

*Dirk Jörke*

## Auf dem Weg zur Postdemokratie

### I.

Wir kennen die Postmoderne, den Postmaterialismus, den Poststrukturalismus, den Postfordismus und vielleicht auch den Postfeminismus. All diesen Begriffen ist gemeinsam, dass sie etwas Neues bezeichnen sollen, welches zwar ohne ihren Vorläufer nicht existieren könnte und ihn in gewisser Weise immer noch verkörpert, sich vom Vergangenen jedoch gleichzeitig essentiell unterscheidet. Es ist also die doppelt paradoxe Form des Ungleichzeitigen im Gleichzeitigen wie des Gleichzeitigen im Ungleichzeitigen, die diesen Begriffen innewohnt. Sie bezeichnen sowohl eine temporale Struktur des „nicht mehr“ und des „noch nicht“ wie die eines „sowohl als auch“. So beschreibt der Begriff des „Postfordismus“ einerseits eine Phase des Wandels zu einem neuen Akkumulationsregime, für das man noch keinen Namen gefunden hat, andererseits aber auch das Nebeneinander von alten, fordistischen und von neuen Elementen, die zusammengenommen das postfordistische Regime ausmachen.

Die These, die ich im Folgenden vertrete, lautet, dass wir mit Blick auf die etablierten westlichen Demokratien momentan guten Grund haben, der hier umrissenen Begriffstrategie zu folgen und von „postdemokratischen“ Verhältnissen zu sprechen. Anlass dafür geben eine Reihe von beobachtbaren Funktionsstörungen demokratischer Verfahren, wie sie in den Begriffen „Politikverdrossenheit“, „Postparlamentarismus“ und „Politainment“ sowie in der jüngsten Konjunktur des Begriffs der „Postdemokratie“ selbst zum Ausdruck kommen. So hat Colin Crouch ein schmales Bändchen mit dem Titel „Post-Democracy“ vorgelegt, in dem er sich mit den Auswirkungen des globalen Kapitalismus auf die sozialen und kulturellen Voraussetzungen der Demokratie beschäftigt.<sup>1</sup> Der nämliche Begriff findet weiterhin bei Sheldon Wolin<sup>2</sup> und Jacques Rancière<sup>3</sup> Verwendung. Wolin stellt im Anschluss an Tocqueville und mit Blick auf die politische Kultur der Vereinigten Staaten die demokratiezersetzenden Wirkungen des Konsumismus dar. Und für Rancière befinden wir uns in einer Ära, in der das politische Handeln des Demos durch die „Herrschaft der Meinungsbefragung“ eingedämmt wird. Für alle diese Autoren gehört die Demokra-

1 Colin Crouch, *Post-Democracy*, Cambridge/Malden, Ma. 2002.

2 Sheldon Wolin, *Tocqueville between two worlds*, Princeton/Oxford 2001.

3 Jacques Rancière, *Das Unvernehmen*, Frankfurt a.M. 2002.

tie, zumindest in der parlamentarischen, durch Parteienkonkurrenz und Souveränität der Wähler geprägten Form der Vergangenheit an; heute, so sagen sie, lebten wir in der Epoche der Postdemokratie.

Folgt man *Colin Crouch*, so zeichnet sich das postdemokratische Regime durch folgende Struktur aus: Die Institutionen der parlamentarischen Demokratie – periodische Wahlen, Wahlkämpfe, Parteienkonkurrenz, Gewaltenteilung – sind auf der einen Seite formal gesehen völlig intakt; und eben dadurch unterscheidet sie sich grundlegend von prädemokratischen Gesellschaften. Doch auf der anderen Seite stimmt die dahinter stehende Figur der Legitimation politischen Handelns durch die Partizipation des Volkes kaum noch mit den realen Gegebenheiten überein. Der öffentliche Wahlkampf ist Crouch zufolge ein fest kontrolliertes Spektakel, welches von rivalisierenden Teams professioneller Spindoctors gemanagt wird. Sie bestimmen die politische Agenda durch die Auswahl und anschließende Inszenierung von wenigen Themen, die zudem immer stärker personalisiert werden. Die Menge der Bürger spielt dabei lediglich eine passive, stille, bisweilen gar apathische Rolle, unfähig zur eigenen Gestaltung der politischen Auseinandersetzung. Im Rücken dieser Inszenierung des „Wahlspiels“ findet dann der tatsächliche politische Prozess statt, und zwar in Form einer privatisierten Interaktion zwischen gewählten Regierungen und Eliten, die größtenteils die Interessen wirtschaftlich starker Akteure vertreten. Crouch nimmt damit Phänomene in den Blick, die in einer weniger polemischen oder vielleicht auch affirmativen Weise in der jüngeren Politikwissenschaft mit den Schlagwörtern „Verhandlungsdemokratie“, „sektorale Öffentlichkeiten“ oder mit Blick auf die europäische Entwicklung als „Komitologie“ beschrieben und diskutiert werden. Wir können also zwei Aspekte festhalten: Der Begriff der „Postdemokratie“ soll bei Crouch einerseits die Fortexistenz demokratischer Institutionen und andererseits das Bewusstsein eines diffusen, gleichwohl gravierenden Wandels der politischen Systeme des Westens zum Ausdruck bringen.

