

Neue Politische Ökonomie versus Politische Soziologie

Bruno Schönfelder, Lecture Notes, keine Zitation ohne Erlaubnis des Verfassers

Letzte Überarbeitung am 5.5.2019

Die Ökonomische Theorie der Politik (oder Neue Politische Ökonomie) unternimmt den Versuch, die Theoriemittel der Volkswirtschaftstheorie auf die Analyse politischer Entscheidungen in der Demokratie anzuwenden. Als wohl wichtigster Wegbereiter dieser Forschungsrichtung darf James Buchanan gelten.¹ Eine gewisse Anfangsplausibilität lässt sich für diesen Ansatz am ehesten beschaffen, wenn man eine sog. direkte Demokratie betrachtet. Stark idealisierte Modelle „direkter Demokratie“ sind es infolgedessen auch, mit denen viele Werke dieses Genres in ihre Betrachtungen einsteigen, so auch die auf Buchanan zurückgehende Analyse des Verhaltens der Abstimmungsteilnehmer bei einer „direktdemokratischen“ Entscheidung über die gewünschte Menge eines bestimmten öffentlichen Gutes. Wenn dem Abstimmungsteilnehmer der Steuerpreis dieses Gutes bekannt ist, ist die Analogie zum Konsumentenverhalten auf einem Markt für private Güter in der Tat offenkundig. Er stimmt für diejenige Menge, bei der der Grenznutzen, den ihm das öffentliche Gut stiftet, gleich seinem mit dem Einkommensgrenznutzen gewogenen Preis ist. Ähnlich wie bei privaten Gütern kann man gegen diese Betrachtungsweise dann zwar noch einwenden, dass sich der Abstimmungsteilnehmer alias Konsument unter dem Einfluss des Marketing bzw. der Propaganda² falsche Vorstellungen von dem Nutzen macht, dem ihm das Gut stiftet – gewiss würde ein beträchtlicher Teil des tatsächlich vorhandenen Marketings überhaupt nicht stattfinden, wenn nicht derartige Möglichkeiten einer Beeinflussung des Konsumenten vermutet würden – aber das Scheitern bzw. die oft fragwürdige Wirksamkeit des Marketing zeigen dann auch, dass derartigen Bemühungen Grenzen gesetzt sind und das Marketing oft nicht verfängt, beispielsweise weil es durch ein entsprechendes Marketing der Konkurrenz konterkariert wird. Diese Grenzen des Marketing sind es denn auch, die dem Begriff Konsumentensouveränität einen realen Gehalt verschaffen und dafür sorgen, dass es sich nicht um eine rein utopische Vorstellung handelt. Die ökonomische Theorie der Politik kann mithin als ein Versuch gelten, den schwierigen Begriff der Volkssouveränität durch die Bildung einer Analogie zur Konsumentensouveränität zu rekonstruieren.

So häufig der Begriff der Volkssouveränität oder Volksherrschaft (Demokratie) in der kontinentaleuropäischen politischen Theorie auftaucht, so unklar ist prima facie, was er bedeuten könnte. Spricht man von Herrschaft, so stellt sich, wie bei jeder Herrschaft, nicht nur die Frage nach der Person des Herrschers oder Souveräns, sondern auch die, wer hier beherrscht wird. Wörtlich genommen ist die Demokratie oder Volksherrschaft ein Widerspruch in sich selbst, ein Paradox d. h. eine sich selbst dementierende Kommunikation. Der

¹ Eine klassische Darstellung, auf die wir uns beziehen werden, ist Buchanan: Public Finance in Democratic Process. Chapel Hill 1967.

² Propaganda ist die herkömmliche Bezeichnung für das Marketing der Politiker.

Herrscher kann nicht zugleich auch der Beherrschte sein, ohne dass die Herrschaft sich selbst aufhebt und keine mehr ist. Die Volksherrschaft wäre damit zugleich ihre eigene Negation, die Nichtherrschaft, die Anarchie. Der Begriff Demokratie lässt sich also nur durch eine Umdeutung retten, die vom Wortsinn wegführt³. Historisch ist dies durch die Erfindung der Gewaltenteilung, periodische Wahlen für eine der Gewalten, nämlich die Legislative, und durch die Bildung politischer Parteien geschehen. Die politischen Parteien übernehmen hierbei die Aufgabe, Politikthemen zu generieren oder, wenn dies durch Interessensgruppen und Protestbewegungen schon erfolgt ist, diese aufzugreifen und sie so zu transformieren, dass sie zu politischen Entscheidungen führen können. Auf diese Weise werden aus einer Gemengelage diffuser Kommunikationen entscheidungsreife Alternativen herauskonstruiert. Befähigt werden die Parteien zu dieser Transformationsleistung durch eine Organisationsstruktur, die durchaus gewisse oligarchische Züge trägt⁴. In dieser Umdeutung hat sich die Demokratie im Laufe des 19. Jahrhunderts nach einer langen Periode erheblicher politischer Instabilität – man denke an die französische Geschichte – konsolidieren können. Man beachte, dass bei dieser Umdeutung der Begriff „direkte Demokratie“ sinnlos wird. Diese wäre dann nur mehr die Negation der Demokratie.

