

Schäfer, Armin

**Working Paper**

## Krisentheorien der Demokratie: Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie

MPIfG Discussion Paper, No. 08/10

**Provided in Cooperation with:**

Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne

*Suggested Citation:* Schäfer, Armin (2008) : Krisentheorien der Demokratie: Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie, MPIfG Discussion Paper, No. 08/10, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/36523>

**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.*



MPIfG Discussion Paper 08/10

**Krisentheorien der Demokratie**

Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie

Armin Schäfer



Armin Schäfer  
**Krisentheorien der Demokratie: Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie**

MPIfG Discussion Paper 08/10  
Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln  
Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne  
November 2008

MPIfG Discussion Paper  
ISSN 0944-2073 (Print)  
ISSN 1864-4325 (Internet)

---

© 2008 by the author(s)

Armin Schäfer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln.  
schaefer@mpifg.de

MPIfG Discussion Papers are refereed scholarly papers of the kind that are publishable in a peer-reviewed disciplinary journal. Their objective is to contribute to the cumulative improvement of theoretical knowledge. The papers can be ordered from the institute for a small fee (hard copies) or downloaded free of charge (PDF).

**Downloads**

[www.mpifg.de](http://www.mpifg.de)  
Go to *Publications / Discussion Papers*

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung  
Max Planck Institute for the Study of Societies  
Paulstr. 3 | 50676 Cologne | Germany

Tel. +49 221 2767-0  
Fax +49 221 2767-555

[www.mpifg.de](http://www.mpifg.de)  
[info@mpifg.de](mailto:info@mpifg.de)

## **Abstract**

This paper revisits arguments about “ungovernability” and “late capitalism” developed in the seventies to inquire into their current usefulness. Both theories noted government overload. Neomarxists saw the reason in the contradictions of late capitalism, while conservatives held rising expectations and undue participation responsible. Looking at long-term empirical trends in OECD countries helps to understand how governments have since fended off societal expectations by expanding markets and reducing their own ambitions. Although the state has regained some capacity to govern in the course of due process, this has not reversed but actually reinforced the contemporary disenchantment with politics. Neither school of thought can be applied to the current situation unmodified. However, recent arguments about the move to post-democracy pick up central themes of the neomarxists.

## **Zusammenfassung**

Dieser Aufsatz greift die in den Siebzigerjahren entwickelten Argumente zur „Unregierbarkeit“ einerseits und zum „Spätkapitalismus“ andererseits auf und befragt sie nach ihrer heutigen Relevanz. Beide Denkschulen erkannten eine Überforderung des Staats. Während linke Autoren die Ursache in den Widersprüchen des Kapitalismus sahen, machten Konservative die Anspruchsinflation von Transferempfängern und die Überdehnung demokratischer Partizipation verantwortlich. Anhand empirischer Trends aus den OECD-Staaten wird dargestellt, wie der Staat seit der Unregierbarkeitsdebatte gesellschaftliche Ansprüche abwehrt, indem er dem Markt mehr Geltung verschafft und die eigenen Steuerungsansprüche reduziert. Gemessen an den damaligen Prognosen hat der Staat Handlungsfähigkeit gewonnen. Dadurch ist jedoch der Ansehensverlust der Politik nicht gestoppt, sondern beschleunigt worden. Keine der beiden Denkschulen übersteht die Durchsicht ihrer Argumente unbeschadet. Doch sind vor allem die Argumente der Neomarxisten an die aktuelle Diskussion über den Übergang zur Postdemokratie anschlussfähig.

**Inhalt**

|   |                                                                                 |    |
|---|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 | Einleitung                                                                      | 5  |
| 2 | Der überforderte Staat: Die Unregierbarkeitsthese                               | 6  |
|   | Auf dem Weg in den Gewerkschaftsstaat                                           | 7  |
|   | Inflation als Krankheit der Demokratie                                          | 9  |
|   | Die Anspruchsspirale                                                            | 10 |
| 3 | Legitimationsprobleme spätkapitalistischer Demokratien:<br>Die linke Gegenthese | 12 |
|   | Sozialstaat und fiskalische Krise                                               | 13 |
|   | Klassenherrschaft und Demokratie                                                | 15 |
| 4 | Abschied vom keynesianischen Wohlfahrtsstaat                                    | 18 |
|   | Der Einflussverlust der Gewerkschaften                                          | 18 |
|   | Das Ende der Inflation                                                          | 22 |
|   | Staatsfinanzen                                                                  | 24 |
| 5 | Verlust des Vertrauens in die Politik                                           | 30 |
| 6 | Schluss: Auf dem Weg in die Postdemokratie                                      | 39 |
|   | Literatur                                                                       | 41 |

## 1 Einleitung

Sozialwissenschaftliche Zeitdiagnosen beweisen ihren Wert, wenn sie über den Entstehungszeitpunkt hinaus Erklärungskraft behalten. Bieten sie, selbst wenn die verwendeten Begriffe den meisten Lesern bereits fremd geworden sind, eine Problemanalyse, die weiterhin Gültigkeit beanspruchen kann? In diesem Aufsatz werden, dreißig Jahre nach ihrer Entstehungs- und Blütezeit, die in den Siebzigerjahren entwickelten Argumente zur „Unregierbarkeit“ einerseits und zum „Spätkapitalismus“ andererseits aufgegriffen und nach ihrer heutigen Brauchbarkeit befragt. Beide Denkschulen erkannten damals eine Überforderung des Staates. Doch während linke Autoren die Ursache in den Widersprüchen des Kapitalismus sahen, machten konservative die Anspruchsinflation von Transferempfängern und Gewerkschaften, wie auch die Überdehnung demokratischer Partizipation für die Unregierbarkeit westlicher Demokratien verantwortlich. In der politischen Praxis setzte sich die Perspektive der rechten Sozialstaatskritik durch. Daher argumentiert dieser Aufsatz, dass die konservative Krisentherapie eine Ursache für die Reformpolitik der letzten zweieinhalb Dekaden ist. Der Preis für diese Politik liegt allerdings, wie von der Spätkapitalismustheorie angenommen, in Legitimitätsproblemen der Demokratie.

Der Aufsatz ist wie folgt aufgebaut: Im nächsten Abschnitt wird dargestellt, welche Faktoren aus Sicht der Unregierbarkeits-theoretiker den Staat überforderten: die Stärke der Gewerkschaften, hohe Inflationsraten und wachsende Staats- und Sozialausgaben. Im Gegensatz zu dieser Auffassung musste der Staat aus Sicht der Spätkapitalismustheoretiker, wie der dritte Abschnitt zeigt, immer mehr Aufgaben an sich ziehen, um die Funktionsweise des Marktes zu stabilisieren und um Massenloyalität zu sichern. Im vierten Abschnitt wird anhand empirischer Trends aus den OECD-Staaten dargestellt, wie der Staat seit der Unregierbarkeitsdebatte versucht hat, Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen. Westliche Staaten wehren gesellschaftliche Ansprüche ab, indem sie dem Markt mehr Geltung verschaffen und die eigenen Steuerungsansprüche reduzieren. Der Preis dafür ist, wie im fünften Abschnitt argumentiert wird, eine wachsende Distanz der Bürger zur Politik. Das Vertrauen in die Funktionsweise der Demokratie schwindet, weil Teile der Bevölkerung im Zuge dieser veränderten Staatsaufgaben Wohlfahrtseinbußen hinnehmen müssen. Dies stimmt mit der neomarxistischen These überein, die den keynesianischen Wohlfahrtsstaat als notwendige Legitimationsressource des kapitalistischen Staates ansah. Mit der Liberalisierung nationaler Politik gewinnen ökonomische Widersprüche als Krisenursachen der Demokratie erneut an Bedeutung. Sie übersetzen sich allerdings nicht im von linken Autoren erwarteten beziehungsweise erhofften Umfang in eine politische Bewegung zur erneuten Eindämmung der Märkte. Stattdessen,

---

Bei der Arbeit an diesem Aufsatz habe ich sehr von Kommentaren und Hinweisen profitiert. Besonders hervorheben möchte ich Roland Czada und Edgar Grande. Außerdem danke ich Michael Blauburger, Martin Höpner, Wolfgang Streeck, Benjamin Werner und Cornelia Woll für wichtige Hinweise. Dennis Spies hat wertvolle Recherchearbeit geleistet. Eine gekürzte und überarbeitete Fassung dieses Textes erscheint in der Zeitschrift „der moderne staat“, Heft 1/2009.

so wird im Schlussteil argumentiert, vollzieht sich der Übergang zur „Postdemokratie“, in der formale demokratische Verfahren weiter bestehen, die Bürger – vor allem, aber nicht nur die sozial Schwachen – jedoch kaum noch Positives von der Politik oder den Parteien erwarten und ihre Beteiligungsrechte ungenutzt lassen.

## **2 Der überforderte Staat: Die Unregierbarkeitsthese**

Die in den Siebzigerjahren aufkommende Literatur zur Unregierbarkeit ist gespickt mit dramatischen Formulierungen und Untergangsszenarien. So äußerte Brittan (1975: 129) die Vermutung, dass noch zu Lebzeiten der damals Erwachsenen die Demokratie dahinscheiden werde. Crozier et al. (1975: 2) zitierten Willy Brandt, der kurz vor dem Ende seiner Kanzlerschaft den Untergang der Demokratie in Westeuropa für die folgenden zwanzig bis dreißig Jahre vorausgesagt haben soll.<sup>1</sup> Schließlich sah Hennis (1977: 20) zwar nicht den Staat, wohl aber die „spezifisch abendländische Weise des Regierens“ vom Absterben bedroht. Nun wäre es ein Leichtes, dreißig Jahre später diese Argumente als von der Geschichte überholt abzutun. Stattdessen soll den Gründen für den in dieser Zeit verbreiteten Pessimismus nachgegangen werden. Ausgangspunkt der Unregierbarkeitsthese ist, dass der Staat durch wachsende Ansprüche von Bürgern und Interessengruppen überfordert wird. In der Demokratie besteht ein Anreiz für Parteien und Regierungen, den Forderungen wahlrelevanter Gruppen nachzukommen. Beide Faktoren zusammen führen zu einer Ausweitung der Staatstätigkeit auf Kosten des freien Spiels der Marktkräfte, heizen die Inflation an und münden letztlich in der Unregierbarkeit moderner Staaten (siehe Held 2006: 191–192).<sup>2</sup> Die konservativen Autoren der Siebzigerjahre konnten sich keine Welt vorstellen, in der Inflation als politisches Problem nahezu verschwunden ist, in der Parteien gewählt werden, obwohl sie Einschnitte ins soziale Netz befürworten, und in der die Gewerkschaften erheblich an Einfluss verloren haben. Indem wir uns die Krisentheorien der Vergangenheit vor Augen führen, wird deutlich, wie sich die politische Wirklichkeit seither verändert hat.

---

1 Obwohl dieser Ausspruch als Zitat gekennzeichnet ist, fehlt ein genauer Herkunftsnachweis.

2 In den USA wurden stärker als in der deutschen Debatte kulturelle Faktoren als Krisenursache diskutiert. Beispielsweise beschreiben Bell (1991) und Kristol (1970), wie eine „modernistische“ Kultur die Arbeitsethik des Kapitalismus untergräbt. Trotzdem sind auch für Bell die Stärke von Interessengruppen, Inflation und wachsende Ansprüche zentrale Elemente seiner Krisendiagnose.

## Auf dem Weg in den Gewerkschaftsstaat

Als Margaret Thatcher 1979 zur britischen Premierministerin gewählt wurde, war dies eine Kampfansage an die Gewerkschaften. Nicht nur die schlechte Wirtschaftslage, sondern auch das Scheitern zweier Regierungen wurde den Gewerkschaften angelastet. Ihr Einfluss erschien zu groß, um gegen ihren Willen regieren zu können (Howell 2005: 134–135). In den westeuropäischen Staaten begründeten drei Faktoren die Stärke der Gewerkschaften (Kielmansegg 1978: 160). Erstens konnten stabile Preise und eine niedrige Arbeitslosigkeit nicht ohne die Kooperation der Gewerkschaften erreicht werden. Da die Regierung für den Erhalt von Vollbeschäftigung verantwortlich gemacht wurde, hing es von der Bereitschaft zur Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften ab, ob die Inflationsrate niedrig blieb. Zweitens verfügten neben (sehr) großen Unternehmen, deren Investitionsentscheidungen volkswirtschaftlich relevant waren, nur die Gewerkschaften über eigenständige politische Entscheidungsgewalt. Sie wirkten nicht bloß, wie andere Interessengruppen, an politischen Entscheidungen mit, sondern entschieden selbst. Die gewerkschaftliche Lohnpolitik schuf Fakten, an die sich die Regierungspolitik anzupassen hatte (Böckenförde 1977: 230–231). Schließlich fehlten dem Staat Instrumente, die Kooperation der Gewerkschaften zu erzwingen. Aus dieser Perspektive erschienen die Gewerkschaften als „Gegenregierung“ (Kielmansegg 1978), von der die Regierbarkeit eines Landes abhing.

Die konsequenteste Analyse zum Zusammenhang von Verbandsmacht und Unregierbarkeit lieferte Mancur Olson (1991).<sup>3</sup> In *Aufstieg und Niedergang von Nationen* argumentiert Olson, dass in den demokratischen Ländern des Westens Verteilungsköalitionen immer mehr Einfluss erhalten, die nicht selbst produktiv sind, sondern um ökonomische Renten kämpfen. Aufgrund ihrer überlegenen Fähigkeit zum kollektiven Handeln gewinnen partikulare gegenüber Gemeinwohlinteressen an Bedeutung. Die Stagflation der Siebzigerjahre, also das parallele Auftreten von geringem Wirtschaftswachstum und hohen Inflationsraten, führt Olson auf den Einfluss dieser „wachstumshemmenden Organisationen“ (134) zurück. Obwohl das Argument sich allgemein auf Sonderinteressengruppen bezieht, sind doch vor allem die Gewerkschaften gemeint (Olson 1991: 63–64, 143–144, 149, 264): Sie bilden Kartelle, die den Zugang zum Arbeitsmarkt kontrollieren, und handeln nichtmarktgerechte Preise aus, die zu Arbeitslosigkeit führen. Solange „Insider“ durch die Regulierung des Arbeitsmarktes negative Folgen einer reduzierten Nachfrage auf Dritte abwälzen können, haben sie kaum Anreize, ihr Verhalten zu ändern.

Plausibilität erhielt Olsons Argumentation durch die unterschiedliche Entwicklung europäischer Staaten in den Siebzigerjahren. Ländern mit zentralisierten, verpflichtungsfähigen Verbänden gelang es besser, die negativen Auswirkungen der Ölpreisschocks zu verarbeiten, als solchen mit starken, aber zersplitterten und konkurrierenden Gewerkschaften (Scharpf 1987). Wie die Theorie des Neo-Korporatismus nahelegt, sind

---

3 Olson (1991: 9–10) sah seine Arbeit ausdrücklich als Beitrag zur Unregierbarkeitsdebatte.

umfassende Interessenorganisationen dazu gezwungen, gesamtgesellschaftliche Folgen ihres Handelns zu beachten.<sup>4</sup> Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass insbesondere Großbritannien als unregierbar galt (Crozier/Huntington/Watanuki 1975: 11). Die Siebzigerjahre hindurch versuchten wechselnde britische Regierungen, die Inflationsrate durch Absprachen mit den Gewerkschaften in den Griff zu bekommen. Immer neue Abkommen zur Einkommenspolitik wurden ausgehandelt, die jedoch selten länger als ein Jahr Bestand hatten. Obwohl diese Absprachen scheiterten, weil der Gewerkschaftsbund zu schwach war, um die Mitgliedsgewerkschaften und deren Basis zu verpflichten, wurden hohe nominale Lohnzuwächse als Ausdruck übermäßiger Stärke interpretiert (Hall 1986: 80–85). Der britische Staat wirkte den Gewerkschaften hilflos ausgeliefert. Trotz einiger Besonderheiten wurde die „englische Krankheit“ als Vorbote künftiger Entwicklungen auch in anderen Ländern angesehen. So urteilte Guggenberger (1975b: 33) über Deutschland:

Der ursprüngliche Schutzanspruch [der Gewerkschaften] transformierte sich in einen gesamtgesellschaftlichen Mitsprache- und Mitgestaltungsanspruch; die einstige Schutzorganisation des unterprivilegierten Proletariats entwickelte sich immer mehr zur ersten Macht im Staat. Noch sind wir eine gute Wegstrecke vom Gewerkschaftsstaat entfernt; die Diskussionen um Mitbestimmung und Investitionskontrolle, die Anzeichen für einen sich verschärfenden Verteilungskampf im Zeichen von Nullwachstum und hoher Inflationsrate weisen jedoch recht eindeutig in diese Richtung.

Genährt wurde die Angst vor übermäßiger Gewerkschaftsmacht durch eine Welle von Streiks. Die politischen Unruhen in Frankreich im Mai 1968 und der anschließende „heiße Herbst“ in Italien bildeten den Auftakt für die turbulenten Siebzigerjahre. Waren Streiks in den ersten zwei Nachkriegsjahrzehnten selten gewesen, nahm die Anzahl der Streiktage Ende der Sechzigerjahre sprunghaft zu. Immer wieder setzten streikende Gewerkschaften Lohnerhöhungen durch, die die Bemühungen der Regierung düpierten, stabile Preise zu garantieren. So widersetzte sich die ÖTV 1974 der Forderung Willy Brandts, eine einstellige Tarifierhöhung zu akzeptieren. In Großbritannien legten die Gewerkschaften 1978 im „Winter of Discontent“ Teile des öffentlichen Lebens lahm und trugen so zum Wahlsieg der Konservativen im Mai des folgenden Jahres bei. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen fürchteten die Unregierbarkeitstheoretiker den Gewerkschaftsstaat.<sup>5</sup> Sie teilten die Annahme, dass eine demokratische Regierung in Friedenszeiten wenig gegen das Wachstum der Sonderinteressengruppen tun könne. Im Staat sahen sie einen „tönerne[n] Riesen“ (Hennis 1977: 12), an den sich Forderungen richteten, die er nur erfüllen konnte, wenn er die Vetomacht der Gewerkschaften überwand. Doch galt dies – bevor Margaret Thatcher das Gegenteil bewies – als unwahrscheinlich.

---

4 Deshalb sah von Beyme (1981) im Korporatismus ein Mittel gegen die Unregierbarkeit.

5 „Die Regierungen haben immer weniger Macht, die Gewerkschaften zur Raison zu bringen, aber sie müssen nach wie vor die Folgen unkontrollierter gewerkschaftlicher Überheblichkeit verantworten“ (Kaltenbrunner 1975: 12).

## Inflation als Krankheit der Demokratie

Aus Sicht vieler, nicht nur konservativer Beobachter waren hohe Preissteigerungsraten eine unmittelbare Folge der Gewerkschaftsmacht. Goldthorpe merkt an (1978: 201), dass Inflation nicht als technisches Problem diskutiert werden könne, sondern als Verteilungskonflikt zu verstehen sei. In ihm drücke sich der Unwille der Beschäftigten aus, das bestehende Maß sozialer Ungleichheiten hinzunehmen. Mit wachsender Organisationsmacht setzten sie Lohnzuwächse durch, die den Inflationsdruck erhöhten. Für die Regierungen waren steigende Inflationsraten brisant, weil ein negativer Zusammenhang zwischen Preisstabilität und Beschäftigung angenommen wurde. Alle Versuche, die Inflation zu bremsen, führten notwendig zum Anstieg der Arbeitslosigkeit. Dies in Kauf zu nehmen, hätte die Wiederwahlchancen der Amtsinhaber torpediert. Der keynesianische Nachkriegskonsens sah die Verantwortung für Vollbeschäftigung bei der Regierung.<sup>6</sup> Doch häufig fehlten dem demokratischen Staat die Mittel, die Gewerkschaften zu disziplinieren oder die Ansprüche der Wähler abzuwehren, um die Inflation wirkungsvoll zu bekämpfen: „In this sense, inflation is the economic disease of democracy“ (Crozier/Huntington/Watanuki 1975: 164).<sup>7</sup>

Die Abhängigkeit der Regierung von den Gewerkschaften bestand im damaligen, keynesianisch geprägten Verständnis darin, dass hohe Lohnabschlüsse zu Arbeitslosigkeit führten, die sich nur durch Ausweitung der Geldmenge oder wachsende Staatsausgaben vermeiden ließ. Beides führte zu höherer Inflation. Da die Gewerkschaften dies wussten, erkämpften sie im Gegenzug Lohnzuwächse, die den Einkommensverlust durch die Geldentwertung wettmachen sollten. Diese Reaktion, wie auch Preiserhöhungen durch die Unternehmen brachten eine Lohn-Preis-Spirale in Gang, die die Regierung nur durchbrechen konnte, wenn sie Arbeitslosigkeit tolerierte oder Absprachen mit den Gewerkschaften traf. Die erste Option trug die Gefahr elektoraler Vergeltung in sich, die zweite hing von der Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit der Gewerkschaften ab. Die Zukunft der Demokratie schätzten die Unregierbarkeitstheoretiker auch deshalb pessimistisch ein, weil Regierungen, falls ihnen die Entmachtung der Gewerkschaften nicht gelang, nur die Wahl zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit hätten – und beides galt als mit der Demokratie unvereinbar (Brittan 1975: 143).

