

### Krisentheorien der Demokratie: Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie

Schäfer, Armin

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schäfer, A. (2009). Krisentheorien der Demokratie: Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 2(1), 159-183. <https://doi.org/10.3224/dms.v2i1.09>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>

Armin Schäfer

# Krisentheorien der Demokratie: Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie

### Zusammenfassung

Dieser Aufsatz greift die in den Siebzigerjahren entwickelten Argumente zur „Unregierbarkeit“ einerseits und zum „Spätkapitalismus“ andererseits auf und befragt sie nach ihrer heutigen Relevanz. Beide Denkschulen erkannten eine Überforderung des Staats. Während linke Autoren die Ursache in den Widersprüchen des Kapitalismus verorteten, machten Konservative die Anspruchsinflation von Transferempfängern und die Überdehnung demokratischer Partizipation verantwortlich. Anhand empirischer Trends aus den OECD-Staaten wird dargestellt, wie der Staat seit der Unregierbarkeitsdebatte gesellschaftliche Ansprüche abwehrt, indem er dem Markt mehr Geltung verschafft und die eigenen Steuerungsansprüche reduziert. Gemessen an den damaligen Prognosen hat der Staat Handlungsfähigkeit gewonnen. Dadurch ist jedoch der Vertrauensverlust in die Politik nicht gestoppt, sondern beschleunigt worden. Diese Analyse lässt die Konturen einer neuen Krisendiagnose erkennbar werden, die der Begriff „Postdemokratie“ kennzeichnet.

*Schlagworte:* Demokratietheorie; Legitimation; Sozialstaatsreform; Postdemokratie

### Abstract

*Crisis Theories of Democracy: Ungovernability, Late Capitalism, and Post-democracy*

This paper revisits arguments about ‚ungovernability‘ and ‚late capitalism‘ developed in the seventies to inquire into their current usefulness. Both theories noted government overload. Neomarxists saw the reason in the contradictions of late capitalism, while Conservatives held rising expectations and undue participation responsible. Looking at long-term empirical trends in OECD-countries helps to understand how governments have since then fended off societal expectations by expanding markets and reducing their own ambitions. Although the state has in due process regained some capacity to govern, this has not reversed but actually reinforced the contemporary disenchantment with politics. This analysis supports the current crisis diagnosis that we are entering a post-democratic age.

*Key words:* democratic theory; legitimacy; retrenchment; welfare state reform; post-democracy

## 1. Einleitung<sup>1</sup>

Sozialwissenschaftliche Zeitdiagnosen beweisen ihren Wert, wenn sie über den Entstehungszeitpunkt hinaus Erklärungskraft behalten. Bieten sie, selbst wenn die verwendeten Begriffe den meisten Lesern bereits fremd geworden sind, eine Problemanalyse, die weiterhin Gültigkeit beanspruchen kann? In diesem Aufsatz werden, dreißig Jahre nach ihrer Entstehungs- und Blütezeit, die in den Siebzigerjahren entwickelten Argumente zur „Unregierbarkeit“ einerseits und zum „Spätkapitalismus“ andererseits aufgegriffen und nach ihrer heutigen Relevanz befragt. Beide Denkschulen erkannten eine Überforderung des

Staats. Doch während linke Autoren die Ursache in den Widersprüchen des Kapitalismus verorteten, machten Konservative die Anspruchsinflation von Transferempfängern und Gewerkschaften, wie auch die Überdehnung demokratischer Partizipation für die Unregierbarkeit westlicher Demokratien verantwortlich. In der politischen Praxis setzte sich die Perspektive der rechten Sozialstaatskritik durch. Die konservative Krisendiagnose war eine Ursache für die wirtschaftsliberalen Reformen der letzten zweieinhalb Dekaden. Der Preis für diese Politik liegt allerdings, wie von der Spätkapitalismustheorie angenommen, in Legitimitätsproblemen der Demokratie.

Der Aufsatz ist wie folgt aufgebaut: Im nächsten Abschnitt wird dargestellt, welche Faktoren aus Sicht der Unregierbarkeitstheoretiker den Staat überforderten: die Stärke der Gewerkschaften, hohe Inflationsraten und wachsende Staats- und Sozialausgaben. Im Gegensatz zu dieser Auffassung musste der Staat aus Sicht der Spätkapitalismustheoretiker, wie im dritten Abschnitt gezeigt wird, Aufgaben an sich ziehen, um die Funktionsweise des Marktes zu stabilisieren und um Massenloyalität zu sichern. Im vierten Abschnitt wird anhand empirischer Trends aus den OECD-Staaten dargestellt, wie der Staat seit der Unregierbarkeitsdebatte versucht hat, Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen. Westliche Staaten wehren gesellschaftliche Ansprüche ab, indem sie dem Markt mehr Geltung verschaffen und die eigenen Steuerungsansprüche reduzieren. Eine Konsequenz daraus ist, wie im fünften Abschnitt argumentiert wird, die wachsende Distanz der Bürger zur Politik. Mit der Abwicklung des keynesianischen Wohlfahrtsstaats gewinnen ökonomische Widersprüche als Krisenursachen der Demokratie erneut an Bedeutung. Sie übersetzen sich allerdings nicht im von linken Autoren erwarteten bzw. erhofften Umfang in eine politische Bewegung zur erneuten Eindämmung der Märkte. Stattdessen, so wird im Schlussteil argumentiert, sehen wir den Übergang zur „Postdemokratie“, in der formale demokratische Verfahren weiter bestehen, die Bürger – vor allem, aber nicht nur die sozial Schwachen – jedoch kaum noch Positives von der Politik oder den Parteien erwarten und ihre Beteiligungsrechte ungenutzt lassen.

## 2. Der überforderte Staat: Die Unregierbarkeitsthese

Die in den Siebzigerjahren aufkommende Literatur zur Unregierbarkeit ist gespickt mit dramatischen Formulierungen und Untergangsszenarien. So äußerte *Brittan* (vgl. 1975, S. 129) die Vermutung, dass noch zu Lebzeiten der damals Erwachsenen die Demokratie dahinscheiden werde. *Crozier u.a.* (vgl. 1975, S. 2) zitierten *Willy Brandt*, der kurz vor dem Ende seiner Kanzlerschaft den Untergang der Demokratie in Westeuropa für die folgenden 20 bis 30 Jahre vorausgesagt haben soll. Schließlich sah *Hennis* (vgl. 1977, S. 20) zwar nicht den Staat, wohl aber die „spezifisch abendländische Weise des Regierens“ vom Absterben bedroht. Vor allem die Stärke der Gewerkschaften, hohe Inflationsraten und wachsende Ansprüche führten zu dieser pessimistischen Zukunftssicht.

### 2.1 Auf dem Weg in den Gewerkschaftsstaat

Aus Sicht der Unregierbarkeitstheoretiker begründeten drei Faktoren die Stärke der Gewerkschaften (*Kielmansegg* 1978, S. 160). Erstens konnten stabile Preise und eine niedrige Arbeitslosigkeit nicht ohne die Gewerkschaften erreicht werden. Da die Regierung für

den Erhalt von Vollbeschäftigung verantwortlich gemacht wurde, hing es von der Bereitschaft zur Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften ab, ob die Inflationsrate niedrig blieb. Zweitens verfügten neben (sehr) großen Unternehmen, deren Investitionsentscheidungen volkswirtschaftlich relevant waren, nur die Gewerkschaften über eigenständige politische Entscheidungsgewalt. Sie wirkten nicht bloß, wie andere Interessengruppen, an politischen Entscheidungen mit, sondern entschieden selbst. Die gewerkschaftliche Lohnpolitik schuf Fakten, an die sich die Regierungspolitik anzupassen hatte (*Böckenförde* 1977, S. 230-231). Schließlich fehlten dem Staat Instrumente, die Kooperation der Gewerkschaften zu erzwingen. Aus dieser Perspektive erschienen die Gewerkschaften als „Gegenregierung“ (*Kielmansegg* 1978), von der die Regierbarkeit eines Lands abhing.

Die konsequenteste Analyse zum Zusammenhang von Verbandsmacht und Unregierbarkeit lieferte einige Jahre später *Mancur Olson*.<sup>2</sup> In *Aufstieg und Niedergang von Nationen* argumentierte er, dass in den demokratischen Ländern des Westens Verteilungskolitionen immer mehr Einfluss erhielten, die nicht selbst produktiv seien, sondern um ökonomische Renten kämpften. Aufgrund ihrer überlegenen Fähigkeit zum kollektiven Handeln gewannen partikulare gegenüber Gemeinwohlinteressen an Bedeutung. Die Stagflation der Siebzigerjahre, also das parallele Auftreten von geringem Wirtschaftswachstum und hohen Inflationsraten, führte *Olson* auf den Einfluss dieser „wachstumshemmenden Organisationen“ (S. 134) zurück. Obwohl das Argument sich allgemein auf Sonderinteressengruppen bezog, waren doch vor allem die Gewerkschaften gemeint (*Olson* 1991, S. 63-64, 143-144, 149, 264): Sie bildeten Kartelle, kontrollierten den Zugang zum Arbeitsmarkt und handelten nicht-marktgerechte Preise aus, die zu Arbeitslosigkeit führten.

Plausibilität erhielt *Olsons* Argumentation durch die unterschiedliche Entwicklung europäischer Staaten in den Siebzigerjahren. Ländern mit zentralisierten, verpflichtungsfähigen Verbänden gelang es besser, die negativen Auswirkungen der Ölpreisschocks zu verarbeiten, als solchen mit starken, aber zersplitterten und konkurrierenden Gewerkschaften (*Scharpf* 1987).<sup>3</sup> Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass insbesondere Großbritannien als unregierbar galt (*Crozier/Huntington/Watanuki* 1975, S. 11). Die Siebzigerjahre hindurch versuchten wechselnde britische Regierungen, die Inflationsrate durch Absprachen mit den Gewerkschaften in den Griff zu bekommen. Immer neue Abkommen zur Einkommenspolitik wurden ausgehandelt, die jedoch selten länger als ein Jahr Bestand hatten. Der Staat wirkte den Gewerkschaften hilflos ausgeliefert. Trotz einiger Besonderheiten wurde die „englische Krankheit“ als Vorbote künftiger Entwicklungen in anderen Ländern angesehen (*Guggenberger* 1975b, S. 33, *Kaltenbrunner* 1975, S. 12).

Genährt wurde die Angst vor übermäßiger Gewerkschaftsmacht durch eine Welle von Streiks. Die politischen Unruhen in Frankreich im Mai 1968 und der anschließende „heiße Herbst“ in Italien bildeten den Auftakt für die turbulenten Siebzigerjahre. Waren Streiks in den ersten zwei Nachkriegsjahrzehnten selten gewesen, nahm die Anzahl der Streiktage Ende der Sechzigerjahre sprunghaft zu. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen fürchteten die Unregierbarkeitstheoretiker den Gewerkschaftsstaat. Sie teilten die Annahme, dass eine demokratische Regierung in Friedenszeiten wenig gegen das Wachstum von Sonderinteressengruppen tun könne. Im Staat sahen sie einen „tönerne[n] Riesen“ (*Hennis* 1977, S. 12), an den sich Forderungen richteten, die er nur erfüllen könne, wenn er die Vetomacht der Gewerkschaften überwinde.

## 2.2 Inflation als Krankheit der Demokratie

Aus Sicht vieler, nicht nur konservativer Beobachter waren hohe Preissteigerungsraten eine unmittelbare Folge der Gewerkschaftsmacht. So betonte *Goldthorpe* (vgl. 1978, S. 201), dass Inflation nicht als technisches Problem diskutiert werden könne, sondern als Verteilungskonflikt zu verstehen sei. In ihm drücke sich der Unwille der Beschäftigten aus, das bestehende Maß sozialer Ungleichheiten hinzunehmen. Mit wachsender Organisationsmacht setzten sie Lohnzuwächse durch, die den Inflationsdruck erhöhten. Für die Regierungen waren steigende Inflationsraten brisant, weil ein negativer Zusammenhang zwischen Preisstabilität und Beschäftigung angenommen wurde. Alle Versuche, die Inflation zu bremsen, führten notwendig zum Anstieg der Arbeitslosigkeit. Dies in Kauf zu nehmen, hätte die Wiederwahlchancen der Amtsinhaber torpediert, da der keynesianische Nachkriegskonsens die Verantwortung für Vollbeschäftigung bei der Regierung sah.<sup>4</sup> Doch häufig fehlten dem demokratischen Staat die Mittel, die Gewerkschaften zu disziplinieren oder die Ansprüche der Wähler abzuwehren, um die Inflation wirkungsvoll zu bekämpfen: „In this sense, inflation is the economic disease of democracy“ (*Crozier/Huntington/Watanuki* 1975, S. 164).

