

Gespräch mit Wolfgang Merkel

»Das Problem der Demokratie ist nicht die Krise, sondern der Triumph des Kapitalismus«

Mehr substanzielle, weniger symbolische Politik tut Not

Wolfgang Merkel ist Direktor der Abteilung »Demokratie und Demokratisierung« am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und Professor für Politikwissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin. 2015 gab er den Sammelband »Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie« (Springer VS) heraus. Die Fragen stellte Thomas Meyer.

NG/FH: Die in gewisser Weise ständig gestellte Diagnose einer »Krise der Demokratie« hat sich in den letzten Jahren dermaßen verschärft, dass mittlerweile sogar gefragt wird, ob wir überhaupt noch »echte« Demokratie in den Kernländern der OECD haben? Das gipfelt in dem Befund, unsere Länder seien in Hinblick auf die Kernfragen ökonomischer Macht im Prinzip reformunfähig und künftig nur noch ein Spielball der wirtschaftlichen Macht. Was wäre ein gültiger Maßstab, um die Krise der Demokratie und ihre Qualität zu beurteilen, und was ist die Antwort in Bezug auf die gegenwärtige Lage?

Wolfgang Merkel: So einfach sind die Diagnosen nicht. Kaum eine von ihnen vermag zu erklären, was ihr Referenzmaßstab ist. Ist es die normativ vermutete »echte« Demokratie? Ist es ein versunkenes goldenes Zeitalter der Demokratie? Beides wäre falsch. »Eine« echte Demokratie gibt es nicht. Wäre es die direkte oder die repräsentative Demokratie? Wünschen wir mehr Konsens und Inklusion oder vertrauen wir der Effizienz der Mehrheitsregel? Bevorzugen wir zentralistische oder föderale Demokratien? Wollen wir mehr Schweiz mit ihrer Konsensregel oder doch das

»Westminster-Modell« mit seinem rabinatischen Mehrheitsprinzip?

Die Annahme, dass es ein besseres Zeitalter der Demokratie gegeben hat, ist geschichtsvergessen. Wann sollte das gewesen sein? In den 60er und frühen 70er Jahren? Fragen wir doch die Frauen, die ethnischen Minderheiten, Homosexuelle in den USA, der Schweiz, Deutschland oder anderswo, ob sie das auch so sehen. Die Demokratien heute haben erhebliche Probleme, aber sie sind aufs Ganze gesehen keineswegs schlechter als in irgendeiner Vergangenheit.

NG/FH: Was sind denn aktuell die wichtigsten Probleme der Demokratie in unseren Ländern? Hat der deregulierte und globalisierte Kapitalismus die Demokratie nicht tatsächlich massiv in die Defensive gedrängt?

Merkel: Da stimme ich sofort zu. Die Demokratien haben den Kapitalismus unter Führung und Druck der USA bewusst und fahrlässig entgrenzt. Dies gilt räumlich und sachlich. Mit der Deregulierung der Märkte, ganz besonders der Finanzmärkte, hat sich die Demokratie selbst entmachtet. In wichtigen Fragen der Geld-, Haushalts- und Steuerpolitik bestimmen nicht mehr demokratische Mehrheiten, sondern mächtige Investoren, Banken Krisen und vermeintliche Sachzwänge. Die Demokratie ist in der Tat marktkonformer geworden. Will man aber mehr Demokratie wagen, muss man den Spieß umdrehen und endlich die Märkte (wieder) demokratiekonformer organisieren. Im Ganzen gesehen gibt es Bereiche, in denen die Demokratie – wie bei den Minderheitsrechten, der Ge-

schlechtergleichheit und der Toleranz gegenüber dem »Anderen« – Fortschritte gemacht hat. Aber es gibt auch Verschlechterungen im Bereich der demokratischen Steuerung der Wirtschaft und der schleichenden Exklusion der unteren Schichten.

NG/FH: Was genau hat sich in den europäischen Demokratien in den letzten drei Jahrzehnten im Verhältnis zum Kapitalismus verändert? Und was sind die eigentlichen Ursachen dieser Veränderungen?

