

ÖSTERREICH
2020

NEUE AUFGABEN.
NEUE ANTWORTEN.
NEUE ALLIANZEN.



Prof. Dr. Wolfgang Merkel

Wissenschaftszentrum Berlin und Humboldt-Universität zu Berlin

Die Herausforderungen der Demokratie zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Keynote: Veranstaltung im Rahmen von „Österreich 2020“, 03.03.2010

Vor fünf Jahren erschien ein kleines Büchlein mit dem Titel „Post-Democracy“. Colin Crouch, sein Verfasser, argumentiert darin, dass der „demokratische Moment“, der sich in den Vereinigten Staaten von Amerika noch vor und in Westeuropa nach dem 2. Weltkrieg entfaltet habe, erloschen sei. Die entwickelten Länder näherten sich dem Stadium der „Postdemokratie“ an, die viele vordemokratische Züge trage.

Der Begriff „Postdemokratie“ hat rasch in der veröffentlichten Meinung Karriere gemacht. Er gehört - wie die Krisenrhetorik ganz allgemein - längst zum Alltag und hat sich zu einem anschwellenden Rauschen verdichtet. Dennoch lohnt es sich, genauer hinzuhören. Nicht zuletzt deshalb, weil die Demokratie auf Kritik angewiesen ist, aus dieser lernen kann, ja lernen muss. Schließlich ist die Demokratie die „schlechteste aller Regierungsformen, abgesehen von allen anderen Formen, die von Zeit zu Zeit ausprobiert wurden“ (Churchill 1947). Als politisches Ordnungssystem ist die Demokratie zwar normativ ohne überzeugende Alternative, realpolitisch jedoch immer wieder erheblichen Herausforderungen und Gefährdungen ausgesetzt. Herausforderungen oder Gefährdungen führen aber keineswegs automatisch in die Krise. Eine solche deterministische Sichtweise, die manchen Krisendiagnosen keineswegs fremd ist, unterschätzt die Reaktions-, Anpassungs- und Gestaltungsfähigkeit der Demokratie. Aber gerade dieses Wechselspiel von Herausforderung und Reaktion entscheidet wesentlich mit darüber, ob Demokratien in die Krise geraten, gestärkt oder geschwächt daraus hervorgehen.

Welche Herausforderungen?

Systematisch sehe ich drei Gruppen von Herausforderungen, mit denen die entwickelten Demokratien gegenwärtig konfrontiert sind:

1. Innere Kernfunktionen der Demokratie wie Partizipation, Repräsentation und Inklusion werden ausgehöhlt.
2. Die Regierung hat an Leistungskraft eingebüßt; sie hat ihre zentrale Rolle in einer komplexen Welt verloren und ist nur noch eine Institution unter anderen: Regieren heißt moderieren, *Government* wird durch *Governance* ersetzt. Die auf der Problemlösungsfähigkeit der Regierung aufruhende *Output-Legitimität* droht zu versiegen.
3. Die Kongruenz von Herrschaftsautoren und Herrschaftsunterworfenen hat sich aufgelöst. In Zeiten der Globalisierung entscheiden nicht nur gewählte nationale Parlamente und Regierungen, sondern demokratisch kaum legitimierte internationale Regime, Hegemonialmächte oder anonyme Märkte über die Grundkonstanten der nationalen Politik. Insbesondere kleinere Länder drohen dabei zu Politikempfängern zu degenerieren.

Zum festen Kanon der Krisendiagnosen gehört seit drei Jahrzehnten, dass Kernfunktionen der Demokratie wie Partizipation, Repräsentation und Inklusion ausgehöhlt werden. Die Partizipation nimmt ab, die Repräsentation bricht, die Inklusion versagt. Die Demokratie verliert ihren partizipativen Kern und verkommt zur elitären Zuschauerdemokratie. Stimmt das?

Herausforderung: Partizipation

In Österreich, Deutschland wie anderswo, so lautet die Kritik, gehe die Wahlbeteiligung zurück, Mitglieder verließen die (Volks-)Parteien, zurück bliebe eine Bürgerschaft, die sich ins Private zurückziehe und die Verfolgung des Gemeinwohls den politischen Eliten überließe, die dann im verächtlichen Tonfall als „politische Klasse“ bezeichnet werden.