Die Abhängigkeit der Regierung von den Gewerkschaften bestand im damaligen Verständnis darin, dass hohe Lohnabschlüsse zu Arbeitslosigkeit führten, die sich nur durch Ausweitung der Geldmenge oder wachsende Staatsausgaben vermeiden ließ. Beides führte zu höherer Inflation. Da die Gewerkschaften dies wussten, erkämpften sie im Gegenzug Lohnzuwächse, die den Einkommensverlust durch die Geldentwertung wettmachen sollten. Diese Reaktion, wie auch Preiserhöhungen durch die Unternehmen brachten eine Lohn-Preis-Spirale in Gang, die die Regierung nur durchbrechen konnte, wenn sie Arbeitslosigkeit tolerierte oder Absprachen mit den Gewerkschaften traf. Die erste Option trug die Gefahr elektoraler Vergeltung in sich, die zweite hing von der Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit der Gewerkschaften ab. Die Zukunft der Demokratie schätzten die Unregierbarkeitstheoretiker auch deshalb pessimistisch ein, weil Regierungen, falls ihnen die Entmachtung der Gewerkschaften nicht gelang, nur die Wahl zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit hatten – und beides galt als mit der Demokratie unvereinbar (*Brittan* 1975, S. 143).

## 2.3 Die Anspruchsspirale

Die Überforderung des Staats resultierte aus Sicht der Unregierbarkeitstheoretiker aus einem Missverhältnis zwischen an den Staat gerichteten Ansprüchen und dessen Fähigkeit, diese zu befriedigen (*Crozier/Huntington/Watanuki* 1975, S. 9, *Guggenberger* 1975a, S. 37). Für die Überlastung des Staats wurden in dieser Literatur zwei Ursachen identifiziert: Erstens steige die Nachfrage nach staatlicher Intervention ständig und zweitens überböten sich die Parteien im Kampf um Wählerstimmen in ihren Wahlversprechen. Zusammen mündeten Nachfrage und Angebot im „Prinzip des Selbstantriebs“, das *Luhmann* (vgl. 1983, S. 37) mit dem Heuschreckenflug verglich, für den es keine internen Stoppregele gebe. Statt gesellschaftliche Ansinnen zurückzuweisen, übernahmen moderne Staaten immer mehr Aufgaben, für die sie zusätzliche Einnahmen benötigten. Sie absorbierten deshalb einen immer größeren Anteil des Sozialprodukts über Steuern und Abgaben. Die Ausweitung staatlicher Interventionen liege im „kompensatorischen Prinzip“ (*Luhmann*

1981, S. 8) moderner Sozialstaaten begründet. Der Übergang vom Fürsorge- zum Wohlfahrtsstaat gehe mit der Umstellung von einer begrenzten Hilfe bei Notfällen auf die Etablierung eines Rechtsanspruchs auf soziale Absicherung einher, den die Mitglieder einer Gesellschaft unabhängig von ihrer Bedürftigkeit besäßen.

Während einige Autoren die Ausweitung staatlicher Zuständigkeiten auf den Parteienwettbewerb zurückführten, sahen andere langfristige Trends am Werk. In säkularisierten Staaten übertrügen sich Heilserwartungen auf den Staat, der an Stelle des Schicksals, persönlichen Engagements oder göttlicher Fügung für das Glück des einzelnen verantwortlich gemacht wird: „Once upon a time, then, man looked to God to order the world. Then he looked to the market. Now he looks to government“ (King 1975, S. 288). Diese „Politisierung des Glücks“ (Matz 1977, S. 94) musste den Staat überfordern, wurde er doch für alle persönliche Unbill verantwortlich gemacht. Die Krise der Demokratie war zwangsläufige Folge „einer Revolution der wachsenden Ansprüche“ (Bell 1991, S. 32), die von der Politik zwar geweckt, aber nicht befriedigt werden konnten. Umstritten blieb, ob die notwendige Abkehr von der „Vielregiererei“ in einer „unbeschränkten Demokratie“ möglich sei oder ob die „Entthronung der Politik“ gelingen könne (Hayek 1978, S. 17). Eine Mehrheit sah in den wachsenden Staatsauf- und Staatsausgaben einen unentzerrbaren Trend, wohingegen Huntington (vgl. 1975, S. 84, 113) die Überlastung der Politik als zyklisch wiederkehrenden „Exzess der Demokratie“ interpretierte. Zu retten sei die Demokratie nur durch weniger Politik.

### 3. Legitimationsprobleme spätkapitalistischer Demokratien: Die linke Gegenthese

Der Ausgangspunkt der Neomarxisten unterschied sich deutlich vom Unregierbarkeitstheorem.<sup>5</sup> Nicht ein Übermaß an politischer Partizipation, die Stärke von Interessengruppen oder inflationierte Ansprüche der Wähler wurden für die Überforderung des Staates verantwortlich gemacht, sondern politische Dauerinterventionen, die im Spätkapitalismus zur Stabilisierung der Kapitalakkumulation und zur Abfederung des Antagonismus von Kapital und Arbeit notwendig waren (Offe 2006, S. 29). Anfang der Siebzigerjahre erschien es den im Folgenden betrachteten Autoren nicht mehr plausibel, dass der Kapitalismus unmittelbar an ökonomischen Krisen untergehen werde. Denn in den Nachkriegsjahrzehnten sei es den westlichen Demokratien gelungen, sowohl den Klassenkonflikt als auch ökonomische Krisen zu entschärfen (Habermas 1973, S. 58). Der Preis für diese Erfolge liege darin, dass sich die Krisen auf die Politik verlagerten. So schloss Habermas (vgl. 1973, S. 60) in einer für die Spätkapitalismustheoretiker typischen Argumentation nicht aus, „daß die ökonomische Krise auf die Dauer abgefangen werden kann, obgleich nur in der Weise, daß die kontradiktorischen Steuerungsimperative, die sich im Zwang zur Kapitalverwertung durchsetzen, eine Reihe anderer Krisentendenzen erzeugen“.<sup>6</sup>

Der Begriff Spätkapitalismus stellte nicht auf ein nahes Ende des Kapitalismus ab, sondern bezeichnete eine Phase oligopolistischer Marktstrukturen und politischer Interventionen. Die Trennung von Ökonomie und Politik war zugunsten wechselseitiger Verschränkung aufgehoben (Habermas 1967, S. 163). In Abgrenzung sowohl von orthodoxen Ansätzen wie der „Theorie des staatsmonopolistischen Kapitalismus“ (Stamokap) als auch von Milibands (vgl. 1972) Versuch, den Klassencharakter des Staats anhand der Herkunft der Machtelite in Politik und Verwaltung nachzuweisen, sahen neomarxistische

Autoren den Staat nicht bloß als verlängerten Arm der Großindustrie oder als Instrument der herrschenden Klasse (*Poulantzas* 2002, S. 41). Der Politik wurde eine relative Eigenständigkeit zugebilligt, die zwar Reformen im Interesse der Arbeiterklasse zuließ, ohne jedoch die „klassenspezifische Selektivität“ des politischen Institutionensystems in Frage zu stellen (*Offe* 2006, S. 101-104). Der Begriff Spätkapitalismus rechtfertigte sich dadurch, dass die politischen Auffangmechanismen „kategorial erschöpft“ waren, um ökonomische und legitimatorische Krisentendenzen einzudämmen (*Offe* 2006, S. 65) – damit geriet das Krisenmanagement selbst in eine Krise (*Offe* 1984, S. 36).

### 3.1 Sozialstaat und fiskalische Krise

Auch für die Spätkapitalismustheoretiker war der Staat wachsenden finanziellen Risiken ausgesetzt. In Übereinstimmung mit der konservativen Position sahen sie einen Zwang, die Staatsausgaben ständig auszuweiten. Die Ursachen lagen aus ihrer Sicht in der Notwendigkeit, (a) immer anspruchsvollere Infrastrukturleistungen für Unternehmen zu erbringen; (b) die Reproduktion der Arbeitskraft zu sichern; sowie (c) Verwertungsmöglichkeiten für überschüssiges Kapital zu schaffen und die Folgen kapitalistischer Krisen aufzufangen.<sup>7</sup> Während die ersten beiden Ausgabenarten direkt und indirekt dazu dienten, die Profitabilität von Unternehmen zu sichern, war die dritte Ausgabenart nötig, um den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft zu wahren (*O'Connor* 1974, S. 16). Der Staat stand vor dem Dilemma, weder seine Ausgaben drosseln noch die Einnahmen beliebig erhöhen zu können. Nicht die Anspruchsinflation der Wähler, sondern Funktionsdefizite und Nebenfolgen des Markts führten aus dieser Perspektive zur Finanzkrise des Staats (*O'Connor* 1974, S. 39).

In ähnlicher Weise sah *Offe* (vgl. 2006, Kapitel 3) die „bestandsnotwendige Ausweitung strukturfremder Systemelemente“ am Werk. Der Markt zehre von Voraussetzungen, die er selbst nicht erzeugen könne, weil das Interesse von Einzelkapitalien und Gesamtkapital auseinander fiele. Der Staat überwinde diese Probleme kollektiven Handelns, da er den Interessen der einzelnen Unternehmen als „Gegenmacht“ gegenübertrete (*Offe* 2006, S. 72). Die „Besonderung“ des Staates – wie dies in der Staatsableitungsdebatte bezeichnet wurde – sei notwendig, damit das Gesamtinteresse des Kapitals vertreten werden könne (*Blanke/Jürgens/Kastendiek*, S. 35, *Poulantzas* 2002, S. 158). Doch werde dadurch die Politisierung von Entscheidungen möglich und das Legitimationserfordernis staatlichen Handelns wachse. Je umfangreicher die politischen Interventionen in den Markt werden, desto höher sei die Wahrscheinlichkeit, dass Rationalitäts- oder Legitimationsskrisen aufträten (*Habermas* 1973, S. 88-89).

Aus Spätkapitalismusperspektive stellte sich der Keynesianismus als ein temporär erstaunlich erfolgreicher Mechanismus dar, diese widersprüchlichen Aufgaben des Staates als miteinander vereinbar erscheinen zu lassen. Der keynesianische Wohlfahrtsstaat sicherte durch eine Fülle politischer Vorleistungen das Funktionieren der Märkte. Durch das Instrumentarium makroökonomischer Steuerung sollten Wirtschaftskrisen vermieden werden. Traten sie dennoch auf, entschärfte der Wohlfahrtsstaat die Folgen, indem er Risiken wie Krankheit, Arbeitslosigkeit und Alter absicherte und „überschüssige“ Bevölkerungsteile konfliktfrei brachlegte (*Offe* 2006, S. 79).<sup>8</sup> Diese beiden Elemente des keynesianischen Wohlfahrtsstaats – Krisen zu verhindern und mögliche Folgen abzumildern – waren eine wesentliche Legitimationsquelle des kapitalistischen Staats. Und doch fügte

die politische Verantwortung für das wirtschaftliche Krisenmanagement strukturfremde Elemente in den Wirtschaftsprozess ein, die auf Dauer nicht ohne Folgen für die Effizienz der Märkte blieben.

Der dekommodifizierende Sozialstaat geriet in Widerspruch zu den Anforderungen der Marktwirtschaft, da er die Leistungsbereitschaft senkte und den Anspruchslohn anhub (*Offe* 1984, S. 199-200). Der Sozialstaat umfasste Leistungen, die „nicht einmal indirekt produktiv“ waren (*O'Connor* 1974, S. 17) und ein wachsender Anteil der Bevölkerung war „wertverzehrend statt mehrwerterzeugend“ tätig (*Offe* 2006, S. 80). Konnten Sozialausgaben im Keynesianismus als Beitrag zur Stabilisierung der Nachfrage begriffen werden, erschienen sie aus angebotspolitischer Sicht als unnötige Last. Einige linke Autoren – insbesondere *Offe* – teilten die Auffassung rechter Sozialstaatskritiker, dass Dekommodifizierung und die Ausdehnung nicht-produktiver Sektoren auf Dauer die Wachstumsdynamik gefährden würden. Im Gegensatz zu den rechten Positionen erwarteten sie jedoch, dass ein Zurückdrängen geschützter Bereiche gleichzeitig die Legitimationsgrundlage der Gesellschaft gefährden würde. Das Ende des Keynesianismus wurde zur Krise der nationalstaatlichen Demokratie (*Przeworski* 1985, S. 211).