Wenn das die Demokratie ist, dann muss man sich fragen, wozu man den Begriff der Volkssouveränität überhaupt benötigt und ob man nicht besser auf ihn verzichten sollte. In der Tat hat er sich im angelsächsischen Kontext (popular sovereignty, popular government) nie in dem Maße durchsetzen können wie bei uns. Dies ist bemerkenswert, ist es doch in historischer Sicht klar, dass die moderne Demokratie eigentlich eine englische bzw. amerikanische Erfindung ist, waren es doch England und die USA und nicht etwa Frankreich, die die Idee frühzeitig in eine funktionsfähige und stabile Gestalt zu überführen vermochten. Aus demokratietheoretischer Sicht mag Buchanan Versuch, den Begriff der Volkssouveränität durch eine Analogie zur Konsumentensouveränität zu retten, daher reizvoll anmuten. Dieser Versuch stieß bei den Ökonomen zunächst auf Skepsis, gewann ab den späten 1970er Jahren dann aber an Einfluss. Buchanan selbst hat indes auf eine ganze Reihe von Schwierigkeiten mit dieser Analogie hingewiesen, die in späteren Popularisierungen oft unterschlagen werden: Anders als bei privaten Gütern, bei denen sich der Konsument meist unschwer über den Preis informieren kann, ist der Steuerpreis eines öffentlichen Gutes in der Regel unbekannt. So verhält es sich schon allein aufgrund der Ausgestaltung des Steuersystems und zwar selbst dann, wenn die fiskalischen Kosten, die durch die Bereitstellung des öffentlichen Gutes entstehen, vollständig bekannt sind (was in der Realität ebenfalls nur recht selten vor-

³ Das sollte man sich klarmachen, statt, wie es so oft geschieht, das Paradox flugs mit der Einführung einer anderen Unterscheidung wie der zwischen direkter und indirekter Demokratie oder der zwischen Demokratie und Autokratie zu verdecken. Die Unterscheidung Demokratie vs. Autokratie (Selbtherrschaft) stellt nur klar, dass die Demokratie keine Autokratie ist, aber was bedeutet das? Gibt es so etwas wie „Selbtherrschaft“ in der Realität überhaupt?

⁴ Parteiführungen bleiben in aller Regel im Amt, solange sie für die Partei günstige Wahlergebnisse generieren. Sie stürzen erst, wenn die Partei eine Wahlniederlage erleidet. Diesen Sturz zu ermöglichen, ist eine der Hauptfunktionen sogenannter innerparteilicher Demokratie.

kommt). Finanziert sich der Staat beispielsweise aus einer Einkommensteuer, so sind verlässliche Aussagen darüber, um welchen Betrag sich die Steuerbelastung eines bestimmten Wahlbürgers erhöhen wird, wenn eine zusätzliche Einheit des öffentlichen Gutes bereitgestellt wird, schlechterdings nicht möglich. Diese hängt beispielsweise davon ab, wie andere Wahlbürger auf die höhere Steuerbelastung reagieren werden, also beispielsweise davon, ob sie verstärkt Steuerausweichungsmöglichkeiten suchen und in welchem Maße sie damit Erfolg haben. Ein viel höheres Maß an Unsicherheit als bei privaten Gütern besteht aber nicht nur bei der Abschätzung des Preises, sondern auch bei der Nutzen. Darüber, welchen Nutzen er aus der Inbetriebnahme eines zusätzlichen Panzers bei der Bundeswehr zieht, kann der Bürger unterschiedlicher und sehr wechselhafter Meinung sein. Wie instabil diese Meinungen sind – und sicher auch die Meinungen über die Steuerpreise derartiger Maßnahmen – illustriert das Beispiel schweizerischer Volksentscheide. Diese haben meist einen hohen Überraschungsgehalt. Die Demoskopen bemühen sich zwar, die Erfolgsaussichten bestimmter Initiativen zu erkennen – und ihre Betreiber haben daran offenkundig ein starkes Interesse, wollen sie doch möglichst im Vornhinein wissen, ob sich der Aufwand lohnen könnte, den das Lancieren einer Initiative verursacht. Aber die Vorhersagen der Demoskopen differieren auffallend stark von den tatsächlichen Ergebnissen und zwar in der Mehrzahl der Fälle. Initiativen, denen die Demoskopen gute Erfolgsaussichten bescheinigten, scheitern recht oft spektakulär an der Urne, wohingegen andere Erfolg haben, obwohl ihnen die Demoskopen wenig Erfolgsaussichten beimaßen.⁵ Die Ergebnisse deutscher Bundestags- oder Landtagswahlen lassen sich viel besser prognostizieren als die schweizerischer Volksentscheide. Aber während im Fall der Schweiz zumindest im Nachhinein klar ist, wofür und wogegen die allenfalls 50 % der Abstimmungsberechtigten gestimmt haben, die sich zu den Urnen begeben haben⁶, ergeben sich bei der Interpretation der Wahlergebnisse deutscher Bundes- und Landtagswahlen weite Spielräume. Und bei einem solchen Interpretationsversuch sollte man nicht aus den Augen verlieren, dass bei einer Annullierung und „sofortigen“ (sagen wir innerhalb einer Woche) Wiederholung der Wahl höchstwahrscheinlich ein anderes Ergebnis herauskäme, obwohl sich die Welt in dieser kurzen Frist fast nicht verändert hat.

Auch Buchanan hat schon zugestanden, dass von dem in seinem Modell unterstellten Wissen des Bürgers über die (Gesamt-)Höhe der Steuern, die er bezahlt, und die öffentlichen Leistungen, die er im Gegenzug erhält, in der Realität nicht die Rede sein kann. Über beides sind die allermeisten in aller Regel schlecht informiert und dies gilt auf allen Ebenen des

⁵ Ein vielleicht noch eindrucksvolleres Beispiel für die Unerkennbarkeit des „Volkswillens“ war die Ratlosigkeit britischer Demoskopen vor der Entscheidung über einen Brexit, die im Juni 2016 per Volksentscheid fallen sollte. Obwohl wichtige Politiker wie etwa der britische Premierminister und der amerikanische Präsident nicht müde wurden, das Stimmvolk auf die außerordentliche Tragweite ihrer Entscheidung hinzuweisen, sahen sich die Demoskopen außerstande, das Ergebnis der Abstimmung zu prognostizieren. Je nach Sample, Befragungsmethode und Zeitpunkt der jeweiligen demoskopischen Befragung divergierten die Ergebnisse enorm.

