

Wolfgang Merkel

Ungleichheit als Krankheit der Demokratie

Am Anfang war Margaret Thatcher. Dann folgte Ronald Reagan. Märkte wurden dereguliert, Steuern auf hohe Einkommen, Erbschaften, Vermögen und Unternehmensgewinne gesenkt. Die gesamtwirtschaftliche Lohnquote fiel, die Gewinnquote aus Unternehmens- und Kapitaleinkünften stieg. Die funktionelle Einkommensverteilung der reichen Volkswirtschaften hat sich damit verschoben. Kapitalbesitzer werden einseitig bevorteilt. Seit Beginn der 80er Jahre ist die Ungleichheit der Einkommen und Vermögen in der OECD-Welt gestiegen, gleichgültig welchen Indikator man verwendet. Der Anstieg der Ungleichheit war nicht die »natürliche« Folge von digitaler Revolution, Wissensökonomie und kühner schöpferischer Zerstörung. Er war vor allem eine Folge politischer Entscheidungen.

Die Politik hatte der Steuerung der Märkte entsagt und schrieb die besondere Form der Marktermächtigung im sogenannten Washington Konsens von 1990 fest. Mit großer Verve wurde dieser von den USA vorangetrieben, das Vereinigte Königreich sekundierte. Der europäische Kontinent folgte zögerlicher, teils aus Überzeugung, teils aus der Furcht heraus, den globalen Wettlauf um Kapital und Investitionen zu verlieren. Es waren paradoxerweise die etablierten Demokratien der Welt, die über demokratische Verfahren und Beschlüsse die Reichweite ihrer eigenen demokratischen Politik begrenzten. Die fulminante Entwicklung eines rüden staatsgetriebenen Manchesterkapitalismus im autokratischen China, das sich rasch am Wettlauf um Kapital, Rohstoffe, Investitionen und Anlagen beteiligte, hat den weltweiten Triumph des Kapitalismus weiter verstärkt. Der Kapitalismus löst sich zunehmend aus seiner sozialen und politischen Einbettung. Nicht die Krise des Kapitalismus bedroht die Demokratie, sondern sein Triumph. Das 20. Jahrhundert sah in seinen ersten drei Vierteln das Aufkommen der (Massen-)Demokratie, des allgemeinen Wahlrechts, des umverteilenden Steuer- und Sozialstaats und ist hinsichtlich der ökonomischen Ungleichheit an seinem Ende – bemerkenswerterweise – doch wieder da angekommen, wo es im vordemokratischen Jahr 1914 schon einmal war.

Ungleichheit ist vielschichtig, ihre Manifestationen sind es ebenso wie ihre Ursachen. Sie wurzeln in Rasse, Ethnie, Religion, Geschlecht, Sexualität, Herkunft, Talent, können aber auch in individuellen Anstrengungen begründet sein. Immer aber entscheiden sie über Inklusion und Exklusion in der Gesellschaft, Teilnahme oder Nichtteilnahme an der Politik, und – last, but not least – über Lebenschancen und Schicksale. Was die Ungleichheit angeht, ist seit dem letzten Viertel des vergangenen Jahrhunderts eine eigentümliche Ungleichzeitigkeit zu beobachten. Die entwickelten Demokratien waren außerordentlich erfolgreich, kulturelle und rechtliche

Ungleichheiten abzubauen. Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern, Diskriminierungen gegenüber Homosexuellen, Rassen und sogar ethnischen und religiösen Minderheiten wurden wirksam reduziert. Der *cultural turn* im Ungleichheitsdenken, die Achsenverschiebung von sozioökonomischer Umverteilung zu Anerkennungs- und Identitätsfragen hat den Anstieg ökonomischer Ungleichheit in den Halbschatten des Sekundären verdrängt. Nicht zuletzt die progressiven, aber auch die neoliberal-libertären Debatten haben über Anerkennungsdiskurse und Loblieder auf die Zivilgesellschaft das Aufkommen einer neuen Klassengesellschaft aus dem Blickfeld geraten lassen.