### 3.2 Klassenherrschaft und Demokratie

Eine Legitimationskrise gewann für die Spätkapitalismustheoretiker auch deshalb an Plausibilität, weil zeitgleich zum einsetzenden Niedergang des keynesianischen Wohlfahrtsstaat ein zweiter Mechanismus an Integrationskraft verlor, der die Stabilität des Kapitalismus gesichert hatte: Ein Parteiensystem mit wenigen konkurrierenden Massenparteien. Anknüpfend an Theoretiker des frühen 20. Jahrhunderts (*Michels*, *Luxemburg*, *Weber*) argumentierten linke Autoren, dass die Bürokratisierung der Politik in Massenparteien den Klassenkonflikt entschärft hatte. Der Parteienwettbewerb zwang *Catch-all parties* (*Kirchheimer* 1969), klassenübergreifend Unterstützung zu suchen. Dies konnte nur durch eine Entideologisierung der eigenen Position gelingen. Parteiintern wurde durch „oligarchische“ Tendenzen sichergestellt, dass die Parteiführung im politischen Alltagsgeschäft weitgehende Handlungsfreiheit behielt. Eine über den Wahltag hinaus anhaltende Politisierung war nicht erwünscht, weil erfolgreiches Regieren weitgehend passive Parteimitglieder und Wähler erforderte (*Wolfe* 1977, S. 305-308). Das Ziel, kampagnen- und regierungsfähig zu sein, förderte die Machtkonzentration an der Spitze des Regierungsapparats gegenüber Parteien und Parlamentsfraktionen. Die Exekutive dominierte zunehmend die Legislative, statt von ihr kontrolliert zu werden (*Offe* 2006, S. 37). Mit dem Kapitalismus vereinbar erwies sich die Demokratie, weil die Funktionslogik der modernen Massendemokratie Ideologien entradikalisierte, Parteimitglieder deaktivierte und kollektive Identitäten auflöste (*Offe* 1984, S. 187).

An die Seite eines „familial-beruflichen Privatismus“, der durch Freizeit und Konsum bestimmt werde, trete der „staatsbürgerliche Privatismus“, der auf minimaler politischer Beteiligung beruhe (*Habermas* 1973, S. 106). Solange der keynesianische Wohlfahrtsstaat relativ reibungslos funktioniere, dominiere die Output-Orientierung der Wähler, während sich ihre politische Beteiligung auf die periodische Auswahl des Führungspersonals beschränke. Gelingen es dem politischen und administrativen System hingegen nicht länger, ökonomische Krisen zu vermeiden und die Nebenfolgen des Marktes abzufedern, werde die Legitimation staatlichen Handelns prekär und die diffuse Massenloya-



lität der Bürger schwinde (Motivationskrise). Die politische Ordnung verliere ihre Legitimität, wenn diese nicht länger als gerecht und richtig anerkannt werden könne (*Habermas* 1982, S. 271). Diese Krise lasse sich nur überwinden, wenn entweder die Klassenstruktur des Spätkapitalismus aufgehoben oder wenn der Legitimationszwang des politischen Systems beseitigt werde (*Habermas* 1973, S. 130).<sup>9</sup>

Die Krisenerwartung der Neomarxisten bestand also darin, dass sowohl das Parteiensystem als auch der keynesianische Wohlfahrtsstaat die Grenze ihrer Integrationskraft erreicht hatten. Aufgrund des Niedergangs jener Mechanismen, die im demokratischen Wohlfahrtsstaat wirtschaftliche Widersprüche sozialpolitisch abgefedert oder in parteipolitisch geordnete Bahnen kanalisiert hatten, sah *Offe* (vgl. 1984, S. 203) ein Potenzial zur Repolitisierung der Gesellschaft, mit der sowohl die wirtschaftlichen als auch die politischen Grundlagen des Nachkriegskapitalismus unter Druck geraten könnten. Rückblickend erscheint diese Erwartung, wie der fünfte Abschnitt zeigt, angesichts der tatsächlichen Entwicklung der Demokratie in den westlichen Staaten unbegründet.

### Zwischenfazit

Die von Konservativen verordnete Therapie gegen die Unregierbarkeit lag im Rückzug des Staats sowie in der Depolitisierung sowohl der Märkte als auch der Demokratie. Um dies zu begründen, eignete sich die rechte Zeitdiagnostik nicht nur den Gegenstand, sondern auch die Begriffe neomarxistischer Kapitalismuskritik an (*Offe* 1979, S. 295). Politisch hat sich die konservative Krisendiagnose als folgenreich herausgestellt. Seit den späten Siebzigerjahren verfolgen die OECD-Staaten eine Reformpolitik, die im Kern den Empfehlungen der Unregierbarkeitstheoretiker entspricht. Nicht überall begann diese Strategie zur gleichen Zeit und nicht alle Regierungen haben sie mit gleicher Intensität betrieben, doch nirgends ist sie gänzlich ausgeblieben. Die Probleme, die aus Sicht der Unregierbarkeitstheoretiker die Demokratie plagten, verloren mit der Abkehr vom keynesianischen Wohlfahrtsstaat zumindest in Teilen an Bedeutung (Abschnitt 4). Doch sind die Krisensymptome westlicher Demokratien damit nicht verschwunden, denn der aktivierende „Schumpeterian Workfare State“ (*Jessop* 1993) verfügt über weniger Integrationskraft und Legitimationspotenzial als sein Vorgänger, und es bestätigt sich die Annahme (Abschnitt 5), dass das „therapeutische Repertoire“ der Unregierbarkeitstheoretiker bestehende Legitimationsprobleme verschärfen könnte (*Offe* 1979, S. 309).

## 4. Abschied vom keynesianischen Wohlfahrtsstaat

### 4.1 Der Einflussverlust der Gewerkschaften

Eine der prägnantesten innenpolitischen Veränderungen seit den Siebzigerjahren ist die Abkehr vom Vollbeschäftigungsversprechen. Inzwischen ist die durchschnittliche Arbeitslosenquote auf ein Maß gestiegen, das in der Vergangenheit als Demokratie gefährdend galt. Unter sonst gleichen Umständen schwächt Massenarbeitslosigkeit die Gewerkschaften (*Scruggs/Lange* 2001). In Tabelle 1 ist die Entwicklung des gewerkschaftlichen Organisationsgrads in 18 Ländern abgetragen.

Tabelle 1: Gewerkschaftlicher Organisationsgrad in 18 Ländern

	1970	1980	1990	2002/2003	Veränderung	
					seit 1970	seit 1980
<i>Finnland</i>	51,3	69,4	72,5	74,1	22,8	4,7
<i>Belgien</i>	42,1	53,4	50,1	55,4	13,3	2
<i>Schweden</i>	67,7	78	80,8	78	10,3	0
<i>Dänemark</i>	60,3	77,5	74,5	70,4	10,1	-7,1
Norwegen	50,4	55,2	56,4	53,3	2,9	-1,9
Canada	31,6	34,7	32,9	28,4	-3,2	-6,3
Italien	37	49,6	39,1	33,7	-3,3	-15,9
Deutschland	32	34,9	32,1	22,6	-9,4	-12,3
USA	23,5	19,5	15,5	12,4	-11,1	-7,1
Schweiz	29,9	30,8	26,5	17,8	-12,1	-13
Frankreich	21,7	18,5	10,3	8,3	-13,4	-10,2
Niederlande	36,5	34,8	24,3	22,3	-14,2	-12,5
Japan	35,1	31,1	25,4	19,7	-15,4	-11,4
Großbritannien	44,8	50,7	39,3	29,3	-15,5	-21,4
Irland	53,2	57,1	51,1	35,3	-17,9	-21,8
Österreich	56,7	51,8	46,9	35,4	-21,3	-16,4
Australien	50,2	49,5	40,5	22,9	-27,3	-26,6
Neuseeland	55,2	69,1	51	22,1	-33,1	-47
Mittelwert	<b>43,3</b>	<b>48,1</b>	<b>42,7</b>	<b>35,6</b>	<b>-7,7</b>	<b>-12,5</b>

Daten: *Ebbinghaus/Visser* (vgl. 2000) und *Visser* (vgl. 2006). Angegeben ist der Nettoorganisationsgrad: aktive Mitglieder (ohne Rentner)/abhängige Beschäftigte. Die Gent-Staaten sind kursiv gesetzt. Schweiz: bis 2001.

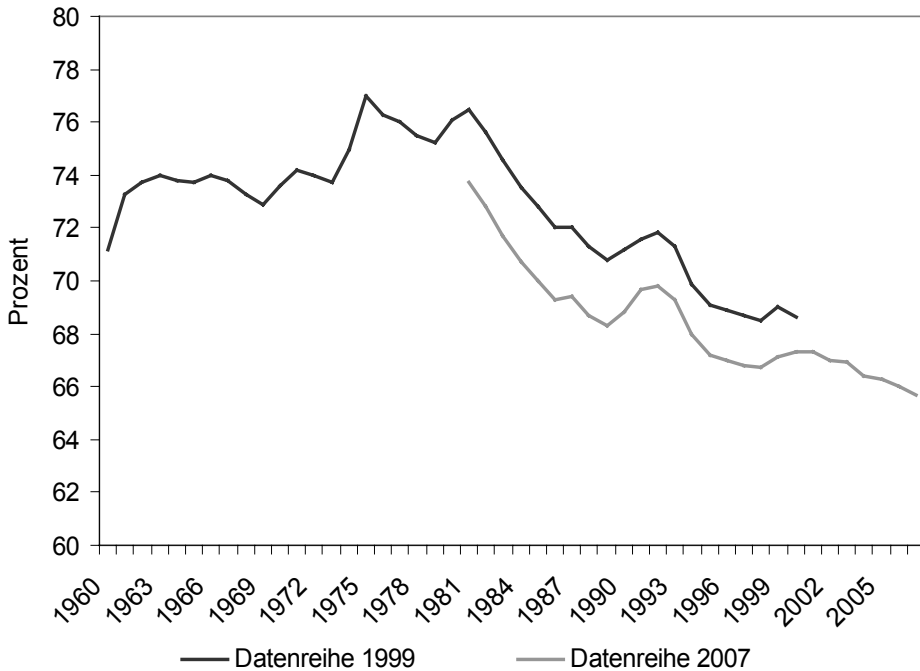
Seit 1970 haben die Gewerkschaften in 13 Ländern an Rückhalt verloren. Nicht betroffen von diesem Trend sind die so genannten Gent-Länder (Belgien, Dänemark, Finnland und Schweden), in denen der Organisationsgrad sogar gestiegen ist. In dieser Ländergruppe verwalten die Gewerkschaften die Arbeitslosenversicherung. In allen anderen Ländern, mit Ausnahme Norwegens, geht der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder zurück. Dennoch unterschätzt diese Betrachtung den Wandel, da viele Gewerkschaften in den Siebzigerjahren noch Mitglieder gewinnen konnten, und die politische Kehrtwende erst danach stattfand. Nimmt man 1980 als Vergleichsjahr, fällt der Rückgang durchschnittlich größer aus und nur in drei Ländern bleiben die Mitgliederzahlen stabil. In den anderen 15 Staaten ist der Organisationsgrad zwischen sieben und 47 Prozent zurückgegangen.

Eine weitere auffällige Veränderung ist die Abnahme der Streiktätigkeit (*Glyn* 2006, S. 6). Das Schlagwort des Gewerkschaftsstaats erschien Beobachtern in den Siebzigerjahren plausibel, weil in den Jahren ab 1968 die Militanz der Arbeiterschaft zunahm. Bis auf eine erste Streikwelle Anfang der Sechzigerjahre waren industrielle Konflikte in der Nachkriegszeit selten, doch zwischen 1968 und 1975 erlebten fast alle westlichen Staaten anhaltende Streiks. Selbst viele Gewerkschaftsführer wurden von der Kampfbereitschaft ihrer Mitglieder überrascht. Häufig mussten sie wilde Streiks nachträglich als offizielle Arbeitskämpfe deklarieren, um den Anschein zu vermeiden, sie hätten die Kontrolle über die Basis verloren (*Sassoon* 1996, S. 364-365). Bis in die Achtzigerjahre blieben Arbeitsniederlegungen in einigen Ländern auf der Tagesordnung. Doch seit Anfang der Neunziger liegt die Anzahl der Arbeitstage, die durch Streiks verloren gehen, wieder auf dem Niveau der frühen Sechzigerjahre.<sup>10</sup>

Ein weiterer Indikator, der Auskunft über die schwindende Verhandlungsmacht der Gewerkschaften gibt, ist die Entwicklung der Lohnquote. Sie gibt den Anteil der Real-löhne am Bruttoinlandsprodukt an. Aus Abbildung 1 lässt sich entnehmen, dass die

Lohnquote in den Siebzigerjahren deutlich anstieg, aber seit den Achtzigern kontinuierlich fällt.<sup>11</sup>

Abbildung 1: Die Entwicklung der Lohnquote in 17 OECD-Ländern, 1960-2007



Daten: *European Commission* (vgl. 2000, S. 312-313, Tabelle 32) und *Europäische Kommission* (vgl. 2007, S. 96-97, Tabelle 32). Länder: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Japan, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien, USA.

Insgesamt weisen die empirischen Belege auf eine Schwächung der Gewerkschaften hin. Nicht in allen Fällen liegt dem Einflussverlust, wie in Großbritannien, eine aggressiv-gewerkschaftsfeindliche Politik zugrunde. Doch überall wurden wirtschaftspolitische Weichen so gestellt, dass der Einfluss der Gewerkschaften zurückging.