Das Vollbeschäftigungsziel erhielt besondere Dringlichkeit durch die Überzeugung, dass eine Arbeitslosenrate von über 5 Prozent das Überleben jeder Regierung gefährden würde. Dass der Staat dem Markt Grenzen zu setzen habe, war eine der Lehren aus der Zwischenkriegszeit. Denn das „utopistische Bemühen des Wirtschaftsliberalismus zur Errichtung eines selbstregulierenden Marktsystems“ hatte zum Untergang der Demokratie in den europäischen Ländern beigetragen (Polanyi 1978: 54). Es bestand in den

---

6 Hayek (1980: 271) hielt dies für Keynes' „gefährlichste[s] Erbe“.

7 Ähnlich Bell (1991: 276): „Wirtschaftswachstum ist unauflöslich mit Inflation verknüpft und es dürfte ziemlich unwahrscheinlich sein, daß irgendein demokratisches Wirtschaftssystem seine Inflation ohne katastrophale politische Folgen beseitigen kann.“

Nachkriegsjahrzehnten ein breiter Konsens über die Notwendigkeit, Märkte – national wie auch international – einzuhegen. Das Primat der Politik gehörte bis in die Siebzigerjahre zum Selbstverständnis des „eingebetteten Liberalismus“ (Ruggie 1982).

## Die Anspruchsspirale

Die Überforderung des Staates resultiert aus Sicht der Unregierbarkeitstheoretiker aus einem Missverhältnis zwischen an den Staat gestellten Ansprüchen und dessen Fähigkeit, diese zu befriedigen (Guggenberger 1975a: 37; Crozier/Huntington/Watanuki 1975: 9). Für die Überlastung des Staates identifizieren sie zwei Ursachen: Erstens steigt die Nachfrage nach staatlicher Intervention ständig und zweitens überbieten sich die Parteien im Kampf um Wählerstimmen in ihren Wahlversprechen. Zusammen münden Nachfrage und Angebot im „Prinzip des Selbstantriebs“, das Luhmann (1983: 37) mit dem Heuschreckenflug vergleicht, für den es keine internen Stoppregeln gibt. Statt gesellschaftliche Ansinnen zurückzuweisen, übernehmen moderne Staaten immer mehr Aufgaben, für die sie zusätzliche Einnahmen gewinnen müssen. Sie absorbieren deshalb einen immer größeren Anteil des Sozialprodukts über Steuern und Abgaben.

Die Ausweitung staatlicher Interventionen liegt im „kompensatorischen Prinzip“ (Luhmann 1981: 8) moderner Sozialstaaten begründet. Der Übergang vom Fürsorge- zum Wohlfahrtsstaat ging mit der Umstellung von einer begrenzten Hilfe bei Notfällen auf die Etablierung eines Rechtsanspruchs auf soziale Absicherung einher, den die Mitglieder einer Gesellschaft unabhängig von ihrer Bedürftigkeit besitzen. Jede Förderung einer spezifischen Teilgruppe benachteiligt die Nicht-Begünstigten, die deshalb einen Ausgleich für diese Benachteiligung verlangen.<sup>8</sup> Die Wohlfahrtsbürokratie ist gezwungen, „jeden Anspruch an öffentliche Ordnungsmittel oder an öffentliche Kassen ernst zu nehmen, sofern er nur auf den Tastaturen der öffentlichen Meinung, der politisch erheblichen Persönlichkeiten oder des Rechts angemeldet werden kann“ (Luhmann 1981: 152).

Während einige Autoren die Ausweitung staatlicher Zuständigkeiten auf den Parteienwettbewerb zurückführten, sahen andere langfristige Trends am Werk. In säkularisierten Staaten übertrugen sich Heilserwartungen auf den Staat, der an Stelle des Schicksals, persönlichen Engagements oder göttlicher Fügung für das Glück des einzelnen verantwortlich gemacht wird: “Once upon a time, then, man looked to God to order the world. Then he looked to the market. Now he looks to government“ (King 1975: 288). Diese „Politisierung des Glücks“ (Matz 1977: 94) musste einen Staat überfordern, der für alle persönliche Unbill verantwortlich gemacht wurde. Die Krise der Demokratie war die zwangsläufige Folge „einer Revolution der wachsenden Ansprüche“ (Bell 1991: 32), die von der Politik zwar geweckt, aber nicht befriedigt werden konnten. Umstrit-

---

8 Möchte der Staat zum Beispiel mehr Geld für Krippenplätze ausgeben, müssen die Eltern entschädigt werden, die diese für ihre Kinder nicht in Anspruch nehmen.

ten blieb, ob die notwendige Abkehr von der „Vielregiererei“ in einer „unbeschränkten Demokratie“ möglich sei oder ob die „Entthronung der Politik“ gelingen könne (Hayek 1978: 17). Eine Mehrheit sah in den wachsenden Staatsauf- und Staatsausgaben einen unentrinnbaren Trend, wohingegen Huntington (1975: 84, 113) die Überlastung der Politik als zyklisch wiederkehrenden „Exzess der Demokratie“ interpretierte. Zu retten sei die Demokratie nur durch weniger Politik.

Diese letzte Bemerkung erfasst den Kern der drei Kritikpunkte konservativer Krisentheoretiker am damaligen Zustand der Demokratie. Einige Grundprinzipien der Demokratie, wie die Koalitionsfreiheit, führten zur Politisierung der Märkte und steigerten die Ansprüche an den Staat über das erfüllbare Maß hinaus.<sup>9</sup> In marxistisch anmutenden Formulierungen sprachen Autoren von den „ökonomischen Widersprüchen der Demokratie“ (Brittan 1975) – doch zugrunde lag der schon von Liberalen wie John Stuart Mill formulierte Gedanke, dass eine übermäßige Ausweitung der Demokratie die Funktionsfähigkeit des Marktes gefährden würde. Angesichts wirtschaftlicher Schwierigkeiten in den Siebzigerjahren aktualisierten die Thesen über die Unregierbarkeit diese Befürchtung. Bei den Autoren dieser Zeit mischte sich die Sorge über politisierte Märkte mit der Warnung vor dem Verlust staatsbürgerlicher Tugenden. In dem Maß, wie ein „materialistischer Hedonismus“ die protestantische Arbeitsethik verdrängte, verlor der Kapitalismus seine kulturelle Fundierung (Bell 1991: 90–95). Respektlosigkeit gegenüber den staatlichen Institutionen und übertriebener Individualismus beschädigten darüber hinaus die Legitimation politischer Herrschaft. Die Kur dieser Übel lag für die Unregierbarkeitstheoretiker auf der Hand. Der Staat musste seine Autorität gegenüber gesellschaftlichen Interessen – vor allem gegenüber den Gewerkschaften – verteidigen, um wieder handlungsfähig zu werden. Die Anspruchsinflation war nur durch den Rückzug des Staates abzuwehren. Doch war ein starker Staat gefordert, um die Märkte aus ihrer politischen Belagerung zu befreien und um der Demokratie erneut Ansehen zu verschaffen.

---

9 Allerdings wurde kein Schwellenwert benannt, der die Grenze zwischen einer zumutbaren und einer untragbaren Staatsquote markierte. Wie auch bei den Neomarxisten blieb im Ungefähren, ab wann eine Krise bestandsgefährdend sein würde.

### 3 Legitimationsprobleme spätkapitalistischer Demokratien: Die linke Gegenthese

Der Ausgangspunkt der Neomarxisten unterschied sich deutlich vom Unregierbarkeits-Theorem.<sup>10</sup> Nicht ein Übermaß an politischer Partizipation, die Stärke von Interessengruppen oder inflationierte Ansprüche der Wähler wurden für die Überforderung des Staates verantwortlich gemacht, sondern politische Dauerinterventionen, die im Spätkapitalismus zur Stabilisierung der Kapitalakkumulation und zur Abfederung des Antagonismus von Kapital und Arbeit notwendig waren (Offe 2006: 29). Anfang der Siebzigerjahre erschien es den im Folgenden betrachteten Autoren nicht mehr plausibel, dass der Kapitalismus unmittelbar an ökonomischen Krisen untergehen würde. Denn in den Nachkriegsjahrzehnten war es den westlichen Demokratien gelungen, sowohl den Klassenkonflikt als auch ökonomische Krisen zu entschärfen (Habermas 1973: 58). Der Preis für diese Erfolge lag darin, dass sich die Krisen von der Ökonomie auf die Politik verlagerten. So schloss Habermas (1973: 60) in einer für die Spätkapitalismustheoretiker typischen Argumentation nicht aus, „daß die ökonomische Krise auf die Dauer abgefangen werden kann, obgleich nur in der Weise, daß die kontradiktorischen Steuerungsimperative, die sich im Zwang zur Kapitalverwertung durchsetzen, eine Reihe anderer Krisentendenzen erzeugen“.<sup>11</sup>

Der Begriff Spätkapitalismus stellte nicht auf ein nahes Ende des Kapitalismus ab, sondern bezeichnete eine Phase oligopolistischer Marktstrukturen und politischer Interventionen. Die Trennung von Ökonomie und Politik war zugunsten einer wechselseitigen Verschränkung aufgehoben (Habermas 1967: 163). In Abgrenzung sowohl von orthodoxen Ansätzen wie der „Theorie des staatsmonopolistischen Kapitalismus“ (Stamokap) als auch von Milibands (1972) Versuch, den Klassencharakter des Staates anhand der Herkunft der Machtelite in Politik und Verwaltung nachzuweisen, sahen neomarxistische Autoren den Staat nicht bloß als verlängerten Arm der Großindustrie oder als Instrument der herrschenden Klasse (Poulantzas 2002: 41). Der Politik wurde eine relative Eigenständigkeit zugebilligt, die zwar Reformen im Interesse der Arbeiterklasse zuließ, ohne jedoch die „klassenspezifische Selektivität“ des politischen Institutionensystems infrage zu stellen (Offe 2006: 101–104). Einerseits griff der Staat auf die Mittel der (keynesianischen) Globalsteuerung zurück, um den Wirtschaftskreislauf zu stabilisieren, andererseits schaffte er die Voraussetzungen für eine dauerhaft profitable Kapitalverwertung (Habermas 1973: 52–53). Laut Offe (2006: 65) rechtfertigte sich der Begriff Spätkapitalismus dadurch, dass die politischen Auffangmechanismen „katego-

10 In diesem Abschnitt kann kein Versuch unternommen werden, die linken Theorieströmungen der Sechziger- und Siebzigerjahre auch nur im Ansatz vollständig darzustellen. Stattdessen folge ich u.a. von Beyme (1992: 111–120), der Offe und Habermas als Hauptvertreter des Neomarxismus identifiziert. In der zeitgenössischen Debatte wurden beide zwar von links als „revisionistische“ Denker kritisiert (so etwa Müller/Neusüss 1970: 7–8), bezeichneten sich aber in Interviews aus den Siebzigern (Habermas in Horster 1990: 105) oder zumindest rückblickend (Offe 1984: 254) als Marxisten.

11 Ebenso Offe (1972: 185).

rial erschöpft“ waren, mit denen ökonomische und legitimatorische Krisen eingedämmt werden. Die Herausforderung für eine marxistisch inspirierte Krisentheorie des Spätkapitalismus bestand darin, die Stabilität kapitalistischer Demokratien zu erklären und dennoch Krisentendenzen und künftige „Sollbruchstellen“ identifizieren zu können.

## Sozialstaat und fiskalische Krise

Auch für die Spätkapitalismustheoretiker war der Staat wachsenden finanziellen Risiken ausgesetzt. In Übereinstimmung mit der konservativen Position sahen sie einen Zwang, die Staatsausgaben ständig auszuweiten. Die Ursachen lagen aus ihrer Sicht in der Notwendigkeit,

- a. immer anspruchsvollere Infrastrukturleistungen für Unternehmen zu erbringen;
- b. die Reproduktion der Arbeitskraft zu sichern; sowie
- c. Verwertungsmöglichkeiten für überschüssiges Kapital zu schaffen und die Folgen kapitalistischer Krisen aufzufangen.<sup>12</sup>

O'Connor bezeichnete diese drei Aufgaben als „soziale Investitionen“, „soziale Konsumption“ und „soziale Unkosten“. Während die ersten beiden Ausgabenarten direkt und indirekt dazu dienten, die Profitabilität von Unternehmen zu sichern, war die dritte Ausgabenart nötig, um den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft zu wahren (O'Connor 1974: 16). Der Staat stand vor dem Dilemma, weder seine Ausgaben drosseln noch die Einnahmen beliebig erhöhen zu können. Nicht die Anspruchsinflation der Wähler, sondern Funktionsdefizite und Nebenfolgen des Marktes führten aus dieser Perspektive zur Finanzkrise des Staates (O'Connor 1974: 39).

In ähnlicher Weise sah Offe (2006: Kapitel 3) die „bestandsnotwendige Ausweitung strukturfremder Systemelemente“ am Werk. Im Spätkapitalismus ist der Staat mehr als ein Nachtwächterstaat, der die Eigentumsrechte sichert und die innere und äußere Sicherheit gewährleistet, weil die Unternehmen in steigendem Maß auf öffentliche Güter angewiesen sind, die nicht durch den Markt bereitgestellt werden können. Der Markt zehrt von Voraussetzungen, die er selbst nicht erzeugen kann, weil das Interesse von Einzelkapitalien und Gesamtkapital auseinanderfällt. Der Staat überwindet diese Probleme kollektiven Handelns, da er den Interessen der einzelnen Unternehmen als „Gegenmacht“ gegenübertritt (Offe 2006: 72). Die „Besonderung“ des Staates – wie dies in der Staatsableitungsdebatte bezeichnet wurde – ist notwendig, damit das Gesamtin-

---

12 Sowohl Mandel (1972: Kapitel 9) als auch O'Connor (1974: Kapitel 6) betonen die Bedeutung von Rüstungsausgaben im Spätkapitalismus, mit denen überschüssiges Kapital absorbiert wird. Auf diesen Aspekt wird im Folgenden nicht näher eingegangen. Im Gegensatz zu ihrer Annahme sind die Verteidigungsausgaben in Prozent des BIP in den meisten OECD-Staaten gesunken (Cusack 2007: 108, Tabelle 5.2).

teresse des Kapitals vertreten werden kann (Poulantzas 2002: 158; Blanke/Jürgens/Kastendiek 1975: 35). Doch wird dadurch die Politisierung von Entscheidungen möglich und das Legitimationserfordernis staatlichen Handelns wächst. Je umfangreicher die politischen Interventionen in den Markt werden, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass Rationalitäts- oder Legitimationskrisen auftreten:

Der Staatsapparat steht daher gleichzeitig vor zwei Aufgaben: einerseits soll er die erforderliche Steuermasse über die Abschöpfung von Profiten und Einkommen aufbringen und die verfügbare Steuermasse so rational verwenden, daß krisenhafte Wachstumsstörungen vermieden werden können; andererseits sollen die selektive Aufbringung der Steuern, das erkennbare Prioritätsmuster ihrer Verwendung und die administrativen Leistungen selber so beschaffen sein, daß der entstehende Legitimationsbedarf befriedigt werden kann. (Habermas 1973: 88–89)

Aus Spätkapitalismus-Perspektive stellte sich der Keynesianismus als ein temporär erstaunlich erfolgreicher Mechanismus dar, diese widersprüchlichen Aufgaben des Staates als miteinander vereinbar erscheinen zu lassen. Der keynesianische Wohlfahrtsstaat sicherte durch eine Fülle politischer Vorleistungen das Funktionieren der Märkte. Durch das Instrumentarium makroökonomischer Steuerung sollten Wirtschaftskrisen vermieden werden. Traten sie dennoch auf, entschärfte der Wohlfahrtsstaat die Folgen, indem er Risiken wie Krankheit, Arbeitslosigkeit und Alter absicherte und „überschüssige“ Bevölkerungsteile konfliktfrei brachlegte (Offe 2006: 79).<sup>13</sup> Diese beiden Elemente des keynesianischen Wohlfahrtsstaates – Krisen zu verhindern und mögliche Folgen abzumildern – waren eine wesentliche Legitimationsquelle des kapitalistischen Staates. Und doch fügte die politische Verantwortung für das wirtschaftliche Krisenmanagement strukturelle Elemente in den Wirtschaftsprozess ein, die auf Dauer nicht ohne Folgen für die Effizienz der Märkte blieben.

Folgerichtig wurden sowohl eine nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik als auch der Sozialstaat ab den späten Siebzigerjahren von vielen Regierungen als politisch und finanziell zu aufwendig angesehen.<sup>14</sup> Mit der Hinwendung zur Angebotspolitik verlor nicht nur die makroökonomische Steuerung an Bedeutung, sondern die sozialstaatliche Einbettung des Marktes insgesamt erschien als Wachstumshemmnis. Der folgende Angriff auf den Sozialstaat konnte auch deshalb geführt werden, weil eine „Krise des Krisenmanagements“ (Offe 1984: 36) zutage trat. Der dekommodifizierende Sozialstaat geriet in Widerspruch zu den Anforderungen der Marktwirtschaft, da er die Leistungsbereitschaft senkte und den Anspruchslohn anhub (Offe 1984: 199–200). Der Sozialstaat umfasste Leistungen, die „nicht einmal indirekt produktiv“ waren (O'Connor 1974: 17) und ein wachsender Anteil der Bevölkerung war wertverzehrend statt mehrwerterzeugend tätig (Offe 2006: 80). Konnten Sozialausgaben im Keynesianismus als Beitrag zur Stabilisierung der Nachfrage begriffen werden, erschienen sie aus angebotspolitischer

13 Müller und Neusüß (1970: 42, passim) kritisieren diese Position als revisionistische „Sozialstaatsillusion“, die die Möglichkeit der Umverteilung zwischen Klassen maßlos überschätzt.

14 So liest sich Reagans Antrittsrede von 1981 in weiten Teilen wie einem Lehrbuch der Unregierbarkeitstheoretiker entnommen; siehe: <[www.reaganfoundation.org/reagan/speeches/first.asp](http://www.reaganfoundation.org/reagan/speeches/first.asp)>.

Sicht als unnötige Last.<sup>15</sup> Einige linke Autoren – insbesondere Offe – teilten die Auffassung rechter Sozialstaatskritiker, dass Dekommodifizierung und die Ausdehnung nicht produktiver Sektoren auf Dauer die Wachstumsdynamik gefährden würden. Im Gegensatz zu den rechten Positionen erwarteten sie jedoch, dass ein Zurückdrängen geschützter Bereiche gleichzeitig die Legitimationsgrundlage der Gesellschaft gefährden würde. Das Ende des Keynesianismus wurde zur Krise der nationalstaatlichen Demokratie (Przeworski 1985: 211).