Der Befund der abnehmenden Wahlbeteiligung ist zweifelsfrei. Besagt aber die Höhe der Wahlbeteiligung etwas über die Qualität einer Demokratie? Je höher die Wahlbeteiligung, umso besser? Sind Maximum und Optimum identisch? Dies ist in der Demokratietheorie wie der empirischen Demokratieforschung durchaus umstritten. Insbesondere angelsächsische Demokratieforscher warnen gar vor Überpartizipation. Auch wenn man diesem Schumpeterianisch eingefärbten Werturteil nicht folgen mag, korreliert die über Surveys abgefragte Demokratiezufriedenheit in den OECD-Ländern keineswegs mit der Höhe der Wahlbeteiligung. So wiesen in den vergangenen zwei Jahrzehnten die Schweiz (45%), die USA (52%) und Großbritannien (ca. 65%) mit die niedrigsten Wahlbeteiligungen in der OECD-Welt aus. In allen drei Ländern liegt aber die subjektive Demokratiezufriedenheit der Bürger deutlich über dem Durchschnitt der OECD-Staaten. Und – käme denn wirklich jemand auf die verwegene Idee, Zypern, Griechenland und Italien seien bessere Demokratien als die Schweiz, Großbritannien oder Finnland, nur weil jene eine um eine 25-50% höhere Wahlbeteiligung aufweisen? Tatsächlich gibt es kein verallgemeinerbares Argument, die optimale Wahlbeteiligung bei 60, 70, 80 oder 90 % zu verorten.

Nicht absolute Niveaus der Wahlbeteiligung, sondern ein rascher Rückgang der Wahlbeteiligung stellen das eigentliche Problem dar. Auch wenn der Rückgang in den meisten westeuropäischen Demokratien nur moderat verlief, ist er nicht zu verleugnen. Österreich liegt seit den 1950er Jahren sichtbar über dem OECD- oder westeuropäischen Durchschnitt, wenngleich sich dieser Vorsprung in den letzten zwei Jahrzehnten verringert hat. Problematischer ist, wenn die Wahlbeteiligung von der Zugehörigkeit zu einer sozialen Klasse, zu ethnischen und religiösen Minderheiten, vom Geschlecht oder Bildungsniveau abhängt. Dann liegt der Verdacht nahe, dass die soziale Ungleichheit das demokratische Kernprinzip der politischen Gleichheit aushöhlt. Diese soziale Selektivität ist übrigens in Österreich und Deutschland weit weniger stark ausgeprägt als in der Schweiz oder den USA. Zudem hat sich über die letzten drei Jahrzehnte die soziale Selektivität unterschiedlich entwickelt. Während sich die bildungs- und klassenspezifische Selektivität wieder verschärft hat – je niedriger die Bildung und soziale Schicht, umso niedriger die Wahlbeteiligung –, ist die Selektion über die Geschlechtszugehörigkeit verschwunden: Frauen wählen heute nicht seltener als Männer. Dies gilt für Österreich wie für Westeuropa.

Allerdings gilt es, die Abnahme konventioneller Wahlbeteiligung und Parteimitgliedschaft mit neuen Formen zunehmender Aktivität nichtkonventioneller Partizipation zu „verrechnen“. Solche aktiven Formen der Beteiligung und Einmischung haben gegenüber dem vermeintlichen goldenen Zeitalter der 1950er und 1960er Jahre im erheblichen Maße zugenommen. Allerdings verschärft sich damit ein Selektionsproblem. Aktivitäten in zivilgesellschaftlichen NGOs wie Amnesty International, Human Rights Watch oder Transparency International sind sozial hochgradig selektiv: Hier engagieren sich für die Demokratie vor allem junge, gut ausgebildete Menschen; Immigranten, bildungsferne untere Schichten trifft man kaum an. Dennoch müssen sich die politischen Parteien, die Volksparteien zumal, diesen kreativen Gruppen der postmodernen Politik stärker öffnen, bis hin zu Kandidaturen für Parlamentssitze. Dies kann helfen, gerade junge Menschen kontinuierlicher in die Politik einzubinden und die schweren Tanker Volksparteien beweglicher zu machen.

Herausforderung: Repräsentation

Parteien sind im 20. Jahrhundert zu den wichtigsten Vermittlern zwischen Gesellschaft und Staat geworden. Den Parteien aber laufen die Mitglieder davon. Sie verkommen zu mitgliedsarmen Kartellen, rufen uns die Kritiker zu. Der Mitgliederschwund ist in der Tat in ganz Europa im Allgemeinen und die Volksparteien im Besonderen zu beobachten. In Deutschland und Österreich trifft es übrigens die Sozialdemokraten stärker als die CDU und die ÖVP.