Nun kann diesem Bild vom Niedergang des Elektorats und des Machtzuwachses global agierender Firmen im postdemokratischen Zeitalter entgegengehalten werden, dass es romantisierende Züge aufweist. Der Postdemokratie wird eine Epoche vorangestellt, in der die demokratische Erzählung von der Souveränität des Volkes noch mit der Realität korrespondierte. Die „goldenen Jahre“ des Fordismus werden hier nicht nur hinsichtlich der sozialen Inklusion, sondern auch mit Blick auf vermeintlich demokratischere Formen kollektiver Entscheidungen verklärt. Folgt man nämlich dem Bild, welches von den Elitetheoretikern und von der „realistischen Demokratietheorie“ bereits in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts gezeichnet wurde, dann stellen die Mechanismen der Manipulation – oder schwächer formuliert der Beeinflussung – der Wählermassen bei weitem kein wirklich neuartiges Phänomen dar. Zwar mag Crouch diesem Einwand entgegenhalten, dass in den westlichen Gesellschaften nach dem Zweiten Weltkrieg eine breitere soziale Inklusion der Bevölkerung festzustellen gewesen sei; doch dies ist nicht zwangsläufig mit einem höheren Grad der Demokratisierung gleichzusetzen. Zu klären ist mithin der normative

Gehalt eines Demokratiebegriffes, der es erlaubt, die gegenwärtigen Tendenzen als postdemokratisch zu bezeichnen. Damit begeben wir uns auf ein begriffliches Minenfeld.

## II.

Jüngst warnte *Phillipe Schmitter* mit Blick auf die Entwicklungen neodemokratischer Systeme vor einem idealistischen Fehlschluss, den jene begehen, die diese Entwicklung an zu hohen und mithin unrealistischen Standards messen würden.<sup>4</sup> Es sei schlichtweg eine Tatsache, dass jedes demokratische Regime ein gewisses Maß an Unfairness und an politischer Apathie auf Seiten der Wähler sowie an Korruption und ähnlichen Defiziten auf Seiten der politischen Eliten aufweise. Es sei daher ein allzu leichtes Spiel, mit abstrakten Idealvorstellungen die entsprechenden politischen Systeme als undemokratisch zu diffamieren. Hinter dieser Einschätzung steht die Aufforderung, sich in Geduld zu üben, Rom sei ja schließlich auch nicht an einem Tag erbaut worden.

Gilt diese „realistische“ Zurückhaltung auch für die Beurteilung etablierter Demokratien? Und wenn ja, wo ist der Punkt erreicht, an dem ein allzu großzügiger Umgang mit dem Adelsprädikat „demokratisch“ in einen „realistischen Fehlschluss“ umschlägt? Um auf diese Frage eine – wenn auch nur tastende – Antwort geben zu können, sollen im Folgenden im Anschluss an *Norberto Bobbio* die Komponenten des Demokratiebegriffs dargelegt werden, die seine Versprechensdimension und mithin seine andauernde Faszination ausmachen.<sup>5</sup> Wenn sich zeigen lässt, dass bestimmte essentielle Versprechen der Demokratie selbst in den etablierten Gesellschaften des Westens sich immer weniger verwirklichen lassen, dann könnte die Demokratie weniger ein zukünftiges denn ein vergangenes Projekt darstellen. Was also sind die Versprechen der Demokratie, was ist der normative Kern des Demokratiebegriffs?