## Klassenherrschaft und Demokratie

Eine Legitimationskrise gewann für die Spätkapitalismustheoretiker in den Siebzigerjahren auch deshalb an Plausibilität, weil zeitgleich zum einsetzenden Niedergang des keynesianischen Wohlfahrtsstaat ein zweiter Mechanismus an Integrationskraft verlor, der die Stabilität des Kapitalismus gesichert hatte: Ein Parteiensystem mit wenigen konkurrierenden Massenparteien. Anknüpfend an Theoretiker des frühen 20. Jahrhunderts (Michels, Luxemburg, Weber) argumentierten linke Autoren, dass die Bürokratisierung der Politik in Massenparteien den Klassenkonflikt entschärft hatte. Der Parteienwettbewerb zwang *catch-all parties* (Kirchheimer 1969), klassenübergreifend Unterstützung zu suchen. Dies konnte nur durch eine Entideologisierung der eigenen Position gelingen. Parteiintern wurde durch „oligarchische“ Tendenzen sichergestellt, dass die Parteiführung im politischen Alltagsgeschäft weitgehende Handlungsfreiheit behielt. Parteien waren in Wahlkämpfen auf eine Strategie gemäßigter Polarisierung angewiesen, die einerseits eigene Wähler zur Stimmabgabe motivierte, aber andererseits die Integrationskraft über das eigene Lager hinaus gewährleistete. Eine über den Wahltag hinaus anhaltende Politisierung war dagegen nicht erwünscht, weil erfolgreiches Regieren weitgehend passive Parteimitglieder und Wähler erforderte (Wolfe 1977: 305–308). Das Ziel, kampagnen- und regierungsfähig zu sein, förderte zudem die Machtkonzentration an der Spitze des Regierungsapparats gegenüber Parteien und Parlamentsfraktionen (Macpherson 1977: 68). Die Exekutive dominierte zunehmend die Legislative, statt von ihr kontrolliert zu werden (Offe 2006: 37). Mit dem Kapitalismus vereinbar erwies sich die Demokratie, weil die Funktionslogik der modernen Massendemokratie Ideologien entradikalisierte, Parteimitglieder deaktivierte und kollektive Identitäten auflöste (Offe 1984: 187). Die von Weber, Schumpeter und Downs geprägte Theorie demokratischer

---

15 Przeworski beschreibt den klassenpolitischen Unterschied von Nachfrage- und Angebotslogik wie folgt: „[I]n the Keynesian framework it is consumption that provides the motor force for production, and suddenly workers and the poor turned out to be the representatives of the universal interest. Their particularistic interest in consumption coincided with the general interest of production“ (209). Völlig anders ist dies aus Sicht der Angebotstheorie: „The supply side is the kingdom of the bourgeoisie. Here the bourgeoisie appears hegemonic: the realization of its interest in profits is a necessary condition for the improvement of the material conditions of everyone“ (Przeworski 1985: 212).

Elitenherrschaft lieferte die passende Rechtfertigung für eine weitgehende Entpolitisierung der Öffentlichkeit (Bachrach 1970: 32; Habermas 1973: 56).

An die Seite eines „familial-beruflichen Privatismus“, der durch Freizeit und Konsum bestimmt wurde, tritt der „staatsbürgerliche Privatismus“, der auf minimaler politischer Beteiligung beruht (Habermas 1973: 106). Solange der keynesianische Wohlfahrtsstaat relativ reibungslos funktioniert, dominiert die Output-Orientierung der Wähler, während sich ihre politische Beteiligung auf die periodische Auswahl des Führungspersonals beschränkt. Sobald es dem politischen und administrativen System nicht länger gelingt, ökonomische Krisen zu vermeiden und die Nebenfolgen des Marktes abzufedern, wird die Legitimation staatlichen Handelns prekär und schwindet die diffuse Massenloyalität der Bürger (Motivationskrise). Die Legitimität einer politischen Ordnung geht verloren, wenn diese nicht länger als gerecht und richtig anerkannt werden kann (Habermas 1982: 271). Diese Krise lässt sich nur überwinden, wenn entweder die Klassenstrukturen des Spätkapitalismus aufgehoben werden oder wenn der Legitimationszwang des politischen Systems beseitigt wird (Habermas 1973: 130).<sup>16</sup>

Die Krisenerwartung der Neomarxisten bestand darin, dass sowohl das Parteiensystem als auch der keynesianische Wohlfahrtsstaat die Grenze ihrer Integrationskraft erreicht hatten. Mit Blick auf das Parteiensystem zeigte sich dies daran, dass das Parlament als politisches Entscheidungszentrum an Bedeutung verlor und alternative politische Arenen wichtiger wurden. Aufseiten der Bürger traten neue soziale Bewegungen und Partizipationsformen an die Stelle der klassischen Parteipolitik. Gleichzeitig verlagerte die Regierung Entscheidungen in weniger transparente Arenen, wie etwa internationale Organisationen, Expertengremien oder neokorporatistische Arrangements. Von unten wie von oben wurde damit die Parteiendemokratie ihrer Inhalte beraubt, obwohl sich an den formalen Verfahren der Demokratie nichts änderte. Aufgrund des Niedergangs jener Mechanismen, die im demokratischen Wohlfahrtsstaat wirtschaftliche Widersprüche sozialpolitisch abgefedert oder in parteipolitisch geordnete Bahnen kanalisiert hatten, sah Offe (1984: 203) ein Potenzial zur Repolitisierung der Gesellschaft, mit der sowohl die wirtschaftlichen als auch die politischen Grundlagen des Nachkriegskapitalismus unter Druck geraten könnten. Rückblickend erscheint diese Erwartung, wie der fünfte Abschnitt zeigt, angesichts der tatsächlichen Entwicklung der Demokratie in den westlichen Staaten unbegründet.

---

16 Insbesondere die zweite Antwort, das Umschlagen von demokratischer in autoritäre Herrschaft, war Teil der linken Krisentheorie. So sah Agnoli (1968: 53) im „Notstandsstaat ... [die] Fortsetzung und Krönung des Wohlstandsstaates“, die durch die zunehmende Politisierung der Bevölkerung notwendig wurde. Poulantzas (2002: 232) sah Ende der Siebzigerjahre einen „autoritären Etatismus“ heraufziehen, der sich in einem „einschneidenden Verfall der Institutionen der politischen Demokratie“ und in „drakonischen und vielfältigen Einschränkungen der sogenannten ‚formalen‘ Freiheiten“ niederschlug. Im Unterschied zu Habermas und Offe wollten radikale Linke wie Agnoli und Poulantzas diese Entwicklung nicht bloß analytisch erfassen, sondern unmittelbar zur Abwehr autoritärer Tendenzen und zur Politisierung der Gesellschaft beitragen. Für diesen Hinweis danke ich Benjamin Werner.

*Zwischenfazit*

Es ist kein Zufall, dass in den Siebzigern Krisentheorien der Demokratie eine Blüte erlebten. Sie reflektieren den Abschied vom „Goldenen Zeitalter des Kapitalismus“ (Hobsbawm 1995). Die von Konservativen verordnete Therapie gegen die Unregierbarkeit lag im Rückzug des Staates sowie in der Depolitisierung sowohl der Märkte als auch der Demokratie. Um dies zu begründen, eignete sich die rechte Zeitdiagnostik nicht nur den Gegenstand, sondern auch die Begriffe neomarxistischer Kapitalismuskritik an (Offe 1979: 295). Unregierbarkeit wurde auf die „ökonomischen Widersprüche der Demokratie“ (Brittan 1975) zurückgeführt, womit jedoch in Umkehrung linker Analysen die negativen Auswirkungen von zu viel Demokratie für das Funktionieren der Märkte gemeint waren (Dubiel 1985: 49). Politisch hat sich die konservative Krisendiagnose als folgenreich herausgestellt. Seit den späten Siebzigerjahren verfolgen die OECD-Staaten eine Reformpolitik, die im Kern den Empfehlungen der Unregierbarkeitstheoretiker entspricht. Nicht überall begann diese neue Strategie zur gleichen Zeit und nicht alle Regierungen haben sie mit gleicher Intensität betrieben, doch nirgends ist sie gänzlich ausgeblieben. Liberalisierung wird von politischen Konflikten begleitet, und immer wieder scheitern Reformen am gesellschaftlichen Widerstand. Und doch ist nicht zu bestreiten, dass die Politik der letzten Jahre anderen Mustern folgt als während der *trente glorieuses*. Die Probleme, die aus Sicht der Unregierbarkeitstheoretiker die Demokratie plagten, verloren mit der Abkehr vom keynesianischen Wohlfahrtsstaat zumindest in Teilen an Bedeutung (Abschnitt 4). Doch sind die Krisensymptome westlicher Demokratien damit nicht verschwunden, denn der aktivierende „Schumpeterian Workfare State“ (Jessop 1993) verfügt über weniger Integrationskraft und Legitimationspotenzial als sein Vorgänger, und es bestätigt sich die Annahme (Abschnitt 5), dass das „therapeutische Repertoire“ der Unregierbarkeitstheoretiker den Verlust an Vertrauen in die Politik verschärfen könnte (Offe 1979: 309).

Der Versuch, die Gültigkeit von Krisentheorien der Demokratie empirisch nachzuprüfen, trifft auf eine Reihe von Schwierigkeiten. Weder konservative noch linke Autoren haben falsifizierbare Hypothesen formuliert oder Schwellenwerte benannt, aus denen sich ablesen ließe, ab wann eine Krise bestandsbedrohend wirkt. So lässt sich immer argumentieren, die Sozialausgaben seien noch zu hoch oder der Staat hätte neue Auffangmechanismen entwickelt, die eine Zuspitzung der Krise hinauszögerten. Insofern sind diese Theorien gegen eine strikte empirische Überprüfung immun. Dennoch lassen sich Trends angeben, die entweder den damaligen Prognosen entsprechen oder ihren Kernaussagen widersprechen. Dies wird in den beiden folgenden Abschnitten versucht. Dabei geht es weniger darum, Unterschiede zwischen Ländern zu erklären. Stattdessen sollen Entwicklungen identifiziert werden, die allen Ländern gemeinsam sind, obwohl sie sich in den Institutionen und Traditionen voneinander unterscheiden.

#### 4 Abschied vom keynesianischen Wohlfahrtsstaat

##### Der Einflussverlust der Gewerkschaften

Eine der prägnantesten innenpolitischen Veränderungen seit den Siebzigerjahren ist die Abkehr vom Vollbeschäftigungsversprechen. Regierungen waren in der Vergangenheit auf die Kooperation der Gewerkschaften angewiesen, weil die Vermeidung der Arbeitslosigkeit oberstes Ziel der Politik war. Zwar nicht in der Rhetorik von Parteiprogrammen und öffentlichen Reden, aber in der politischen Praxis haben die meisten Staaten seitdem mit der Arbeitslosigkeit leben gelernt. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote ist auf ein Maß gestiegen, das in der Vergangenheit als demokratiegefährdend galt. Unter sonst gleichen Umständen schwächt Massenarbeitslosigkeit die Gewerkschaften (Scruggs/Lange 2001). In Tabelle 1 ist die Entwicklung des gewerkschaftlichen Organisationsgrads in 18 Ländern abgetragen. Seit 1970 haben die Gewerkschaften in 13 Ländern an Rückhalt verloren. Nicht betroffen von diesem Trend sind die sogenannten Gent-Länder (Belgien, Dänemark, Finnland und Schweden), in denen der Organisationsgrad sogar gestiegen ist. In dieser Ländergruppe verwalten die Gewerkschaften die Arbeitslosenversicherung. In allen anderen Ländern, mit Ausnahme Norwegens, geht der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder zurück. Dennoch unterschätzt diese Betrachtung den Wandel, da viele Gewerkschaften in den Siebzigerjahren noch Mitglieder gewinnen konnten, und die politische Kehrtwende erst danach stattfand. Nimmt man 1980 als Vergleichsjahr, fällt der Rückgang durchschnittlich größer aus und nur in 3 Ländern bleiben die Mitgliederzahlen stabil. In den anderen 15 Staaten ist der Organisationsgrad zwischen 7 und 47 Prozent zurückgegangen.

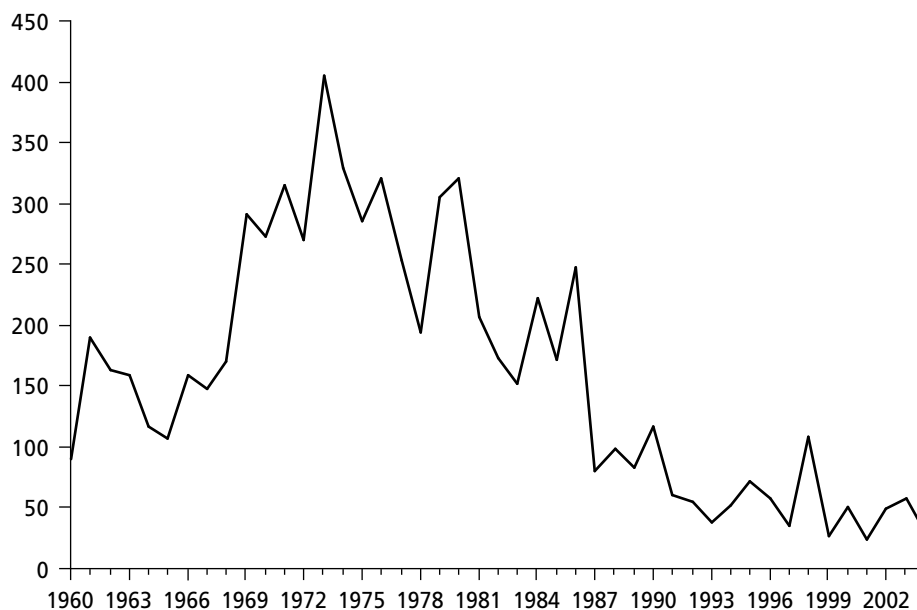
Tabelle 1 Gewerkschaftlicher Organisationsgrad in 18 Ländern

|                 | 1970 | 1980 | 1990 | 2002/2003 | Veränderung |           |
|-----------------|------|------|------|-----------|-------------|-----------|
|                 |      |      |      |           | seit 1970   | seit 1980 |
| <i>Finnland</i> | 51,3 | 69,4 | 72,5 | 74,1      | 22,8        | 4,7       |
| <i>Belgien</i>  | 42,1 | 53,4 | 50,1 | 55,4      | 13,3        | 2,0       |
| <i>Schweden</i> | 67,7 | 78,0 | 80,8 | 78,0      | 10,3        | 0,0       |
| <i>Dänemark</i> | 60,3 | 77,5 | 74,5 | 70,4      | 10,1        | -7,1      |
| Norwegen        | 50,4 | 55,2 | 56,4 | 53,3      | 2,9         | -1,9      |
| Canada          | 31,6 | 34,7 | 32,9 | 28,4      | -3,2        | -6,3      |
| Italien         | 37,0 | 49,6 | 39,1 | 33,7      | -3,3        | -15,9     |
| Deutschland     | 32,0 | 34,9 | 32,1 | 22,6      | -9,4        | -12,3     |
| USA             | 23,5 | 19,5 | 15,5 | 12,4      | -11,1       | -7,1      |
| Schweiz         | 29,9 | 30,8 | 26,5 | 17,8      | -12,1       | -13,0     |
| Frankreich      | 21,7 | 18,5 | 10,3 | 8,3       | -13,4       | -10,2     |
| Niederlande     | 36,5 | 34,8 | 24,3 | 22,3      | -14,2       | -12,5     |
| Japan           | 35,1 | 31,1 | 25,4 | 19,7      | -15,4       | -11,4     |
| Großbritannien  | 44,8 | 50,7 | 39,3 | 29,3      | -15,5       | -21,4     |
| Irland          | 53,2 | 57,1 | 51,1 | 35,3      | -17,9       | -21,8     |
| Österreich      | 56,7 | 51,8 | 46,9 | 35,4      | -21,3       | -16,4     |
| Australien      | 50,2 | 49,5 | 40,5 | 22,9      | -27,3       | -26,6     |
| Neuseeland      | 55,2 | 69,1 | 51,0 | 22,1      | -33,1       | -47,0     |
| Mittelwert      | 43,3 | 48,1 | 42,7 | 35,6      | -7,7        | -12,5     |

Daten: Ebbinghaus/Visser (2000) und Visser (2006). Angegeben ist der Nettoorganisationsgrad: aktive Mitglieder (ohne Rentner)/abhängige Beschäftigte. Die Gent-Staaten sind kursiv gesetzt. Schweiz: bis 2001.

Eine weitere auffällige Veränderung ist die Abnahme der Streiktätigkeit (Abbildung 1). Das Schlagwort des Gewerkschaftsstaates erschien Beobachtern in den Siebzigerjahren plausibel, weil in den Jahren ab 1968 die Militanz der Arbeiterschaft zunahm. Bis auf eine erste Streikwelle Anfang der Sechzigerjahre waren industrielle Konflikte in der Nachkriegszeit selten, doch zwischen 1968 und 1975 erlebten fast alle westlichen Staaten Auseinandersetzungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die von anhaltenden Streiks begleitet wurden. Selbst viele Gewerkschaftsführer wurden von der Kampfbereitschaft ihrer Mitglieder überrascht. Häufig mussten sie wilde Streiks nachträglich als offizielle Arbeitskämpfe deklarieren, um den Anschein zu vermeiden, sie hätten die Kontrolle über die Basis verloren (Sassoon 1996: 364–365). Bis in die Achtzigerjahre blieben Arbeitsniederlegungen in einigen Ländern auf der Tagesordnung. Doch seit Anfang der Neunzigerjahre liegt die Anzahl der Arbeitstage, die durch Streiks verloren gehen, wieder auf dem Niveau der frühen Sechzigerjahre.

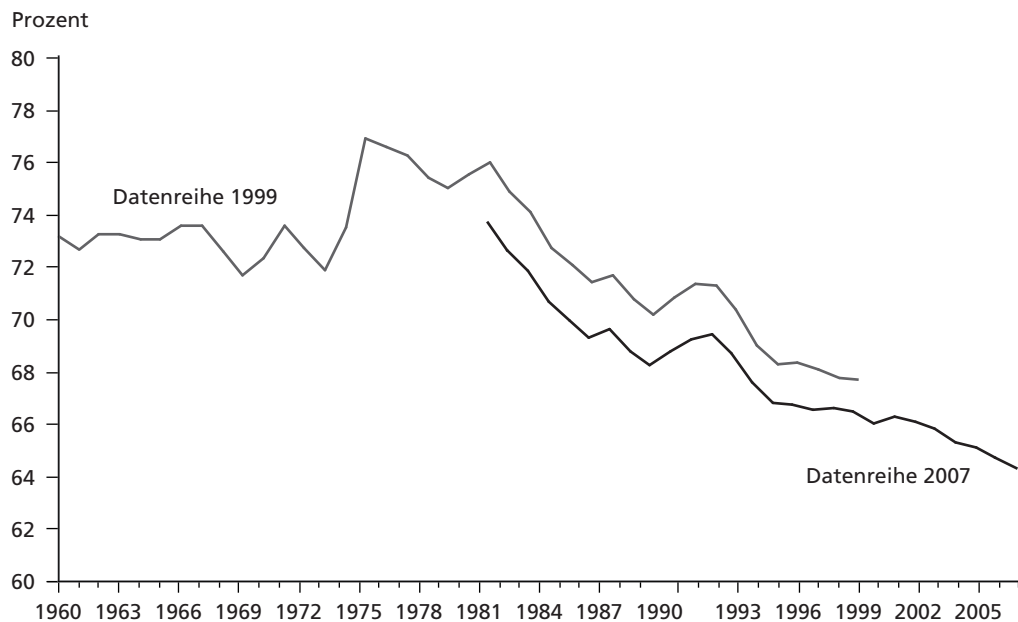
Abbildung 1 Durchschnittliche Anzahl von Streiktagen pro 1.000 Arbeitnehmer im Jahr in 16 OECD-Staaten, 1960–2004



Daten: Armingeon (2006). Länder: Australien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich (bis 1999), Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz, USA.

Weniger Streiks deuten nicht zwangsläufig auf eine Schwäche der Gewerkschaften hin, da gerade in korporatistischen Staaten besonders selten gestreikt wird. Durch die Verschränkung von Staat und intermediären Organisationen, nach Lehmbruch (1979: 150) Kennzeichen des Korporatismus, verlieren Arbeitskämpfe an Bedeutung. In Deutschland beispielsweise sicherten die Selbstverwaltung in der Bundesanstalt für Arbeit und die personelle Verflechtung zwischen Sozialpolitik und Gewerkschaften eine arbeitnehmerfreundliche Politik. Die Verankerung im Staat immunisiert Verbände gegen den

Abbildung 2 Die Entwicklung der Lohnquote in Prozent des BIP in 17 OECD-Ländern, 1960–2007



Daten: European Commission (2000: Tabelle 32, 312–313) und Europäische Kommission (2007: Tabelle 32, 96–97). Länder: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Japan, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien, USA.