⁶ Von einem Volkswillen zu sprechen, ist schon allein deswegen abwegig, weil das Volk mehrheitlich nicht da war.

Staatsaufbaus. Ob es sich um Gemeindesteuern und –ausgaben handelt oder um solche des Bundes, macht hier keinen großen Unterschied. Dementsprechend wird die politische Debatte über öffentliche Ausgaben typischerweise getrennt von der über Einnahmen geführt, obwohl beides naturgemäß zusammen gehört. Man redet gerne so über bestimmte Ausgaben, also ob dies keine Folgen für die Einnahmeseite des Staatshaushalts hätte. Bei direktdemokratische Entscheidungen macht es typischerweise einen großen Unterschied, ob der Stimmbürger Informationen über die Kosten der vorgeschlagenen Maßnahmen erhält, beispielsweise über die Steuererhöhung, die erforderlich wird, wenn eine Maßnahme durchgeführt, und über den Teil der zusätzlichen Steuern, der ihn persönlich trifft, oder ob es den Betreibern der Volksinitiative gelingt, diese Kostenfolgen zu verschleiern. Volksinitiativen, deren Kosten erst in einer fernen Zukunft anfallen, über die man wenig weiß, oder über deren Kosten große Unsicherheit besteht und sich auch die Finanzwissenschaftler streiten, haben deutlich größere Erfolgsaussichten als Initiativen, deren Kosten sich für den einzelnen Stimmbürger gut beziffern lassen. Letztere werden sehr häufig abgelehnt. Sobald die Kostenfolgen auf der Hand liegen, beginnt der Stimmbürger offenbar, die angeblichen Nutzen in Frage zu stellen. Bei einer finanziell gebildeten Bevölkerung, die man über Kosten nicht leicht hinwegtäuschen kann, wird die direkte Demokratie oft zu einem Instrument der Bewahrung des Status quo, zu einer zutiefst konservativen Veranstaltung.⁷

Zwischen der Buchananschen Version der ökonomischen Theorie der Politik, die diese Schwierigkeiten zwar im Prinzip anerkennt, aber bei der Modellanalyse per Annahme aus der Welt schafft, und der traditionellen Demokratietheorie gibt es eine wichtige Gemeinsamkeit: Sie suggerieren die Existenz eines erkennbaren Volks- oder Wählerwillens, der bei Wahlen oder Volksentscheiden zum Ausdruck kommt. Diese Unterstellung dient häufig als ein wichtiges Argument für die Legimitation der Demokratie und trägt Forderungen nach immer noch mehr Demokratie, in Deutschland derzeit beispielsweise die nach einem Ausbau sog. direktdemokratischer Elemente. Diese Unterstellung dürfte nun allerdings falsch sein. Luhmann schreibt hierzu: „Als einer der wichtigsten Indikatoren für die öffentliche Meinung ... gelten die Ergebnisse politischer Wahlen. Gleichzeitig macht jedoch eine umfangreiche Wählerforschung klar, dass diese Ergebnisse nicht als Aggregatausdruck individueller Meinungen interpretiert werden können. Ihnen liegt, vom Einzelnen her gesehen, zu wenig kognitive Konsistenz zugrunde. Willkür und Zufälle, momentane Eindrücke und schlicht die Notwendigkeit, sich vor dem Stimmzettel zu entscheiden, spielen eine zu große Rolle. Außerdem nimmt die öffentliche Meinung nur Prozentzahlen und deren Veränderung auf, eventuell Trends nach links oder nach rechts, aber nicht kognitiv gefestigte Meinungen über die Politik der Parteien. Als öffentliche Meinung kondensiert daher nur eine Interpretation der Wahlergebnisse, also die Arbeit von Intellektuellen. Was die Individuen wirklichen ‚meinen‘ (wenn überhaupt etwas), wenn sie Stimmzettel ankreuzen, bleibt unbekannt. Schon dieses, wohl unstrittige Ergebnis einer umfangreichen empirischen Forschung dürfte Anlass genug sein,

⁷ Das war sie bislang in der Regel auch in der Schweiz. In den letzten Jahren zeichnen sich hier allerdings Änderungen ab, die zu einer Veränderung der Realverfassung der Schweiz führen könnten.

die öffentliche Meinung nicht als Gesamtausdruck der Meinung von Individuen aufzufassen.“⁸ Besonders interessieren muss der Hinweis auf kognitive Inkonsistenzen. Die Meinungsforschung vermag uns nämlich einiges darüber zu sagen, was die Bevölkerung denkt (und vielleicht mehr, als uns Wahlen zu sagen vermögen), aber sie zeigt uns auch, dass das „Volk“ häufig miteinander unvereinbares, sich wechselseitig Ausschließendes wünscht und das Ausschließungsverhältnis ignoriert. So wünscht man Einkommensgleichheit, wirtschaftlichen Wohlstand und hohe staatliche Leistungen, obwohl Einkommensgleichheit nur um den Preis der Verarmung (und einer intransparenten Selbstbereicherung einer Funktionärschicht) zu haben ist.⁹ Dazu kommt, dass die Art und Weise, wie die Massenmedien Realität konstruieren, derartige Inkonsistenzen laufend reproduzieren und verfestigen. Die Erwartung, dass dem eine journalistische Ethik abhelfen könnte, ist lächerlich.