Demokratie und Kapitalismus folgen unterschiedlichen Logiken. Demokratie verlangt normativ politische Gleichheit. Für den Kapitalismus ist ein gewisser Grad an Ungleichheit eine notwendige Bedingung für spezifische Anreizstrukturen marktwirtschaftlichen Handelns. Das macht die genannten wirtschaftlichen und politischen Ordnungssysteme nicht grundsätzlich unvereinbar. Aber ihre Kompatibilität hängt von einer prekären Balance zwischen kapitalistischer Marktwirtschaft und Demokratie ab. Aus demokratietheoretischer Perspektive ist die Wirtschaft den Entscheidungen der sich selbst regierenden Gemeinschaft unterzuordnen. Die Wirtschaft hat demokratiekonform zu sein, nicht die Demokratie marktkonform. Das heißt keineswegs, dass alle wirtschaftlichen Entscheidungen nach demokratischen Regeln getroffen werden könnten oder auch nur sollten. Dies gilt insbesondere bei Eingriffen in die grundrechtlich geschützten Eigentumsrechte. Jegliche Einschränkung dieser Rechte muss gütervergleichend sorgsam abgewogen werden. Dennoch hat in Demokratien zu gelten, dass die Art und Höhe der Besteuerung (ein Eingriff in Eigentumsrechte), die Regulierungsform der Märkte und selbst die (Un-)Abhängigkeit der Zentralbank rechtsstaatlich abgesicherten und demokratisch reversiblen Entscheidungen zu unterwerfen sind.

Begnügt man sich normativ mit einem minimalistischen Demokratiekonzept à la Joseph Schumpeter, kann man die rechtliche Gleichheit der politischen Teilnahmemöglichkeiten als hinreichend ansehen. Das gilt insbesondere für die grundlegende Partizipationsform repräsentativer Demokratien: allgemeine und gleiche Wahlen. Werden aber aufgrund der besonderen ökonomischen und kognitiven Ressourcenverteilung in einer Gesellschaft systematisch bestimmte Gruppen und Schichten ausgeschlossen, dann wird das politische Gleichheitsprinzip faktisch ausgehöhlt und verliert an demokratischer Substanz. Die empirische Wahlforschung liefert Evidenz, dass genau dies heutzutage geschieht. Die Wahlbeteiligung geht zurück. In Westeuropa moderat, in Osteuropa dramatisch. In Westeuropa gingen 1975 noch durchschnittlich 85 %, im Jahr 2012 nur noch 75 % der Wahlberechtigten zu den nationalen Parlamentswahlen. In Osteuropa sank die Wahlbeteiligung von 72 % im Jahr 1991 auf 57 % im Jahr 2012. Das eigentliche demokratietheoretische Problem ist allerdings nicht die absolute Höhe, sondern die soziale Selektivität der Wahlbeteiligung. Es kann als empirisch gesicherte Faustregel gelten, dass mit sinkender Wahlbeteiligung die soziale (Selbst-)Exklusion bestimmter Gruppen steigt. Es ist nicht ein sozialstruktureller Querschnitt der Gesellschaft, der dann den Wahlurnen fernbleibt, sondern es sind die unteren Schichten, die aus der politischen Partizipation aussteigen. Die oberen

und mittleren Schichten bleiben hingegen. Fragt man Bürger der unteren Schichten in Deutschland, ob das Wählen und ihre politische Teilnahme einen Einfluss auf politische Entscheidungen haben, verneinen dies mehr als zwei Drittel resigniert. Konfrontiert man Bürger aus den Mittelschichten mit derselben Frage, antworten mehr als zwei Drittel selbstbewusst: »Ja, das macht einen Unterschied.« In den USA, wo die klassenspezifische Exklusion von politischer Beteiligung besonders fortgeschritten ist, hatten 80 % jener Personen, die über ein Haushaltseinkommen von 100.000 Dollar und mehr pro Jahr verfügen, angekündigt, bei den Präsidentschaftswahlen von 2012 wählen zu gehen, während von den Bürgern, die ein Haushaltseinkommen bis zu 15.000 Dollar verzeichnen, nur noch ein Drittel ihre Wahlabsicht erklärten. Betrachtet man diese und ähnliche Wahlbeteiligungen, sind aus den OECD-Demokratien längst Zwei-Drittel-Demokratien geworden.