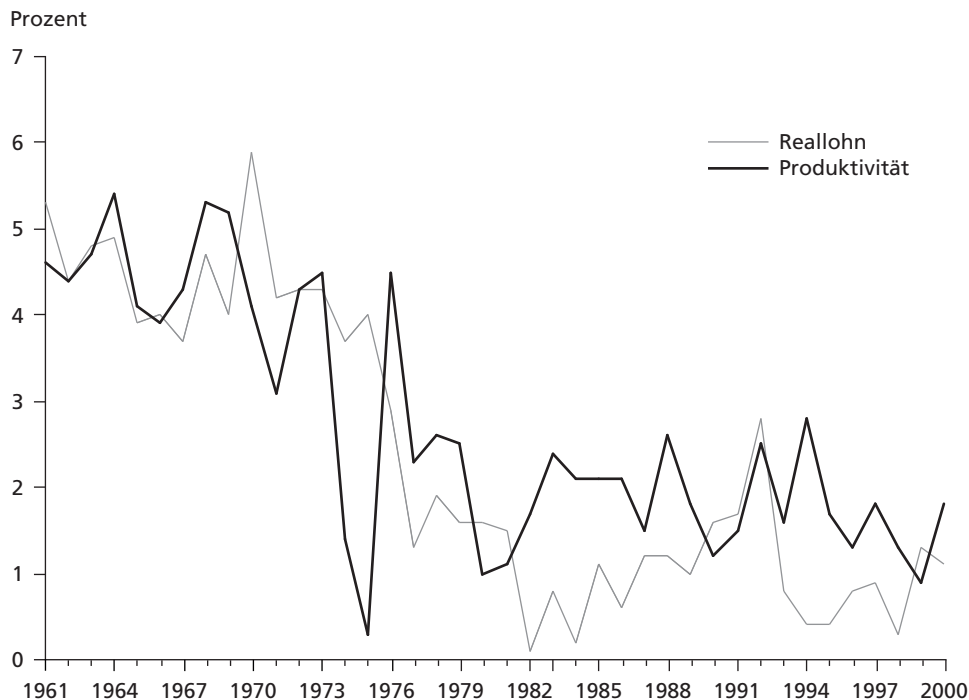
Bedeutungsverlust als Folge rückläufiger Mitgliederzahlen. Sie nutzen stattdessen die Ressourcen des Staates für den eigenen Organisationserhalt.<sup>17</sup> Doch stößt diese Strategie an Grenzen. Die deutsche Politik verlässt seit einigen Jahren den gewohnten Pfad korporatistischer Aushandlung. Die Hartz-Reformen führten auch deshalb zum Bruch mit der SPD, weil sie ohne die Gewerkschaften und gegen ihren Willen durchgesetzt wurden. Zudem zeigt Trampusch (2005), dass die Sozialpolitiker in den entscheidenden Bundestagsausschüssen nicht länger automatisch Interessenvertreter der Sozialpartner sind, sondern ihre parteipolitische Karriere forcieren.

Ein weiterer Indikator, der Auskunft über die schwindende Verhandlungsmacht der Gewerkschaften gibt, ist die Entwicklung der Lohnquote. Sie gibt den Anteil der Reallöhne am Bruttoinlandsprodukt an. Aus Abbildung 2 lässt sich entnehmen, dass die Lohnquote in den Siebzigerjahren deutlich anstieg, aber seit den Achtzigerjahren kontinuierlich fällt.<sup>18</sup> Wie sich die Lohnquote entwickelt, hängt von der Verteilung der Produktivitäts-

17 Eine ähnliche These wird seit einiger Zeit mit Blick auf Parteien vertreten (Katz/Mair 1995). Im Gegensatz zur „Catch-all“-Strategie der Volksparteien seien „Kartellparteien“ heute weniger davon abhängig, Mitglieder zu werben.

18 Da keine vollständige Zeitreihe vorliegt, werden zwei getrennte Zeiträume (1960–1999 und 1981–2007) aufgeführt. Die aktuelleren Werte liegen in dem sich überschneidenden Bereich circa 2 Prozent unter den 1999 veröffentlichten Werten. Der Trend wird davon jedoch nicht berührt.

Abbildung 3 Durchschnittliche prozentuale Veränderung pro Jahr von Produktivität und Realloöhnen in der EU-15, 1961–2000



Daten: European Commission (2000: Tabelle 11, 270–271 und Tabelle 30, 308–309).

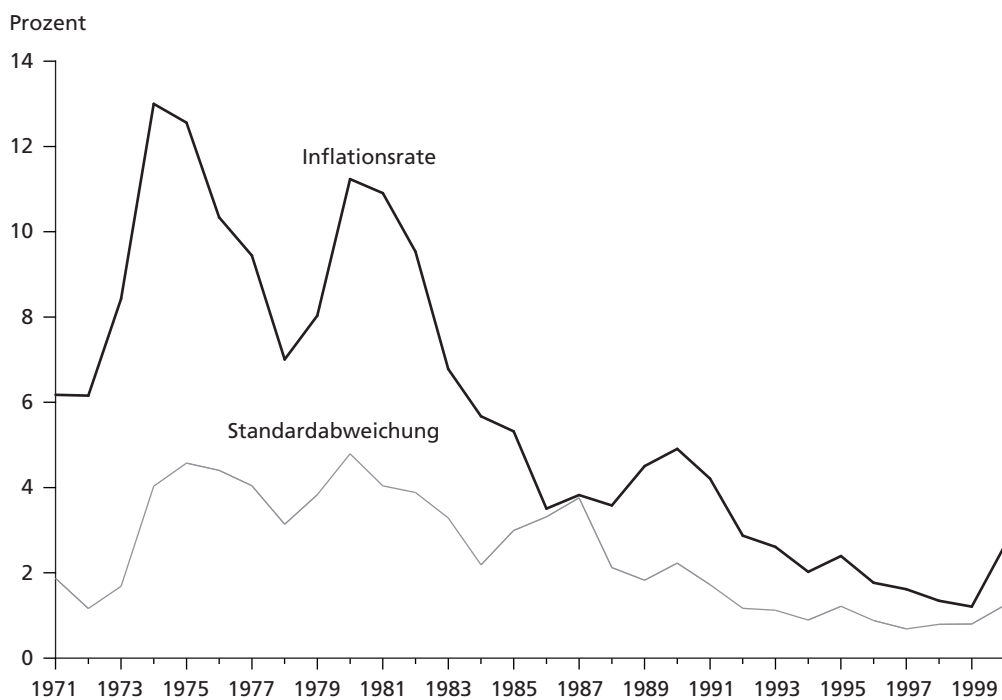
zuwächse auf Arbeits- und Kapitaleinkommen ab. Liegt die Produktivitätsentwicklung dauerhaft über der Reallohnentwicklung, sinkt die Lohnquote. Während die Lohnerhöhungen in den Siebzigerjahren durchschnittlich über dem Produktivitätsfortschritt lagen, blieben die Lohnzuwächse seit 1980 bis auf wenige Ausnahmen hinter der Produktivitätsentwicklung zurück (Abbildung 3). Insgesamt weisen die empirischen Belege auf eine Schwächung der Gewerkschaften hin. Nicht in allen Fällen liegt dem Einflussverlust, wie in Großbritannien unter Thatcher, eine aggressiv-gewerkschaftsfeindliche Politik zugrunde.<sup>19</sup> Doch überall wurden wirtschaftspolitische Weichen so gestellt, dass der Einfluss der Gewerkschaften zurückging.

19 „The eighteen years of Conservative government industrial relations reform saw the most sustained assault on trade unionism among advanced capitalist countries in the postwar period. While there are other cases of severe union decline – France and the United States come to mind – in the last two decades of the twentieth century, none have been so rapid nor so thoroughgoing, and in no other country was the labor movement apparently so strong just prior to decline“ (Howell 2005: 133).

## Das Ende der Inflation

Das zweite Übel, das den Eindruck der Unregierbarkeit vermittelte, waren hohe Inflationsraten. Jeweils in den Jahren nach den Ölpreisschocks 1973 und 1979 gab es Inflationsschübe mit Preissteigerungen im zweistelligen Bereich (Abbildung 4). Die durchschnittliche Preissteigerungsrate lag in den OECD-Ländern der Siebzigerjahre bei etwa 9 Prozent. In den Achtzigern fiel sie auf circa 6 Prozent und erst in den Neunzigerjahren auf etwa 2,5 Prozent. Natürlich gab es auch während der Spitzenjahre große Unterschiede zwischen den Ländern. Selbst 1975, als eine Mehrheit der OECD-Staaten zweistellige Inflationsraten aufwies – Großbritannien und Irland mehr als 20 Prozent –, lag sie in Deutschland, Österreich und der Schweiz unter der Zehn-Prozent-Marke. Aus heutiger Sicht erscheinen allerdings die Preissteigerungsraten selbst dieser Länder exorbitant. Inzwischen beträgt die Inflationsrate in der OECD-Welt selten mehr als 4 Prozent. Offizielles Ziel der Europäischen Zentralbank ist es, „eine Preissteigerungsrate unter, aber nahe der 2 %-Marke beizubehalten“ (EZB 2004: 52). Die sinkende Standardabweichung in Abbildung 4 veranschaulicht den einheitlichen Trend zu niedrigen Inflationsraten. Gemessen an früheren Erfahrungen sind hohe Inflationsraten als politisches Problem nahezu verschwunden.

Abbildung 4 Durchschnittliche Inflationsrate in 19 OECD-Staaten



Daten: OECD Historical Statistics. Länder: Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz, USA.

Entgegen anders lautenden Erwartungen haben die westlichen Staaten institutionelle Antworten gefunden, mit denen sie die Inflation eindämmen. Eine wesentliche Änderung bestand, wie oben erwähnt, in der Abkehr vom Vollbeschäftigungsversprechen. Das Krisenjahrzehnt der Siebziger wurde zum Geburtshelfer einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik. Böckenförde (1977: 231) hatte noch argumentiert, dass die Gewerkschaften für die anderen wirtschaftspolitischen Akteure „unumgehbare Daten“ vorgäben. Wie sich im Lauf der Siebziger- und Achtzigerjahre zeigen sollte, waren die staatlichen Instanzen durchaus in der Lage, die Lohnpolitik der Gewerkschaften zu beeinflussen und die Führungsrolle in der Wirtschaftspolitik zu übernehmen. Dies gelang umso leichter, desto größer die Unabhängigkeit der Notenbank war. Spätestens 1974 vollzog die Bundesbank eine „monetaristische Wende“ (siehe hierzu und zum Folgenden Scharpf 1987: 170–177). Sie signalisierte fortan, dass sie einer stabilen Preisentwicklung Vorrang einräumen würde – selbst wenn im Ergebnis die Arbeitslosigkeit anstieg. Mit der öffentlichen Bekanntgabe des anvisierten Geldmengenwachstums befreite sich die Bundesbank vom Zwang, ihre Strategie mit anderen Akteuren abzustimmen. Im Gegensatz zur keynesianischen Welt, die bei Böckenförde nachklang, setzen im Monetarismus nicht die Gewerkschaften, sondern Notenbanken unumgehbare Daten. Seit Mitte der Siebzigerjahre konnten weder Gewerkschaften noch Bundesregierung daran zweifeln, dass die Bundesbank auf inflationäre Lohnabschlüsse oder eine expansive Fiskalpolitik mit einer restriktiven Geldpolitik reagieren würde. Sie waren gezwungen, dies bei ihren eigenen Entscheidungen zu beachten.

Nicht in allen Ländern waren die Notenbanken jedoch unabhängig. Und selbst wenn die Unabhängigkeit gewährt wurde, musste die Geldpolitik zunächst Glaubwürdigkeit gewinnen. Eine Alternative bestand darin, die eigene Währung an die D-Mark zu koppeln, um damit Glaubwürdigkeit zu gewinnen. Mit dem Europäischen Währungssystem schufen die EG-Länder und einige angrenzenden Staaten einen Mechanismus, feste Wechselkurse zu etablieren. Dieser externe Anker erleichterte es den teilnehmenden Staaten, eine stabilitätsorientierte Politik im Innern durchzusetzen. Da internationale Währungsabkommen intergouvernemental ausgehandelt werden, können Regierungen auf diesem Weg Strategien durchsetzen, die innenpolitisch umstritten sind. Sowohl eine unabhängige Notenbank als auch ein System fester Wechselkurse stärken die Regierungen gegenüber den Gewerkschaften (Notermans 1993).

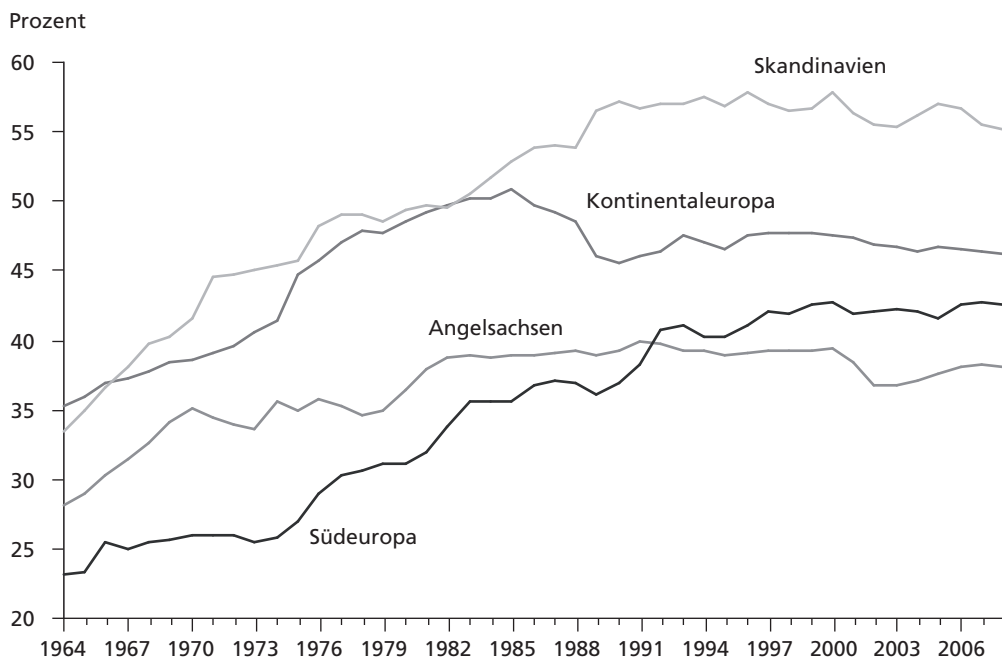
Rückblickend zeigt sich, dass die Inflationsraten der Siebzigerjahre Nachwehen des Keynesianismus waren, die in den folgenden Jahren verschwanden. Geschwächte Gewerkschaften und eine rückläufige Streiktätigkeit sorgten im Zusammenspiel mit unabhängigen Zentralbanken und festen Wechselkursen für ein ungekanntes Maß an Preisstabilität (Busch 2002). Der Staat hatte einen Teil seiner politischen Souveränität zurückerobert, indem er das keynesianische gegen ein monetaristisches Korsett eintauschte.

## Staatsfinanzen

Aus Sicht der Unregierbarkeitstheoretiker wohnt dem Staat die Tendenz inne, in immer mehr Bereiche des wirtschaftlichen Lebens einzugreifen und einen immer größeren Teil des Bruttosozialprodukts zu absorbieren. In Übereinstimmung mit der Public-Choice-Literatur wird angenommen, dass einerseits die Verwaltung an einer Ausweitung der Staatstätigkeit interessiert ist (Niskanen 1971) und dass andererseits der Wahlmechanismus die Parteien verleitet, durch höhere Ausgaben das Wohlwollen der Wähler zu erlangen (Nordhaus 1975). Wähler und Sonderinteressengruppen fordern im Gegenzug mehr Leistungen vom Staat. Ein Anwachsen der Staatsquote ist die unausweichliche Konsequenz. Im Gegensatz zu dieser These wird seit einigen Jahren der Rückzug des Staates diskutiert. Vor allem mit Blick auf den Sozialstaat wird argumentiert, dass die westlichen Länder die Expansionsphase hinter sich gelassen haben und nun in eine Phase der Kontraktion eingetreten sind.

In einem ersten Schritt kann die Frage nach einem Rückzug des Staates anhand der Staatsquoten beleuchtet werden. Unstrittig ist dabei, dass in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg eine massive Ausweitung der Staatstätigkeit stattgefunden hat (siehe Abbildung 5). Jedoch wird auch deutlich, dass es kein monotoner Anstieg ist. Stattdessen stagniert oder fällt die Staatsquote seit einigen Jahren. Allerdings erreichen unterschiedliche Ländergruppen den Scheitelpunkt zu verschiedenen Zeitpunkten. Bereits

Abbildung 5 Staatsquote in Prozent des BIP in vier Ländergruppen, 1964–2008



Daten: OECD Economic Outlook, Nr. 37 (1985) und Nr. 80 (2006). Länder: Großbritannien, Irland, Kanada, USA, Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Mittelwert, Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden, Griechenland, Italien, Portugal, Spanien

Tabelle 2 Prozentuale Veränderung der Staatsquote seit 1964

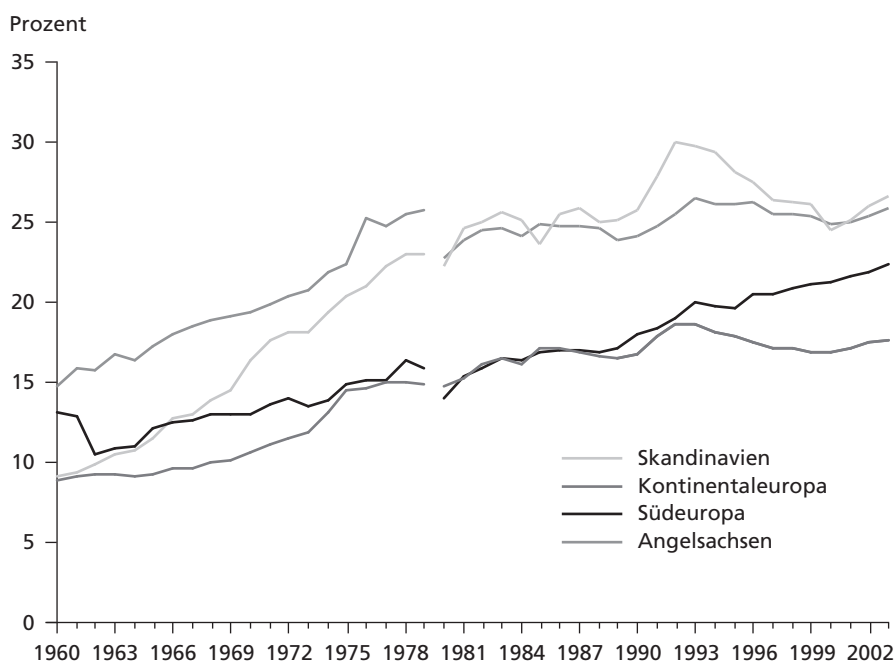
|                | 1964–1969 | 1970–1979 | 1980–1989 | 1990–1999 | 2000–2008 |
|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Großbritannien | 8,0       | –2,4      | 1,6       | 0,4       | 1,3       |
| Irland         | 4,7       | 0,6       | 1,4       | –3,7      | –0,6      |
| Kanada         | 6,7       | 0,3       | 5,0       | 1,3       | –3,8      |
| USA            | 4,1       | 0,9       | 2,1       | 2,4       | –2,0      |
| Mittelwert     | 5,9       | –0,2      | 2,5       | 0,1       | –1,3      |
| Belgien        | 4,3       | 15,0      | –4,6      | 4,1       | –0,7      |
| Deutschland    | 3,1       | 6,1       | –1,5      | 5,0       | –2,9      |
| Frankreich     | 1,8       | 3,7       | 2,4       | 3,8       | 0,8       |
| Luxemburg      | 0,8       | 17,1      | –8,6      | 0,6       | –1,6      |
| Niederlande    | 7,5       | 6,9       | –4,9      | –1,8      | –0,7      |
| Österreich     | 1,7       | 6,1       | 2,2       | 2,0       | –2,2      |
| Mittelwert     | 3,2       | 9,2       | –2,5      | 2,3       | –1,2      |
| Dänemark       | 7,5       | 9,1       | 4,0       | 2,6       | –2,6      |
| Finnland       | 3,1       | 1,9       | 15,4      | –0,2      | –4,6      |
| Norwegen       | 7,3       | 7,3       | 0,8       | –1,9      | 2,1       |
| Schweden       | 9,8       | 9,4       | 8,5       | –2,6      | –5,5      |
| Mittelwert     | 6,9       | 6,9       | 7,2       | –0,5      | –2,7      |
| Griechenland   | 3,2       | 3,8       | 0,7       | 11,4      | –4,3      |
| Italien        | 0,1       | 5,3       | 7,1       | 5,0       | 0,3       |
| Portugal       | 3,2       | 5,7       | 2,9       | 6,5       | 2,9       |
| Spanien        | 3,1       | 5,9       | 9,0       | –0,4      | 0,9       |
| Mittelwert     | 2,4       | 5,2       | 4,9       | 5,6       | –0,1      |

Daten: OECD Economic Outlook, Nr. 37 (1985) und Nr. 80 (2006).

in den Siebzigerjahren kommt die Ausweitung der Staatsquote in den angelsächsischen Ländern zum Erliegen, und auch danach verzeichnet sie nur moderate Zuwächse. In den kontinentaleuropäischen Ländern hält die Expansion die Siebziger hindurch an, doch in den Achtzigern endet sie und kehrt sich zum Teil um. Die skandinavischen Länder entwickeln sich im Gleichschritt mit ihren südlichen Nachbarn, doch steigt die Staatsquote auch in den Achtzigerjahren weiter an. Erst in den Neunzigern ebbt diese Dynamik ab. Am längsten dauert die Wachstumsphase in den südeuropäischen Ländern. Doch auch in diesen Staaten deutet sich eine Trendwende an. Seit dem Jahr 2000 sinkt die Staatsquote in allen vier Ländergruppen (Tabelle 2).