## 4.2 Das Ende der Inflation

Das zweite Übel, das den Eindruck der Unregierbarkeit vermittelte, waren hohe Inflationsraten. Jeweils in den Jahren nach den Ölpreisschocks 1973 und 1979 gab es Inflationsschübe mit Preissteigerungen im zweistelligen Bereich. Inzwischen beträgt die Inflationsrate in der OECD-Welt selten mehr als vier Prozent. Offizielles Ziel der Europäischen Zentralbank ist es, „eine Preissteigerungsrate unter, aber nahe der 2%-Marke beizubehalten“ (EZB 2004, S. 52). Entgegen anders lautenden Erwartungen haben die westlichen Staaten institutionelle Antworten gefunden, mit denen sie die Inflation eindämmen. Eine wesentliche Änderung bestand, wie oben erwähnt, in der Abkehr vom Vollbeschäftigungsversprechen. Das Krisenjahrzehnt der Siebziger wurde zum Geburtshelfer einer an-

gebotsorientierten Wirtschaftspolitik. *Böckenförde* (vgl. 1977, S. 231) hatte noch argumentiert, dass die Gewerkschaften für die anderen wirtschaftspolitischen Akteure „unumgehbare Daten“ vorgäben. Wie sich zeigen sollte, waren staatliche Instanzen durchaus in der Lage, die Lohnpolitik der Gewerkschaften zu beeinflussen und die Führungsrolle in der Wirtschaftspolitik zu übernehmen. Dies gelang umso leichter, desto größer die Unabhängigkeit der Notenbank war. Spätestens 1974 vollzog die Bundesbank eine „monetaristische Wende“ (*Scharpf* 1987, S. 170-177). Sie signalisierte fortan, dass sie einer stabilen Preisentwicklung Vorrang einräumen würde – selbst wenn im Ergebnis die Arbeitslosigkeit anstieg.

Nicht in allen Ländern waren die Notenbanken jedoch unabhängig. Und selbst wenn die Unabhängigkeit gewährt wurde, musste die Geldpolitik zunächst Glaubwürdigkeit gewinnen. Eine Alternative bestand darin, die eigene Währung an die D-Mark zu koppeln, und so Glaubwürdigkeit zu importieren. Mit dem Europäischen Währungssystem schufen die EG- und einige angrenzenden Staaten einen Mechanismus, feste Wechselkurse zu etablieren. Dieser externe Anker erleichterte es den teilnehmenden Staaten, eine stabilitätsorientierte Politik im Innern durchzusetzen. Rückblickend zeigt sich, dass die Inflationsraten der Siebzigerjahre Nachwehen des Keynesianismus waren, die in den folgenden Jahren verschwanden. Geschwächte Gewerkschaften und eine rückläufige Streiktätigkeit sorgten im Zusammenspiel mit unabhängigen Zentralbanken und festen Wechselkursen für ein ungekanntes Maß an Preisstabilität (*Busch* 2002). Der Staat hatte einen Teil seiner politischen Souveränität zurückerobert, indem er das keynesianische gegen ein monetaristisches Korsett eintauschte.

### 4.3 Staatsfinanzen

Aus Sicht beider krisentheoretischer Ansätze wohnt dem Staat die Tendenz inne, in immer mehr Bereiche des wirtschaftlichen Lebens einzugreifen und einen immer größeren Teil des Bruttosozialprodukts zu absorbieren. Ein Anwachsen der Staatsquote ist die unausweichliche Konsequenz. Im Gegensatz zu dieser These wird seit einigen Jahren der Rückzug des Staats diskutiert. Vor allem mit Blick auf den Sozialstaat wird argumentiert, dass die westlichen Länder die Expansionsphase hinter sich gelassen haben und zur Kontraktion übergegangen sind. In einem ersten Schritt lässt sich die Frage nach einem Rückzug des Staats mit Blick auf die Staatsquote ermesen. Unstrittig ist dabei, dass in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg eine massive Ausweitung der Staatstätigkeit stattgefunden hat (Tabelle 2).

Inzwischen stagniert oder fällt die Staatsquote in den meisten Ländern. Bereits in den Siebzigerjahren kommt die Ausweitung der Staatsquote in den angelsächsischen Ländern zum Erliegen, und auch danach verzeichnet sie nur moderate Zuwächse. In den kontinentaleuropäischen Ländern hält die Expansion die Siebziger hindurch an, doch in den Achtzigern endet sie und kehrt sich zum Teil um. Die skandinavischen Länder entwickeln sich bis Ende der Siebzigerjahre im Gleichschritt mit ihren südlichen Nachbarn, doch steigt die Staatsquote auch in den Achtzigerjahren weiter an. Erst in den Neunzigern ebbt diese Dynamik ab. Am längsten dauert die Wachstumsphase in den südeuropäischen Ländern. Doch auch in diesen Staaten deutet sich eine Trendwende an. Seit dem Jahr 2000 sinkt die Staatsquote in allen vier Ländergruppen.

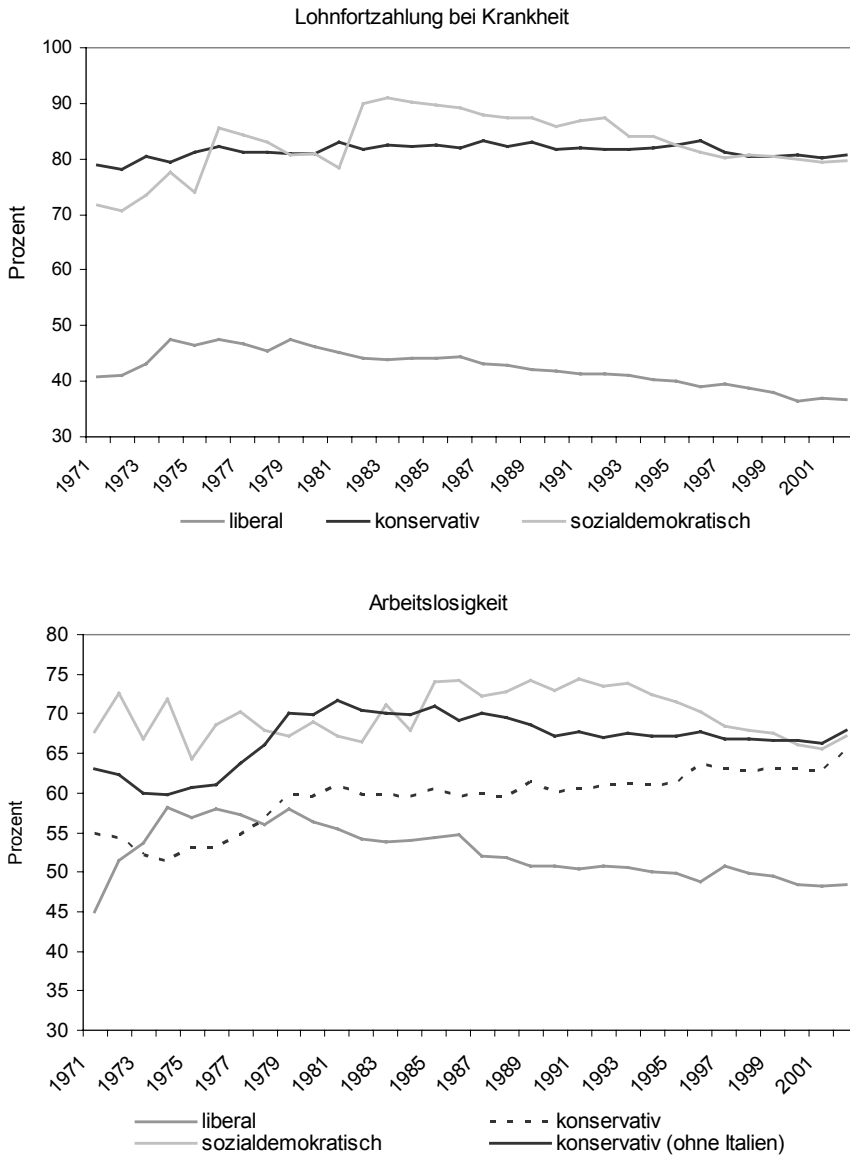
Tabelle 2: Veränderung der Staatsquote seit 1964

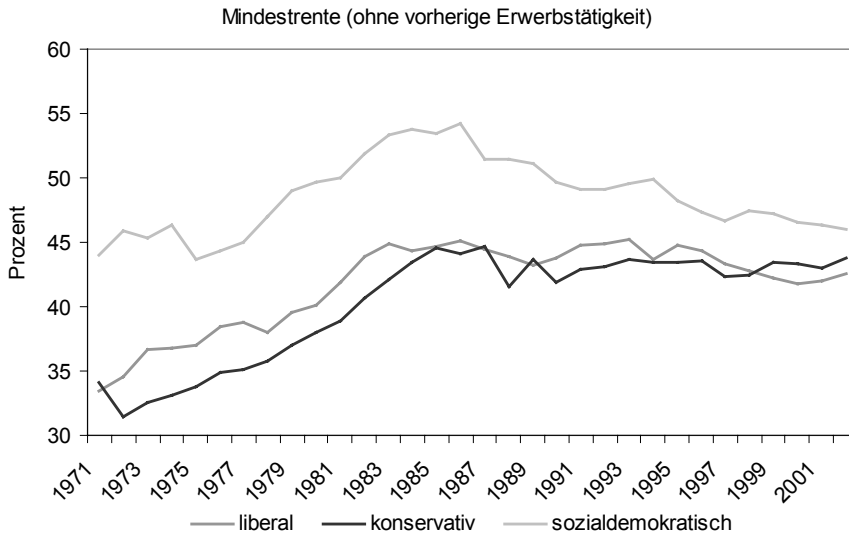
	1964-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2008
Großbritannien	8	-2,4	1,6	0,4	1,3
Irland	4,7	0,6	1,4	-3,7	-0,6
Kanada	6,7	0,3	5	1,3	-3,8
USA	4,1	0,9	2,1	2,4	-2
<b>Mittelwert</b>	<b>5,9</b>	<b>-0,2</b>	<b>2,5</b>	<b>0,1</b>	<b>-1,3</b>
Belgien	4,3	15	-4,6	4,1	-0,7
Deutschland	3,1	6,1	-1,5	5	-2,9
Frankreich	1,8	3,7	2,4	3,8	0,8
Luxemburg	0,8	17,1	-8,6	0,6	-1,6
Niederlande	7,5	6,9	-4,9	-1,8	-0,7
Österreich	1,7	6,1	2,2	2	-2,2
<b>Mittelwert</b>	<b>3,2</b>	<b>9,2</b>	<b>-2,5</b>	<b>2,3</b>	<b>-1,2</b>
Dänemark	7,5	9,1	4	2,6	-2,6
Finnland	3,1	1,9	15,4	-0,2	-4,6
Norwegen	7,3	7,3	0,8	-1,9	2,1
Schweden	9,8	9,4	8,5	-2,6	-5,5
<b>Mittelwert</b>	<b>6,9</b>	<b>6,9</b>	<b>7,2</b>	<b>-0,5</b>	<b>-2,7</b>
Griechenland	3,2	3,8	0,7	11,4	-4,3
Italien	0,1	5,3	7,1	5	0,3
Portugal	3,2	5,7	2,9	6,5	2,9
Spanien	3,1	5,9	9	-0,4	0,9
<b>Mittelwert</b>	<b>2,4</b>	<b>5,2</b>	<b>4,9</b>	<b>5,6</b>	<b>-0,1</b>

Daten: OECD Economic Outlook, Nr. 37 (1985) und Nr. 80 (2006)

Veränderungen der Staats- und Sozialstaatsquote haben allerdings nur eine begrenzte Aussagekraft, weil Entwicklungen auf der Makroebene nicht unbedingt mit denen auf der Mikroebene übereinstimmen. Selbst wenn individuelle Leistungen gekürzt werden, kann deren Summe aufgrund einer größeren Anzahl der Leistungsbezieher steigen. Bei zunehmender Arbeitslosigkeit und in einer alternden Gesellschaft lässt sich ein Anstieg der Sozialausgaben erwarten.<sup>12</sup> Deshalb untersuchen *Allan* und *Scruggs* (vgl. 2004) sowie *Scruggs* (vgl. 2006) individuelle Ansprüche auf soziale Leistungen. Zwei Dimensionen werden betrachtet: Zum einen der Abdeckungsgrad und zum anderen die Höhe der Leistungen. Kürzungen können in beiden Dimensionen erfolgen, indem entweder weniger Menschen einen Anspruch auf Sozialtransfers haben oder die Höhe der Kompensation sinkt. In der ersten Dimension stellt *Scruggs* (vgl. 2006, S. 358) keine nennenswerten Einschnitte fest – der Abdeckungsgrad bleibt seit Anfang der Siebzigerjahre in den meisten Ländern stabil oder wird sogar ausgeweitet. Anders verhält es sich mit der Leistungshöhe. Abbildung 1 stellt die Höhe der Lohnersatzleistungen bei Krankheit (Lohnfortzahlung im Krankheitsfall) und Arbeitslosigkeit sowie die Höhe der Mindestrente in Prozent des durchschnittlichen Einkommens eines vierzigjährigen Vollzeitbeschäftigten dar.<sup>13</sup>

Abbildung 1: Höhe der Lohnersatzleistungen gemessen am vorherigen Einkommen in drei Zweigen der sozialen Sicherung





Daten: *Scruggs* (vgl. 2004). Länder: Australien, Großbritannien, Irland, Neuseeland, USA (liberale Wohlfahrtsstaaten); Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande, Österreich (konservative Wohlfahrtsstaaten); Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden (sozialdemokratische Wohlfahrtsstaaten).

