Berichterstattung über die NSU-Morde – eine Medienkritik

**OBS-Arbeitsheft 78***
Hans-Jürgen Arlt, Wolfgang Storz
**Missbrauchte Politik**
„Bild“ und „BamS“ im Bundestagswahlkampf 2013

**OBS-Arbeitsheft 77***
Werner Rügemer, Elmar Wigand
**Union-Busting in Deutschland**
Die Bekämpfung von Betriebsräten und Gewerkschaften als professionelle Dienstleistung

**OBS-Arbeitsheft 76***
Marvin Oppong
**Verdeckte PR in Wikipedia**
Das Weltwissen im Visier von Unternehmen

**OBS-Arbeitsheft 75***
Olaf Hoffjann, Jeannette Gusko
**Der Partizipationsmythos**
Wie Verbände Facebook, Twitter & Co. nutzen

**OBS-Arbeitsheft 74***
Alexander Hensel, Stephan Klecha
**Die Piratenpartei**
Havarie eines politischen Projekts?

**OBS-Arbeitsheft 73**
Fritz Wolf
**Im öffentlichen Auftrag**
Selbstverständnis der Rundfunkgremien, politische Praxis und Reformvorschläge

**OBS-Arbeitsheft 72***
Bernd Gäbler
**Hohle Idole**
Was Bohlen, Klum und Katzenberger so erfolgreich macht

**OBS-Arbeitsheft 71***
Hans-Jürgen Arlt, Wolfgang Storz
**„Bild“ und Wulff – Ziemlich beste Partner**
Fallstudie über eine einseitig aufgelöste Geschäftsbeziehung

**OBS-Arbeitsheft 70***
Andreas Kolbe, Herbert Hönigsberger, Sven Osterberg
**Marktordnung für Lobbyisten**
Wie Politik den Lobbyeinfluss regulieren kann

**OBS-Arbeitsheft 69***
Sandra Siebenhüter
**Integrationshemmnis Leiharbeit**
Auswirkungen von Leiharbeit auf Menschen mit Migrationshintergrund

* Printfassung leider vergriffen; Download weiterhin möglich.

Diese und weitere Publikationen der OBS finden Sie unter www.otto-brenner-stiftung.de
Otto Brenner Stiftung | Wilhelm-Leuschner-Straße 79 | D-60329 Frankfurt/Main

OBS-Arbeitsheft 80

# Nur schöner Schein?

www.otto-brenner-stiftung.de