Mitgliederschwund ist auch in Verbänden, Vereinen und Kirchen zu beobachten. *Bowling alone* hat der amerikanische Politikwissenschaftler Robert Putnam diesen kollektiven Bindungsverlust in den individualisierten Gesellschaften des postindustriellen Zeitalters genannt. Gesellschaften verändern sich und damit auch ihre kollektive Organisationsbereitschaft. Insofern ist der Mitgliederrückgang in erster Linie ein gesellschaftliches Phänomen und erst danach eine Folge von Parteiversagen. Die klassischen Massen- und Volksparteien mit ihren hohen Mitgliedszahlen und Catch-all-Programmen drohen in den individualisierten Gesellschaften allerdings anachronistisch zu werden.

Auch wenn man der nostalgischen Verklärung eines vermeintlichen goldenen Zeitalters der Demokratie mit Massenparteien wie in den 1950er und 1960er Jahren nicht folgen mag, bleibt ein weiterer beunruhigender Befund: Parlamente und Parteien, die beiden Repräsentationsorgane *par excellence*, erhalten in Meinungsumfragen in nahezu allen Ländern schwächste Zustimmungswerte der Bürger. Polizei, Militär, Kirche oder Verfassungsgerichte finden dagegen hohe Zustimmung. Je weiter öffentliche Institutionen vom Kerngeschäft der Politik entfernt sind, umso bessere Umfragewerte erhalten sie. Welches sind die Ursachen? Reißt der repräsentative Nexus in unseren Demokratien?

Ursachen

Nicht nur das Vertrauen der Bürger gegenüber der Politik und ihren Trägern nimmt ab, sondern auch das Vertrauen zwischen den Bürgern selbst. Die Sozialkapitalforschung weist als Ursache vor allem auf die heterogener gewordenen Gesellschaften hin. Je heterogener Gesellschaften hinsichtlich ihrer ethnischen, religiösen und klassenspezifischen Schichtung sind, umso geringer ist *grosso modo* das innergesellschaftliche Vertrauen. Dass dies keineswegs eine naturwüchsige gesellschaftliche Entwicklung jenseits der Politik ist, zeigen die *high trust societies* Skandinaviens. Je erfolgreicher die Politik „liefert“, das heißt, je besser sie die Integration multiethnischer Gesellschaften meistert, je mehr sie das Auseinanderklaffen von Arm und Reich verhindert und je erfolgreicher sie die innere Sicherheit ihrer Bürger gewährleistet, umso weniger wird die Gesellschaft von Gewalt und wechselseitigem Misstrauen geprägt. Ein aktivierender Sozialstaat und eine chancengerechte Bildungspolitik sind deshalb von zentraler Bedeutung. Nicht weniger, sondern mehr Staat ist in diesen Bereichen zentral für die Integration der Gesellschaften des 21. Jahrhunderts. Gelingt diese, wird kulturelle Heterogenität nicht zur sozialpolitischen Last, wie die rechtspopulistischen Demagogen rückwärtsgewandt verkünden, sondern zu einer Quelle wirtschaftlicher wie kultureller Vitalisierung der alternden Gesellschaften Europas.

Die Bürger sind heute kritischer als noch vor 40 oder 50 Jahren. Der Vertrauensschwund liegt also stärker auf der Nachfrageseite der Bürger als im Angebot der Politik begründet. Nicht das Angebot ist schlechter geworden, sondern die Nachfrage anspruchsvoller. Zerbricht dadurch die Verbindung zwischen Repräsentanten und Repräsentierten? Die Diagnose heißt: Sie ist in Österreich wie in den meisten anderen Demokratien brüchiger, komplexer und pflegeintensiver geworden. Die Angebotsseite der Politik hat mit der anspruchsvoller gewordenen Nachfrage nicht Schritt gehalten. Die Demokratie ist krisenanfälliger geworden.