Am Ende des vor mehr als 20 Jahren verfassten Vortrags über die *Zukunft der Demokratie* formuliert Bobbio eine Art Minimaldefinition: „Garantie der grundlegenden Freiheitsrechte, Existenz mehrerer, miteinander im Wettbewerb stehender Parteien, periodische Wahlen mit allgemeinem Wahlrecht, kollektive Entscheidungen, die auf Basis von Mehrheitsentscheidungen getroffen werden“.<sup>6</sup> Diese Definition

4 Philippe C. Schmitter: The Ambiguous Virtues of Accountability, in: *Journal of Democracy* 15 (1/2004), S. 47-60, hier S. 51.

5 In dieser eigentümlichen Versprechensdimension des Demokratiebegriffs ist der Hauptgrund für seine Attraktivität auf nahezu allen Seiten des politischen Spektrums sowie seine ideengeschichtliche Überlebensfähigkeit zu sehen; vgl. hierzu Hubertus Buchstein/Dirk Jörke, Das Unbehagen an der Demokratietheorie, in: *Leviathan* 31 (4/2003), S. 470-496.

6 Norberto Bobbio, Die Zukunft der Demokratie, in: ders., *Die Zukunft der Demokratie*, Berlin 1988, S. 7-34, hier S. 31.

dürfte weitgehend unstrittig sein. Interessant ist Bobbios Vortrag indes aufgrund der Auflistung von insgesamt sechs nicht eingehaltenen Versprechen der Demokratie, von denen ich vier herausgreifen möchte.

Da ist *erstens* das Versprechen staatsbürgerlicher Souveränität. Dieses Versprechen ist sowohl durch das Anwachsen der öffentlichen Bürokratie als auch durch den Bedeutungszuwachs privater und intermediärer Organisationen wie Parteien, Gewerkschaften, Berufs- und Lobbyistenverbände ausgehöhlt worden. Der einzelne Staatsbürger besitzt außerhalb einer Zugehörigkeit zu diesen Organisationen nur eine verschwindend kleine Souveränität, nämlich die der Stimmabgabe. Und auch innerhalb dieser sozialen Gruppierungen herrschen Logiken, denen sich das Individuum unterwerfen muss. *Zum Zweiten* ist das Versprechen, der „oligarchischen Macht ein Ende zu bereiten“<sup>7</sup>, nicht eingelöst worden. Auch in den etablierten Demokratien geht es nicht um die Abwesenheit von Eliten, sondern lediglich darum, dass sie sich nicht mit Gewalt aufdrängen und stattdessen sich dem Konkurrenzkampf um die Wählerstimmen stellen.

*Drittens* ist auch das Versprechen, die „unsichtbare Macht“ zu beseitigen, bis heute enttäuscht worden. Zwar sind im demokratischen Rechtsstaat Geheimdienste und Armeen prinzipiell der parlamentarischen Kontrolle unterworfen, und auch die Transparenz staatlichen Handelns ist in Demokratien höher als in anderen politischen Systemen, doch selbst hier bleibt ein Rest von Macht, der sich der liberalen Öffentlichkeit entzieht. Bobbio macht zudem auf die neuen technologischen Möglichkeiten der Überwachung der Bürger aufmerksam und stellt die Frage nach der Kontrolle der Kontrolleure. Eine Frage, die in Zeiten der Anti-Terrorgesetze an Dringlichkeit deutlich gewonnen hat. Schließlich ist auf einen weiteren Aspekt im Zusammenhang mit der Frage nach der unsichtbaren Macht hinzuweisen. Dies ist das *vierte* nicht eingehaltene Versprechen der Demokratie: das der demokratischen Kontrolle der Wirtschaft und der Bürokratie. Bobbio hat seinen Vortrag vor nunmehr fast einem Vierteljahrhundert gehalten. Es dürfte unstrittig sein, dass sich an diesem Befund zumindest hinsichtlich der Wirtschaft nicht viel verändert hat. Aber auch mit Blick auf die staatliche Bürokratie haben sich die demokratischen Kontrollmöglichkeiten kaum erweitert. Hier möchte ich nur auf das bereits erwähnte Phänomen der Komitologie verweisen.