Betrachtet man den letzten verfügbaren Wert im Vergleich zum Ausgangswert, kann vom Abbau des Sozialstaats nicht die Rede sein. Im Jahr 2002 liegen die Lohnersatzleistungen in allen drei untersuchten Zweigen sozialer Sicherung in den meisten Staaten über dem Niveau von 1971. Dennoch trägt der Eindruck nicht, dass in den letzten Jahren Einschnitte ins soziale Netz stattgefunden haben, denn ebenfalls in fast allen Ländern fallen die sozialen Leistungen heute weniger großzügig aus als zwischen Ende der Siebziger- und Mitte der Achtzigerjahre. Am deutlichsten sind die Einschnitte im Bereich der Arbeitslosenversicherung, am geringsten ausgeprägt bei den Mindestrenten. Während die konservativen Sozialstaaten kaum Kürzungen vorgenommen haben, geschah dies in nennenswertem Umfang in liberalen und sozialdemokratischen Staaten. Die Lohnersatzleistungen fallen in beiden Ländergruppen – bei unterschiedlichem Ausgangsniveau – deutlich geringer als in der Vergangenheit aus (siehe auch *Schmidt* 2005, S. 222). Ein ähnliches Bild wie bei den Sozialleistungen zeigt sich bei der Staatsverschuldung. Auch hier erwarteten beide Krisentheorien einen weiteren Anstieg. Nimmt man 1970 als Ausgangspunkt, lag die durchschnittliche Staatsverschuldung 2006 zwar 15 Prozent über dem damaligen Wert – damit blieb sie jedoch mehr als 15 Prozent unterhalb des Maximalwerts von 1995.<sup>14</sup> Auch hier fand in den meisten Staaten eine Trendumkehr statt.

Fügt man die empirischen Puzzleteile zusammen, widerspricht das Ergebnis der Erwartung einer ungebremsten Ausgabendynamik. Obwohl die Ausgaben weiterhin über dem Niveau der ersten Nachkriegsjahre liegen, haben Regierungen in den letzten 15 bis 20 Jahren begonnen, Ausgaben zu kürzen oder zumindest nicht weiter ansteigen zu lassen. Viele Einschnitte werden zudem erst in Zukunft greifen, da lange Übergangsfristen eingeplant sind.<sup>15</sup>

## 5. Politischer Vertrauensverlust

Wenn es um die Abwehr gesellschaftlicher Ansprüche geht, scheint der Staat heute handlungsfähiger als noch vor 25 Jahren. Inflation und die Gewerkschaftsmacht sind nicht länger Kernprobleme westlicher Demokratien, und die Staatsausgaben steigen nicht ungebremst an. Gemessen an den damaligen Erwartungen hat sich die angewandte Therapie – die Befähigung des Staats, den Markt zu stärken – als erfolgreich herausgestellt. Doch hat die mühsam gewonnene, selektive Handlungsfähigkeit des Staats nicht dazu geführt, dass die Bevölkerung ein positiveres Bild der Politik entwickelt. Im Gegenteil, das Vertrauen in Parteien, Parlamente und Politiker nimmt ab, die Wahlbeteiligung sinkt und Zweifel an der Funktionsweise der Demokratie breiten sich aus. Der folgende empirische Überblick zeigt eine wachsende Distanz der Wähler von der Politik. Es mehren sich die Anzeichen, dass sich vor allem Reformverlierer enttäuscht von der Politik abwenden. Während die Spätkapitalismustheoretiker eine Repolitisierung der Gesellschaft erwartet hatten, findet tatsächlich eine Abkehr von der Politik statt.

Ein Vierteljahrhundert nach dem Erscheinen von *The Crisis of Democracy* griff eine Nachfolgestudie die damaligen Themen erneut auf (*Pharr/Putnam 2000*). In der späteren Veröffentlichung fehlen zwar die apokalyptischen Formulierungen des Vorgängers, aber das Bild vom Zustand der Demokratie hat sich in der Zwischenzeit nicht aufgehellt. Im Gegenteil, auf breiter empirischer Grundlage zeigt sich ein Vertrauensverlust in die politischen Institutionen und insbesondere ein ausgeprägtes Misstrauen gegenüber Politikern und Parteien. Umfrageergebnisse aus 13 Ländern über einen Zeitraum von etwa 30 Jahren zeigen einen negativen Trend im Ansehen der politischen Elite in allen Ländern mit Ausnahme der Niederlande (*Putnam/Pharr/Dalton 2000*, S. 15-16, Tabelle 1.1).<sup>16</sup> Diese Ergebnisse bestätigen sich auch bei einer Ausweitung auf 16 Länder (*Dalton 2004*, S. 29-30, Tabelle 2.2). Jenseits der Unzufriedenheit mit einer amtierenden Regierung oder einzelner Personen finden die Autoren systematische Hinweise, dass die Bevölkerungen der OECD-Staaten weniger Vertrauen in Politiker, Parteien, Parlamente und andere politische Institutionen haben als in der Vergangenheit (*Putnam/Pharr/Dalton 2000*, S. 21), auch wenn sie der Demokratie als Regierungsform weiterhin zustimmen. *Klingemann* (vgl. 2000, S. 281) spricht von „unzufriedenen Demokraten“.

Der Rückgang traditioneller Partizipationsformen zeigt sich an der sinkenden Wahlbeteiligung. In Tabelle 3 wird die jährliche Veränderung der Wahlbeteiligung in 17 etablierten Demokratien seit Anfang der Siebzigerjahre abgebildet.

In keinem dieser Länder ist die Wahlbeteiligung am Ende des Jahrhunderts ähnlich hoch oder gar höher als 30 Jahre zuvor. Nicht in allen Ländern mag der Trend dramatisch erscheinen. Verblüffend ist hingegen, dass die Wahlbeteiligung überall sinkt. Besonders gering ist die Partizipationsneigung bei wenig Gebildeten und ökonomisch Schwachen. So weist *Gattig* (vgl. 2006) einen Zusammenhang zwischen Klassenlage und Wahlteilnahme nach: Wo sie sich in Ermangelung eines entsprechenden politischen Angebots nicht auf die Wahlergebnisse niederschlägt, wirkt sich die Klassenlage auf die Wahlbeteiligung aus. Dieser Effekt verstärkt sich, wenn es im Parteiensystem keine Partei gibt, die die Interessen sozial benachteiligter Gruppen artikuliert (siehe auch *Kohler 2006*, S. 168). Ob Parteien diese Interessen vertreten, hängt auch von der Stärke der Gewerkschaften ab. Mit rückläufigen Organisationsgraden gelingt es ihnen weniger, Parteien auf eine Politik für die Gewerkschaftsmitglieder zu verpflichten, und die Wahlbeteiligung sinkt (*Gray/Caul 2000*, *Radcliff/Davis 2000*).

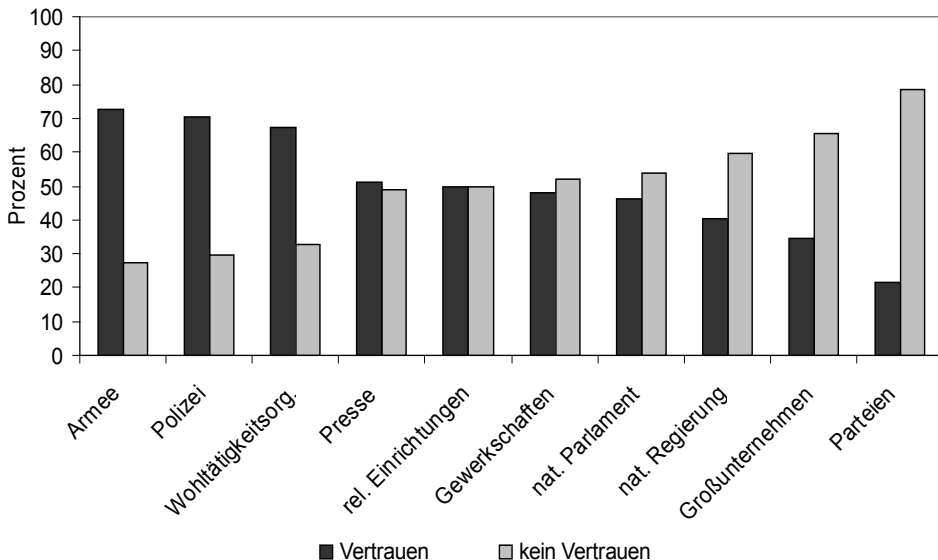


Tabelle 3: Trends der Wahlbeteiligung in 17 Ländern

	jährliche Veränderung	Zeitspanne	Wahlen
Belgien	-0,22	1971-1999	10
Dänemark	-0,22	1971-1998	12
Deutschland	-0,60	1972-1998	8
Finnland	-0,60	1970-1999	9
Frankreich	-0,37	1973-1997	7
Großbritannien	-0,32	1970-2001	9
Irland	-0,56	1973-1997	8
Italien	-0,30	1972-2001	9
Japan	-0,66	1972-2002	11
Kanada	-0,43	1972-2000	9
Luxemburg	-0,63	1974-1999	6
Neuseeland	-0,34	1972-2002	11
Niederlande	-0,48	1971-1998	9
Norwegen	-0,26	1973-2001	8
Österreich	-0,51	1970-1999	10
Schweden	-0,29	1970-1998	10
Schweiz	-0,33	1971-1999	8
USA	-0,23	1972-2000	8

Daten: <http://www.idea.int/vt/> Angegeben sind die unstandardisierten Koeffizienten einer linearen Regression, bei der die unabhängige Variable seit 1969 vergangene Jahre sind. Grundlage ist die Wahlbeteiligung gemessen an der Bevölkerung im Wahlalter. Für die USA werden nur Parlamentswahlen beachtet, die im selben Jahr wie die Präsidentschaftswahl stattfinden. In Nebenwahlen (*midterm elections*) ist die Wahlbeteiligung deutlich niedriger.

Abbildung 2: Durchschnittliches Institutionenvertrauen in der EU-15



Daten: Eurobarometer 61, 2004.

Für *Mair* (vgl. 2006, S. 33) sind Parteien nicht länger ein Transmissionsriemen zwischen Bevölkerung und Regierung. Die Wähler glauben nicht mehr, dass Parteien ihre Interessen vertreten, und diese sind weniger auf Mitglieder und Wählerstimmen angewiesen als früher. Betrachtet man die Bewertung unterschiedlicher Institutionen in der EU-15, fällt das negative Abschneiden der Parteien auf (Abbildung 2).

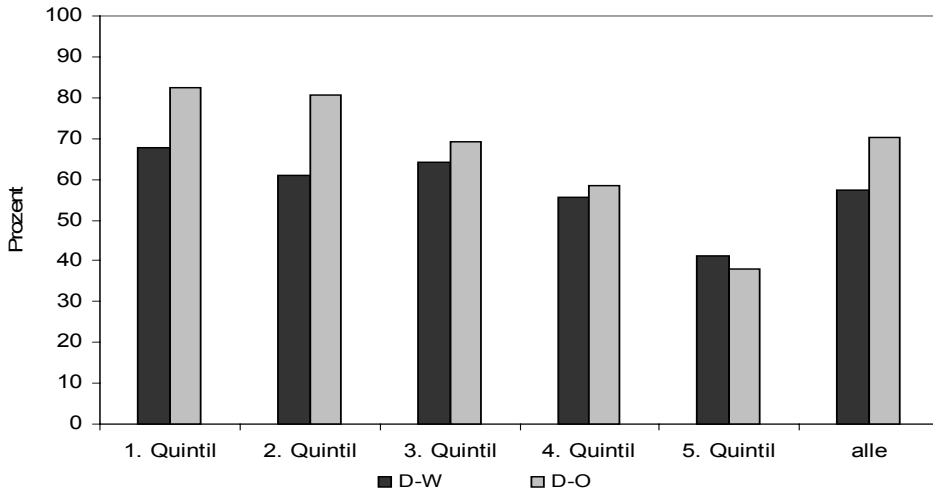
Durchschnittlich antworten vier von fünf Befragten des Eurobarometers, dass sie Parteien nicht vertrauen. Mehr als sechzig Prozent bringen dagegen Armee und Polizei Vertrauen entgegen. Daher überrascht es nicht, dass immer weniger Menschen bereit sind, Mitglied in einer Partei zu werden. In 13 von 16 westeuropäischen Staaten haben die Parteien seit 1980 Mitglieder verloren – häufig sind die Mitgliedszahlen um mehr als ein Drittel geschrumpft (*Mair/Biezen* 2001, S. 12). Vielfach beobachtet wurde zudem das Nachlassen der Parteienidentifikation, auch unter politisch Gebildeten (*Dalton* 2000, S. 34).