Umstritten ist, worauf der Rückgang oder der zumindest gebremste Anstieg der Staatsquote zurückzuführen ist. Während häufig argumentiert wird, dass vor allem soziale Leistungen gekürzt wurden, sieht Castles (2006) eher Einschnitte in nicht sozialstaatsbezogenen Ausgabenfeldern. Beispielsweise kürzen fast alle westlichen Staaten die Verteidigungsausgaben (gemessen in Prozent des BIP). Pierson (1996) argumentiert, dass der Staat nur dort zum Rückzug fähig ist, wo seine Ausgaben keine politisch wehrhafte Klientel geschaffen haben, die errungene Besitzstände verteidigt. Da aber eine große Anzahl von Personen staatliche Transfers erhält oder in Zukunft erhalten wird, sind soziale Einschnitte politisch schwierig durchzusetzen. Selbst in der britischen Mehrheitsdemokratie und unter der Führung einer Premierministerin, die sozialstaatliche Entgleisungen mit aller Macht zurückdrängen wollte, blieben aus Piersons Sicht die tatsächlichen Einschnitte hinter der radikalen Rhetorik zurück. Doch diese Darstellung

Abbildung 6 Sozialausgaben in Prozent des BIP in vier Ländergruppen, 1960–2003



Daten: OECD (1994, 2007). Länder: Australien, Irland, Kanada, Neuseeland, Großbritannien, USA, Belgien, Deutschland, Frankreich, Niederlande, Österreich, Finnland, Dänemark, Schweden, Italien, Griechenland, Portugal, Spanien.

ist nicht unwidersprochen geblieben. Clayton und Pontusson (1998) weisen in einem OECD-Ländervergleich Kürzungen von sozialen Leistungen und eine Restrukturierung des Wohlfahrtsstaates nach.<sup>20</sup> Einschnitte fanden nicht nur durch Kürzungen, sondern auch durch die Nichtanpassung („drift“) sozialer Leistungen an neue Risiken statt (Hacker 2004).

Die Befunde sind nicht zuletzt deshalb widersprüchlich, weil die Entwicklungen auf der Makroebene nicht unbedingt mit denen auf der Mikroebene übereinstimmen. Selbst wenn individuelle Leistungen gekürzt werden, kann deren Summe aufgrund einer größeren Anzahl der Leistungsbezieher steigen. Bei zunehmender Arbeitslosigkeit und in einer alternden Gesellschaft lässt sich ein Anstieg der Sozialausgaben erwarten.<sup>21</sup> Betrachtet man den Anteil der Sozialausgaben am BIP seit 1960, lässt sich nach 1990 in fast allen Ländern ein Abflachen der Ausgabendynamik, aber nur in einigen ein Rückgang der Sozialausgaben feststellen (siehe Abbildung 6). Ein Blick auf die Ausgabendynamik in den Jahrzehnten seit 1960 zeigt, dass in den meisten Ländern die stärksten Zuwächse in den Sechziger- und Siebzigerjahren zu verzeichnen sind, wohingegen sich für die

20 Lindert (2004: 306–307) bestreitet dagegen den Abbau des Sozialstaates vehement.

21 In 22 von 23 Staaten hat der Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung zwischen 1960 und 2004 zugenommen. Die Ausnahme ist Irland, wo der Anteil annähernd konstant geblieben ist (siehe Armingeon et al. 2006: Variable „elderly“).

Tabelle 3 Prozentuale Veränderung der Sozialausgaben seit 1960

|                | 1960–1969 | 1970–1979 | 1980–1989 | 1990–2003 |
|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Australien     | –0,1      | 5,5       | 1,6       | 3,8       |
| Irland         | 2,2       | 5,0       | 1,4       | 0,4       |
| Kanada         | 1,8       | 2,7       | 2,9       | –1,1      |
| Neuseeland     | –0,8      | 5,5       | 4,3       | –3,8      |
| Großbritannien | 2,8       | 3,2       | 0,5       | 2,9       |
| USA            | 2,1       | 3,5       | –0,3      | 2,8       |
| Mittelwert     | 1,3       | 4,2       | 1,7       | 0,8       |
| Belgien        |           | 10,9      | 1,2       | 1,5       |
| Deutschland    | 1,9       | 5,9       | 0,0       | 5,1       |
| Frankreich     | 3,1       | 5,3       | 4,1       | 3,4       |
| Niederlande    | 9,8       | 5,0       | –1,1      | –3,7      |
| Österreich     | 3,1       | 4,5       |           | 2,4       |
| Mittelwert     | 4,5       | 6,3       | 1,1       | 1,7       |
| Finnland       | 4,6       | 5,7       | 4,5       | –2,0      |
| Dänemark       |           | 6,5       | 0,5       | 2,1       |
| Schweden       | 5,7       | 8,4       | 1,1       | 0,8       |
| Mittelwert     | 5,1       | 6,9       | 2,0       | 0,3       |
| Italien        | 3,9       | 4,3       | 3,3       | 4,3       |
| Griechenland   |           | 1,4       | 6,0       | 2,7       |
| Portugal       |           |           | 1,0       | 9,8       |
| Spanien        |           |           | 2,6       | 0,3       |
| Mittelwert     | 3,9       | 2,8       | 3,2       | 4,3       |

Daten: OECD (1994, 2007).

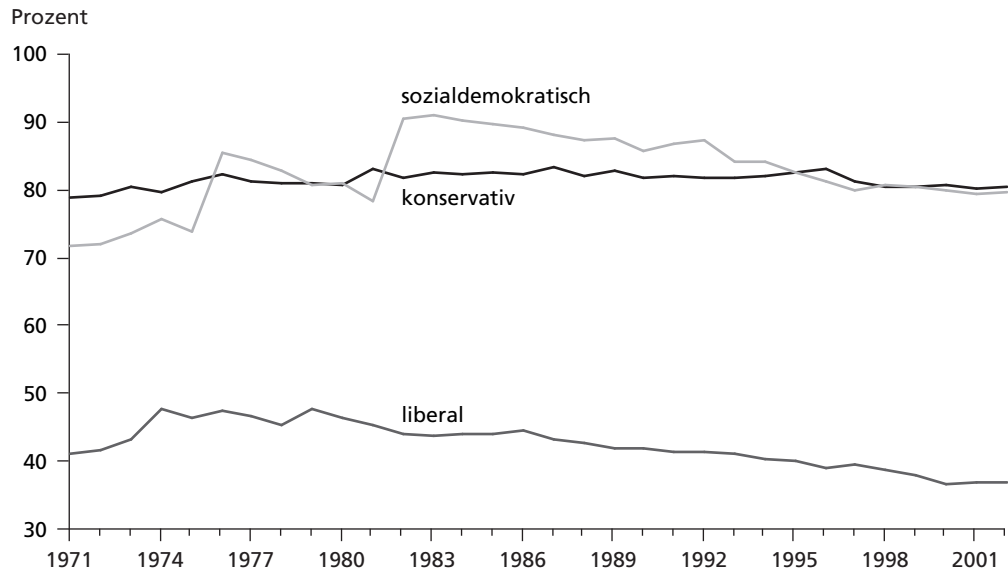
Achtziger und Neunziger ein moderater Anstieg und teilweise ein Rückgang der Ausgaben nachweisen lässt (siehe Tabelle 3) – und das, obwohl sich die durchschnittliche Arbeitslosenquote zwischen 1980 und Mitte der Neunzigerjahre verdoppelt hat. Eine andere Ausgabenentwicklung besteht einerseits in den südeuropäischen Ländern, die konstante Steigerungsraten aufweisen, sowie andererseits in Deutschland und Frankreich in den Neunzigerjahren. Im ersten Jahrzehnt nach der Wiedervereinigung wurde die Steigerungsrate der deutschen Sozialausgaben nur von Portugal übertroffen.<sup>22</sup> Die bisher präsentierten Daten widersprechen zwar der Erwartung eines ungebremsten Anstiegs der Sozialausgaben. Aus ihnen lässt sich aber auch kein Abbau des Sozialstaates ablesen.

Um die Veränderung des Sozialstaates zu ermessen, untersuchen Allan und Scruggs (2004) sowie Scruggs (2006) individuelle Ansprüche auf soziale Leistungen. Insbesondere zwei Dimensionen werden betrachtet: Zum einen der Abdeckungsgrad und zum anderen die Höhe der Leistungen. Kürzungen können in beiden Dimensionen erfolgen, indem entweder weniger Menschen einen Anspruch auf Sozialtransfers haben oder die Höhe der Kompensation sinkt. In der ersten Dimension stellt Scruggs (2006: 358) keine nennenswerten Einschnitte fest – der Abdeckungsgrad bleibt seit Anfang der Siebzigerjahre in den meisten Ländern stabil oder wird sogar ausgeweitet. Anders verhält es sich mit der Leistungshöhe. Abbildung 7 stellt die Höhe der Lohnersatzleistungen bei

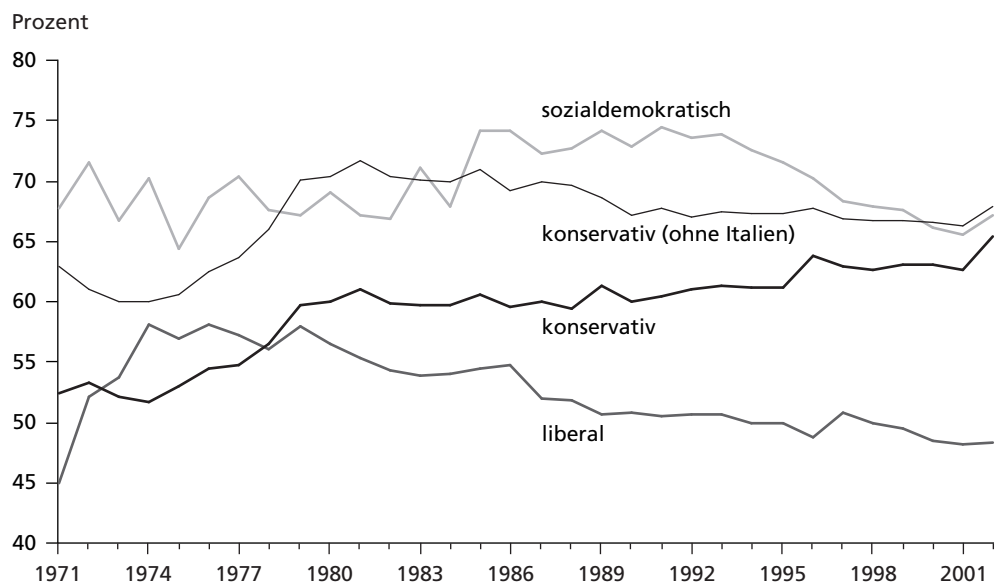
22 Allerdings ist Portugal ein sozialpolitischer Nachzüglerstaat, dessen Sozialstaatsquote erst 2002 das deutsche Niveau von 1990 erreichte.

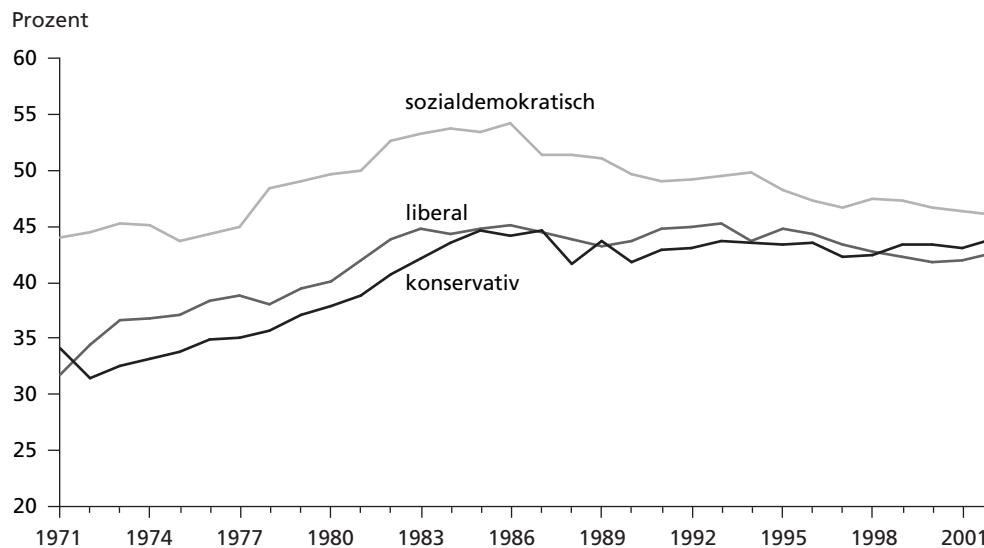
Abbildung 7 Höhe der Lohnersatzleistungen gemessen am vorherigen Einkommen in drei Zweigen der sozialen Sicherung

*Lohnfortzahlung bei Krankheit*



*Arbeitslosigkeit*



*Mindestrente (ohne vorherige Erwerbstätigkeit)*

Daten: Scruggs (2004). Länder: Australien, Großbritannien, Irland, Neuseeland, USA (liberale Wohlfahrtsstaaten); Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande, Österreich (konservative Wohlfahrtsstaaten); Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden (sozialdemokratische Wohlfahrtsstaaten).

Krankheit (Lohnfortzahlung im Krankheitsfall) und Arbeitslosigkeit sowie die Höhe der Mindestrente in Prozent des durchschnittlichen Einkommens eines vierzigjährigen Vollzeitbeschäftigten dar.<sup>23</sup>

Betrachtet man den letzten verfügbaren Wert im Vergleich zum Ausgangswert, kann vom Abbau des Sozialstaates nicht die Rede sein. Im Jahr 2002 liegen die Lohnersatzleistungen in allen drei untersuchten Zweigen sozialer Sicherung in den meisten Staaten über dem Niveau von 1971. Dennoch trägt der Eindruck nicht, dass in den letzten Jahren Einschnitte ins soziale Netz stattgefunden haben, denn ebenfalls in fast allen Länder fallen die sozialen Leistungen heute weniger großzügig aus als zwischen Ende der Siebziger- und Mitte der Achtzigerjahre. Am deutlichsten sind die Einschnitte im Bereich der Arbeitslosenversicherung, am geringsten ausgeprägt bei den Mindestrenten. Während konservative Sozialstaaten kaum Kürzungen vorgenommen haben, geschah dies in nennenswertem Umfang in liberalen und sozialdemokratischen Staaten.<sup>24</sup> Die Lohnersatzleistungen fallen in beiden Ländergruppen – bei unterschiedlichem Ausgangsniveau – deutlich geringer aus als in der Vergangenheit aus. Dies deckt sich mit dem Befund, dass

23 Im *Comparative Welfare Entitlements Dataset* werden Werte für zwei Haushalte berechnet: einen Einpersonenhaushalt und eine Familie mit zwei Kindern und einem erwerbstätigen Elternteil. Die Werte korrelieren stark ( $>0,8$ ), weichen aber im Einzelnen voneinander ab, weil die Besteuerung der Einkommen und der sozialen Transfers sich nach Haushaltstyp unterscheiden kann. Für diesen Aufsatz wurde der Mittelwert aus beiden Angaben gebildet.

24 Zur Unterscheidung von konservativen, liberalen und sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten siehe Esping-Andersen (1990).

der Grad der Dekommodifizierung in Schweden, Dänemark und Norwegen sowie in Großbritannien und Neuseeland, nicht aber in Deutschland und der Schweiz gesunken ist (Schmidt 2005: 222). Ein ähnliches Bild wie bei den Sozialleistungen zeigt sich bei der Staatsverschuldung. Auch hier erwarteten beide Krisentheorien einen weiteren Anstieg. Nimmt man 1970 als Ausgangspunkt, lag die durchschnittliche Staatsverschuldung 2006 zwar 15 Prozent über dem damaligen Wert – damit blieb sie jedoch mehr als 15 Prozent unterhalb des Maximalwerts von 1995.<sup>25</sup> Auch hier fand in den meisten Staaten eine Trendumkehr statt.<sup>26</sup>

Fügt man die empirischen Puzzleteile zusammen, widerspricht das Ergebnis der Erwartung einer ungebremsten Ausgabendynamik. Obwohl die Ausgaben weiterhin über dem Niveau der ersten Nachkriegsjahre liegen, haben Regierungen in den letzten fünfzehn bis zwanzig Jahren begonnen, Ausgaben zu kürzen oder zumindest nicht weiter ansteigen zu lassen. Viele Einschnitte werden erst in der Zukunft greifen, da lange Übergangsfristen eingeplant sind. Dennoch bleibt der finanzpolitische Handlungsspielraum der Regierungen begrenzt, da erhebliche Anteile der Staatsausgaben gebunden sind. Addiert man die Ausgaben des Bundes für Personal, Schuldendienst, Rentenzahlungen und Zuschüsse zur Sozialversicherung, entfielen 2006 72 Prozent des Bundeshaushalts auf Aufgaben, die sich nicht kurzfristig beeinflussen lassen (BMF 2008: Tabelle 4). Streeck (2009, im Ersch.: Tabelle 3) zeigt, dass der Anteil der gebundenen Ausgaben an den Gesamtausgaben von 56,7 Prozent 1970 auf 81,2 Prozent 2005 gestiegen ist.

## 5 Verlust des Vertrauens in die Politik

Wenn es um die Abwehr gesellschaftlicher Ansprüche geht, erscheint der Staat heute handlungsfähiger als noch vor fünfundzwanzig Jahren. Inflation und die Gewerkschaftsmacht sind nicht länger Kernprobleme westlicher Demokratien, und die Staatsausgaben steigen nicht ungebremst an. Viele Regierungen teilten die konservative Krisendiagnose und wollten die Krisenursachen dauerhaft beseitigen. Gemessen an den damaligen Erwartungen hat sich die angewandte Therapie – die Befähigung des Staats, den Markt zu stärken – als erfolgreich herausgestellt. Doch hat die mühsam gewonnene, selektive Handlungsfähigkeit des Staates nicht dazu geführt, dass die Bevölkerung ein positiveres Bild der Politik entwickelt. Im Gegenteil, selbst zaghafte Versuche, der Finanzkrise des Staates zu entkommen, führen zur Entfremdung derjenigen, die Wohlfahrtseinbußen hinnehmen müssen. Das Vertrauen in Parteien, Parlamente und Politiker nimmt ab, die

25 Diese Aussagen beziehen sich auf folgende Staaten, für die über einen längeren Zeitraum Daten verfügbar waren: Belgien, Dänemark (ab 1980), Deutschland (bis 1990 Westdeutschland), Finnland (ab 1975), Frankreich, Großbritannien, Kanada, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, USA. Daten: OECD, Economic Outlook, Nr. 81, 2007.

26 Eine bemerkenswerte Ausnahme stellt Japan dar, wo die Staatsverschuldung von 74 Prozent (1970) auf den Rekordwert von 179 Prozent des BIP (2006) gestiegen ist.

Wahlbeteiligung sinkt und Zweifel an der Funktionsweise der Demokratie breiten sich aus. Drei Bereiche dienen in den meisten Forschungsarbeiten als Indikatoren für politische Unzufriedenheit: die Einstellung zu politischen Institutionen, traditionelle Partizipationsformen sowie unkonventionelle Formen politischer Beteiligung (Hay 2007: 12). Der folgende empirische Überblick zeigt in allen Bereichen eine wachsende Distanz der Wähler von der Politik. Es mehren sich darüber hinaus die Anzeichen, dass sich vor allem Reformverlierer enttäuscht von der Politik abwenden.