Trotz dieser nicht eingehaltenen Versprechen der Demokratie, die Bobbio zufolge auch gar nicht eingehalten werden können, also notwendig zu einer Frustration des Elektorats führen, hält er am demokratischen Charakter der westlichen politischen Systeme fest. Und zwar deshalb, weil sie der oben angeführten Minimaldefinition *cum grano salis* auch weiterhin entsprechen würden, insofern sie sich durch eine ebenso pluralistische wie liberale Struktur auszeichnen. Gerade hierin bestünde der wesentliche Unterschied zwischen einem demokratischen und einem autokratischen Regime. Bobbio warnt damit ähnlich wie Schmitter vor zu hohen Erwartun-

7 Bobbio, a.a.O., S. 17.

gen an die Demokratie. Realistisch betrachtet kann ein demokratisches System die mit ihm verbundenen Versprechungen nicht erfüllen, sie sind schlicht zu hoch.

### III.

Oben haben wir gesehen, dass Crouch diesen formal-demokratischen Charakter gar nicht bestreitet. Postdemokratische Regimes sind insofern nicht mit autokratischen zu verwechseln. Gleichwohl unterscheiden sie sich von demokratischen Systemen. Um zu zeigen, worin diese Differenz besteht, möchte ich einen Gedanken von *Dani-  
lo Zolo* aufgreifen. In Auseinandersetzung mit der realistischen Demokratietheorie, der er auch Bobbio zurechnet, fordert Zolo, dass man klar trennen möge zwischen den nicht einhaltbaren Versprechen der Demokratie und jenen, die auf jeden Fall zu erfüllen sind, um noch von „Demokratie“ sprechen zu können.<sup>8</sup>

Zwei essentielle Versprechen der Demokratie möchte ich nennen: Erstens das Versprechen der gleichen Zugangsmöglichkeiten zum politischen Prozess – sei es in der passiven Form der Stimmabgabe, in der Form der aktiven Karriere in Parteien oder anderen politisch einflussreichen Organisationen oder hinsichtlich der Repräsentation der jeweiligen Interessen. Und zweitens das Versprechen, mit demokratisch legitimierten Entscheidungen die Zukunft des Gemeinwesens mit gestalten zu können. Es sind diese beiden Versprechen der Demokratie, die heute zunehmend ausgehöhlt werden.

Zunächst zum Versprechen der politischen Gleichheit. Westliche politische Systeme verstehen sich in einem weiteren Sinne als repräsentative Demokratien. Mit Wahlen werden die politischen Repräsentanten des Volkes bestimmt, und dies gilt dem Prinzip nach ebenso für parlamentarische wie für präsidentielle Systeme, für Konkurrenzdemokratien ebenso wie für Konkordanzdemokratien. Der Wahlakt ist der Kern demokratischer Legitimität, wobei jede Stimme gleich viel zählt: *One man, one vote*. So die Theorie.

In der Praxis sehen wir uns mit dem Phänomen einer in den letzten Jahrzehnten zunehmenden Wahlabstinz konfrontiert. Dies spricht prinzipiell nicht gegen die repräsentative Demokratie, und das Recht, nicht zu wählen, kann als Ausdruck einer liberalen Ordnung angesehen werden. Gleichwohl ist es beunruhigend, dass die Wahlbeteiligung bei Präsidentschaftswahlen in den USA im Schnitt knapp unter 50%,<sup>9</sup> bei den jüngsten Unterhauswahlen in Großbritannien bei etwas über 60% der Wahlberechtigten liegt. Zumindest bedarf es schon einiger Sophistereien, um dies als Ausdruck einer generellen Systemzufriedenheit zu werten. In Deutschland

8 Danilo Zolo, *Die demokratische Fürsteherrschaft: Für eine realistische Theorie der Politik*, Göttingen 1997, S. 139.

9 Vgl. Jens Alber, *Warum die meisten Amerikaner nicht wählen, einige aber doch: Zur historischen Entwicklung der Wahlbeteiligung bei amerikanischen Präsidentschaftswahlen*, in: *Leviathan* 28 (3/2000), S. 319-342.