Hinter diesen Veränderungen verbirgt sich zum Teil die Hinwendung zu alternativen Partizipationsformen. Während eng an soziale Milieus gebundene Formen der Beteiligung an Bedeutung verlieren, werden individuelle Partizipationsformen wichtiger. Allerdings verteilen sich diese unkonventionellen politischen Aktivitäten – wie die Mitarbeit in einer Bürgerbewegung oder kritischer Konsum – ungleich über die Bevölkerung. Menschen mit geringer (formaler) Bildung engagieren sich eher in traditionellen Organisationen, deren Bedeutung mit der Auflösung sozialer Milieus abnimmt. Der Übergang zu neuen sozialen Bewegungen verschließt für einen Teil der Bevölkerung die Möglichkeit, soziales Kapital aufzubauen, ohne bereits mit hohem kulturellen oder ökonomischen Kapital ausgestattet zu sein (*Brömmel/Strasser* 2001, S. 14). Vom Armutrisiko betroffene Menschen haben eine weit geringere Wahrscheinlichkeit sozialer, politischer und kultureller Partizipation als jene aus höheren Einkommensschichten (*BMAS* 2005, Abschnitt XI). Bestehende Ungleichheiten in der demokratischen Teilhabe werden durch unkonventionelle Beteiligungsformen nicht etwa ausgeglichen, sondern noch verstärkt (*Deth* 2004, S. 310).

Welche Hinweise gibt es für einen Zusammenhang zwischen Wohlfahrtsstaatsreformen und Demokratiedistanz in Deutschland?<sup>17</sup> Mit Blick auf die negative Bewertung von Parteien ist die von allen Gesellschaftsgruppen einhellig geteilte Auffassung hervorzuheben, dass Parteien „keine echten Alternativen“ bieten: Zwei Drittel der Befragten stimmen dieser Aussage zu.<sup>18</sup> Im Gegensatz dazu antworteten 1980 noch mehr als sechzig Prozent der Westdeutschen in einer Umfrage, dass sie wesentliche Unterschiede zwischen den Parteien sähen.<sup>19</sup> Bei der Einschätzung, ob Politiker nur wegen des eigenen Vorteils in der Politik sind, weichen unterschiedliche Einkommensgruppen deutlich voneinander ab. Nur eine Minderheit der zwanzig Prozent mit dem höchsten Haushaltsnettoeinkommen schreiben Politikern Eigennutz als Motiv politischen Handelns zu (D-W: 41,3%; D-O: 27,6%). Dagegen geht die überwiegende Mehrheit des einkommensschwächsten Quintils davon aus, dass Politiker nur wegen des persönlichen Vorteils in der Politik sind (D-W: 64,7%; D-O: 74,6%).<sup>20</sup> Noch ausgeprägter schlagen sich Einkommensunterschiede auf die Einschätzung aus, ob man selbst Einfluss auf die Regierung ausüben kann. 80 Prozent der einkommensärmsten Ostdeutschen und 70 Prozent der einkommensärmsten Westdeutschen haben hinsichtlich ihrer Einflusschancen resigniert, während sich nur eine Minderheit der Wohlhabenden als einflusslos erachtet (Abbildung 4).

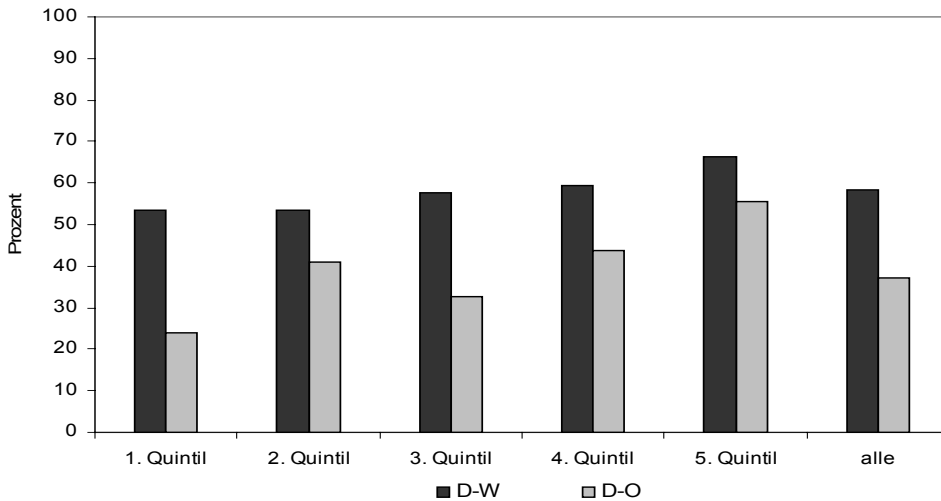
Schließlich beeinflusst das verfügbare Haushaltseinkommen die Bewertung der Demokratie. Je höher das Einkommen, desto wahrscheinlicher ist eine verhältnismäßig positive Bewertung der Funktionsweise der Demokratie – obwohl selbst bei der einkommensstärksten Gruppe, vier von zehn Befragten sich kritisch bis negativ äußern (Abbildung 5).

Abbildung 4: Menschen wie ich haben nichts zu sagen



Daten: Allbus 2004 (ZA-Nr. 3762). Abgetragen sind nach Haushaltseinkommen gestaffelt diejenigen, die der Aussage zustimmen: „Menschen wie ich haben nichts zu sagen bei dem, was die Regierung macht“.

Abbildung 5: Demokratie in Deutschland funktioniert gut



Daten: Allbus 2004 (ZA-Nr. 3762). Abgetragen sind nach Haushaltseinkommen gestaffelt diejenigen, die die Funktionsweise der Demokratie positiv bewerten (aus einer Skala von 0 „sehr schlecht“ bis 10 „sehr gut“ wurden drei Gruppen gebildet; 0-4 schlecht; 5-6 weder noch; 7-10 gut).

Im Politbarometer 2005 wurden sowohl die Demokratiezufriedenheit als auch die Bewertung der Agenda 2010-Reformen abgefragt. Insgesamt äußern sich 45 Prozent der West- und 65 Prozent der Ostdeutschen mit der Demokratie unzufrieden. Unter denen, die die Reformen in den Bereichen Gesundheit, Rente, Arbeitsmarkt und Steuern seit 2003 „eher falsch“ finden, liegt der Anteil der Unzufriedenen jeweils deutlich höher. Im

Westen sind 63 Prozent der Reformgegner, im Osten sogar 73 Prozent mit der Demokratie „eher unzufrieden“. Reformbefürworter in beiden Landesteilen beurteilen die Demokratie dagegen überdurchschnittlich häufig positiv.<sup>21</sup> Weitere Umfragen belegen, wie weit verbreitet die Auffassung ist, dass die soziale Ungleichheit in der Gesellschaft in den letzten Jahren zugenommen hat, und im Unterschied zur Vergangenheit glaubt eine große Mehrheit der Deutschen heute, dass die wirtschaftlichen Verhältnisse nicht gerecht sind (FAZ, 23. Juli 2008, S. 5). Nur noch 19 Prozent der Ostdeutschen (1990: 77 Prozent) und 39 Prozent (1994: 57 Prozent) der Westdeutschen haben vom Wirtschaftssystem in Deutschland eine gute Meinung (FAZ, 20.6.2008, S. B3).

Zusammengenommen verweisen die Daten dieses Abschnitts darauf, dass es ein erhebliches Maß an Unzufriedenheit mit der Politik und der Funktionsweise der Demokratie gibt und dass diese Unzufriedenheit bei den sozial Schwachen besonders stark ausgeprägt ist. Mit der Freisetzung des Markts kehren soziale Ungleichheit und prekäre Lebenslagen zurück. Gerade untere soziale Schichten – die weit mehr Menschen als das „abgehängte Prekariat“ umfassen – haben geringe Aufstiegshoffnungen und wenden sich resigniert von der Politik ab: Sie wählen nicht, werden nicht Mitglied in einer Bürgerbewegung und bewerten Politiker, Parteien und die Funktionsweise der Demokratie überwiegend negativ (Bertelsmann Stiftung 2004, S. 129, Neugebauer 2007).

### Zwischenfazit

Aus der Konfrontation der Siebzigerjahre Krisentheorien mit empirischen Trends in den OECD-Staaten in den Abschnitten 4 und 5 lassen sich fünf Schlussfolgerungen ableiten.

- (1) In den letzten beiden Jahrzehnten haben die meisten OECD-Staaten Einschnitte vorgenommen, die weder von Unregierbarkeits- noch von den Spätkapitalismustheorien erwartet wurden. Der Staat hat sich mit der Abkehr vom Keynesianismus aus der Abhängigkeit von den Gewerkschaften befreit und sich fähig erwiesen, gesellschaftliche Ansprüche abzuwehren.
- (2) Die These der Anspruchsinflation hat den Widerstand der Mittelschicht gegen höhere Steuern und Abgaben nicht vorhergesehen. Auch die Bereitschaft von Parteien, unpopuläre Reformen durchzuführen, wurde unterschätzt.
- (3) Linke Autoren hielten es nicht für möglich, dass der Staat sich zurückziehen und Steueransprüche reduzieren könnte, ohne die Funktionsfähigkeit des Markts zu gefährden. Doch hat sich der Kapitalismus als anpassungs- und erneuerungsfähig erwiesen.
- (4) Die zurückeroberte Fähigkeit des Staats, den Wohlfahrtsstaat umzubauen und Märkte zu liberalisieren, hat den Ansehensverlust der Politik weder stoppen noch gar umkehren können. Nicht obwohl, sondern weil der Sozialstaat umgebaut wird, schwindet die Akzeptanz der Politik. Der stärker aktivierende, rekommunifizierende „Schumpeterian Workfare State“ verfügt nicht über das gleiche Legitimationspotenzial wie der „Keynesianische Wohlfahrtsstaat“.
- (5) Weder der Umbau des Sozialstaats noch die nachlassende Bindekraft der Volksparteien haben zu einer Repolitisierung der Gesellschaft geführt, wie dies *Offe* und *Habermas* erwarteten. Besonders die sozial Schwachen verzichten auf politische Partizipation, weil sie nicht glauben, durch Politik ihre Lage verbessern zu können. An die Stelle des Protests gegen Ungleichheit treten Resignation und politische Apathie.

Nach Durchsicht der Krisentheorien der Siebzigerjahre und einer Skizze der empirischen Entwicklung bleiben beide Denkschulen nicht unbeschadet zurück. Konservative Autoren haben sich in den Ursachen für die Krise der Demokratie geirrt, da sie Regierbarkeit mit einer geringen Staatsquote und der freien Entfaltung des Markts gleichsetzten. Linke Theoretiker mussten erkennen, dass der Abschied vom keynesianischen Wohlfahrtsstaat nicht zur Politisierung der Gesellschaft geführt hat. Gleichfalls nicht bestätigt hat sich die Einschätzung, dass der Kapitalismus bereits ein Stadium erreicht hatte, in dem alle Aufnahmemechanismen aufgebraucht waren.<sup>22</sup> Nicht eine immer weitere Politisierung der Märkte fand statt, sondern eine Anpassung politischer Entscheidung an ökonomische Imperative. Die Reformen der letzten Jahre haben die Probleme der Demokratie nicht gelöst, wie von konservativer Seite erwartet wurde, sondern ihre Legitimationsgrundlage weiter ausgehöhlt. Doch weder beendet die verbreitete Unzufriedenheit, wie von links erhofft, den „staatsbürgerlichen Privatismus“ noch führt sie zur Revitalisierung der Demokratie.

## 6. Schluss: Auf dem Weg in die Postdemokratie

Die im letzten Zwischenfazit beschriebenen Tendenzen lassen die Konturen einer neuen Krisendiagnose sichtbar werden, die mit dem Begriff „Postdemokratie“ bezeichnet werden kann. *Crouch* (vgl. 2004) kritisiert mit diesem Begriff, dass demokratische Verfahren zwar formal intakt bleiben, aber einen Substanzverlust erleiden. Sie sind aus seiner Sicht nicht länger der maßgebliche Ort politischer Willensbildung und Entscheidungsfindung (so auch *Dahrendorf* 2002, S. 17, 66, 80). Politik verkommt zum Spektakel, während wichtige Entscheidungen unbeobachtet von der Öffentlichkeit zwischen den Eliten aus Politik und Wirtschaft ausgehandelt werden oder Regierungen in vorauseilendem Gehorsam den Unternehmensinteressen folgen:

“The idea of post-democracy helps us describe situations when boredom, frustration and disillusion have settled in after the democratic moment; when powerful minority interests have become far more active than the mass of ordinary people in making the political system work for them; where political elites have learned to manage and manipulate popular demands; where people have to be persuaded to vote by top-down publicity campaigns” (*Crouch* 2004, S. 19-20).