Ein Vierteljahrhundert nach dem Erscheinen von *The Crisis of Democracy* griff eine Nachfolgestudie die damaligen Themen erneut auf (Pharr/Putnam 2000). In der späteren Veröffentlichung fehlen zwar die apokalyptischen Formulierungen des Vorgängers, aber das Bild vom Zustand der Demokratie hat sich in der Zwischenzeit nicht aufgehellt. Im Gegenteil, auf breiter empirischer Grundlage zeigt sich ein Verlust an Vertrauen in die politischen Institutionen und insbesondere ein ausgeprägtes Misstrauen gegenüber Politikern und Parteien. Umfrageergebnisse aus 13 Ländern über einen Zeitraum von etwa 30 Jahren zeigen einen negativen Trend im Ansehen der politischen Elite in allen Ländern mit Ausnahme der Niederlande (Putnam/Pharr/Dalton 2000: 15–16, Tabelle 1.1).<sup>27</sup> Diese Ergebnisse bestätigen sich auch bei einer Ausweitung auf 16 Länder (Dalton 2004: 29–30, Tabelle 2.2). Jenseits der Unzufriedenheit mit einer amtierenden Regierung oder einzelnen Personen finden die Autoren systematische Hinweise, dass die Bevölkerungen der OECD-Staaten weniger Vertrauen in Politiker, Parteien, Parlamente und andere politische Institutionen haben als in den Siebzigerjahren (Putnam/Pharr/Dalton 2000: 21). Was sich zeigt, ist keine Abnahme der Zustimmung zur Demokratie als Regierungsform, wohl aber ein Ansehensverlust zentraler politischer Institutionen und Akteure. Klingemann (2000: 281) spricht daher von „unzufriedenen Demokraten“.

Der Rückgang traditioneller Partizipationsformen zeigt sich an der sinkenden Wahlbeteiligung. In Tabelle 4 wird die jährliche Veränderung der Wahlbeteiligung in 17 etablierten Demokratien seit Anfang der Siebziger abgebildet. In keinem dieser Länder ist die Wahlbeteiligung am Ende des Jahrhunderts ähnlich hoch oder gar höher als 30 Jahre zuvor. Nicht in allen Ländern mag der Trend dramatisch erscheinen. Verblüffend ist hingegen, dass die Wahlbeteiligung überall sinkt. Besonders gering ist die Partizipationsneigung bei wenig Gebildeten und ökonomisch Schwachen. So weist Gattig (2006) einen Zusammenhang zwischen Klassenlage und Wahlteilnahme nach: Wo sie sich in Ermangelung eines entsprechenden politischen Angebots nicht auf die Wahlergebnisse niederschlägt, wirkt sich die Klassenlage auf die Wahlbeteiligung aus. Dieser Effekt verstärkt sich, wenn es im Parteiensystem keine Partei gibt, die die Interessen sozial benachteiligter Gruppen artikuliert (siehe auch Kohler 2006: 168). Ob Parteien diese

---

27 Die verwendeten Indikatoren beziehen sich im Wesentlichen auf die Responsivität der Politik. In der Regel wird hierfür der Begriff *external efficacy* verwandt. Er erfasst, inwieweit Bürger glauben, dass Politiker auf ihre Anliegen reagieren. *Internal efficacy* beschreibt dagegen, ob die Bürger glauben, selbst Einfluss ausüben zu können. Vetter (2000: 80, Abb. 1) zeigt, dass die *internal efficacy* in Deutschland seit Ende der Sechzigerjahre gestiegen ist, während die *external efficacy* seit Mitte der Siebzigerjahre sinkt.

Tabelle 4 Trends der Wahlbeteiligung in 17 Ländern

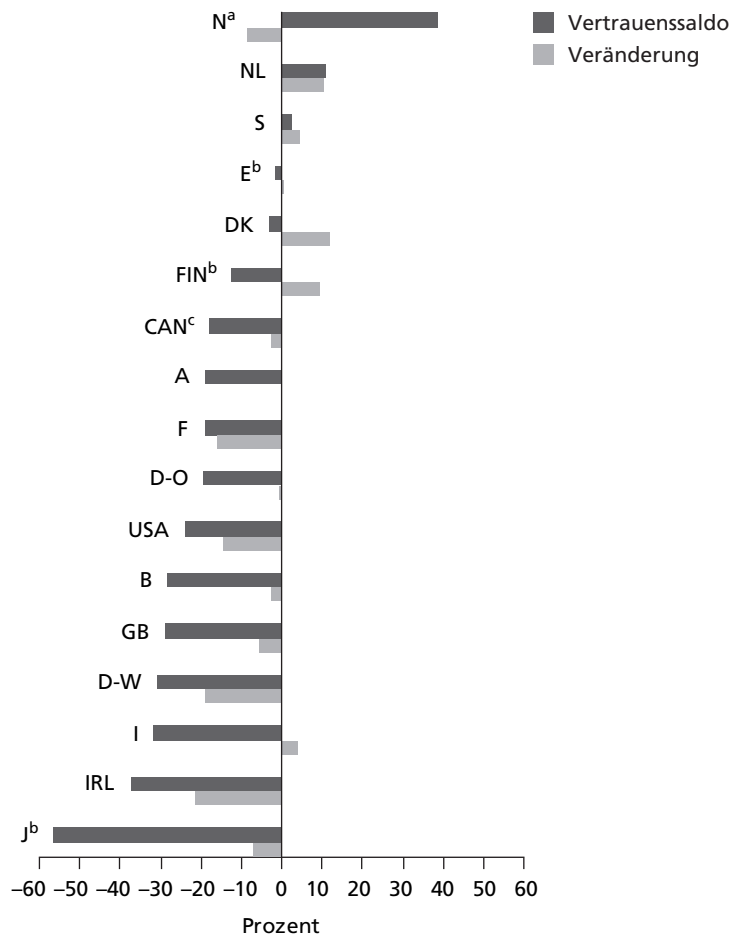
|                | Jährliche Veränderung | Zeitspanne | Wahlen |
|----------------|-----------------------|------------|--------|
| Belgien        | -0,20                 | 1971–1999  | 10     |
| Dänemark       | -0,22                 | 1971–1998  | 12     |
| Deutschland    | -0,60                 | 1972–1998  | 8      |
| Finnland       | -0,60                 | 1970–1999  | 9      |
| Frankreich     | -0,37                 | 1973–1997  | 7      |
| Großbritannien | -0,32                 | 1970–2001  | 9      |
| Irland         | -0,56                 | 1973–1997  | 8      |
| Italien        | -0,30                 | 1972–2001  | 9      |
| Japan          | -0,66                 | 1972–2002  | 11     |
| Kanada         | -0,43                 | 1972–2000  | 9      |
| Luxemburg      | -0,63                 | 1974–1999  | 6      |
| Neuseeland     | -0,34                 | 1972–2002  | 11     |
| Niederlande    | -0,48                 | 1971–1998  | 9      |
| Norwegen       | -0,26                 | 1973–2001  | 8      |
| Österreich     | -0,51                 | 1970–1999  | 10     |
| Schweden       | -0,29                 | 1970–1998  | 10     |
| Schweiz        | -0,33                 | 1971–1999  | 8      |
| USA            | -0,23                 | 1972–2000  | 8      |

Daten: <www.idea.int/vt>. Angegeben sind die unstandardisierten Koeffizienten einer linearen Regression, bei der die unabhängige Variable seit 1969 vergangene Jahre sind. Grundlage ist die Wahlbeteiligung gemessen an der Bevölkerung im Wahlalter. Für die USA werden nur Parlamentswahlen beachtet, die im selben Jahr wie die Präsidentschaftswahl stattfinden. In Nebenwahlen (*midterm elections*) ist die Wahlbeteiligung deutlich niedriger.

Interessen vertreten, hängt auch von der Stärke der Gewerkschaften ab. Mit rückläufigen Organisationsgraden gelingt es ihnen weniger, Parteien auf eine Politik für die Gewerkschaftsmitglieder zu verpflichten, und die Wahlbeteiligung sinkt (Gray/Caul 2000; Radcliff/Davis 2000).

Für Mair (2006: 33) sind Parteien nicht länger ein Transmissionsriemen zwischen Bevölkerung und Regierung. Die Wähler glauben nicht mehr, dass Parteien ihre Interessen vertreten, und diese sind weniger auf Mitglieder und Wählerstimmen angewiesen als früher. Hinter diesen Veränderungen verbirgt sich zum Teil die Hinwendung zu alternativen Partizipationsformen. Während eng an soziale Milieus gebundene Formen der Beteiligung an Bedeutung verlieren, werden individuelle Partizipationsformen wichtiger. Allerdings verteilen sich unkonventionelle politische Aktivitäten – wie die Mitarbeit in einer Bürgerbewegung oder kritischer Konsum – ungleich über die Bevölkerung. Menschen mit geringer (formaler) Bildung engagieren sich eher in traditionellen Organisationen, deren Bedeutung mit der Auflösung der zugrundeliegenden sozialen Milieus abnimmt. Der Übergang zu neuen sozialen Bewegungen verschließt einem Teil der Bevölkerung die Möglichkeit, soziales Kapital aufzubauen, ohne bereits mit hohem kulturellen oder ökonomischen Kapital ausgestattet zu sein (Brömme/Strasser 2001: 14). Es ist weit weniger wahrscheinlich, dass armutsbedrohte Menschen sich am sozialen, politischen oder kulturellen Leben beteiligen, als die Angehörigen höherer Einkommenschichten (BMAS 2005: Abschnitt XI). Bestehende Ungleichheiten in der demokratischen Teilhabe werden durch unkonventionelle Beteiligungsformen nicht etwa ausgeglichen, sondern noch verstärkt (Deth 2004: 310).

Abbildung 8 Vertrauen in nationale Parlamente in 16 Ländern 1999

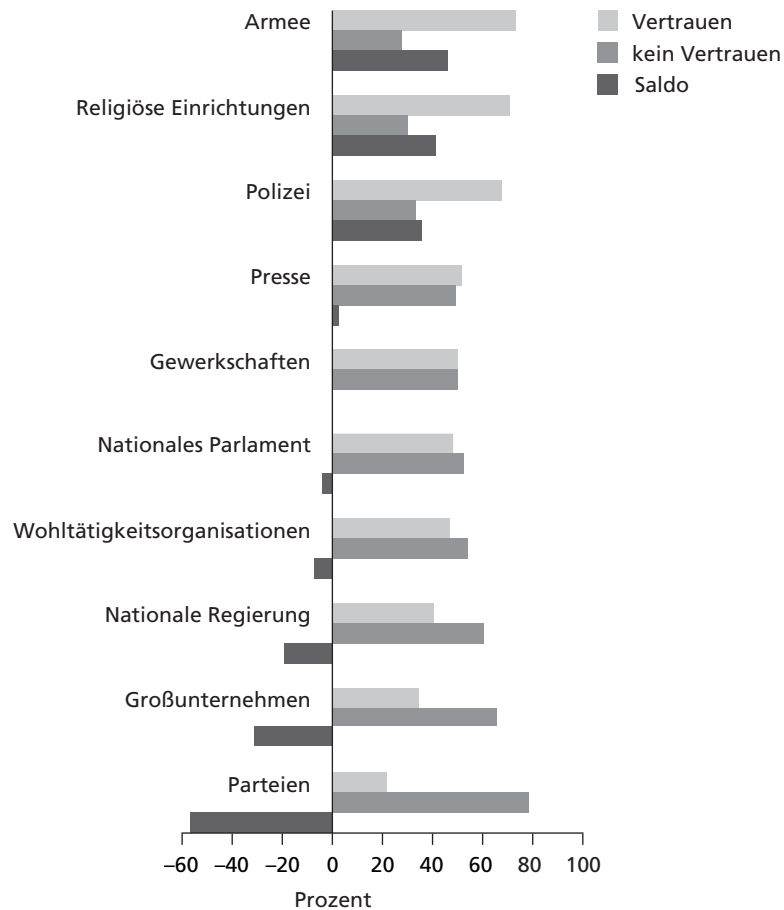


Daten: World Value Surveys. Der Vertrauenssaldo gibt die Differenz zwischen denjenigen an, die dem nationalen Parlament vertrauen oder eher vertrauen, und denen, die nicht oder eher nicht vertrauen. Die Veränderung gibt an, wie sich der Anteil der Vertrauenden seit 1981/1982 (Österreich: seit 1990) verändert hat.

a: 1996; b: 2000; c: 2001.

In Abbildung 8 wird das Vertrauen in nationale Parlamente in 16 Staaten anhand von Umfragewerten der *World Value Surveys* abgetragen. In nur drei Ländern überwiegt der Anteil der Befragten, die angeben, dem nationalen Parlament zu vertrauen. Seit Anfang der Achtzigerjahre sinkt zudem das Vertrauen in den meisten Staaten. Nur in den Niederlanden, Schweden, Dänemark, Finnland und Italien – das trotzdem an drittletzter Stelle liegt – ist in diesem Zeitraum ein Vertrauenszuwachs zu verzeichnen. Betrachtet man die Bewertung unterschiedlicher Institutionen in der EU-15, fällt das negative Abschneiden der Parteien auf (Abbildung 9). Durchschnittlich antworten 4 von 5 Befragten des Eurobarometers, dass sie Parteien nicht vertrauen. Mehr als 60 Prozent bringen dagegen Armee und Polizei Vertrauen entgegen. Diese Ergebnisse haben auch Bestand, wenn man die Länder einzeln betrachtet. In allen Ländern werden die Parteien am schlechtesten beurteilt (nur in Griechenland liegen Großunternehmen gleichauf).

Abbildung 9 Durchschnittliches Institutionenvertrauen in der EU-15



Daten: Eurobarometer 61, 2004.

Daher überrascht es nicht, dass immer weniger Menschen bereit sind, Mitglied in einer Partei zu werden. In 13 von 16 westeuropäischen Staaten haben die Parteien seit 1980 Mitglieder verloren – häufig sind die Mitgliedszahlen um mehr als ein Drittel geschrumpft (Tabelle 5).<sup>28</sup> Vielfach beobachtet wurde zudem das Nachlassen der Parteienidentifikation, auch unter politisch Gebildeten (Dalton 2000: 34).

Welche Hinweise gibt es für einen Zusammenhang zwischen Wohlfahrtsstaatsreformen und Demokratiedistanz in Deutschland?<sup>29</sup> Mit Blick auf die negative Bewertung von Parteien ist die von allen Gesellschaftsgruppen einhellig geteilte Auffassung hervorzuheben, dass Parteien „keine echten Alternativen“ bieten: Zwei Drittel der Befragten stimmen dieser Aussage zu (Abbildung 10). Im Gegensatz dazu antworteten 1980 noch

28 Eine Ausnahme bilden lediglich die jüngeren Demokratien Portugal, Griechenland und Spanien.

29 Da es keine Umfragen gibt, die über lange Zeiträume den Zusammenhang zwischen Reformpolitik und Demokratiezufriedenheit sozialer Gruppen erfragen, dienen hier Momentaufnahmen als Indizien.

Tabelle 5 Parteimitgliedschaft in 16 westeuropäischen Ländern

|                | Zeitspanne | Absoluter Rückgang<br>der Mitglieder | Prozentualer Rückgang<br>der Mitglieder |
|----------------|------------|--------------------------------------|-----------------------------------------|
| Frankreich     | 1978–1999  | –1.122.128                           | –64,6                                   |
| Italien        | 1980–1998  | –2.099.887                           | –51,5                                   |
| Großbritannien | 1980–1998  | –853.156                             | –50,4                                   |
| Norwegen       | 1980–1997  | –218.891                             | –47,5                                   |
| Finnland       | 1980–1998  | –206.646                             | –34,0                                   |
| Niederlande    | 1980–2000  | –136.459                             | –31,7                                   |
| Österreich     | 1980–1999  | –446.209                             | –30,2                                   |
| Schweiz        | 1977–1977  | –118.800                             | –28,8                                   |
| Schweden       | 1980–1998  | –142.533                             | –28,1                                   |
| Dänemark       | 1980–1998  | –70.385                              | –25,5                                   |
| Irland         | 1980–1998  | –27.856                              | –24,5                                   |
| Belgien        | 1980–1999  | –136.382                             | –22,1                                   |
| Deutschland    | 1980–1999  | –174.967                             | –8,9                                    |
| Portugal       | 1980–2000  | 50.381                               | 17,1                                    |
| Griechenland   | 1980–1998  | 375.000                              | 166,7                                   |
| Spanien        | 1980–2000  | 808.705                              | 250,7                                   |

Quelle: Mair/Biezen (2001: 12).

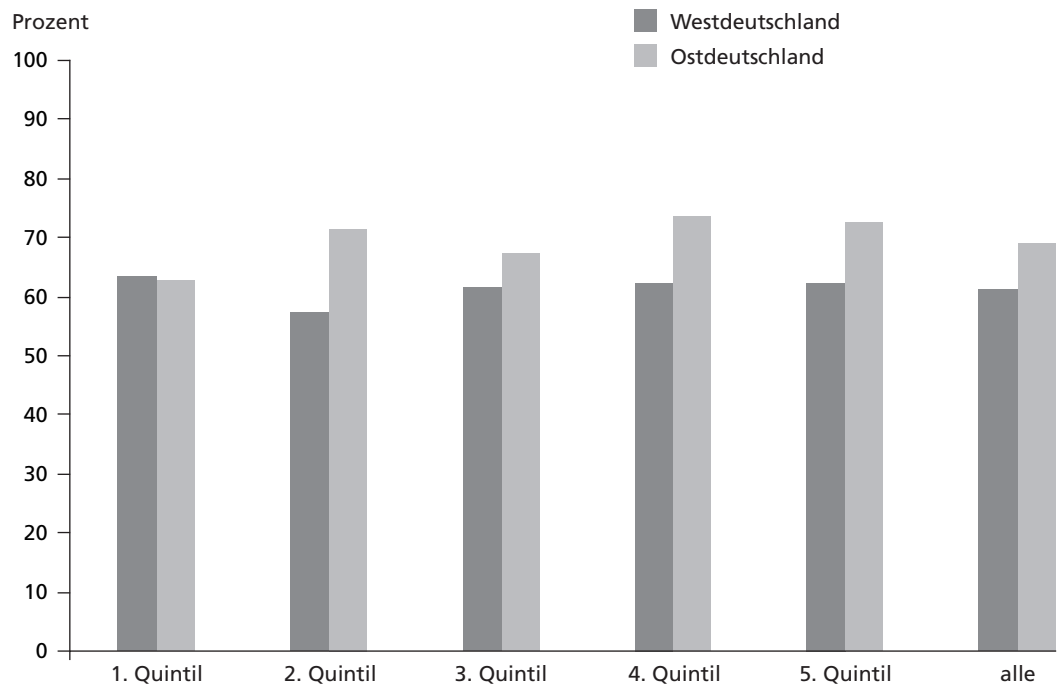
mehr als 60 Prozent der Westdeutschen in einer Umfrage, dass sie wesentliche Unterschiede zwischen den Parteien sähen.<sup>30</sup> Bei der Einschätzung, ob Politiker nur wegen des eigenen Vorteils in der Politik sind, weicht die Zustimmung unterschiedlicher Einkommensgruppen deutlich voneinander ab. Die 20 Prozent mit dem höchsten Haushaltsnettoeinkommen sind viel häufiger als Einkommensschwache bereit, Politikern andere Motive als Eigennutz zuzuschreiben (Abbildung 11). Noch ausgeprägter schlagen sich Einkommensunterschiede auf die Einschätzung aus, ob man selbst Einfluss auf die Regierung ausüben kann. 80 Prozent der einkommensärmsten Ostdeutschen und 70 Prozent der einkommensärmsten Westdeutschen haben hinsichtlich ihrer Einflusschancen resigniert, während sich nur eine Minderheit der Wohlhabenden als einflusslos erachtet (Abbildung 12). Schließlich beeinflusst das verfügbare Haushaltseinkommen die Bewertung der Demokratie. Je höher das Einkommen, desto wahrscheinlicher ist eine positive Bewertung der Funktionsweise der Demokratie – obwohl selbst bei der einkommensstärksten Gruppe 4 von 10 Befragten sich kritisch bis negativ äußern (Abbildung 13).<sup>31</sup>

Im Politbarometer 2005 wurden sowohl die Demokratiezufriedenheit als auch die Bewertung der Agenda 2010-Reformen abgefragt. Insgesamt äußern sich 45 Prozent der West- und 65 Prozent der Ostdeutschen mit der Demokratie unzufrieden. Unter denen, die die Reformen in den Bereichen Gesundheit, Rente, Arbeitsmarkt und Steuern seit 2003 „eher falsch“ finden, liegt der Anteil der Unzufriedenen jeweils deutlich höher.