fallen die Werte für die Bundesebene nicht ganz so dramatisch aus. Aber auch hier ließ sich bei den letzten Wahlen ein Rückgang beobachten. Doch jenseits der Debatte, ob knapp 80 Prozent als hoch oder als niedrig zu bewerten sind, ist zu fragen, wer und aus welchen Gründen von diesem in einer Demokratie grundlegenden Recht keinen Gebrauch macht. Und da sehen die Befunde eindeutig aus, es sind mehrheitlich Bürger aus so genannten „bildungsfernen Schichten“, die auf diese niedrigschwellige Form der Beteiligung verzichten. So heißt es in einer von der Bertelsmann Stiftung in Auftrag gegebenen Studie der Forschungsgruppe Wahlen:

„Bürger mit starken kognitiven Kompetenzen, einem hohen formalen Bildungsgrad, gehobenem beruflichen Status oder starkem Politikinteresse [...] entwickeln ein vergleichsweise ausgeprägtes Interesse an Wahlen und setzen ihr Wahlrecht dementsprechend häufig ein“.<sup>10</sup> Und hinsichtlich der wirtschaftlichen Determinanten des Wahlverhaltens schreiben die Autoren am Ende: „Schließlich korreliert die ökonomische Situation ganz offensichtlich auch mit der Beteiligungsbereitschaft: Unter Bundesbürgern, denen es finanziell gut geht, nehmen leicht überdurchschnittlich viele regelmäßig an Wahlen teil. Bei wirtschaftlich Schwachen bewegt sich der Anteil der selten oder nie an Wahlen teilnehmenden Deutschen dagegen auf stark überdurchschnittlichem Niveau“.<sup>11</sup>

Wenn es nicht nur um Wahlen geht, sondern um anspruchsvollere Verfahren der Partizipation, wie sie etwa von Vertretern deliberativer Demokratietheorien propagiert werden, fällt das Ungleichgewicht noch höher aus. Es handelt sich um Zusammenhänge des Ausschlusses, die wir auch in anderen OECD-Staaten beobachten können, wobei die sozioökonomisch bedingte Abstinenz in den USA sicherlich am stärksten ist.<sup>12</sup> Es würde an dieser Stelle jedoch zu weit führen, das komplexe Bündel der Ursachen für diesen (Selbst-)Ausschluss der Unterschichten zu beleuchten. Hinweisen möchte ich hier lediglich auf Phänomene umfassender sozialer Exklusion, wie sie gegenwärtig vornehmlich in der Soziologie behandelt werden.<sup>13</sup> Dort findet sich auch eine breite Diskussion der vorhandenen oder eben der fehlenden analytischen Schärfe solcher Begriffe wie „bildungsferne Schichten“, „neue Unterschicht“ oder der „Überflüssigen“, auf die ich nur verweisen kann. Wie schwierig hier eine Grenzziehung zu vollziehen ist, wird auch bei der Begriffswahl der Autoren der „Forschungsgruppe Wahlen“ deutlich. Gleichwohl ist der Befund aus demokratietheoretischer Perspektive alarmierend. Wenn es nämlich tatsächlich so ist, dass aus sozioökonomischen Gründen ein gravierender Anteil des Wahlvolkes von seinen

10 Bertelsmann Stiftung, Politische Partizipation in Deutschland, Bonn 2004, S. 35.

11 Bertelsmann Stiftung, S. 130.

12 Vgl. Matthew A. Crenson/Benjamin Ginsberg, *Downsizing Democracy: How America Sidelined Its Citizens and Privatized Its Publics*, Baltimore/London 2002 und Jens Alber, s. Anm. 9.

13 Vgl. u.a. Robert Castel, *Die Metamorphosen der sozialen Frage*. Konstanz 2000 und Martin Kronauer, *Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus*, Frankfurt a.M./New York 2002.

Beteiligungsrechten keinen Gebrauch macht, dann ist dies eine fundamentale Gefährdung des demokratischen Versprechens der Beteiligungsgleichheit.

Inwiefern ein ursächlicher Zusammenhang zwischen der zunehmenden Wahlabsistenz der sozial Marginalisierten und der mangelnden personellen wie materiellen Repräsentation dieser Bevölkerungsgruppe in der politischen Arena besteht, muss an dieser Stelle offen bleiben. Festzuhalten ist aber, dass es in den westlichen politischen Systemen selektive Filter gibt, welche sowohl der Partizipation als auch der Repräsentation der Unterschichten in der Politik strukturell im Wege stehen.