Die unteren Schichten brechen weg

Der Ausstieg des unteren Drittels aus der Partizipation hat auch für Fragen der Repräsentation gravierende Folgen. Für Parteien als rationale Stimmenmaximierer sind diese schwer zu mobilisierenden Schichten keine leichte Wählerbeute. Das wissen die Strategen der Parteizentralen, auch die der Linken. Da diese aber nicht befürchten müssen, dass die Marginalisierten unserer Gesellschaften konkurrierende Parteien wählen, auch nicht rechtspopulistische, ist es nur rational, die Interessen oder Präferenzen der unteren Schichten weniger zu repräsentieren (und mithin weitgehend zu ignorieren) als jene der (mittleren) Schichten, die letztlich über Sieg oder Niederlage, Macht oder Ohnmacht der politischen Parteien entscheiden. Aus empirischen Repräsentationsstudien wissen wir, dass das obere Drittel in den westeuropäischen Parlamenten in der materialen Substanz der Beschlüsse besser repräsentiert wird als die unteren Schichten. Demokratische Wahlzettel, die über weite Strecken des 20. Jahrhunderts wirksame *paper stones* darstellten, die die Anhänger der Arbeiterbewegung gegen die Mächtigen und Überprivilegierten ihrer Gesellschaften warfen, haben für die Unterprivilegierten des 21. Jahrhunderts zunehmend an Funktion und Bedeutung verloren. Die politische Benachteiligung der wirtschaftlich unterprivilegierten Schichten macht aber beim Ausstieg aus der politischen Partizipation nicht Halt. Auch jene von ihnen, die noch wählen gehen, haben geringere Chancen, die Parteien auszuwählen, die am besten ihre Präferenzen vertreten. Die ungleich verteilte Bildung führt zu ungleichen politischen Evaluations- und Entscheidungskompetenzen. Dies führt wiederum dazu, dass die bildungsfernen Schichten, die in aller Regel auch über geringere politische Kenntnisse verfügen, viel häufiger eine Partei wählen, deren Programm nicht ihre persönlichen Präferenzen widerspiegelt.

Es sind die unteren Schichten, die unseren Demokratien wegbrechen – und nicht die Mittelschichten, deren vermeintlicher sozioökonomischer Niedergang in den letzten Jahren so oft beklagt wurde. Die Mittelschichten sind bei der Wahlbeteiligung politisch überrepräsentiert, sie bevölkern die Parteien, Parlamente und Regierungen. Sie sind die Zivilgesellschaft. Sind sie jung und gut gebildet, stellen sie das Personal für die NGOs, von Attac über Amnesty International bis Greenpeace. Aber mittlerweile haben selbst die älteren gut situierten Bürger den Protest entdeckt. Es waren

nicht die Marginalisierten unserer Gesellschaft, die in Stuttgart auf die Straße gingen, sondern Bürgerinnen und Bürger aus der Mitte der Gutsituierten, Akademiker allen voran.

Doch was unterscheidet die Entwicklung der letzten drei von der der ersten drei Nachkriegsjahrzehnte? Es ist zum einen die Zusammensetzung der unteren Schichten damals und heute. In den ersten Nachkriegsjahrzehnten waren die unteren Schichten stark in den Arbeitsmarkt, die Massenproduktion und zu einem beachtlichen Teil auch in Gewerkschaften eingebunden. Die Arbeiter waren die Unterschicht. Heute stellen prekär Beschäftigte im niederen Dienstleistungsbereich, Langzeitarbeitslose oder solche Menschen, die nie in (längere) Erwerbstätigkeit eingebunden waren, die Unterschicht. Mitglieder von Gewerkschaften sind diese armen Mitglieder der reichen Gesellschaften höchst selten. Die bildungsfernen Schichten mit geringerem politischen Wissen sind aber auf vertrauenswürdige kognitive Fingerzeige angewiesen. Diese wurden in Zeiten stärkeren familiären Zusammenhalts und der Bindung an kollektive Organisationen in hohem Maße von Familien, Kirchen, Vereinen und Gewerkschaften bereitgestellt. Der Bedeutungsverlust dieser Organisationen und die Erosion vertrauensvoller Bindung in Zeiten der Individualisierung mögen die politisch kompetenten Bürger befreit haben, die unteren bildungsfernen Schichten haben diese Entwicklungen jedoch häufig ohne Unterstützung gelassen.

Die gegenwärtige Debatte in der Demokratietheorie geizt nicht mit innovativen Reformvorschlägen. Direkte Demokratie durch Volksabstimmungen, vernünftige Politik durch Deliberation und *E-Democracy* zur niederschweligen Partizipation sind die Eckpunkte eines magischen Innovationsdreiecks. Jeder von ihnen mag seine Verdienste haben. Alle jedoch haben ein Theorie-Praxis-Problem, das ihre Urheber nicht ernst genug nehmen. Es darf deshalb zu Recht bezweifelt werden, dass sie als Therapeutika gegen die bedrohliche Krankheit der demokratischen Ungleichheit taugen. Diese These kann hier nur in einem unangemessenen Stenogrammstil begründet werden.