Herausforderung: Inklusion

Mit der Frage der Repräsentation ist jene der Inklusion untrennbar verbunden. Demokratien sind umso demokratischer, je vollständiger ihre Wohnbürger in den politischen Repräsentations- und Entscheidungsprozess eingebunden sind. Je vollständiger alle Klassen, Ethnien, Glaubensgemeinschaften und Geschlechter politisch, wirtschaftlich, sozial und kulturell integriert sind, umso besser können sie politisch partizipieren. Je besser sie partizipieren können, umso eher werden ihre Interessen vertreten. Je inklusiver alle relevanten und legitimen Interessen gleichgewichtig repräsentiert sind, umso höher ist die Qualität der Demokratie. Je höher die demokratische Qualität, umso ausgeprägter die Krisenresistenz einer Demokratie.

Gibt der Zustand von Inklusion und Exklusion Anlass, von einer Krise zu reden? Ich will diese Frage anhand von vier zentralen Variablen vornehmen: Klasse, Ethnie, Geschlecht, sexuelle Orientierungen.

Klasse

In den westlichen Demokratien hat sich die ökonomische Ungleichheit wieder verschärft. Dies ist zum einen auf die starke Zunahme der Einkommen im obersten Dezil der Gesellschaft und zum anderen auf die Verbreiterung der untersten sozialen Schichten zurückzuführen. Auch der Charakter der Unterschicht hat sich verändert. Diese wird nicht mehr wie noch in den 1960er Jahren von ungelerten, aber in den Arbeitsprozess eingebundenen Arbeitern gebildet, sondern vor allem von jenen, die außerhalb des Arbeitsmarktes stehen. Die arbeitsmarktfernen Unterschichten verlieren zunehmend die Verbindung zu Gesellschaft und Politik. Sie werden ausgegrenzt, marginalisiert und vererben diesen Sozialstatus ihren Kindern. Aus diesen Unterschichten ist längst eine Unterklasse geworden, die zunehmend auch ethnische Züge trägt. Die Klassenfrage ist in die reichen Gesellschaften zurückgekehrt.

Ethnie

Seit den 1960er Jahren und dann verstärkt in den folgenden Jahrzehnten hat mit der Zuwanderung aus anderen Ländern die ethnische Diversität in den europäischen Ländern zugenommen. Hier kann nicht die Frage schlüssig beantwortet werden, ob die mangelhaften Integrationsergebnisse primär den Zuwanderern oder der Aufnahmegesellschaft und deren Politik zuzuschreiben sind. Tatsache ist, dass die wirtschaftliche, soziale und politische Integration großer Teile der Immigranten und ihrer Nachkommen, gelinde formuliert, suboptimal verlaufen ist. Zuwanderer und Personen mit Immigrationshintergrund finden sich überproportional bei den Schulabbrechern, Arbeitslosen, Sozialhilfeempfängern, also der Unterschicht wieder. Dies gilt stärker für Deutschland und Frankreich als für die Niederlande und Österreich. Dennoch, die Demokratien in Europa sind ethnisch eher exklusiv als inklusiv. Nicht der anachronistische Versuch, Europa zur Festung auszubauen, rüstet unsere Gesellschaften für das 21. Jahrhundert, sondern die forcierte Integration der Einwanderer.

Geschlecht

Gute Inklusionsergebnisse sind von der Geschlechterfront zu melden. Frauen beteiligen sich heute genauso häufig wie Männer an Wahlen, ihre Präsenz in Parlamenten hat erheblich zugenommen. Ministerinnen sind längst keine Ausnahme, selbst Kanzlerinnen oder Ministerpräsidentinnen nicht mehr exceptionell. In den skandinavischen Ländern ist die Parität in den Repräsentativorganen der Demokratie weitgehend hergestellt. Davon sind Deutschland und Österreich noch ein Stück entfernt.

Dennoch, die Fortschritte in der Gleichstellung von Frauen sind seit den Sechziger- oder Siebzigerjahren des vergangenen Jahrhunderts insbesondere in der rechtlichen wie politischen Sphäre enorm. Frauensensible Politikfelder wie Gleichstellungspolitik und Vereinbarkeit von Familie und Karriere sind zudem stärker in das Zentrum politischer Diskurse und Entscheidungen gerückt. Niemand könnte heute vernünftigerweise bestreiten, dass Frauen rechtlich, politisch, ja sogar wirtschaftlich besser dastehen, als dies in den 1960er, den 1970er Jahren der Fall war. Diese kontinuierliche Aufwärtsentwicklung ist vor allem auch ein Erfolg demokratischer Politik. Allerdings sind Frauen nach wie vor selten auf den Kommandohöhen von Finanz und Wirtschaft zu finden. Hier sind weitere politische Anstrengungen vonnöten, der Markt alleine wird es nicht richten.