Merkel: In der Stagflation der 70er Jahre des vergangenen Jahrhunderts verlor das Keynes'sche Paradigma der staatlich verantworteten Nachfragestützung seinen Zauber. Monetarismus, Angebotsökonomie und Fiskalkonservatismus übernahmen die Regie. Zunächst in der Wissenschaft, später in der Politik. Die Märkte müssten nur von den produktivitätshemmenden und verzerrenden Regulierungen der »Politik« befreit werden, dann würde die schöpferische Zerstörung neue Innovationspotenziale erschließen und Angebot und Nachfrage würden ihr dynamisches Gleichgewicht schon selbst finden. Das wurde zur herrschenden Meinung. Unternehmer und Bürger sollten von der Zumutung hoher Steuerlasten befreit werden. Dann würde die neue Wirtschaftsdynamik durch den sogenannten »Trickle-down-Effekt« auch den unteren Schichten zugutekommen, demzufolge der Wohlstand allmählich bis in die untersten Schichten der Gesellschaft durchsickert. Nahezu alle Volkswirtschaften der OECD-Welt folgten diesem Drehbuch. Auch sozialdemokratische Regierungen mischten mit.

NG/FH: Welche Rolle spielten in diesem Prozess die verschiedenen Ebenen der transnationalen Öffnung, die EU und die Globalisierung? Welche Rolle spielten ganz bewusste politische Entscheidungen, etwa die Orientierung am prominenter gewordenen Neo-Liberalismus dieser Epoche?

Merkel: Der ganze Prozess wurde für die demokratische Steuerung wichtiger ökonomischer Parameter durch die Denationalisierung der Volkswirtschaften verhängnisvoll verstärkt. Wo Finanz- und Gütermärkte global werden, verliert der Nationalstaat an Gestaltungsraum. Auch die nationale Haushaltspolitik, ein Kerninstrument fairer gesellschaftlicher Gestaltung, verliert dann an Bedeutung. Die EU mit ihrem neoliberalen Treibsatz des Wettbewerbsrechts erwies sich hier nicht als Bollwerk gegen die Entpolitisierung der Märkte, sondern eher als deren Trojanisches Pferd.

NG/FH: Wir beobachten ja seit einiger Zeit mit wachsender Sorge eine Art Spiralbewegung in unseren Ländern: schwindende demokratische (Wahl-)Beteiligung der Unterschichten und der Prekären, geringere Inklusion derer Interessen in die große Politik und dann wieder Beteiligungsrückgang der dadurch Benachteiligten. Wie hängen diese beiden Faktoren genau miteinander zusammen?

Merkel: Tatsache ist, dass die konventionelle politische Beteiligung in den letzten drei Jahrzehnten in den entwickelten Demokratien kontinuierlich zurückgegangen ist. Das gilt für die Wahlbeteiligung, die Mitgliedschaft in Parteien und Gewerkschaften. Die besondere Demokratieproblematik liegt dabei in der sozialen Selektion. Das untere Drittel der Gesellschaft steigt aus der politischen Beteiligung aus. Die mittleren und oberen Schichten bleiben oder suchen sich neue Organisationsformen. Wenn sie jung sind, gehen sie in NGOs, sind sie älter, engagieren sie sich in der Zivilgesellschaft, in ökologischen Projekten oder gegen den Ausbau von Bahnhöfen. Wir bewegen uns auf eine »Zwei-Drittel-Demokratie« zu, in der die unteren Schichten unterrepräsentiert und die Mittel- und Oberschichten überrepräsentiert sind.

Der Unterschied zu den 50er und 60er Jahren besteht darin, dass den bildungsfer-

nen Schichten mit der Erosion der großen kollektiven Organisationen wie Gewerkschaften oder Volksparteien heute wichtige Vertrauenspartner und Welterklärer verloren gegangen sind. In einer solchen Situation bestimmt das eigene Wissen weitgehend darüber, ob und wie man sich in der Politik engagiert. Damit werden aus bildungsfernen auch politikferne Schichten.

NG/FH: Wie kann diese Abwärtsspirale gestoppt und zurückgedreht werden? Helfen da neue Beteiligungsformen, etwa Plebiszite, eine Reform der Volksparteien, eine größere Rolle für das Internet oder müssen wir ganz anders ansetzen?

Merkel: Das ist ein Riesenproblem. All diese schönen alten und neuen Formen direkter politischer Beteiligung wie Volksabstimmungen, deliberative Foren, Bürgerräte, Bürgerhaushalte oder digitale Demokratie haben eines gemeinsam: Sie versprechen in der Theorie Demokratiegewinne, in der Praxis verschärfen sie hingegen das Problem der Zwei-Drittel-Demokratie. Die soziale Selektion wird noch größer, die unteren Schichten bleiben außen vor. Dies gilt auch und gerade für das paradoxerweise von den Linken propagierte Allheilmittel der Volksabstimmungen. Zudem wahren diese in ihren Ergebnissen meist die Besitzstände der Bessergestellten und diskriminieren nicht selten Minderheiten, wie die »Referendumsdemokratien« der Schweiz und Kalifornien immer wieder zeigen. Beruhigend ist da, dass selbst in der Schweiz nur rund 10 % der Gesetze vom »Volk« beschlossen werden.