Der Begriff Postdemokratie ist für „befremdliche normative Impulse“, die fehlende „Klärung des Verursacherprinzips“ (*Richter* 2006, S. 23, 25) und seine „Rückwärtsgewandtheit“ (*Blühdorn* 2006, S. 72) kritisiert worden.<sup>23</sup> Die in diesem Aufsatz vorgenommene Analyse ermöglicht es, die zugrunde liegende Krisendiagnose zu präzisieren: In den Siebzigerjahren konstataren linke wie konservative Autoren die Überforderung des Staates. In den anschließenden Jahrzehnten nehmen Regierungen das Vollbeschäftigungsversprechen zurück, weiten den Markt aus und kürzen soziale Leistungen. In fast allen Staaten wächst seither die soziale Ungleichheit, und die Bürger misstrauen Politik, Parteien und Parlamenten. Doch übersetzt sich keine dieser Entwicklungen in verstärktes Engagement oder politischen Protest. Stattdessen ziehen sich diejenigen von der Politik zurück, die am stärksten auf kollektives Handeln angewiesen sind. Soziale Ungleichheit geht verstärkt mit politischer Exklusion einher.

Die Verschiebung von der Parteien- zur „Zuschauerdemokratie“ (*Manin* 1997, Kapitel 6) und der Übergang zu unkonventionellen Beteiligungsformen erschweren den sozial Schwachen die Teilhabe an der Willensbildung, weil niederschwellige Partizipationsmöglichkeiten rar werden. Im Gegensatz zu prä- oder undemokratischen Regimes bleiben die Kernelemente des „Staatsbürgerstatus“ (*Marshall* 1992) – Freiheits-, Partizipations- und so-

ziale Grundrechte – erhalten, doch gelingt es in geringerem Maß als in der Vergangenheit, diese mit Leben zu füllen (*Kronauer* 2002, S. 96). Der Übergang zur Postdemokratie vollzieht sich nicht als plötzlicher Bruch, sondern, wie *Offe* (2008) in seiner *Crouch*-Rezension bemerkt, „als schleichender, undramatischer Verrottungsprozess, als ein allmählicher ‚Substanzverlust der Demokratie‘ bei durchaus intakt bleibenden institutionellen Strukturen“. Im Ergebnis bleiben politische Verfahren hinter zwei unhintergehbaren Versprechen der Demokratie zurück (*Jörke* 2005, S. 486): Sie werden dem Versprechen gleicher Teilhabechancen und dem Versprechen einer kollektiv legitimierten Gestaltung des Gemeinwesens nicht gerecht.

## Anmerkungen

- 1 Für wertvolle Hinweise danke ich Michael Blauburger, Roland Czada, Edgar Grande, Martin Höpner, Wolfgang Streeck, Benjamin Werner, Cornelia Woll und zwei Gutachtern.
- 2 *Olson* (vgl. 1991, S. 9-10) sah seine Arbeit ausdrücklich als Beitrag zur Unregierbarkeitsdebatte.
- 3 Deshalb sah *Beyme* (vgl. 1981) den Neo-Korporatismus als Mittel gegen die Unregierbarkeit.
- 4 *Hayek* (vgl. 1980, S. 271) hielt dies für *Keynes*’ „gefährlichste[s] Erbe“.
- 5 In diesem Abschnitt kann kein Versuch unternommen werden, die linken Theorieströmungen der Sechziger- und Siebzigerjahre auch nur im Ansatz vollständig darzustellen. Stattdessen folge ich u.a. *Beyme* (vgl. 1992, S. 111-120), der *Offe* und *Habermas* als Hauptvertreter eines (unorthodoxen) Neomarxismus identifiziert.
- 6 Ebenso *Offe* (vgl. 1972, S. 185).
- 7 Sowohl *Mandel* (vgl. 1972, Kapitel 9) als auch *O'Connor* (vgl. 1974, Kapitel 6) betonen die Bedeutung von Rüstungsausgaben im Spätkapitalismus, mit denen überschüssiges Kapital absorbiert wird. Auf diesen Aspekt wird im Folgenden nicht näher eingegangen. Im Gegensatz zu ihrer Annahme sind die Verteidigungsausgaben in Prozent des BIP in den meisten OECD-Staaten gesunken, wie *Cusack* (vgl. 2007, S. 108, Tabelle 5.2) zeigt.
- 8 *Müller/Neuß* (vgl. 1970, S. 42, passim) kritisierten diese Position als revisionistische „Sozialstaatsillusion“, die die Möglichkeit der Umverteilung zwischen Klassen maßlos überschätze.
- 9 Insbesondere die zweite Antwort, das Umschlagen von demokratischer in autoritäre Herrschaft, war Teil der linken Krisentheorie. So sah *Agnoli* (vgl. 1968, S. 53) im „Notstandsstaat ... [die] Fortsetzung und Krönung des Wohlstandsstaates“, die durch die zunehmende Politisierung der Bevölkerung notwendig wurde. *Poulantzas* (vgl. 2002, S. 232) sah Ende der Siebzigerjahre einen „autoritären Etatismus“ heraufziehen, der sich in einem „einschneidenden Verfall der Institutionen der politischen Demokratie“ und in „drakonischen und vielfältigen Einschränkungen der sogenannten ‚formalen‘ Freiheiten“ niederschlug. In Abgrenzung zu *Habermas* und *Offe* wollten radikale Linke wie *Agnoli* und *Poulantzas* diese Entwicklung nicht bloß analytisch erfassen, sondern unmittelbar zur Abwehr autoritärer Tendenzen und zur Politisierung der Gesellschaft beitragen.
- 10 Weniger Streiks deuten nicht zwangsläufig auf eine Schwäche der Gewerkschaften hin, da gerade in korporatistischen Staaten besonders selten gestreikt wird. Durch die Verschränkung von Staat und intermediären Organisationen, nach *Lehmbruch* (vgl. 1979, S. 150) Kennzeichen des Korporatismus, verlieren Arbeitskämpfe an Bedeutung.
- 11 Da keine vollständige Zeitreihe vorliegt, werden zwei getrennte Zeiträume (1960-1999 und 1981-2007) aufgeführt. Die aktuelleren Werte liegen in dem sich überschneidenden Bereich ca. zwei Prozent unter den 1999 veröffentlichten Werten. Der Trend wird davon jedoch nicht berührt.
- 12 In 22 von 23 Staaten hat der Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung zwischen 1960 und 2004 zugenommen. Die Ausnahme ist Irland, wo der Anteil annähernd konstant geblieben ist. Daten *Armingeon u.a.* (vgl. 2006, Variable „elderly“).
- 13 Im *Comparative Welfare Entitlements Dataset* werden Werte für zwei Haushalte berechnet: einen Einpersonenhaushalt und eine Familie mit zwei Kindern und einem erwerbstätigen Elternteil. Die Werte korrelieren stark (>0,8), weichen aber im Einzelnen voneinander ab, weil die Besteuerung der Einkommen und der sozialen Transfers sich nach Haushaltstyp unterscheiden kann. Für diesen Aufsatz wurde der Mittelwert aus beiden Angaben gebildet.
- 14 Diese Aussagen beziehen sich auf folgende Staaten, für die über einen längeren Zeitraum Daten verfügbar waren: Belgien, Dänemark (ab 1980), Deutschland (bis 1990 Westdeutschland), Finnland (ab 1975),

- Frankreich, Großbritannien, Kanada, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, USA. Daten: SourceOECD, Economic Outlook, Nr. 81, 2007.
- 15 Dennoch bleibt der finanzpolitische Handlungsspielraum der Regierungen weiterhin begrenzt. *Streeck* (vgl. 2009, Tabelle 5.1, S. 71) zeigt für Deutschland, dass der Anteil der gebundenen Ausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes von 56,7 Prozent 1970 auf 81,2 Prozent 2005 gestiegen ist.
  - 16 Die verwendeten Indikatoren beziehen sich im Wesentlichen auf die Responsivität der Politik. In der Regel wird hierfür der Begriff „*external efficacy*“ verwandt. Er erfasst, inwieweit Bürger glauben, dass Politiker auf ihre Anliegen reagieren. „*Internal efficacy*“ beschreibt dagegen, ob die Bürger glauben, selbst Einfluss ausüben zu können. *Vetter* (vgl. 2000, S. 80, Abb. 1) zeigt, dass die *internal efficacy* in Deutschland seit Ende der sechziger Jahre gestiegen ist, während die *external efficacy* seit Mitte der siebziger Jahre sinkt.
  - 17 Da es keine Umfragen gibt, die über lange Zeiträume den Zusammenhang zwischen Reformpolitik und Demokratiezufriedenheit sozialer Gruppen erfragen, dienen hier Momentaufnahmen als Indizien.
  - 18 Daten: Eigene Berechnung aus *Allbus* 2004, ZA-Nr. 3762.
  - 19 Die Frage lautete: „Sind die großen politischen Parteien in ihren Aussagen und in ihrem politischen Handeln so ähnlich, dass es gleichgültig ist, welche Partei man wählt oder sehen Sie zwischen diesen Parteien wesentliche Unterschiede?“ Quelle: Forschungsgruppe Wahlen, ZA-Nr. 1053: 141.
  - 20 Daten: Eigene Berechnung aus *Allbus* 2004, ZA-Nr. 3762.
  - 21 Eigene Berechnung aus den Politbarometer-Daten 2005 (ZA-Nr. 4256 Ost; ZA-Nr. 4257 West). Diese Befunde werden durch eine Umfrage im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung bestätigt: Arbeitslose (73%), Befragte aus Hartz-IV-Haushalten (63%) oder mit einem Haushalts-Nettoeinkommen unter 700 Euro (60%) beurteilen die Funktionsweise der Demokratie besonders häufig negativ (*Tagesspiegel*, 29.6.2008: 4).
  - 22 Im Nachwort zur Neuauflage von „Strukturprobleme des kapitalistischen Staates“ bezeichnet *Offe* (vgl. 2006, S. 194) den Ausdruck Spätkapitalismus deshalb als terminologischen Missgriff.
  - 23 Zur vielfältigen Begriffsverwendung *Buchstein/Nullmeier* (vgl. 2006).

## Literatur

- Agnoli, Johannes*, 1968: Die Transformation der Demokratie, in: *Agnoli, Johannes/Brückner, Peter* (Hrsg.), Die Transformation der Demokratie, Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt, S. 7-87.
- Allan, James P./Scruggs, Lyle*, 2004: Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies, in: *American Journal of Political Science*, 48, S. 496-512.
- Armingeon, Klaus/Leimgruber, Philipp/Beyeler, Michelle/Menegale, Sarah*, 2006: Comparative Political Data Set 1960-2004, University of Berne: Institute of Political Science.
- Bell, Daniel*, 1991: Die kulturellen Widersprüche des Kapitalismus, Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Bertelsmann Stiftung*, 2004: Politische Partizipation in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Beyme, Klaus von*, 1981: Der liberale Korporatismus als Mittel gegen die Unregierbarkeit?, in: *Alemann, Ulrich von* (Hrsg.), Neokorporatismus, Frankfurt/New York: Campus, S. 80-91.
- Beyme, Klaus von*, 1992: Theorie der Politik im 20. Jahrhundert: von der Moderne zur Postmoderne, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Blanke, Bernhard/Jürgens, Ulrich/Kastendiek, Hans*, Zur neueren marxistischen Diskussion über Analyse von Form und Funktion des bürgerlichen Staates, in: *Narr, Wolf-Dieter* (Hrsg.), Politik und Ökonomie – autonome Handlungsmöglichkeiten des politischen Systems, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 19-60.
- Blihdorn, Ingolfur*, 2006: billig will Ich. Post-demokratische Wende und simulative Demokratie, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 19, S. 72-83.
- BMAS*, 2005: Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, 1977: Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie, in: *Hennis, Wilhelm/Kielmansegg, Peter Graf/ Matz, Ulrich* (Hrsg.), Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung, Stuttgart: Klett-Cotta, S. 223-254.
- Brittan, Samuel*, 1975: The Economic Contradictions of Democracy, in: *British Journal of Political Science*, 5, S. 129-159.