30 Die Frage lautete: „Sind die großen politischen Parteien in ihren Aussagen und in ihrem politischen Handeln so ähnlich, dass es gleichgültig ist, welche Partei man wählt oder sehen Sie zwischen diesen Parteien wesentliche Unterschiede?“ Quelle: Forschungsgruppe Wahlen, ZA 1053: 141.

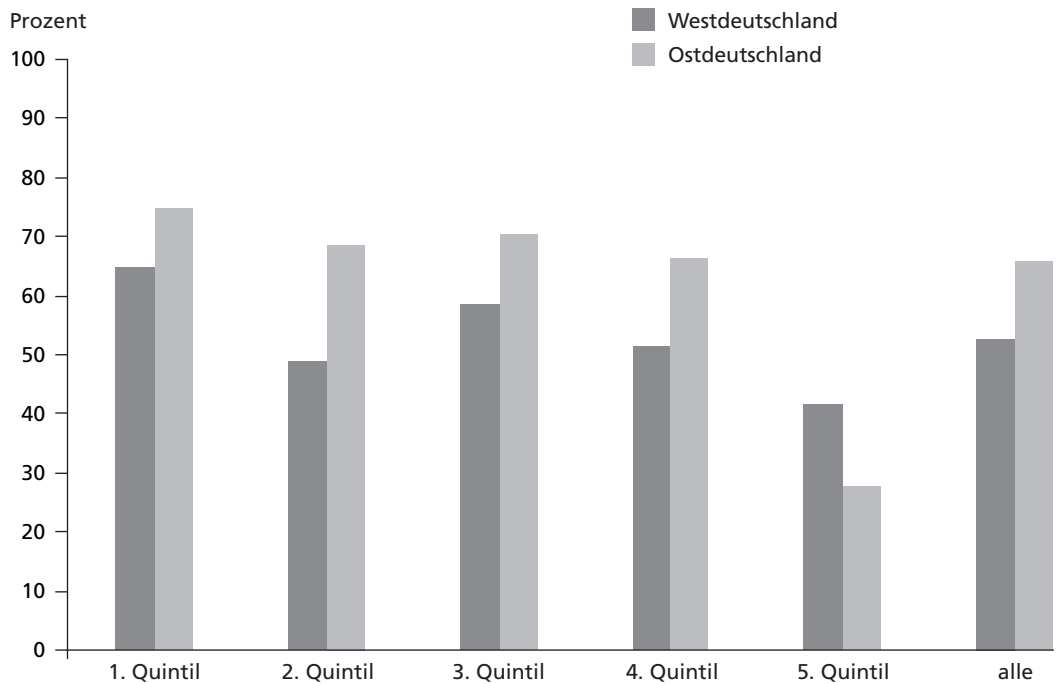
31 Dies steht in auffälligem Kontrast zu den Bundestagsabgeordneten, von denen 90 Prozent sich „sehr zufrieden“ oder „ziemlich zufrieden“ mit der Demokratie äußern. Nur in der Fraktion „Die Linke“ gibt es nennenswerte Unzufriedenheit (siehe Best et al. 2007: 21).

Abbildung 10 Parteien bieten keine Alternative



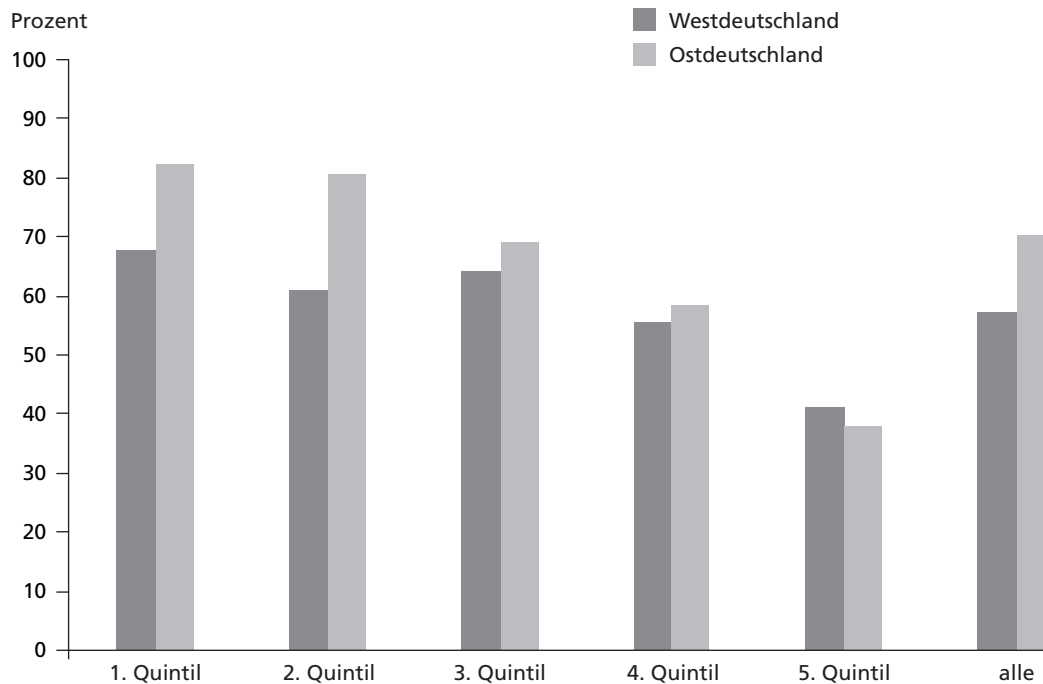
Daten: Allbus 2004. Abgetragen sind nach Haushaltseinkommen gestaffelt diejenigen, die der Aussage zustimmen: „Die unterschiedlichen Parteien bieten den Wählern keine echten Alternativen.“

Abbildung 11 Politiker wollen nur ihren Vorteil



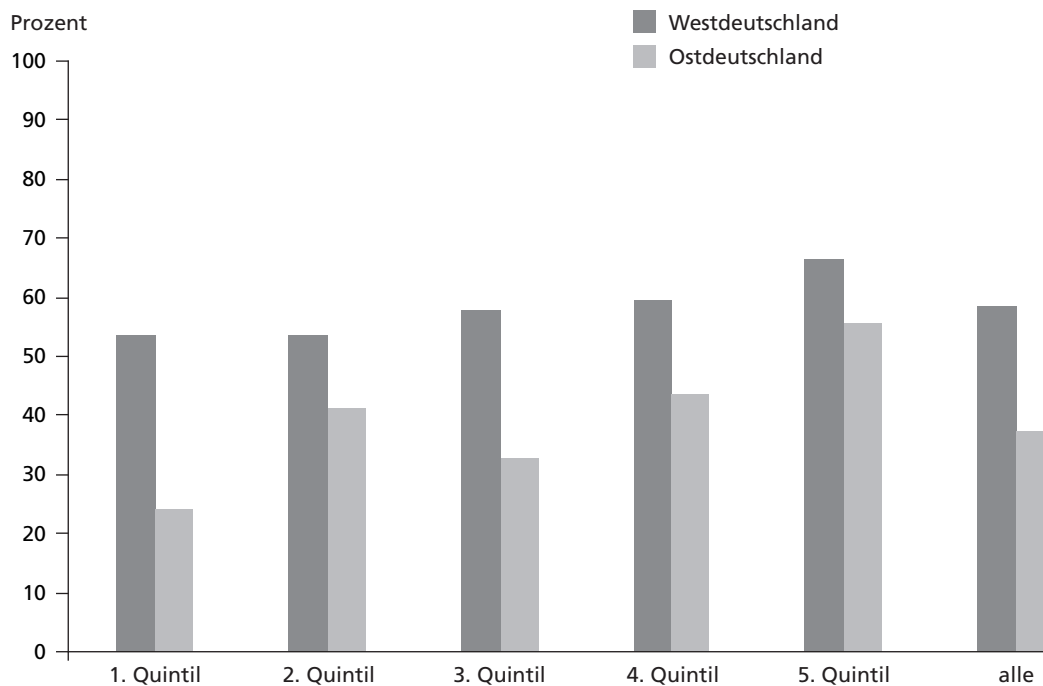
Daten: Allbus 2004. Abgetragen sind nach Haushaltseinkommen gestaffelt diejenigen, die der Aussage zustimmen: „Die meisten Politiker sind nur wegen ihres persönlichen Vorteils in der Politik.“

Abbildung 12 Menschen wie ich haben nichts zu sagen



Daten: Allbus 2004. Abgetragen sind nach Haushaltseinkommen gestaffelt diejenigen, die der Aussage zustimmen: „Menschen wie ich haben nichts zu sagen bei dem, was die Regierung macht.“

Abbildung 13 Demokratie in Deutschland funktioniert gut



Daten: Allbus 2004. Abgetragen sind nach Haushaltseinkommen gestaffelt diejenigen, die die Funktionsweise der Demokratie positiv bewerten (aus einer Skala von 0 „sehr schlecht“ bis 10 „sehr gut“ wurden drei Gruppen gebildet: 0–4 schlecht; 5–6 weder noch; 7–10 gut).

Im Westen sind 63 Prozent der Reformgegner, im Osten sogar 73 Prozent mit der Demokratie „eher unzufrieden“. Reformbefürworter in beiden Landesteilen beurteilen die Demokratie dagegen überdurchschnittlich häufig positiv.<sup>32</sup> Weitere Umfragen belegen, dass die Auffassung weit verbreitet ist, dass die soziale Ungleichheit in der Gesellschaft in den letzten Jahren zugenommen hat, und im Unterschied zur Vergangenheit glaubt eine große Mehrheit der Deutschen heute, dass die wirtschaftlichen Verhältnisse nicht gerecht sind (FAZ, 23.7.2008: 5). Nur noch 19 Prozent der Ostdeutschen (1990: 77 Prozent) und 39 Prozent (1994: 57 Prozent) der Westdeutschen haben vom Wirtschaftssystem in Deutschland eine gute Meinung (FAZ, 20.6.2008: B3).

Zusammengenommen verweisen die Daten dieses Abschnitts darauf, dass es ein erhebliches Maß an Unzufriedenheit mit der Politik und der Funktionsweise der Demokratie gibt und dass diese Unzufriedenheit bei den sozial Schwachen besonders stark ausgeprägt ist. Mit der Freisetzung des Marktes kehren soziale Ungleichheit und prekäre Lebenslagen zurück. Gerade untere soziale Schichten – die weit mehr Menschen als das „abgehängte Prekariat“ umfassen – haben geringe Aufstiegshoffnungen und wenden sich resigniert von der Politik ab (Bertelsmann Stiftung 2004: 129; Neugebauer 2007). Diese Dynamik steht in Einklang mit der neomarxistischen Perspektive, dass Märkte mit geringer sozialstaatlicher Abfederung für die Demokratie Legitimationsprobleme aufwerfen. Nicht bestätigt hat sich allerdings die Erwartung linker Autoren, dass Veränderungen im Parteiensystem und der Umbau des keynesianischen Wohlfahrtsstaates zur Repolitisierung führen würden. Die im Wettbewerb Unterlegenen verzichten auf politische Partizipation, weil sie nicht mehr glauben, durch Politik ihre Lage verbessern zu können. An die Stelle des Protests gegen Ungleichheit treten Resignation und politische Apathie.<sup>33</sup>

### *Zwischenfazit*

Aus der Konfrontation der Krisentheorien der Siebzigerjahre mit empirischen Trends in den OECD-Staaten in den Abschnitten 4 und 5 lassen sich fünf Schlussfolgerungen ableiten.

1. In den letzten beiden Jahrzehnten haben die meisten OECD-Staaten Einschnitte vorgenommen, die weder von Unregierbarkeits- noch von den Spätkapitalismustheorien erwartet wurden. Der Staat hat sich mit der Abkehr vom Keynesianismus aus

---

32 Eigene Berechnung aus den Politbarometer-Daten 2005 (ZA 4256 Ost; ZA 4257 West). Diese Befunde werden durch eine Umfrage im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung bestätigt: Arbeitslose (73 Prozent), Befragte aus Hartz-IV-Haushalten (63 Prozent) oder mit einem Haushalts-Nettoeinkommen unter 700 Euro (60 Prozent) beurteilen die Funktionsweise der Demokratie besonders häufig negativ (Tagesspiegel, 29.6.2008: 4).

33 Kriesi et al. (2008) zeigen jedoch, dass sich in sechs westeuropäischen Ländern eine neue Konfliktlinie zwischen Globalisierungsgewinnern und -verlierern abzeichnet, der sie erhebliches Mobilisierungspotenzial zuschreiben. Wie sich dies auf die Partizipationsraten der sozial Schwachen auswirkt, wird in dieser Studie allerdings nicht untersucht.

der Abhängigkeit von den Gewerkschaften befreit und sich als fähig erwiesen, gesellschaftliche Ansprüche abzuwehren. Daraus ergibt sich jedoch noch keine positive Gestaltungskraft.

2. Die These der Anspruchsinflation hat den Widerstand der Mittelschicht gegen höhere Steuern und Abgaben nicht hervorgesehen. Auch die Bereitschaft der Parteien, unpopuläre Reformen durchzuführen, wurde unterschätzt.
3. Linke Autoren hielten es nicht für möglich, dass der Staat sich zurückziehen und Steueransprüche reduzieren könnte, ohne die Funktionsfähigkeit des Marktes zu gefährden. Doch hat sich der Kapitalismus als anpassungs- und erneuerungsfähig erwiesen.
4. Die zurückeroberte Fähigkeit des Staates, den Wohlfahrtsstaat umzubauen und Märkte zu liberalisieren, hat den Ansehensverlust der Politik weder stoppen noch gar umkehren können. Nicht obwohl, sondern weil der Sozialstaat umgebaut wird, sieht sich die Demokratie heute mit Legitimationsproblemen konfrontiert. Der stärker aktivierende, rekommodifizierende „Schumpeterian Workfare State“ verfügt nicht über das gleiche Legitimationspotenzial wie der „Keynesianische Wohlfahrtsstaat“.<sup>34</sup>
5. Weder der Umbau des Sozialstaates noch die nachlassende Bindekraft der Volksparteien haben zu einer Repolitisierung der Gesellschaft geführt, wie dies Offe und Habermas vorausgesagt haben. Vor allem die sozial Schwachen schätzen ihren Einfluss als gering ein und ziehen sich von der demokratischen Teilhabe zurück.

## 6 Schluss: Auf dem Weg in die Postdemokratie

Im neueren Diskurs der politischen Theorie werden die im letzten Zwischenfazit beschriebenen Tendenzen mit dem Begriff „Postdemokratie“ bezeichnet,<sup>35</sup> doch bereits in *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus* finden sich Hinweise auf eine Veränderung der repräsentativen Demokratie:

Der Strukturwandel der bürgerlichen Öffentlichkeit schafft für die formaldemokratischen Einrichtungen und Prozeduren Anwendungsbedingungen, unter denen die Staatsbürger inmitten einer an sich politischen Gesellschaft den Status von Passivbürgern mit Recht auf Akklamationsverweigerung einnehmen. (Habermas 1973: 55)

---

34 Borchert und Lessenich (2004: 576–577) meinen zu Recht, dass der Sozialstaat immer sowohl kommodifizierend als auch dekommodifizierend wirkt. Ob man Begriffe wie „aktivierender Sozialstaat“ als sinnvoll erachtet, hängt davon ab, als wie einschneidend man die Veränderungen der letzten Jahre betrachtet. Borchert und Lessenich bleiben an diesem Punkt unklar. Für sie hat der Sozialstaat einerseits „erkennbar gelitten“ (565), andererseits „blieb der frontale Angriff auf den Wohlfahrtsstaat weitgehend aus“ (579).

35 Zur vielfältigen Begriffsverwendung siehe Buchstein/Nullmeier (2006).

Auch wenn die Verwendung des Ausdrucks Postdemokratie teilweise skeptisch beurteilt wird (zum Beispiel Richter 2006), deckt sich die in ihm enthaltene Kritik mit aktuellen Analysen, die einen Gestaltwandel der Demokratie beobachten. So beschreibt Manin (1997: 220) den Übergang von der Parteien- zur Zuschauer-Demokratie (*audience democracy*), in der die Eliten nicht durch Parteiarbeit aufsteigen, sondern ihre Fähigkeit als mediale (Selbst-)Darsteller nutzen. Eine ähnliche Wandlungsfähigkeit der Demokratie stellt Dunn (2005) fest. Er geht der Frage nach, weshalb für die Gegenwartsgesellschaften der griechische Begriff Demokratie weiterhin benutzt wird, obwohl die Regierungsgewalt nicht länger in den Händen des Volks liegt. Die „Ordnung des Egoismus“ (Kapitalismus) und die „Ordnung der Gleichheit“ (Demokratie) sind aus Dunns Sicht nur deshalb miteinander vereinbar, weil die Entscheidungsverfahren der repräsentativen Demokratie wenig mit denen der attischen Demokratie zu tun haben. In ähnlicher Weise wie bereits Habermas und unter dem Titel Postdemokratie beschreibt Crouch (2004) die Aushöhlung demokratischer Verfahren, die formal intakt bleiben, aber nicht länger der maßgebliche Ort politischer Willensbildung und Entscheidungsfindung sind. Politik verkommt aus seiner Sicht zum öffentlichen Spektakel, während wichtige Entscheidungen unbeobachtet von der Öffentlichkeit zwischen den Eliten aus Politik und Wirtschaft ausgehandelt werden oder Regierungen in vorausseilendem Gehorsam den Unternehmensinteressen folgen:

The idea of post-democracy helps us describe situations when boredom, frustration and disillusion have settled in after the democratic moment; when powerful minority interests have become far more active than the mass of ordinary people in making the political system work for them; where political elites have learned to manage and manipulate popular demands; where people have to be persuaded to vote by top-down publicity campaigns.  
(Crouch 2004: 19–20)<sup>36</sup>

Diese Analyse schließt an die Arbeiten der Spätkapitalismustheoretiker an, die betonen, wie sich soziale Ungleichheit in politische Exklusion übersetzt. Die Verschiebung von der Parteien- zur Zuschauer-Demokratie und die Ersetzung des Korporatismus durch Lobbyismus einerseits und Bürgerbewegungen andererseits erschweren es vor allem sozial Schwachen, an der politischen Willensbildung teilzuhaben, weil niederschwellige Partizipationsmöglichkeiten knapp werden. Gegenwärtig bleiben die politischen Verfahren hinter zwei unhintergehbaren Versprechen der Demokratie zurück: Sie werden dem Versprechen gleicher Teilhabechancen und dem Versprechen einer kollektiv legitimierten Gestaltung des Gemeinwesens nicht gerecht (Jörke 2005: 486). In der Postdemokratie bleiben im Gegensatz zu prä- oder undemokratischen Regimes die Kernelemente des „Staatsbürgerstatus“ (Marshall 1992) – Freiheits-, Partizipations- und soziale Grundrechte – erhalten, doch gelingt es jetzt weniger als in der Vergangenheit, diese mit Leben zu füllen.

---

36 Ohne den Begriff „Postdemokratie“ zu verwenden, kommen Crenson/Ginsberg (2002) für die USA zu ganz ähnlichen Schlussfolgerungen.

Nach Durchsicht der Krisentheorien der Siebzigerjahre und einer Skizze der empirischen Entwicklung bleiben beide Denkschulen – Unregierbarkeit und Neomarxismus – nicht unbeschadet zurück. Konservative Autoren haben sich in den Ursachen für die Krise der Demokratie geirrt, da sie Regierbarkeit mit einer geringen Staatsquote und der freien Entfaltung des Marktes gleichsetzten. Linke Theoretiker mussten erkennen, dass die „Krise des Krisenmanagements“ nicht zur Repolitisierung und damit zur Wiederbelebung der Demokratie geführt hat. Gleichfalls nicht bestätigt hat sich die Einschätzung, dass der Kapitalismus in den Siebzigerjahren bereits ein Stadium erreicht hatte, in dem alle Auffangmechanismen aufgebraucht waren.<sup>37</sup> Nicht eine immer stärkere Politisierung der Märkte fand statt, sondern eine Anpassung politischer Entscheidung an die Vorgaben ökonomischer Rationalität. Trotz erheblicher Fehldiagnosen beider Krisentheorien der Siebzigerjahre lässt sich vor allem die Spätkapitalismustheorie als Anknüpfungspunkt für neuere Diskussionen nutzen, da in ihr auf die Gefahr einer inhaltlich ausgehöhlten Demokratie hingewiesen wurde, die mit dem neueren Postdemokratie-Begriff erfasst wird.