Sexuelle Orientierung

Stellt man einem Homosexuellen die Frage, ob er lieber in der angeblichen Blütezeit der Demokratie der 1950er und 1960er Jahren oder heute in Zeiten der vermeintlichen „Postdemokratie“ leben würde, lautet die Antwort eindeutig: heute! Die Strafbarkeit von Homosexualität ist abgeschafft, die politische Diskriminierung vorbei und auch die gesellschaftliche Diskriminierung ist zurückgegangen. Die Demokratie ist ausgesprochen sensitiv gegenüber einer Minderheit geworden, die nicht der Heterosexualität der Mehrheitsgesellschaft folgt.

Konklusion

Zieht man eine Inklusionsbilanz unserer Demokratien in den vergangenen Jahrzehnten, ist die Bilanz gemischt: Während bei der Gleichberechtigung der Frauen erhebliche Erfolge zu verzeichnen waren, Homosexualität kaum mehr diskriminiert wird, ist die ethnische Inklusion nur unzureichend gelungen und die Klassenfrage in neuem Gewande in die Demokratie zurückgekehrt. Man muss im Übrigen nicht Marxist sein, um zu erkennen, dass auch die ethnische Integration von der Klassenfrage überlagert wird. Nicht der muslimische Rechtsanwalt oder türkische Arzt werden ausgegrenzt, sondern ihre Glaubensgenossen und Landsleute in den Unterschichten, die mehr schlecht als recht in Wirtschaft und Arbeitsmarkt integriert sind. Es wird in Zukunft sehr darauf ankommen, gerade den Kindern schon im Vorschulalter Bildungs- und damit Lebenschancen zu eröffnen. Wie die skandinavischen Gesellschaften zeigen, ist diese nicht nur moralisch, sondern auch ökonomisch eine der profitabelsten Investitionen, die eine zukunftsorientierte Politik vornehmen kann.

Der Vertrauensverlust, den politische Eliten, Parteien und Parlamente zunehmend erleiden, wird nicht mit dem Hinweis entschärft werden können, dass die Zahl der kritischen Bürger zugenommen hat. Er scheint vielmehr einer besonderen Ungleichzeitigkeit geschuldet, mit der die fortgeschrittenen Demokratien gegenwärtig konfrontiert sind. Die endogenen und exogenen Herausforderungen sind in den vergangenen Jahrzehnten schneller gewachsen als die Anpassungsreaktionen der Demokratien. Der Wandel der demokratischen Institutionen und Verfahren hat mit der Veränderung ihrer Umwelten nicht Schritt gehalten. Doch wer mit dem Wandel von demokratischen Institutionen vertraut ist, weiß um deren Trägheit und Pfadabhängigkeit. Demokratische Politik muss aber so ausgerichtet werden, dass diese Anpassungslücke verringert wird.

Für das gravierendste Problem halte ich aber die schleichende Exklusion der an Umfang zunehmenden Unterschichten zunächst aus der wirtschaftlichen, dann der sozialen und schließlich auch der politischen Sphäre unseres Gemeinwesens. Dass diese Ausgrenzung einen sich verstärkenden Trend zur generationalen Vererbung in sich trägt, macht diese nicht nur zu einem sozialen, sondern auch zu einem politischen Skandalon. Eine neoliberale Entmachtung des Staates würde diesen nur verstärken. Sozioökonomische Ungleichheiten

dürfen nicht das politische Gleichheitsprinzip verletzen. Sonst droht eine milde Form der „low-intensity citizenship“ für die Marginalisierten, wie sie viele Demokratien in Lateinamerika oder Asien plagt. Der Demos würde zu einem Zweidrittel-Demos, die Zweidrittel-Gesellschaft zu einer Zweidrittel-Demokratie. Europa ist davon noch ein gutes Stück entfernt. Die Demokratien des 21. Jahrhunderts bedürfen offener, partizipationsbereiter und gerechter Gesellschaften. Diese sind nicht alleine über den Markt herzustellen, sondern bedürfen der gestaltenden Kraft eines handlungsfähigen und lernbereiten Staates. Auf diese alten Fragen unter den gewandelten Bedingungen neue Antworten zu finden, darauf wird es in der Reformdebatte zu Österreich 2020 entscheidend ankommen.