- Brömme, Norbert/Strasser, Hermann*, 2001: Gespaltene Bürgergesellschaft? Die ungleichen Folgen des Strukturwandels von Engagement und Partizipation, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 51, S. 6-14.
- Buchstein, Hubertus/Nullmeier, Frank*, 2006: Einleitung: Die Postdemokratie-Debatte, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 19, S. 16-22.
- Busch, Andreas*, 2002: Die politische Ökonomie der Inflation, in: *Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe/Kittel, Bernhard* (Hrsg.), *Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit*, Opladen: Leske + Budrich, S. 175-197.
- Crouch, Colin*, 2004: *Post-Democracy*, Cambridge/Malden: Polity Press.
- Crozier, Michel J./Huntington, Samuel P./Watanuki, Joji*, 1975: *The Crisis of Democracy. Report of the Governability of Democracies of the Trilateral Commission*, New York: New York University Press.
- Cusack, Thomas R.*, 2007: Sinking Budgets and Ballooning Prices: Recent Developments Connected to Military Spending, in: *Castles, Francis G.* (Hrsg.), *The Disappearing State? Retrenchment in an Age of Globalisation*, Cheltenham/Northampton, MA: Edward Elgar, S. 103-132.
- Dahrendorf, Ralf*, 2002: *Die Krisen der Demokratie. Ein Gespräch*, München: C.H. Beck.
- Dalton, Russell J.*, 2000: The Decline of Party Identifications, in: *Dalton, Russell J./Wattenberg, Martin P.* (Hrsg.), *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press, S. 19-36.
- Dalton, Russell J.*, 2004: *Democratic Challenges, Democratic Choices. The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Deth, Jan W. van*, 2004: Soziale Partizipation, in: *Deth, Jan W. van* (Hrsg.), *Deutschland in Europa. Ergebnisse des European Social Survey 2002-2003*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 295-315.
- Ebbinghaus, Bernhard/Visser, Jelle*, 2000: *Trade Unions in Western Europe since 1945*, Houndmills: Macmillan.
- Europäische Kommission*, 2007: *Statistischer Anhang zu „Europäische Wirtschaft“*, Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
- European Commission*, 2000: *The EU Economy: 1999 Review*, in: *European Economy*, 69, S.
- EZB*, 2004: *Die Geldpolitik der EZB*, Frankfurt: Europäische Zentralbank.
- Gattig, Alexander*, 2006: Klasseneinflüsse auf das Wahlverhalten und die Wahlbeteiligung. Resultate aus der Bundesrepublik Deutschland und den USA, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 58, S. 510-533.
- Glyn, Andrew*, 2006: *Capitalism Unleashed. Finance Globalization and Welfare*, Oxford: Oxford University Press.
- Goldthorpe, John H.*, 1978: The Current Inflation: Towards a Sociological Account, in: *Hirsch, Fred/Goldthorpe, John H.* (Hrsg.), *The Political Economy of Inflation*, Cambridge: Harvard University Press, S. 186-214.
- Gray, Mark/Caul, Miki*, 2000: Declining Voter Turnout in Advanced Industrial Democracies, 1950 to 1997. The Effects of Declining Group Mobilization, in: *Comparative Political Studies*, 33, S. 1091-1122.
- Guggenberger, Bernd*, 1975a: Herrschaftslegitimierung und Staatskrise. Zu einigen Problemen der Regierbarkeit des modernen Staates, in: *Greven, Michael Th./Guggenberger, Bernd/Strasser, Johano* (Hrsg.), *Krise des Staates? Zur Funktionsbestimmung des Staates im Spätkapitalismus*, Darmstadt/Neuwied: Luchterhand, S. 9-59.
- Guggenberger, Bernd*, 1975b: Sind wir noch regierbar? Zur Dialektik von Stärke und Schwäche des modernen Staates, in: *Kaltenbrunner, Gerd-Klaus* (Hrsg.), *Der überforderte schwache Staat. Sind wir noch regierbar?*, München: Herder, S. 30-41.
- Habermas, Jürgen*, 1967: *Theorie und Praxis. Sozialphilosophische Studien*, Neuwied am Rhein: Luchterhand.
- Habermas, Jürgen*, 1973: *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen*, 1982: *Zur Rekonstruktion des Historischen Materialismus*. 3. Auflage, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hayek, Friedrich A. von*, 1980: *Studies in Philosophy, Politics, and Economics*. 2. Auflage, Chicago: University of Chicago Press. Midway Reprints.
- Hayek, Friedrich A. von*, 1978: Die Entthronung der Politik, in: *Frei, Daniel* (Hrsg.), *Überforderte Demokratie?*, Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, S. 17-30.



- Hennis, Wilhelm*, 1977: Zur Begründung der Fragestellung, in: *Hennis, Wilhelm/Kielmansegg, Peter Graf/Matz, Ulrich* (Hrsg.), *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung*, Stuttgart: Klett-Cotta, S. 9-21.
- Huntington, Samuel P.*, 1975: The United States, in: *Crozier, Michel J./Huntington, Samuel P./Watanuki, Joji* (Hrsg.), *The Crisis of Democracy*, New York: New York University Press, S. 59-118.
- Jessop, Bob*, 1993: Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy, in: *Studies in Political Economy*, 40, S. 7-39.
- Jörke, Dirk*, 2005: Auf dem Weg zur Postdemokratie, in: *Leviathan*, 33, S. 482-491.
- Kaltenbrunner, Gerd-Klaus*, 1975: Vorwort des Herausgebers, in: *Kaltenbrunner, Gerd-Klaus* (Hrsg.), *Der überforderte schwache Staat. Sind wir noch regierbar?*, München: Herder, S. 7-16.
- Kielmansegg, Peter Graf*, 1978: Organisierte Interessen als „Gegenregierungen“?, in: *Hennis, Wilhelm/Kielmansegg, Peter Graf/Matz, Ulrich* (Hrsg.), *Regierbarkeit. Studien zur ihrer Problematisierung. Band 2*, Stuttgart: Klett-Cotta, S. 139-176.
- King, Anthony*, 1975: Overload: Problems of Governing in the 1970s, in: *Political Studies*, 23, S. 284-296.
- Kirchheimer, Otto*, 1969: Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: *Zieburg, Gilbert* (Hrsg.), *Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre. Zur Theorie, Typologie und Vergleichung politischer Parteien*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, S. 341-374.
- Klingemann, Hans-Dieter*, 2000: Unterstützung für die Demokratie: Ein globale Analyse für die 1990er Jahre, in: *Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Welzel, Christian* (Hrsg.), *Demokratiemessung. Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 266-297.
- Kohler, Ulrich*, 2006: Die soziale Ungleichheit der Wahlabstinz in Europa, in: *Alber, Jens/Merkel, Wolfgang* (Hrsg.), *Europas Osterweiterung: Das Ende der Vertiefung? WZB-Jahrbuch 2005*, Berlin: edition sigma, S. 159-179.
- Kronauer, Martin*, 2002: *Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus*, Frankfurt am Main: Campus.
- Lehmbruch, Gerhard*, 1979: Liberal Corporatism and Party Government, in: *Schmitter, Philippe C./Lehmbruch, Gerhard* (Hrsg.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hill/London: Sage Books, S. 147-183.
- Luhmann, Niklas*, 1981: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München/Wien: Olzog.
- Luhmann, Niklas*, 1983: Anspruchsinflation im Krankheitssystem. Eine Stellungnahme aus gesellschaftstheoretischer Sicht, in: *Herder-Dorneich, Philipp/Schuller, Alexander* (Hrsg.), *Die Anspruchsspirale. Schicksal oder Systemdefekt?*, Stuttgart u.a.: W. Kohlhammer, S. 28-49.
- Mair, Peter*, 2006: Ruling the Void? The Hollowing of Western Democracy, in: *New Left Review*, 42, S. 25-51.
- Mair, Peter/Biezen, Ingrid van*, 2001: Party Membership in Twenty European Democracies, 1980-2000, in: *Party Politics*, 7, S. 5-21.
- Mandel, Ernest*, 1972: *Der Spätkapitalismus. Versuch einer marxistischen Erklärung*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Manin, Bernard*, 1997: *The Principles of Representative Government*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Marshall, Thomas H.*, 1992: *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*, Campus: Frankfurt/New York.
- Matz, Ulrich*, 1977: Der überforderte Staat: Zur Problematik der heute wirksamen Staatszielvorstellungen, in: *Hennis, Wilhelm/Kielmansegg, Peter Graf/Matz, Ulrich* (Hrsg.), *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung*, Stuttgart: Klett-Cotta, S. 82-102.
- Miliband, Ralph*, 1972: *Der Staat in der kapitalistischen Gesellschaft. Eine Analyse des westlichen Machtssystems*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Müller, Wolfgang/Neuß, Christel*, 1970: Die Sozialstaatsillusion und der Widerspruch von Lohnarbeit und Kapital, in: *Sozialistische Politik*, S. 4-67.
- Neugebauer, Gero*, 2007: *Politische Milieus in Deutschland. Die Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bonn: Dietz.
- O'Connor, James*, 1974: *Die Finanzkrise des Staates*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Offe, Claus*, 1972: Dokumentation: ‚Wortmeldung‘ – eine Gegenpolemik, in: *Offe, Claus* (Hrsg.), Strukturprobleme des kapitalistischen Staats. Aufsätze zur politischen Soziologie, Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 169-188.
- Offe, Claus*, 1979: ‚Unregierbarkeit.‘ Zur Renaissance konservativer Krisentheorien, in: *Habermas, Jürgen* (Hrsg.), Stichworte zur ‚Geistigen Situation der Zeit‘. I. Band: Nation und Republik, Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 294-238.
- Offe, Claus*, 1984: Contradictions of the Welfare State, Cambridge: The MIT Press.
- Offe, Claus*, 2006: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur Politischen Soziologie, Frankfurt am Main: Campus.
- Offe, Claus*, 2008: Wie der Markt die Politik vergiftet. Die Finanzkrise als Demokratieverlust: Colin Crouchs Lagebericht. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22.09.2008, S. 37.
- Olson, Mancur*, 1991: Aufstieg und Niedergang von Nationen. Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit. 2. Auflage, Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Pharr, Susan J./Putnam, Robert D.*, 2000: Disaffected Democracies. What’s Troubling the Trilateral Countries?, Princeton: Princeton University Press.
- Poulantzas, Nicos*, 2002: Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, Autoritärer Etatismus, Hamburg: VSA-Verlag.
- Przeworski, Adam*, 1985: Capitalism and Social Democracy, Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D./Pharr, Susan J./Dalton, Russell J.*, 2000: Introduction: What’s Troubling the Trilateral Democracies?, in: *Pharr, Susan J./Putnam, Robert D.* (Hrsg.), Disaffected Democracies. What’s Troubling the Trilateral Countries?, Princeton: Princeton University Press, S. 3-27.
- Radcliff, Benjamin/Davis, Patricia*, 2000: Labor Organization and Electoral Participation in Industrial Democracies, in: *American Journal of Political Science*, 44, S. 132-141.
- Richter, Emanuel*, 2006: Das Analysemuster der ‚Postdemokratie‘. Konzeptionelle Probleme und strategische Funktionen, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 19, S. 23-37.
- Sassoon, Donald*, 1996: One Hundred Years of Socialism. The West European Left in the Twentieth Century, New York: The Free Press.
- Scharpf, Fritz W.*, 1987: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das ‚Modell Deutschland‘ im Vergleich, Frankfurt am Main: Campus.
- Schmidt, Manfred G.*, 2005: Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. 3. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Scruggs, Lyle*, 2004: Welfare State Entitlements Data Set: A Comparative Institutional Analysis of Eighteen Welfare States, Version 1.1, University of Connecticut.
- Scruggs, Lyle*, 2006: The Generosity of Social Insurance, 1971-2002, in: *Oxford Review of Economic Policy*, 22, S. 349-364.
- Scruggs, Lyle/Lange, Peter*, 2001: Unemployment and Union Density, in: *Borreo, Nancy* (Hrsg.), Unemployment in the New Europe, Cambridge: Cambridge University Press, S. 145-170.
- Streeck, Wolfgang*, 2009: Re-Forming Capitalism. Institutional Change in the Germany Political Economy, Oxford: Oxford University Press.
- Vetter, Angelika*, 2000: Frischer Wind in einer alten Beziehung? Political Efficacy und die Bundestagswahl 1998, in: *Falter, Jürgen/Gabriel, Oscar W./Rattinger, Hans* (Hrsg.), Wirklich ein Volk? Die politischen Orientierungen von Ost- und Westdeutschen im Vergleich, Opladen: Leske + Budrich, S. 79-109.
- Visser, Jelle*, 2006: Union Membership Statistics in 24 Countries, in: *Monthly Labor Review*, 129, S. 38-49.
- Wolfe, Alan*, 1977: The Limits of Legitimacy. Political Contradictions of Contemporary Capitalism, New York: The Free Press.

#### *Anschrift des Autors:*

Armin Schäfer, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Paulstraße 3, 50676 Köln  
E-Mail: as@mpifg.de