Eine Alternative zu der Sichtweise der herkömmlichen Demokratietheorie und ebenso zu der der ökonomischen Theorie der Politik besteht darin, die Politik als autopoietisches (d. h. selbstreferentiell operierendes) Sozialsystem aufzufassen. Der Wert von Demokratie kann gemäß der systemtheoretischen Sicht nicht darin liegen, dass die politischen Entscheidungen bestimmten Umweltgegebenheiten wie etwa Befindlichkeiten in der psychischen Umwelt des Politiksystems (den Präferenzen der Bürger) entsprechen und von den letzteren bestimmt werden. Das zu erwarten hieße, Unmögliches zu fordern und das System zu annullieren. Um hohe Eigenkomplexität aufzubauen und zu erhalten, muss ein System hohe Mauern der Indifferenz errichten, durch die es sich von den meisten Umweltgegebenheiten abschirmt, und es muss sich vorbehalten, auf wahrgenommene Umweltgegebenheiten auf eine Weise zu reagieren, die nicht durch die Umwelt determiniert wird. Bei einem Sozialsystem von geringer Komplexität ist dies unnötig. Wenn wir uns eine kleine isolierte lebende Population vorstellen, die in archaischen Verhältnissen lebt und von einem Häuptling „regiert“ wird, kann sich der Häuptling über viele Entwicklungen innerhalb dieser Population durch eigene Wahrnehmung und durch Interaktionen mit den Stammesmitgliedern informieren. In einer komplexen Großgesellschaft, die ein komplexes Politiksystem ausdifferenziert hat, gibt es viel mehr wahrzunehmen und können wir uns sicher sein, dass die zahlreichen Bewusstseinssysteme, die in der Umwelt dieses Politiksystems präsent sind, viele interessante Wahrnehmungen machen, von denen jedoch nur ein minimaler Bruchteil in die Kommunikation des Politiksystems eingespeist werden kann. Noch weniger wird bei den Entscheidungen im Rahmen des Systems Berücksichtigung finden können. In meiner Eigenschaft als sächsischer Beamter und Hochschullehrer nehme ich zwar viele Missstände im sächsischen Hochschulwesen wahr, aber im Politiksystem spielen diese Wahrnehmungen nicht die geringste Rolle. Keiner der Entscheidungsträger wird von ihnen jemals Kenntnis erhalten. Sie können es nicht, weil sie dazu kommuniziert werden müssten, und Kommunikationszeit ist knapp. Je

⁸ Luhmann: Die Politik der Gesellschaft S. 283.

⁹ Ein bekanntes Beispiel aus dem Jahre 2015: Die Griechen wünschten ein Ende der Austerität und einen Verbleib im Euro, obwohl beides auf einmal nicht zu haben war. Tsipras sah das nach einem halben Jahr ein, aber sein Volk noch längst nicht. Regierende Politiker lernen meist schneller als ihr Volk.

weiter der Komplexitätsaufbau voranschreitet, umso knapper wird sie – trotz aller Fortschritte der Kommunikationstechnik. Komplexe Systeme benötigen daher interne Vorkehrungen, die diese Folgekosten des Komplexitätsaufbaus und der damit einhergehenden Indifferenz gegenüber den meisten Umweltvorgängen erträglich machen. Zu diesen Vorkehrungen gehören Instabilitäten. Derartige interne Instabilitäten befähigen sie zu einer relativ raschen Reaktion auf diejenigen Umweltsignale, die „trotzdem“ durchdringen. Es muss sich um Instabilitäten handeln, die laufend reproduziert werden, und die gehandhabt werden können, ohne dass die wesentlichen, für die Fortführbarkeit erforderlichen Strukturen des Systems „versehentlich“ zerstört werden. Komplexe Sozialsysteme setzen viel Struktur voraus. Da Sozialsysteme durch Erwartungen und Erinnerungen (und sonst nichts!) strukturiert werden, muss es sich um Instabilitäten handeln, die den Anschlusswert von Ereignissen betreffen. Normalerweise erwartet man, dass ein bestimmtes Ereignis Kommunikationen einer bestimmten Art nach sich ziehen wird (z.B.: Ein Fußgänger wird überfahren. Einer, der dies gesehen hat, ruft den Notarzt an). Die Destabilisierung liegt darin, dass dieser Normalverlauf durchkreuzt wird. Der Normalverlauf einer Kommunikation wird durchkreuzt, indem ihr widersprochen wird. Der Normalverlauf der politischen Kommunikation wird in der Demokratie vor allem dadurch gestört, dass Wahlen stattfinden und sich dabei die Sitzverteilung im Parlament ändert. Im Anschluss wird anders kommuniziert werden.