#### IV.

Wie schaut es nun mit dem zweiten essentiellen Versprechen der Demokratie aus? Dieses Versprechen haben wir in erster Annäherung als Fähigkeit bestimmt, über geeignete institutionelle Mechanismen einen gewissen Einfluss auf die eigene Lebenswelt ausüben und den Lauf der Dinge gemäß den eigenen Wertvorstellungen mitgestalten zu können. Dahinter steht die fundamentale demokratische Norm, dass die von kollektiven Entscheidungen Betroffenen auch gleichzeitig deren Autoren sein sollen. Diese Norm wird in modernen Demokratien zumeist durch periodische Wahlen des politischen Führungspersonals umgesetzt, wodurch die Responsivität der Regierungen sichergestellt werden soll. Eine grundlegende Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass die demokratisch legitimierte Regierungen einen hinreichend großen Handlungsspielraum besitzen, um die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen zu können. Diese Voraussetzung ist jedoch seit einiger Zeit zunehmend unter Druck geraten. Dabei können analytisch drei Prozesse unterschieden werden: Postparlamentarismus, Supranationalismus und Internationalisierung der Ökonomie.

Mit dem Begriff des „Postparlamentarismus“ werden in der politikwissenschaftlichen Diskussion all jene Prozesse bezeichnet, in denen ein Bedeutungsverlust der gewählten Parlamente beobachtet wird und, damit korrespondierend, eine Aufwertung des „verhandelnden Staates“. Kollektiv verbindliche Entscheidungen werden dabei in wachsendem Umfang zwischen der jeweiligen Exekutive und gesellschaftlich potenten Gruppen wenn schon nicht endgültig getroffen, so zumindest in einem Umfang vorentschieden, dass den Parlamenten lediglich die nachträgliche Bestätigung der Verhandlungsergebnisse bleibt. Der Staat tritt bei diesen Verhandlungen nur noch als „primus inter pares“ auf und verzichtet auf hierarchische Vorgaben. An die Stelle des zwingenden Rechts tritt ein „reflexives“ Recht, welches einen Rahmen der Konfliktbehandlung zwischen verschiedenen Interessengruppen zur Verfügung stellt.

Diese Entwicklung stellt eine Reaktion auf die Beobachtung dar, dass „komplexe Gesellschaften durch Recht und hoheitlich-hierarchische Intervention nicht hinrei-

chend gesteuert werden können“<sup>14</sup>, und hat in vielen Bereichen durchaus zu einer erhöhten Effektivität des Regierungshandelns beigetragen. Gleichwohl sind mit dieser Umstellung von der Input- zur Outputlegitimation auch erhebliche Kosten auf Seiten der demokratischen Authentizität verbunden.<sup>15</sup> Problematisch ist unter diesem Gesichtspunkt nicht nur, dass der „offizielle Kreislauf der Macht“ (Habermas) – demzufolge das Volk über Wahlen die Regierung programmiert, die über das Medium des Rechts dann die Gesellschaft steuert – unterbrochen wird, kritisch ist auch die personelle Zusammensetzung der Verhandlungsverfahren. Sind es doch primär die Vertreter gesellschaftlich einflussreicher Interessen wie Großunternehmen und Gewerkschaften, mit denen sich der Staat an einen Tisch setzt. Das erhöht die Gefahr einer Einigung auf Kosten unbeteiligter Dritter. „Damit ist das Prinzip der Gleichheit nicht nur in formaler Hinsicht, d.h. hinsichtlich der Partizipationsmöglichkeiten, sondern auch in materieller Hinsicht, d.h. bezogen auf die Chancen der Interessendurchsetzung verletzt“.<sup>16</sup>

Dieser „Wandel der Staatlichkeit“ blieb nicht unkritisiert. So wurde von einer „Refeudalisierung des gegenwärtigen Demokratieverständnisses“ gesprochen (Ingeborg Maus) und vor einer „affirmativen Uminterpretation“ der Demokratie gewarnt (Abromeit). Die Kritik hat jedoch den weiteren Bedeutungsverlust der nationalstaatlichen Legislative nicht aufhalten können. Denn die beschriebene Entmachtung der Parlamente wurde in den letzten zwei, drei Jahrzehnten durch die Verlagerung der Politik auf die suprastaatliche Ebene massiv unterstützt.