Das Theorie-Praxis-Problem des »magischen Innovationsdreiecks«

Volksabstimmungen haben ein starkes normatives Argument auf ihrer Seite: Das Volk soll selbst entscheiden. Damit setzt sich die Volkssouveränität nicht völlig den moderierenden Brechungen der repräsentativen Demokratie aus. Die graue Empirie verdunkelt jedoch das hell scheinende Ideal. Die Beteiligungsquoten bei Referenden bleiben deutlich hinter jenen allgemeiner Wahlen zurück. Je häufiger Referenden stattfinden, umso stärker sinkt die Beteiligung. Abstimmungsergebnisse mit 25 % Beteiligung und, gemessen an der Gesamtzahl der Wahlberechtigten, 13 % Ja-Stimmen können allgemeine Gesetzeskraft erhalten. Mit der sinkenden Abstimmungsbeteiligung steigt gleichzeitig die soziale Selektivität. Es ist häufig nur eine mittelschichtdominierte Schrumpfverson des Volkes, die hier mitstimmt. Zudem zeigen sich in Volksabstimmungen nicht selten tyrannische Mehrheiten, die die Rechte der Minderheiten gering schätzen, wie zahlreiche Beispiele in Kalifornien und der Schweiz belegen.

Die Literaturproduktion zur deliberativen Demokratie ist beeindruckend. Sie befindet sich nicht zuletzt wegen Jürgen Habermas' *Theorie des kommunikativen Han-*

delns (1981), John Dryzek's beharrlicher Weiterentwicklung (2000) des Konzepts der *mini-publics* und Claus Offes demokratietheoretischer Begründung (2013) auf einem hohen theoretischen Niveau. Dem Verdacht der Realitätsferne soll hier nicht nachgegangen werden. Aber eine sozialkritische Durchsicht der voraussetzungsvollen Bedingungen gelingender demokratischer Deliberation stärkt die Vermutung, dass deliberative Prozesse des vernünftigen politischen Entscheidens unter den Intellektuellen der hochgebildeten und überschaubaren Mittelschichtskommune in Princeton gelingen mögen, in Duisburg, Bukarest, Istanbul oder der Bronx aber scheitern würden. Deliberative Demokratie lindert nicht die destruktiven Oligarchisierungsprozesse der Demokratie, sondern beschleunigt sie. Die *mini-publics* werden zu kollektiven Philosophenkönigen, die Unterschichten zu den Adressaten ihrer Entscheidungen. In interessenszerklüfteten Klassengesellschaften ist die deliberative Demokratie vor allem eins: eine Illusion.

Anders als die deliberative Demokratietheorie ist die Debatte zur *E-Democracy* theoretisch anspruchlos, dafür aber umso technologiegläubiger. Der Demos wird mit der Netzgemeinschaft verwechselt. Selbst wenn die optimistischen Erwartungen bezüglich der weiteren Verbreitung des Internets eintreffen, wird sich auch hier eine digitale Spaltung zwischen den Bürgern mit hohen und niedrigen kognitiven Ressourcen ausprägen. Zudem ist Internetnutzung nicht mit elektronischer politischer Partizipation zu verwechseln. Das Herunterladen von Videos oder Musik, Bestellungen bei Amazon und Zalando oder erfolgreiche Auktionen bei eBay gleichen eher den Aktionen von Herbert Marcuses »eindimensionalem Menschen« als denen von Aristoteles' »Zoon politikon«. Wer zudem die politischen Debatten im Netz verfolgt, wird häufiger anonymisierte *shitstorms* antreffen als die deliberative Akzeptanz des zwanglosen Zwangs des besseren Arguments. Vor politischen Abstimmungen via Internet kann in Zeiten der NSA und dem ubiquitären Datenzugriff aller möglichen »Dienste« nur gewarnt werden. Die weit fortgeschrittene Profilerstellung über die Konsumgewohnheiten des Einzelnen würde schnell durch ein politisches Profil der E-Demokraten komplementiert werden.

Die Demokratie lebt von Voraussetzungen, die sie in Wirtschaft und Gesellschaft nicht (mehr) hinreichend garantieren kann. Das ist aber weder ein Naturgesetz noch ein systematischer Strukturdefekt der Demokratie. Wir haben es vielmehr mit der teils bewussten, teils fahrlässigen Preisgabe von staatlichen Regulierungs-, Steuer- und Korrekturkapazitäten gegenüber einer Ökonomie zu tun, die strukturell sozioökonomische Ungleichheiten produziert und das fundamentale Demokratieprinzip politischer Gleichheit schleift. Strukturelle Ungleichheiten beruhen nicht auf meritokratischen Anstrengungen. Sie sind ungerecht und führen längerfristig zu defekten Demokratien, die die ungerechte Verteilung der Lebenschancen weiter verhärteten. Verantwortlich sind dafür die führenden repräsentativen Demokratien der OECD-Welt. Daran wollen wir keinen Zweifel lassen. Die Güte demokratischer Reformen aber wird sich vor allem daran messen lassen müssen, inwiefern sie zum Abbau politischer Ungleichheit beitragen und die Oligarchisierung der Demokratie in der Zukunft stoppen oder zumindest begrenzen können. Von den drei erwähnten Modellen demokratischer Innovation ist das leider nicht zu erwarten. Sie sind entweder Krankheits-