Der Wert der Demokratie besteht darin, dass sie das politische System mit Störungen versorgt, die nicht so gravierend sind, dass sie die für die Fortführbarkeit des Systems benötigten Strukturen zerstören oder schwer beschädigen. Stattdessen hält sich die Störung in einem Rahmen, der ihre nachträgliche Normalisierung erlaubt. Die Demokratie ermöglicht es, sofern sie funktioniert, eine Regierung mit Hilfe eines geregelten Verfahrens – einer Neuwahl - loszuwerden und stattdessen eine andere zu bekommen. Die Autokratie hat demgegenüber kein geregeltes Verfahren für einen Regierungswechsel (außer eventuell im Fall des Todes des Autokraten, für den es manchmal Nachfolgeregelungen gibt. Beispielsweise führte Franco eben deswegen die Monarchie wieder ein. Oder es gilt wie in Monarchien oder in Nordkorea dynastische Erbfolge). Ein mit der Demokratie vergleichbares Maß an Flexibilität könnte sich in der Autokratie allenfalls durch eine extreme Wendigkeit an ihrer Spitze realisieren lassen. Tatsächlich gibt es mitunter Autokraten, die ziemlich wendig sind. Aber bei der Durchführung des Wendemanövers gibt es mindestens zwei nur schwer lösbare Probleme. Auch wenn bei der offiziellen Selbstdarstellung des Autokraten immer dessen Entscheidungen als maßgeblich hervorgehoben werden – und zwar von Anhängern wie Gegnern des Autokraten gleichermaßen – trifft in jedem halbwegs modernen Staat der Autokrat nur einen minimalen Bruchteil aller Entscheidungen. Das allermeiste wird in den Organisationen entschieden, auf die er sich stützt und zwar meist so, dass nur Insider die wahren Entscheider zu benennen vermögen. Um eine Autokratie zu wenden, müsste man daher diese Organisationen umpolen, und das ist sehr schwierig. Die Demokratie löst das Problem, indem sie zumindest eine dieser Organisationen austauscht, und zwar die herrschende Partei. Dies kann zu sichtbaren Änderungen führen, wenn die neue Regierungspartei genügend befähigte und erfahrene Leute hat, um in den anderen Organisationen der Politik (also beispielsweise den

Ministerien) tatsächlich etwas ausrichten zu können.¹⁰ Eine zweite Schwierigkeit beruht auf der Überschätzung der Rolle des Autokraten, zu der es in der Autokratie in extremer Weise kommt (und noch viel mehr als in der Demokratie, in der die Entscheidungen der Spitzenpolitiker ebenfalls stark überschätzt werden). Eben deswegen kann man eine Wendung in der Autokratie kaum glaubwürdig vollziehen, ohne die Person an der Spitze auszutauschen, woran dem Autokraten aber kaum gelegen sein kann. Die konstitutionelle Monarchie des 19. Jahrhunderts versuchte dieses Problem zu lösen, indem sich der Monarch aus dem politischen Tagesgeschäft zurückzog und dies einer Regierung überließ. Dann konnte er im Fall einer politischen Krise die Regierung austauschen. Die Verantwortung für die Fehler der Regierung wurde er allerdings erst in dem Moment wirklich los, in dem diese Regierung vom Parlament bestätigt werden musste, auf eine Unterstützung der Parlamentsmehrheit angewiesen war und der König die Verantwortung für ihre Fehler damit an die Partei abgeben konnte, die im Parlament der Mehrheit hatte. Zuvor konnte man immer noch fragen, warum der König bei Fehlern seiner Regierung nicht rechtzeitig eingegriffen hat.¹¹

Die Instabilität oder Variabilität, die der Regierungswechsel per demokratische Wahl bewirkt, ist aber nur dann leicht erträglich, wenn tatsächlich eine neue Regierung zustande kommt und diese dann auch wirklich regieren kann. Wenn der Versuch zu regieren, nur dazu führt, dass die parlamentarische Mehrheit, auf die sich die Regierung zu stützen versucht, zerfällt, oder dieser Versuch umgehend Volksabstimmungen auf den Plan ruft, die ihn blockieren oder vereiteln, hat das politische System nicht die nötige Stabilität. Eine „Demokratie“, die sich selbst lahmlegt, macht keine gute Figur.¹² Benötigt wird gewissermaßen eine

¹⁰ Ein Beispiel, in dem eine neue Regierungspartei daran zu scheitern droht, dass sie nicht über das nötige Personal verfügt, scheint die italienische Cinque Stelle zu sein.

¹¹ Drittens ist auch mit Legitimationsproblemen zu rechnen. So hat es zweifelsohne kommunistische Führer gegeben, die erkannten, dass die Zentralverwaltungswirtschaft nicht funktioniert und deswegen eigentlich die „Marktwirtschaft“ wiedereinführen wollten, aber in Osteuropa war dies (anders als in China) politisch unmöglich. Die osteuropäischen Kommunisten konnten die sozialistische Ideologie nicht einfach über Bord werfen. In China und Vietnam war dies deswegen leichter, weil die dortige kommunistische Partei immer zugleich auch eine nationalistische war und damit ein Standbeinwechsel zwischen Sozialismus und Nationalismus möglich blieb. Ein aktuelles Beispiel für Legitimationsprobleme eines reformwilligen Autokraten ist die saudische Monarchie. Diese hat sich immer auf den Wahabismus gestützt. Es mag sein, dass der derzeitige Herrscher erkannt hat, dass er den Wahabismus loswerden muss, aber das ist leichter gesagt als getan. Er scheint es über eine Radikalisierung der Autokratie zu versuchen.

¹² Ein historisches Beispiel hierfür war die russische Demokratie zwischen dem Februar und dem Oktober 1917 und zwar ein sehr wichtiges, weil sie die Voraussetzungen für den Oktoberumsturz (der sog. Oktoberrevolution, die aber nur ein Putsch war) erzeugte, den man wohl zu Recht als das wichtigste Ereignis des 20. Jahrhunderts bezeichnet hat: Ohne ihn hätte es wohl weder einen Reichskanzler Adolf Hitler, noch einen Zweiten Weltkrieg noch eine Entkolonialisierung gegeben. Das Dilemma dieser russischen Demokratie lag darin, dass die demokratischen Parteien Russlands (es waren im Wesentlichen drei: die Liberalen und zwei gemäßigte sozialistische Parteien) eigentlich gar nicht regieren wollten, sondern sich stattdessen damit beschäftigten, sich wechselseitig zu befehlen. Die Macht lag infolgedessen auf der Straße und die Kommunisten brauchten sie nur aufzuheben. Dass sie diese dann auch behielten, lag nicht zuletzt daran, dass die gemäßigten sozialistischen Parteien lieber