## Literatur

- Agnoli, Johannes, 1968: Die Transformation der Demokratie. In: Johannes Agnoli/Peter Brückner (Hg.), *Die Transformation der Demokratie*. Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt, 7–87.
- Allan, James P./Lyle Scruggs, 2004: Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies. In: *American Journal of Political Science* 48, 496–512.
- Armingeon, Klaus, et al., 2006: *Comparative Political Data Set 1960–2004*. Bern: Universität Bern, Institut für Politikwissenschaft.
- Bachrach, Peter, 1970: *Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft: Eine kritische Analyse*. Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt.
- Bell, Daniel, 1991: *Die kulturellen Widersprüche des Kapitalismus*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Bertelsmann Stiftung, 2004: *Politische Partizipation in Deutschland: Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Best, Heinrich, et al., 2007: *Zweite Deutsche Abgeordnetenbefragung 2007: Dokumentation für den Deutschen Bundestag*. Jena: Friedrich-Schiller-Universität, Sonderforschungsbereich 580.
- Beyme, Klaus von, 1981: Der liberale Korporatismus als Mittel gegen die Unregierbarkeit? In: Ulrich von Alemann (Hg.), *Neokorporatismus*. Frankfurt a.M.: Campus, 80–91.
- , 1992: *Theorie der Politik im 20. Jahrhundert: Von der Moderne zur Postmoderne*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Blanke, Bernhard/Ulrich Jürgens/Hans Kastendiek, 1975: Zur neueren marxistischen Diskussion über Analyse von Form und Funktion des bürgerlichen Staates. In: Wolf-Dieter Narr (Hg.), *Politik und Ökonomie – autonome Handlungsmöglichkeiten des politischen Systems*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 19–60.
- BMAS, 2005: *Lebenslagen in Deutschland: Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*. Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- BMF, 2008: *Finanzbericht 2008: Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtsstaatlichen Zusammenhang*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.

---

37 Im Nachwort zur Neuauflage von „Strukturprobleme des kapitalistischen Staates“ bezeichnet Offe (2006: 194) den Ausdruck Spätkapitalismus deshalb als terminologischen Missgriff.

- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, 1977: Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie. In: Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hg.), *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung*. Stuttgart: Klett-Cotta, 223–254.
- Borchert, Jens/Stephan Lessenich, 2004: ‚Spätkapitalismus‘ revisited: Claus Offes Theorie und die adaptive Selbsttransformation der Wohlfahrtsstaatsanalyse. In: *Zeitschrift für Sozialreform* 50, 563–583.
- Brittan, Samuel, 1975: The Economic Contradictions of Democracy. In: *British Journal of Political Science* 5, 129–159.
- Brömme, Norbert/Hermann Strasser, 2001: Gespaltene Bürgergesellschaft? Die ungleichen Folgen des Strukturwandels von Engagement und Partizipation. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 51, 6–14.
- Buchstein, Hubertus/Frank Nullmeier, 2006: Einleitung: Die Postdemokratie-Debatte. In: *Forschungs-journal Neue Soziale Bewegungen* 19, 16–22.
- Busch, Andreas, 2002: Die politische Ökonomie der Inflation. In: Herbert Obinger/Uwe Wagschal/Bernhard Kittel (Hg.), *Politische Ökonomie: Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit*. Opladen: Leske + Budrich, 175–197.
- Castles, Francis G., 2006: *The Growth of the Post-war Public Expenditure State: Long-term Trajectories and Recent Trends*. TranState Working Papers 35. Bremen: Universität Bremen, Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“.
- Clayton, Richard/Jonas Pontusson, 1998: Welfare-state Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies. In: *World Politics* 51, 67–98.
- Crenson, Matthew A./Benjamin Ginsberg, 2002: *Downsizing Democracy: How America Sidelined its Citizens and Privatized its Public*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Crouch, Colin, 2004: *Post-Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Crozier, Michel J./Samuel P. Huntington/Joji Watanuki, 1975: *The Crisis of Democracy: Report of the Governability of Democracies of the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- Cusack, Thomas R., 2007: Sinking Budgets and Ballooning Prices: Recent Developments Connected to Military Spending. In: Francis G. Castles (Hg.), *The Disappearing State? Retrenchment in an Age of Globalisation*. Cheltenham, MA: Edward Elgar, 103–132.
- Dalton, Russell J., 2000: The Decline of Party Identifications. In: Russell J. Dalton/Martin P. Wattenberg (Hg.), *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 19–36.
- Dalton, Russell J., 2004: *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Deth, Jan W. van, 2004: Soziale Partizipation. In: Jan W. van Deth (Hg.), *Deutschland in Europa: Ergebnisse des European Social Survey 2002–2003*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 295–315.
- Dubiel, Helmut, 1985: *Was ist Neokonservatismus?* Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Dunn, John, 2005: *Setting the People Free: The Story of Democracy*. London: Atlantic Books.
- Ebbinghaus, Bernhard/Jelle Visser, 2000: *Trade Unions in Western Europe since 1945*. Houndmills: Macmillan.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Europäische Kommission, 2007: *Statistischer Anhang zu „Europäische Wirtschaft“*. ECFIN/REP/52309/2007 - DE. Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
- Europäische Zentralbank (EZB), 2004: *Die Geldpolitik der EZB*. Frankfurt a.M.: Europäische Zentralbank.
- European Commission, 2000: *The EU Economy: 1999 Review*. European Economy 69. Brussels: European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Gattig, Alexander, 2006: Klasseneinflüsse auf das Wahlverhalten und die Wahlbeteiligung: Resultate aus der Bundesrepublik Deutschland und den USA. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 58, 510–533.

- Goldthorpe, John H., 1978: The Current Inflation: Towards a Sociological Account. In: Fred Hirsch/John H. Goldthorpe (Hg.), *The Political Economy of Inflation*. Cambridge: Harvard University Press, 186–214.
- Gray, Mark/Miki Caul, 2000: Declining Voter Turnout in Advanced Industrial Democracies, 1950 to 1997: The Effects of Declining Group Mobilization. In: *Comparative Political Studies* 33, 1091–1122.
- Guggenberger, Bernd, 1975a: Herrschaftslegitimierung und Staatskrise: Zu einigen Problemen der Regierbarkeit des modernen Staates. In: Michael Th. Greven/Bernd Guggenberger/Johano Strasser (Hg.), *Krise des Staates? Zur Funktionsbestimmung des Staates im Spätkapitalismus*. Neuwied: Luchterhand, 9–59.
- , 1975b: Sind wir noch regierbar? Zur Dialektik von Stärke und Schwäche des modernen Staates. In: Gerd-Klaus Kaltenbrunner (Hg.), *Der überforderte schwache Staat: Sind wir noch regierbar?* München: Herder, 30–41.
- Habermas, Jürgen, 1967: *Theorie und Praxis: Sozialphilosophische Studien*. Neuwied: Luchterhand.
- , 1973: *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- , 1982: *Zur Rekonstruktion des Historischen Materialismus*. 3. Auflage. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hacker, Jacob S., 2004: Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States. In: *American Political Science Review* 98, 243–260.
- Hall, Peter A., 1986: *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity Press.
- Hay, Colin, 2007: *Why We Hate Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Hayek, Friedrich A., 1980: *Studies in Philosophy, Politics, and Economics*. 2. Auflage. Chicago: University of Chicago Press. Midway Reprints.
- , 1978: Die Entthronung der Politik. In: Daniel Frei (Hg.), *Überforderte Demokratie?* Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 17–30.
- Held, David, 2006: *Models of Democracy*. 3. Auflage. Stanford: Stanford University Press.
- Hennis, Wilhelm, 1977: Zur Begründung der Fragestellung. In: Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hg.), *Regierbarkeit: Studien zu ihrer Problematisierung*. Stuttgart: Klett-Cotta, 9–21.
- Hobsbawm, Eric, 1995: *Age of Extremes: The Short Twentieth Century 1914–1991*. London: Abacus.
- Horster, Detlef, 1990: *Habermas zur Einführung*. 2. Auflage. Hamburg: Junius.
- Howell, Chris, 2005: *Trade Unions and the State: The Construction of Industrial Relations Institutions in Britain, 1890–2000*. Princeton: Princeton University Press.
- Huntington, Samuel P., 1975: The United States. In: Michel J. Crozier/Samuel P. Huntington/Joji Watanuki (Hg.), *The Crisis of Democracy*. New York: New York University Press, 59–118.
- Jessop, Bob, 1993: Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy. In: *Studies in Political Economy* 40, 7–39.
- Jörke, Dirk, 2005: Auf dem Weg zur Postdemokratie. In: *Leviathan* 33, 482–491.
- Kaltenbrunner, Gerd-Klaus, 1975: Vorwort des Herausgebers. In: Gerd-Klaus Kaltenbrunner (Hg.), *Der überforderte schwache Staat. Sind wir noch regierbar?* München: Herder, 7–16.
- Katz, Richard S./Peter Mair, 1995: Changing Models of Party Organizations and Party Democracy: the Emergence of the Cartel Party. In: *Party Politics* 1, 5–28.
- Kielmansegg, Peter Graf, 1978: Organisierte Interessen als „Gegenregierungen“? In: Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hg.), *Regierbarkeit: Studien zur ihrer Problematisierung. Band 2*. Stuttgart: Klett-Cotta, 139–176.
- King, Anthony, 1975: Overload: Problems of Governing in the 1970s. In: *Political Studies* 23, 284–296.
- Kirchheimer, Otto, 1969: Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems. In: Gilbert Zieburg (Hg.), *Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre: Zur Theorie, Typologie und Vergleichung politischer Parteien*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 341–374.

- Klingemann, Hans-Dieter, 2000: Unterstützung für die Demokratie: Ein globale Analyse für die 1990er Jahre. In: Hans-Joachim Lauth/Gert Pickel/Christian Welzel (Hg.), *Demokratiemesung: Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 266–297.
- Kohler, Ulrich, 2006: Die soziale Ungleichheit der Wahlabstinenz in Europa. In: Jens Alber/Wolfgang Merkel (Hg.), *Europas Osterweiterung: Das Ende der Vertiefung? WZB-Jahrbuch 2005*. Berlin: edition sigma, 159–179.
- Kriesi, Hanspeter, et al. (Hg.), 2008: *West European Politics in the Age of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kristol, Irving, 1970: „When Virtue Loses all her Loveliness“ – Some Reflections on Capitalism and „the Free Society“. In: *The Public Interest* 21, 3–15.
- Lehmbruch, Gerhard, 1979: Liberal Corporatism and Party Government. In: Philippe C. Schmitter/Gerhard Lehmbruch (Hg.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*. Beverly Hills: Sage, 147–183.
- Lindert, Peter H., 2004: *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century. Volume I: The Story*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Luhmann, Niklas, 1981: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München: Olzog.
- , 1983: Anspruchsinflation im Krankheitssystem: Eine Stellungnahme aus gesellschaftstheoretischer Sicht. In: Philipp Herder-Dorneich/Alexander Schuller (Hg.), *Die Anspruchsspirale: Schicksal oder Systemdefekt?* Stuttgart: Kohlhammer, 28–49.
- Macpherson, Crawford Brough, 1977: *The Life and Time of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Mair, Peter, 2006: Ruling the Void? The Hollowing of Western Democracy. In: *New Left Review* 42, 25–51.
- Mair, Peter/Ingrid van Biezen, 2001: Party Membership in Twenty European Democracies, 1980–2000. In: *Party Politics* 7, 5–21.
- Mandel, Ernest, 1972: *Der Spätkapitalismus: Versuch einer marxistischen Erklärung*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Manin, Bernard, 1997: *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marshall, Thomas H., 1992: *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Matz, Ulrich, 1977: Der überforderte Staat: Zur Problematik der heute wirksamen Staatszielvorstellungen. In: Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hg.), *Regierbarkeit: Studien zu ihrer Problematisierung*. Stuttgart: Klett-Cotta, 82–102.
- Miliband, Ralph, 1972: *Der Staat in der kapitalistischen Gesellschaft: Eine Analyse des westlichen Machtsystems*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Müller, Wolfgang/Christel Neusüß, 1970: Die Sozialstaatsillusion und der Widerspruch von Lohnarbeit und Kapital. In: *Sozialistische Politik*, 4–67.
- Neugebauer, Gero, 2007: *Politische Milieus in Deutschland: Die Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung*. Bonn: Dietz.
- Niskanen, William A., 1971: *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine.
- Nordhaus, William D., 1975: The Political Business Cycle. In: *The Review of Economic Studies* 42, 169–190.
- Notermans, Ton, 1993: The Abdication from National Policy Autonomy: Why the Macroeconomic Policy Regime Has Become so Unfavorable to Labor. In: *Politics & Society* 21, 133–167.
- O'Connor, James, 1974: *Die Finanzkrise des Staates*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- OECD, 1994: *New Orientations for Social Policy*. Social Policy Studies No. 12. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- , 2007: *OECD Factbook 2007. Economic, Environmental and Social Statistics*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

- Offe, Claus, 1972: Dokumentation: ‚Wortmeldung‘ – eine Gegenpolemik. In: Claus Offe (Hg.), *Strukturprobleme des kapitalistischen Staats. Aufsätze zur politischen Soziologie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 169–188.
- , 1979: „Unregierbarkeit“: Zur Renaissance konservativer Krisentheorien. In: Jürgen Habermas (Hg.), *Stichworte zur ‚Geistigen Situation der Zeit‘. 1. Band: Nation und Republik*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 294–238.
- , 1984: *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge: The MIT Press.
- , 2006: *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates: Aufsätze zur Politischen Soziologie*. Veränderte Neuausgabe, herausgegeben und eingeleitet von Jens Borchert und Stephan Lessenich. Frankfurt a.M.: Campus.
- Olson, Mancur, 1991: *Aufstieg und Niedergang von Nationen: Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit*. 2. Auflage. Tübingen: Mohr.
- Pharr, Susan J./Robert D. Putnam, 2000: *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.
- Pierson, Paul, 1996: The New Politics of the Welfare State. In: *World Politics* 48, 143–179.
- Polanyi, Karl, 1978: *The Great Transformation: Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Poulantzas, Nicos, 2002: *Staatstheorie: Politischer Überbau, Ideologie, Autoritärer Etatismus*. Hamburg: VSA-Verlag.
- Przeworski, Adam, 1985: *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D./Susan J. Pharr/Russell J. Dalton, 2000: Introduction: What's Troubling the Trilateral Democracies? In: Susan J. Pharr/Robert D. Putnam (Hg.), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press, 3–27.
- Radcliff, Benjamin/Patricia Davis, 2000: Labor Organization and Electoral Participation in Industrial Democracies. In: *American Journal of Political Science* 44, 132–141.
- Richter, Emanuel, 2006: Das Analysemuster der „Postdemokratie“: Konzeptionelle Probleme und strategische Funktionen. In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 19, 23–37.
- Ruggie, John Gerard, 1982: International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. In: *International Organization* 36, 379–415.
- Sassoon, Donald, 1996: *One Hundred Years of Socialism: The West European Left in the Twentieth Century*. New York: The Free Press.
- Scharpf, Fritz W., 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa: Das „Modell Deutschland“ im Vergleich*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Schmidt, Manfred G., 2005: *Sozialpolitik in Deutschland: Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Scruggs, Lyle, 2004: *Welfare State Entitlements Data Set: A Comparative Institutional Analysis of Eighteen Welfare States, Version 1.1*. Storrs, CT: University of Connecticut.
- , 2006: The Generosity of Social Insurance, 1971–2002. In: *Oxford Review of Economic Policy* 22, 349–364.
- Scruggs, Lyle/Peter Lange, 2001: Unemployment and Union Density. In: Nancy Borneo (Hg.), *Unemployment in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 145–170.
- Streeck, Wolfgang, 2009: *Bringing Capitalism Back In: Institutional Change in the Germany Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, im Erscheinen.
- Trampusch, Christine, 2005: From Interest Groups to Parties: The Change in the Career Patterns of the Legislative Elite in German Social Policy. In: *German Politics* 14, 14–32.
- Vetter, Angelika, 2000: Frischer Wind in einer alten Beziehung? Political Efficacy und die Bundestagswahl 1998. In: Jürgen Falter/Oscar W. Gabriel/Hans Rattinger (Hg.), *Wirklich ein Volk? Die politischen Orientierungen von Ost- und Westdeutschen im Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich, 79–109.
- Visser, Jelle, 2006: Union Membership Statistics in 24 Countries. In: *Monthly Labor Review* 129, 38–49.
- Wolfe, Alan, 1977: *The Limits of Legitimacy: Political Contradictions of Contemporary Capitalism*. New York: The Free Press.

## Recent Titles in the Publication Series of the MPIfG

### MPIfG Discussion Papers

- DP 08/9  
A. M. Herrmann  
**Choosing and Successfully Sustaining Competitive Strategies in the European Pharmaceutical Industry**
- DP 08/8  
L. Dobusch, S. Quack  
**Epistemic Communities and Social Movements: Transnational Dynamics in the Case of Creative Commons**
- DP 08/7  
U. Dolata  
**Das Internet und die Transformation der Musikindustrie**
- DP 08/6  
A. M. Herrmann  
**On the Discrepancies between Macro and Micro Level Identification of Competitive Strategies**
- DP 08/5  
H. Callaghan  
**How Multilevel Governance Affects the Clash of Capitalisms**
- DP 08/4  
M. Blauburger  
**From Negative to Positive Integration? European State Aid Control Through Soft and Hard Law**

### MPIfG Working Papers

- WP 08/5  
C. Deutschmann  
**Der kollektive „Buddenbrooks-Effekt: Die Finanzmärkte und die Mittelschichten**
- WP 08/4  
J. Beckert, W. Streeck  
**Economic Sociology and Political Economy: A Programmatic Perspective**
- WP 08/3  
W. Streeck  
**Industrial Relations Today: Reining in Flexibility**
- WP 08/2  
I. Troy, R. Werle  
**Uncertainty and the Market for Patents**
- WP 08/1  
G. Möllering  
**Inviting or Avoiding Deception through Trust? Conceptual Exploration of an Ambivalent Relationship**
- WP 07/5  
A. Goerres  
**Can We Reform the Welfare State in Times of „Grey“ Majorities? The Myth of an Electoral Opposition between Younger and Older Voters in Germany**
- WP 07/4  
J. Beckert  
**Wie viel Erbschaftssteuern?**

### MPIfG Books

- L. Dobusch  
**Windows versus Linux: Markt – Organisation – Pfad**  
VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008
- M. Höpner, A. Schäfer (Hg.)  
**Die Politische Ökonomie der europäischen Integration**  
Campus, 2008
- C. Woll  
**Firm Interests: How Governments Shape Business Lobbying on Global Trade**  
Cornell Studies in Political Economy  
Cornell University Press, 2008
- P. Manow  
**Im Schatten des Königs: Die politische Anatomie demokratischer Repräsentation**  
Suhrkamp, 2008
- J. Beckert  
**Inherited Wealth**  
Princeton University Press, 2008
- B. Harrington  
**Pop Finance: Investment Clubs and the New Investor Populism**  
Princeton University Press, 2008
- J. Beckert, R. Diaz-Bone, H. Ganßmann (Hg.)  
**Märkte als soziale Strukturen**  
Campus, 2007

### Ordering Information

#### *MPIfG Discussion Papers*

Order printed copies from the MPIfG (you will be billed) or download PDF file from the MPIfG website (free).

#### *MPIfG Working Papers*

Order printed copies from the MPIfG (you will be billed) or download PDF file from the MPIfG website (free).

#### *MPIfG Books*

At bookstores; abstracts on the MPIfG website.

[www.mpifg.de](http://www.mpifg.de)

Go to *Publications*.

### New Titles

Consult our website for the most complete and up-to-date information about MPIfG publications and publications by MPIfG researchers. To sign up for newsletters and mailings, please go to *Service* on the MPIfG website. Upon request to [info@mpifg.de](mailto:info@mpifg.de), we will be happy to send you our Recent Publications brochure.

### ERPA

MPIfG Discussion Papers and MPIfG Working Papers in the field of European integration research are included in the *European Research Papers Archive (ERPA)* which offers full-text search options: <http://eiop.or.at/erpa>.