Es ist inzwischen ein Gemeinplatz geworden, dass mit der beschleunigten globalen Interdependenz wirtschaftlicher und politischer Prozesse auch die Notwendigkeit einer suprastaatlichen Koordinierung gewachsen ist. Die Entstehung und Stärkung einer Vielzahl von Regimes und Institutionen zum Zwecke von „global governance“ stellt eine Antwort auf die postnationale Herausforderung dar. Am eindrucksvollsten und am weitesten fortgeschritten ist hier sicherlich der europäische Einigungsprozess. Die Etablierung des gemeinsamen Binnenmarktes und einer gemeinsamen Währung ist eine Strategie, der grenzüberschreitenden Entwicklung politisch zu folgen und standzuhalten. Dies ist jedoch mit einem gravierenden Souveränitätsverlust der vom Volk gewählten Parlamente sowie der regionalen und kommunalen Organe der Selbstverwaltung verbunden. Insbesondere die durch die Europäische Kommission und den Europäischen Gerichtshof getroffenen Maßnahmen einer „negativen Integration“, also den Abbau von nationalen Sonderregelungen (sog. Wettbewerbsverzerrungen), erzeugen einen wirtschaftspolitischen Druck, der den gewählten Vertretern auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene nur

14 Arthur Benz, Postparlamentarische Demokratie?, in: Michael Greven (Hrsg.), Demokratie – eine Kultur des Westens, Opladen 1998, S. 201-222, hier S. 203.

15 Vgl. Peter A. Kraus, Die Begründung demokratischer Politik in Europa. Zur Unterscheidung von Input- und Output-Legitimation bei Fritz W. Scharpf, in: Leviathan 32 (4/2004), S. 558-567.

16 Benz, a.a.O., S. 206.



noch wenig Spielraum für politisches Handeln – etwa für die Bereitstellung öffentlicher Güter – lässt.<sup>17</sup> Verbunden ist dies auf der Ebene der EU mit einer nur marginal ausgebildeten demokratischen Legitimation der grundlegenden Institutionen.

## V.

Über das „europäische Demokratiedefizit“ ist in den vergangenen Jahren viel geschrieben worden, und an Vorschlägen zur Kurierung dieses Mangels hat es nicht gefehlt. Zwei Strategien können unterschieden werden. Die eine sucht nach Möglichkeiten einer Ausweitung der Inputlegitimation auf der Ebene der Europäischen Union – etwa durch Stärkung der Kompetenzen des Europäischen Parlamentes oder mit der Forderung nach europaweiten Plebisziten. Diese Strategie ist jedoch mit der Schwierigkeit konfrontiert, dass trotz aller Bemühungen um eine europäische Öffentlichkeit eine solche kaum vorhanden ist und wohl auch in absehbarer Zeit nicht entstehen wird.<sup>18</sup> Die andere und in der politikwissenschaftlichen Literatur zumeist unkritisch vorgezeichnete Strategie besteht in der Umdefinition des Demokratiebegriffes zu „good governance“.<sup>19</sup> Demzufolge kommt es auf suprastaatlicher Ebene nicht so sehr auf die demokratische Programmierung, sondern auf die Qualität der „Politikergebnisse“ an. Wir stehen mit Blick auf den europäischen Einigungsprozess also vor der unangenehmen Alternative, entweder einer überholten Demokratievorstellung anzuhängen oder eine weitere Ausdünnung des Beteiligungsversprechens zu Gunsten einer höheren Effektivität zu propagieren.

Ist schon innerhalb der Europäischen Union von einem strukturellen Demokratiedefizit auszugehen, so stellt sich das Problem auf globaler Ebene in noch potenziierter Form. Hier wurde in den letzten Jahrzehnten eine Vielzahl von verpflichtenden trans- und suprastaatlichen Abkommen geschlossen; zahlreiche Regimes und Institutionen sind entstanden, deren Effektivität freilich höchst unterschiedlich ist. Auch bereits etablierte globale Institutionen haben an Gewicht gewonnen. Hier sind vor allem die GEMs zu nennen (global economic multilaterals), also Weltbank, IWF und WTO, wobei besonders die Letztere inzwischen einen gewaltigen Einfluss auf

17 Nicht zufällig ist das am weitesten reichende Beispiel einer „positiven Integration“ die Europäische Währungsunion, die mit den so genannten Stabilitätskriterien ebenfalls zu einer erheblichen Beschränkung nationalstaatlicher Souveränität führt. Vgl. Arne Heise, Schulmeister Deutschland oder: Wie Europa getietmeyert wurde, in: *Blätter für Deutsche und Internationale Politik* 7/2005, S. 819-828.