gelungene Mischung von Stabilität und Instabilität. Was sich als eine solche gelungene Mischung erweist, kann man nicht theoretisch konstruieren, sondern man muss es ausprobieren und genau das hat die Evolution getan. Um zu erkennen, nach welchen Kriterien Bewährung beurteilt werden sollte, müssen wir uns an die Funktion und die zentralen Leistungen des Staates erinnern. Zu diesen gehört zunächst einmal die Eindämmung und Kontrolle von Gewalt durch Konzentration der Gewalt auf den Staat. Ein wesentliches Bewährungskriterium ist daher, ob es einem Politiksystem gelingt, soziale und politische Konflikte zu überleben, ohne dass es zu einer Gewalteskalation kommt – d.h. eine weitgehend friedliche Austragung solcher Konflikte zu gewährleisten. Nach diesem Kriterium ist die angelsächsische (in UK, den USA, Kanada und Australien praktizierte) Demokratie eine Spitzenleistung, hat sie es doch ermöglicht, über einen im historischen Vergleich ganz außerordentlich langen Zeitraum (180 Jahre, wenn man die englische Parlamentsreform von 1832 als die entscheidende Zäsur auffasst) politische Stabilität zu gewährleisten (keine politischen Umstürze) und in diesem Zeitraum schwere soziale Konflikte ohne Gewalteskalation durchzustehen.¹³

Dieser Erfolg sollte uns nicht dazu verleiten, ein reales Problem jeder Demokratie zu ignorieren. „Mit der Formel ‚Demokratie‘ wird Herrschaft als Selbstwiderspruch inszeniert, also wenn nicht negiert, so doch delegitimiert. Das lässt jedoch diejenige Frage offen, um die sich alles weitere dann drehen wird: die Frage der Legitimation ... Der letzte Grund für den Legitimationsbedarf ist ein für Politik konstitutiver Sachverhalt. Er liegt in der Notwendigkeit, Gewalt gegen Gewalt einzusetzen, Gewalt durch Gewalt austreiben zu müssen. Man kann also davon ausgehen, dass dieses Problem virulent bleibt, in welchen semantischen Formen auch immer darauf reagiert wird. Die Behauptung von Gewalt zur Austreibung von Gewalt ist immer schon die Behauptung legitimer Gewalt. Damit ist aber noch nicht entschieden, in welchen Formen die Behauptung von Legitimität in bestimmten historischen Gesellschaften Akzeptanz gewinnen kann.“¹⁴ Als primäres Legitimationsmittel dient der Politik heute die Berufung auf Werte. Durch Berufung auf Werte versucht sie, den Eindruck zu vermitteln, dass sie nicht nur um sich selbst kreist, nicht nur mit sich selbst beschäftigt ist. Allerdings gibt es viele Werte plus den zugehörigen Unwerten und keine ordinale Präferenzordnung dieser Werte (im Sinn der mikroökonomischen Axiomatik für Präferenzen). Politik muss, wenn sie etwas entscheidet, fast immer auch Wertkonflikte entscheiden. Weder die sog. Ethik noch die „politische Postulatenmoral“¹⁵ liefern hierfür brauchbare Maßstäbe.

mit den Kommunisten paktierten oder zumindest nichts gegen sie unternahmen als sich mit den Liberalen und Konservativen auf die Wiederherstellung der Demokratie zu verständigen. Diese Torheit haben ihre Politiker mit wenigen Ausnahmen mit dem Leben bezahlt.

¹³ Der amerikanische Bürgerkrieg sollte nicht als Gegenbeispiel genannt werden, weil der Zuständigkeitsbereich der Föderation und ob es überhaupt eine ist und nicht etwa ein loser Staatenbund, der seinen Mitgliedern nichts zu sagen hat, erst durch diesen Bürgerkrieg geklärt wurden. Erst durch ihn wurde der amerikanische Bundesstaat definitiv etabliert. Wenn man die Fähigkeit der nach Amerika exportierten britischen Demokratie beurteilen will, Stabilität und Instabilität miteinander zu vereinen, sollte man in der Zeit vor dem Bürgerkrieg nur die Gliedstaaten ins Auge fassen.

¹⁴ Die Politik der Ges S. 358

¹⁵ ebenda S. 364

Mit Werten muss also, wenn es zur Entscheidung kommt, opportunistisch umgegangen werden – d. h. situationsabhängig, mit Blick auf die momentan bestehenden Durchsetzungschancen. Die Legitimation der Politik erfordert daher eine Mitlegitimation des Opportunismus. Das macht die Sache schwierig. Die legitimierende Kraft von Werten liegt in ihrer fraglosen Geltung, worin sonst? Niemand bestreitet sie, jeder ist für Frieden, Freiheit, Gerechtigkeit etc. Wie kann man sie trotzdem ohne weiteres zurückstellen, ohne dafür auf eine noch höhere Begründungsebene rekurrieren zu können? Viel politische Rhetorik ist darauf gerichtet, dieses Dilemma zu verdecken. Politische Rhetorik behilft sich in dieser schwierigen Lage vor allem durch extrem vereinfachte Kausalitätszuschreibungen, die einen oder ganz wenige Kausalzusammenhänge herausheben und viele andere, die es ebenso gibt, verschweigen. Oder es werden Kausalzusammenhänge erfunden, die eigentlich gar nicht bestehen, sofern dies nur nicht allzu evident ist. Viel politische Aktivität gleicht dem Regentanz der Hopi-Indianer, die Regen herbeizutanzen versuchen und damit früher oder später unweigerlich Erfolg haben.¹⁶