Die genannten demokratischen Innovationen können innerhalb der repräsentativen Demokratie durchaus ergänzend eingesetzt werden. Sie müssen aber ihrer elitären oder diskriminierenden Wirkungen entkleidet werden. Ihre Entscheidungsmaterien und Kompetenzen müssen klug ausgewählt werden. Aber selbst wenn dies gelingt, bleiben diese Reformen in der Ge-

samtproduktion notwendiger demokratischer Entscheidungen, schon aus organisatorischen Gründen von sehr bescheidenem Gewicht.

NG/FH: Wo muss dann aber für eine Rückgewinnung der Demokratie angesetzt werden, wenn wir ihren Bedeutungsschwund nicht einfach als Schicksal akzeptieren wollen?

Merkel: Die Institutionen und Organisationen der repräsentativen Demokratie werden weiter die Hauptlast unserer politischen Gemeinschaft zu tragen haben. Das gilt nicht zuletzt für die Parteien, deren Hochzeit im 20. Jahrhundert künftig kaum mehr zu wiederholen sein wird. Sie müssen sich stärker öffnen und sich deutlicher voneinander unterscheiden. Dies gilt vor allem für die Volksparteien. Wir können in unserem Buch *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie* (Springer VS) zeigen, dass sich die Parteiprogramme der großen Parteien gerade in Fragen der Finanz- und Steuerpolitik in der OECD-Welt kaum mehr unterscheiden. Die linken Parteien müssen nach ihrer kulturalistischen Wende seit den 70er Jahren die Verteilungsfrage endlich wieder angehen. Wenn es Substantielles zu entscheiden gibt, wenn die politische Auseinandersetzung klare Konturen gewinnt, wenn die Privilegien der Reichen und Superreichen auch in der öffentlichen Debatte hinterfragt werden, wenn die USA auch einmal von demokratischen Regierungen kritisiert wird, wenn der Entpolitisierungsbegriff »Sachzwänge« aus dem politischen Diskurs verschwindet, wenn man wieder die Verstaatlichung von Banken diskutieren darf, dann könnten sich auch die apathisch gewordenen Teile der Bürger/innen wieder politisieren.

NG/FH: Der historische »sozialdemokratische Kompromiss« zwischen Unternehmerverbänden, Gewerkschaften und de-

mokratischem Staat, der unter der unmittelbaren Bedrohung einer existenziellen Weltwirtschaftskrise, eine produktive Beziehung zwischen kapitalistischer Ökonomie und sozialer Demokratie möglich gemacht hat, ist weitgehend verblasst. Ist eine Neubegründung dieses Kompromisses gegenwärtig denkbar, muss gegebenenfalls etwas anderes an seine Stelle treten oder erscheint eine Rückgewinnung demokratischer Entscheidungsmacht und stärkerer politisch-sozialer Einbettung des Kapitalismus auf anderen Wegen denkbar?

Merkel: Leider bin ich hier eher pessimistisch. Der »sozialdemokratische Kompromiss« oder ein »sozial-liberaler Korporatismus« setzt eine ungefähre Machtbalance der drei genannten Akteure voraus. Weil diese zuungunsten des demokratischen Staates und der Gewerkschaften in den neoliberalen Jahrzehnten zerbrochen ist, fehlt ihm heute die machtpolitische Basis. Es muss also daran gearbeitet werden, dem demokratischen Staat wieder mehr Macht

zu geben. Das geht nicht ohne die exzessive Landnahme des deregulierten Kapitals zurückzudrängen. Die progressiven Kräfte müssen sich heute eingestehen, dass sich der Kapitalismus mit der Zivilgesellschaft, Frauenquoten unter den DAX-Millionären und bezahlten Erziehungszeiten für Männer nicht bändigen lässt. Der demokratische Staat ist nicht alles, aber ohne einen starken demokratischen Staat lassen sich unsere Gesellschaften nicht fair gestalten.

NG/FH: Lässt sich hier eine Geringschätzung der Zivilgesellschaft, die doch von vielen Beobachtern als der Haupthoffungsträger angesehen wird, heraushören?