18 Daran ändern auch die oft gepriesenen „sektoralen Öffentlichkeiten“ nur wenig, insofern es sich dabei vornehmlich um – beispielsweise durch NGOs – erweiterte Elitenetzwerke handelt.

19 Einer der wenigen Demokratietheoretiker, der dieser Versuchung widersteht, ist Robert A. Dahl, vgl. ders., *Can international organizations be democratic? A skeptic's view*, in: Ian Sharpio/Casiano Hacker Cordón (Hrsg.), *Democracy's Edges*, Cambridge 2000, S. 109-126.

die Lebensbedingungen nahezu aller Menschen ausübt. Ihre Entscheidungen sind jedoch trotz aller Bemühungen zur Steigerung von „transparency“ und „accountability“ weit von einer demokratisch vermittelten Legitimation entfernt. Es kommt hinzu, dass einer der grundlegenden Mechanismen demokratischen Regierens, nämlich die Reversibilität der Entscheidungen, im Rahmen der WTO still gestellt ist. Zukünftige Regierungen sind an den erreichten Grad der Liberalisierung des Marktes gebunden.<sup>20</sup> Dies führt uns zum letzten Aspekt der Bedrohung demokratischer Souveränität.

Es ist unbestritten, dass sich seit Mitte der 70er Jahre die politikökonomischen Kräfteverhältnisse im Weltmaßstab verschoben haben. Die Internationalisierung der Kapitalmärkte und der politisch vorangetriebene Abbau von Wettbewerbschranken haben die Chancen einer demokratischen Zivilisierung der Ökonomie beschnitten. Die nationalstaatliche Zinspolitik, bis dahin ein wesentliches Instrument der keynesianischen Vollbeschäftigungspolitik, ist heutzutage fast außer Kraft gesetzt; auch der Durchsetzung marktbeschränkender Regulierungen zum Zwecke der Erhaltung von Arbeitsplätzen sind zunehmend enge Grenzen gesetzt. Zwar ist das befürchtete „race to the bottom“ bislang nicht in vollem Umfang eingetreten, aber Anzeichen eines globalen Standortwettbewerbs sind unverkennbar. Die Regierungen zeigen sich bemüht, ein „günstiges“ Investitionsklima zu erzeugen und so genannte „unpopuläre Maßnahmen“ durchzusetzen. Diese Maßnahmen folgen oftmals auf EU-Ebene den wettbewerbsrechtlichen Vorgaben aus Brüssel wie in einer Art von vorauseilendem Gehorsam den Erwartungen der internationalen Kapitalmärkte. Unabhängig von der empirisch wie ideologisch umstrittenen Frage, ob die Internationalisierung der Ökonomie zu einer Ausbreitung oder einer Bedrohung liberal-demokratischer Regierungssysteme beiträgt, ist nicht zu bestreiten, dass die genannten politikökonomischen Verschiebungen selbst kaum einer demokratischen Kontrolle unterliegen. Dem steht freilich ihre wachsende Bedeutung für die je individuellen Lebenschancen gegenüber.

Der „verhandelnde Staat“, die suprastaatlichen Institutionen und eine internationalisierte Ökonomie mögen für sich genommen keine neuen Phänomene sein. Ihr Zusammenwirken und ihre gegenwärtige Expansion hat jedoch eine Dynamik in Gang gesetzt, die die demokratischen Institutionen und Verfahren auf der nationalstaatlichen Ebene mehr und mehr aushöhlt. Von einer Demokratisierung der suprastaatlichen Ebene sind wir weit entfernt, und es ist schwer vorstellbar, wie sich dies in der näheren Zukunft ändern soll. Beharrt man auf einem Demokratiebegriff, für den die hier genannten Versprechen keine leeren Worte sind, dann vermag die Erzählung von der Souveränität der Bürger, trotz der Fortexistenz grundlegender demokratischer Institutionen im Rahmen des Nationalstaates, nicht mehr recht zu überzeugen. Diese Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen bringt der Begriff der „Postdemokratie“ zum Ausdruck.

20 Vgl. Miles Kahler, *Defining Accountability Up: the Global Economic Multilaterals*, in: *Government and Opposition* 39 (2/2004), S. 132-158.