Gehen wir den Gründen für den Legitimitätsbedarf der Politik noch etwas näher nach. Die tiefere Ursache liegt im Dilemma der Macht. Die Staatsmacht muss sich zeigen, um glaubwürdig bleiben zu können. Sie zeigt sich vor allem am Gehorsam¹⁷, aber damit das passiert, ist es erforderlich, dass Ungehorsam hinreichend oft bestraft wird. Würde der Staat nur immerfort drohen und seinen Drohungen nie Taten folgen lassen, so würde dies alsbald Versuche provozieren, ihn herauszufordern. Es gäbe dann genügend Leute, exzentrische Minderheiten, die es für wahrscheinlich halten, dass die Staatsmacht zurückweicht, sobald man sie herausfordert – und daraus für sich die Konsequenz zu ziehen, dies zu tun (und sei es, weil sie darin ihre „Individualität“ und „Selbstverwirklichung“ zu finden hoffen, was vor allem für junge Leute mit langen Bildungswegen ein starkes Motiv werden kann). Die Nichtanwendung der Staatsmacht, das Nichtwahrnehmen von Drohungen wird damit für den Erhalt der Staatsmacht gefährlich. Andererseits erzeugt auch die Exekution der Strafe Probleme, nämlich Legitimationsprobleme. Um die Strafe exekutieren zu können, bedarf es unter heutigen Verhältnissen der Mitwirkung einer beträchtlichen Zahl von Beamten. Damit dies verlässlich funktioniert, müssen diese von der Richtigkeit ihres Handelns zumindest halbwegs überzeugt

¹⁶ Zum Teil ist die Frauenförderung ein solcher Regentanz. Dass die Frauen zunehmend in Führungspositionen kommen, ist eine schlechterdings unausweichliche Entwicklung, die sich auch ohne Förderung einstellen würde. Die Frauenförderung kann infolgedessen nur Erfolg haben. Das macht sie für die Politik attraktiv. Dort, wo man tatsächlich etwas machen könnte und müsste, um mehr Frauen in gehobene Positionen bringen wie z. B. um Hochschulwesen ist die tatsächliche Politik beinahe frauenfeindlich. Auch der Mindestlohn hatte in Deutschland überwiegend eine Regentanz-Funktion (außer auf dem Markt für studentische etc. Praktika). Schließlich war es aufgrund des rückläufigen Arbeitsangebots klar, dass die Löhne in Deutschland relativ kräftig steigen werden und dies auch Auswirkungen auf den Niedriglohnsektor haben wird.

¹⁷ „... dass Macht als Gehorsam präsent gemacht und reproduziert werden muss und deshalb nicht existiert, wenn sie nicht zirkuliert.“ Mit zirkuliert ist gemeint, dass die Politik Entscheidungen trifft, für die Gehorsam eingefordert wird. Beispielsweise verabschiedet man ein Gesetz und erwartet dann den Gesetzesgehorsam des Bürgers. Die Politik der Ges S. 50.

sein. Hierarchisch strukturierte Sozialsysteme der Vergangenheit konnten sich damit begnügen, dass die Herrschenden selbst an die Legitimation ihres Handelns glaubten. Es spielte keine so große Rolle, ob die auch die Beherrschten taten.¹⁸ Unter der Adelherrschaft kam es vor allem darauf an, ob die Adligen selbst davon überzeugt sind, dass sie durch ihre besondere Natur dazu ausersehen sind zu herrschen. Welcher Meinung die Bauern waren, ist nicht überliefert. Bis zum gewissen Grad legitimierte sich der Grundherr allerdings schon, und zwar, indem er für Frieden und die Bereitstellung bestimmter lokaler öffentlicher Güter sowie privater Güter mit dem Charakter eines natürlichen Monopols Sorge trug. Ob die Bauern den Adel deswegen auch für edel hielt, ist nicht überliefert. Unter der kommunistischen Herrschaft kam es darauf an, dass die Führungsschicht selbst und die Mitglieder ihrer Sicherheitskräfte an die Heilsversprechen des Marxismus glaubten. Solange dies der Fall war und sie sich durch diesen Glauben zu einem hinreichend brutalen Vorgehen legitimiert fühlte, das den Rest der Bevölkerung in Furcht und Schrecken versetzte, spielte es keine große Rolle, dass diesem Rest der Glaube an die Heilsversprechungen fehlte. Schwierig wurde es erst, als das Heil nach einigen Jahrzehnten immer noch nicht eingetroffen war und die Versprechungen relativiert werden mussten. Dann musste unter den Sicherheitskräften die Frage aufkommen, welches Maß an Brutalität sich mit derartig dünnen und vagen Versprechungen noch rechtfertigen lässt und mehrten sich auch unter ihren Mitgliedern die Stimmen, die für ein zurückhaltendes Vorgehen gegen Regimegegner plädierten. Wenn das Regime nunmehr zum Schießen aufforderte, musste es mit der Möglichkeit der Befehlsverweigerung rechnen. Die westliche, „bürgerliche“ Demokratie verspricht kein Heil, sondern nur die Erhaltung und langsame Vermehrung des Wohlstands. Sie schwört ihre Sicherheitskräfte nicht auf eine Ideologie ein, die vom Rest der Bevölkerung nicht geteilt wird. Sie sucht ihre Polizisten nicht danach aus, dass sie sich zu einer solchen Ideologie bekennen. Sie legitimiert sich durch Wertebezug, hat dabei aber das Problem einer Allgegenwart von Wertkonflikten, für die es keine schlüssigen Lösungen gibt. Sie löst das Problem zum Teil dadurch, dass sie Wertefanatismus verwirft und nur zurückstellbare Werte akzeptiert. Die Zurückstellbarkeit überzeugt aber nur dann, wenn an die Zurückstellung später erinnert werden und aus ihm ein Bedarf abgeleitet werden kann, - nach dem Motto: Wir haben den Wert X nun für einige Zeit zurückgestellt, weil uns der Wert Y als dringender erschien, aber nun ist es an der Zeit, sich an den Wert X zu erinnern und etwas für ihn zu tun. Dies allein genügt allerdings nicht, um das Problem des Wertekonflikts in den Griff zu bekommen. Dazu kommen muss eine Berufungsmöglichkeit auf eine externe Instanz. Diese externe Instanz ist der Volks- oder Wählerwille.