Merkel: Keineswegs. Aber wir haben über unserer Begeisterung für die Zivilgesellschaft vergessen, was sie erreichen kann und wo ihre Grenzen sind. Dabei haben wir den Staat vergessen oder ihn irgendwie als unzeitgemäß betrachtet. Die unfairen Verteilungsmechanismen kapitalistischer Gesellschaften aber lassen sich nur mit

staatlichen Regulierungsinstrumenten korrigieren. Im Übrigen ist auch die Zivilgesellschaft vor allem eine Veranstaltung für die Mittelschicht.

Noch ein Wort zur Frauenquote unter den DAX-Vorständen. Mir will nicht einleuchten, warum eine Frauenquote, die 100 ökonomisch privilegierten Frauen dazu verhilft, nun endlich auch Einkommensmillionärinnen zu werden, progressive Politik sein soll. Offensichtlich hofft frau hier geradezu neoklassisch auf Trickle-down-Effekte. Dass dies den Frauen im Niedriglohnsektor hilft, kann bezweifelt werden. Da ist die Mindestlohnpolitik, wenn auch etwas niedrig angesetzt, schon von anderer Relevanz. Fazit: Mehr substanzielle, weniger symbolische Politik tut Not.

NG/FH: Wolfgang Streeck begründet seine mittlerweile zu Einfluss gelangte Diagnose, dass für die Wiedergewinnung einer besseren Balance zwischen Kapitalismus und Demokratie wenig Hoffnung besteht, mit dem Argument, eigentlich entspringen die Probleme beider – des Finanzmarktkapitalismus und der parlamentarischen Demokratie – aus denselben wirtschaftlich-gesellschaftlichen Quellen, so dass kein erfolversprechender Ansatzpunkt für ihre Regeneration mehr zu sehen sei.

Merkel: Ich teile manches an Wolfgang Streecks ökonomischer Analyse. Auch seine linke Kritik an der Europäischen Union, die die Deregulierung des Kapitalismus beschleunigt hat und im Inneren mehr technokratisch als demokratisch ist. Seit wir in den 70er Jahren über den Spätkapitalismus räsoniert haben, hat sich der Kapitalismus verjüngt – von wegen »Spät«. Das Problem der Demokratie ist nicht die Krise, sondern der Triumph des Kapitalismus. Aber auch die Demokratie ist nicht am Ende. Ihre großen Krankheiten zu Beginn des 21. Jahrhunderts sind die selbstverschuldete Entmachtung der Politik gegenüber den Märkten und der zunehmen-

de Ausschluss der unteren Schichten aus Partizipation und substanzieller Repräsentation. Beides muss und kann sich ändern, damit die Demokratie nicht zu einer postdemokratischen Hülle verkommt.

NG/FH: Was wäre eine erfolgversprechende Strategie, um den Anspruch des demokratischen Primats über die Wirtschaft wieder durchzusetzen und eine wirksame Wiedereinbettung und soziale Zähmung des Kapitalismus zu erreichen? Oder wie würden Sie ein, unter den heute gegebenen Bedingungen, realistischerweise erreichbares und normativ vertretbares Verhältnis zwischen Finanzmarktkapitalismus und parlamentarischer Demokratie beschreiben, für die einzelnen Länder und für die EU?

Merkel: Es muss zunächst klar gemacht werden, dass deregulierte Märkte längerfristig sich selbst und die soziale Kohäsion unserer Gesellschaft zerstören. Der Geist der Europäischen Union darf nicht primär vom Wettbewerbsrecht bestimmt werden. Die Nationalstaaten müssen sich weigern, Kompetenzen an die EU abzugeben, solange diese keine vergleichbaren demokratischen Standards wie ihre Mitgliedsstaaten etabliert hat. Das ist nicht antieuropäisch, sondern prodemokratisch. Die Finanzmärkte sind einer strikteren Kontrolle zu unterwerfen. Ein Abwarten, dass die USA oder Großbritannien da mitmachen, ist hoffnungslos. Wir müssen sehen, was national und gegebenenfalls europäisch zu machen ist. Nicht zuletzt muss Deutschland massiv in die Bildung investieren, gerade auch für Kleinkinder der unteren Schichten. Dadurch könnte eine Extrasteuerung der Reichen und Superreichen eine besondere Legitimation erhalten. Ohne einen starken und gerechten Steuerstaat kann man keine fairen Gesellschaften organisieren. Die Sozialdemokratie sollte mutiger sein und die Verteilungsfrage energischer anpacken, bevor sie sich weiter zu einer unlösbaren Klassenfrage auswächst.