beschleuniger politischer Ungleichheit oder praktisch reichlich irrelevant. Die Mühen egalisierender Reformen in den Ebenen der repräsentativen Demokratie werden sie uns nicht abnehmen.

Und die Sozialdemokratie, die SPD hierzulande? Wäre das nicht ein genuines Terrain ihrer Politik? Die sozialen Ungleichheiten abbauen und mit mehr sozialer Gerechtigkeit zugleich auch mehr politische Teilhabe und Demokratie wagen? Theoretisch drängt sich eine solche sozial-demokratische Synthese geradezu auf. Die strategische Frage, die es auch praktisch zu beantworten gilt, heißt: Wie viel soziale Gleichheit ist gerecht und wie kommt dies bei den eigenen Wählern an? DIE GRÜNEN haben mit der Forderung nach mehr sozialer Gerechtigkeit und einer gerechteren Besteuerung den Wahlkampf 2013 verloren. Sie haben erst danach erkannt, dass ihre Klientel unter den besser verdienenden Kosmopoliten unserer Gesellschaft zu finden ist. DIE GRÜNEN sind deshalb verteilungspolitisch deutlich in die Mitte des Parteiensystems gerückt. Auf der dicht gedrängten Linken des deutschen Parteiensystems ist politischer Raum frei geworden. Den sollte die SPD selbstbewusst und sichtbar besetzen. Mindestlohn, familienpolitische Leistungen, Reregulierung der Leiharbeit, Gleichberechtigung der Geschlechter sind wichtig, genügen aber nicht. Es sind die Kernpolitiken, die substantiell auch die Verteilungslogik zwischen Arbeit, Kapital und Staat verändern, die aus ihren Tabuzonen geholt werden müssen. Diese wurden nicht zuletzt auch während der beiden rot-grünen Regierungskoalitionen unter Gerhard Schröder eingerichtet. Es geht nicht primär um eine 50 Euro-Erhöhung des Hartz IV-Regelsatzes. Es geht um die Steuerpolitik. Arbeitseinkommen dürfen nicht stärker als Kapitaleinkommen besteuert werden; Erbschafts- und Vermögensteuer für große Vermögen sollten endlich eingeführt werden; der Spitzensteuersatz auf hohe Einkommen wieder aus seinen komfortablen Niederungen herausgeholt werden. Da kann man sich ja am Steuersatz der Kohl-Ära orientieren. Der neoklassische Mythos des Trickle-down-Effekts einer undifferenzierten Wachstumspolitik muss durch gezieltes Wachstum mit effektiver Verteilung entzaubert werden. Auch die Diskussion um den einseitig neoliberalen Charakter der EU-Wettbewerbspolitik muss aufgenommen werden und darf nicht unter der einschüchternden Frage »Bist Du für oder gegen Europa?« begraben werden. Das jahrzehntelange Versprechen einer wirklich investiven Bildungspolitik, die sozialen Aufstieg effektiv ermöglicht, muss endlich umgesetzt werden. Sie darf nicht alleine den ebenso eigensüchtigen wie klammen Ländern überlassen werden. Es ist vor allem die Bildung, die die Menschen wieder auf die Leiter des sozialen Aufstiegs bringt. Dafür braucht es Geld, viel Geld. Dafür lohnt es sich zu streiten. Eine glaubwürdige und nachhaltige Politik der sozialen Gerechtigkeit ist nicht alles, aber ohne sie ist alle sozialdemokratische Politik (fast) nichts.

(Ergänzter Text aus: Steffen Mau/Nadine M. Schöneck (Hg.): (Un-)Gerechte (Un-)Gleichheiten. edition suhrkamp, Berlin 2015.)



Wolfgang Merkel

ist Direktor der Abteilung »Demokratie und Demokratisierung« am WZB und Professor für Politikwissenschaft an der HU Berlin. Zuletzt erschien bei Springer VS der von ihm herausgegebene Band *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*.

wolfgang.merkel@wzb.eu