„Die Demokratie setzt im Text ihrer Selbstbeschreibung immer noch das ‚Volk‘ voraus als eine Art übergeordnete Instanz, in der sich das Wunder der Verschmelzung des Individualwillens zum Gemeinwillen vollzieht. man kann nicht erklären, wie dies geschieht und was

¹⁸ Dass auch moderne Diktaturen diesen Unterschied nicht einfach ignorieren können, zeigt sich daran, dass sie pseudodemokratische Rituale inszenieren wie etwa Wahlen, bei denen man keine Wahl hat, oder Massenkundgebungen veranstalten, auf denen die Leute ihre Unterstützung für das Regime bekunden. Die Monarchen der frühen Neuzeit hatten das nicht nötig und wären nie auf den Gedanken gekommen, so etwas zu veranstalten.

dabei von Fall zu Fall herausgekommen ist ...¹⁹ Wenn jemand (mit den Worten des früheren sozialdemokratischen Bundeskanzlers Willy Brandt²⁰) mehr Demokratie wagen will, dann wagt er viel. Denn das kann leicht zu Zweifeln führen, ob das Wunder tatsächlich stattgefunden hat. Zumindest dürfte es dazu kommen, dass man näher erklären muss, wie es denn geschehen ist, - und das kann nur in Verlegenheit und zu Ausflüchten führen. Wer mehr Demokratie wagen will, riskiert nicht weniger als eine Delegitimierung der Demokratie. Es kann sich dann rasch erweisen, dass der angebliche Wählerwille ausgesprochen flatterhaft ist und heute das nicht mehr will, was er gestern „entschieden“ gewollt hat. Oder es erweist sich, dass die Bevölkerung Unmögliches, weil sich wechselseitig Ausschließendes will und damit die „Kunst des Möglichen“, als die man Politik auch bezeichnet hat (wohl beschönigend), verunmöglicht. Oder es kann passieren, dass keine Regierung mehr zustande kommt, weil sich die demokratisch gewählten Parteien nicht einigen können oder wollen, und sich die Demokratie damit selbst mattsetzt.²¹ Oder dass der sog. Wählerwille etwas will, was einer besser informierten Minderheit als gefährlicher Unsinn erscheint und sich auch wenig später als solcher erweist. Wenig später meint: Bevor die meisten vergessen haben, was sie einmal an der Urne „gewollt“ haben. Damit wäre der Wählerwille nicht mehr in der Lage, die Funktion auszuführen, in der er gebraucht wird, nämlich der des „ultimativen“ Legimitationsmittels.

¹⁹ Die Politik der Ges S. 366

²⁰ Wobei man Brandt zugutehalten muss, dass er noch um das Wagnis wusste, das damit eingegangen wird. Seine Rede war nicht nur eine rhetorische Floskel. Dementsprechend vorsichtig verfuhr er und es war auch nur eine homöopathische Dosis zusätzliche Demokratie, die tatsächlich folgte. Dass Brandt das noch wusste, lag daran, dass er sich noch an die Weimarer Republik erinnern konnte. Die hatte 1919 viel mehr Demokratie gewagt als die angelsächsischen Staaten und war nicht zuletzt daran gescheitert. Hätte man beispielsweise das englische Mehrheitswahlrecht übernommen, hätten die Nazis und die Kommunisten zumindest bis 1929 so gut wie keine Abgeordneten im Reichstag gehabt und diesen damit auch nicht als Bühne für ihre Propaganda nutzen können. Damit hätten sie sich zu Beginn der Weltwirtschaftskrise in einer viel schwächeren Ausgangsposition befunden und der Demokratie nicht so gefährlich werden können. Heute sind diese Weimarer Erfahrungen bedauerlicherweise vergessen.

²¹ Auch in Deutschland ist dies kein abwegiger Gedanke. Man denke nur an die Situation nach den sächsischen Landtagswahlen von 1914. Die Union versuchte mit den Grünen zu verhandeln, aber diese wollten noch nicht einmal in ernsthafte Verhandlungen eintreten, sondern lehnten diese Liaison „grundsätzlich“ ab (was die enormen Schwierigkeiten der Verwandlung des Flaggschiffs einer Protestbewegung in eine normale Partei illustriert, die offenbar nach 30 Jahren noch längst nicht gelungen ist). Die SPD sprang aus staatsbürgerlichem Verantwortungsbewusstsein in die Bresche, muss aber befürchten, dass sie dafür vom Wähler abgestraft wird. Eine Selbstblockade der Demokratie ist durchaus möglich. Das muss zwar nicht zum Untergang der Demokratie führen, kann aber, wie etwa das Beispiel Italiens zeigt, wichtige Entscheidungen jahrzehntelang blockieren.