

Demokratie zwischen liberalem Globalismus und autoritärem Populismus

Von Martin Höpner

Armin Schäfer und Michael Zürn bereichern die politikwissenschaftliche Debatte über den Aufstieg populistischer Parteien mit ihrem 2021 erschienenen Buch *Die demokratische Regression* um eine These, die es in sich hat.¹ Die Agitation populistischer Parteien wie der AfD, so die Autoren, sei erfolgreich, weil deren Beschwerde über Mängel demokratischer Repräsentation berechtigt ist. Der politische Prozess leiste nämlich keine faire Aggregation politischer Präferenzen, sondern werfe Ergebnisse aus, die zugunsten des liberalen Globalismus der höheren Schichten verfälscht seien. Das ist fachlich so faszinierend wie politisch brisant.

Dieser Essay, das möchte ich eingangs offenlegen, qualifiziert sich nicht als wissenschaftliche Rezension. Für eine solche bin ich den Autoren zu nah. Michael Zürn, den man gewiss als überzeugten Verfechter des Internationalismus bezeichnen kann, bin ich kollegial verbunden. Mit Armin Schäfer bin ich nicht nur eng befreundet, wir haben auch Fachaufsätze zur europäischen Integration gemeinsam verfasst – Arbeiten, die viele wohl in eine integrations skeptische Schublade sortieren würden. Die Nähe zu den Autoren ermöglichte mir auch Einblicke in die Entstehung des Buchs. Zürn und Schäfer

fanden sich nicht, weil ihre Perspektiven *ex ante* deckungsgleich gewesen wären. Vielmehr wollten sie herausfinden, über welche Gesichtspunkte des beforschten Gegenstands sich im Zuge eines längeren Diskussionsprozesses Einigkeit herstellen lassen würde. Mir ist bewusst, dass einige der kritischen Punkte, die ich nachfolgend aufrufen werde, gerade der Natur dieses Experiments geschuldet sein dürften: Das Vorgehen der Autoren mündete naturgemäß nicht nur in Synthesen, sondern auch in Kompromisse, die Spannungen zwischen unterschiedlichen Teilen des Textes erzeugten.

Die Lektüre von *Die demokratische Regression* erfordert keine speziellen Vorkenntnisse. Gleichwohl spricht das Buch zu umfänglichen Forschungskontroversen. So beziehen Schäfer und Zürn Position in Debatten zur normativen Demokratietheorie und zur empirischen Repräsentationsforschung. Speziell sind die Transformationen der Parteiensysteme, die durch autoritär-populistische Parteien bewirkt werden, ein großes Thema in den jüngeren Jahrgängen der politikwissenschaftlichen Fachzeitschriften.

Kontrovers wird dort etwa diskutiert, woran genau man den politischen Populismus erkennen kann; warum er gerade in den letzten zwei Dekaden groß wurde; warum es in manchen Ländern links-, in anderen rechtspopulistische Parteien gibt und ob beide überhaupt unter eine gemeinsame Überschrift gehören; und welche Arten von Präferenzen und Positionen wo auf den Achsen des politischen Raums zu verorten sind.²

1 Armin Schäfer/Michael Zürn, *Die demokratische Regression*. Berlin: Suhrkamp 2021.

2 Zur Einführung seien empfohlen: Cristóbal Rovira Kaltwasser/Paul Taggart/Paulina

Ein besonderes Gewicht hat bei alledem die Frage nach den Gründen für den Erfolg des politischen Populismus. Einsichten in die Ursachen erhellen nicht nur das Phänomen als solches, sie ermöglichen zugleich Prognosen und erlauben möglicherweise praktische Hinweise auf Einwirkungen (typischerweise: zur Eindämmung). Dabei wurden ökonomische Ursachenbündel (vor allem: Populistische Parteien sammeln die Stimmen der Verlierer der wirtschaftlichen Globalisierung) und kulturelle Faktoren (vor allem: Populisten mobilisieren die Gegner von Gleichstellungspolitik und multikultureller Gesellschaft) häufig als konkurrierende Erklärungen diskutiert.

Die Populisten haben einen Punkt

Als autoritären Populismus verstehen Schäfer und Zürn jene »Ideologie, die nationalistische Positionen gegen liberale Eliten setzt und der zufolge politische Entscheidungen *möglichst unverfälscht* dem *nichtmediatisierten* Mehrheitswillen entsprechen sollen«. ³ Diese Definition signalisiert bereits, dass das Phänomen in den Augen der Autoren etwas mit der Über-

setzung politischer Präferenzen in Regierungshandeln zu tun hat. Dass der Verweis auf vermeintliche oder tatsächliche Repräsentationsmängel ein Teil populistischer Agitation ist, ist an sich nicht umstritten. Bemerkenswert ist aber, dass die Autoren Probleme politischer Vertretung in das Zentrum ihrer Erklärung rücken. Mängel der Repräsentation, so Schäfer und Zürn, bereiten den Boden für den Erfolg der autoritären Populisten. Den ökonomischen und kulturellen Erklärungen fügen sie damit eine eigenständige Deutung hinzu.

Zwei Faktoren bewirken demzufolge in entwickelten Demokratien einen Rückgang an Demokratiequalität, in der Terminologie des Buchs: eine demokratische Regression. Erstens geht es um die Ausbreitung nichtmajoritärer Institutionen (NMIs). Das sind auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene angesiedelte, demokratisch nicht oder nur schwach legitimierte Organe mit Entscheidungsbefugnissen wie etwa Zentralbanken, Verfassungsgerichte und unterschiedlichste technokratische Organisationen. Was in deren Befugnis liegt, ist der Steuerung über Wahlen entzogen. Wichtiger für das im Buch geführte Argument ist aber, dass NMIs zudem politisch nicht neutral sind. Sie stehen für offene Märkte und offene Grenzen, Globalismus, Individualrechte statt Mehrheitsentscheidungen, *compliance* mit internationalen Regeln, Inflationsbekämpfung. Sie verschieben die Ergebnisse des politischen Prozesses in liberal-globalistische Richtungen, ohne sich den Wählern gegenüber verantworten zu müssen.

Den zweiten Faktor sehen Schäfer und Zürn in der parlamentarischen Unterre-

Ochoa Espejo/Pierre Ostiguy, *Populism: An Overview of the Concept and State of the Art*. In: Dies. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford University Press 2017; Jan-Werner Müller, *Was ist Populismus?* In: *Zeitschrift für Politische Theorie*, Nr. 7/2, 2017; ders., *Populismus: Theorie und Praxis*. In: *Merkur*, Nr. 795, August 2015; Philip Manow, *Die Politische Ökonomie des Populismus*. Berlin: Suhrkamp 2018; ders., »Dann wählen wir uns ein anderes Volk ...« *Populisten vs. Elite, Elite vs. Populisten*. In: *Merkur*, Nr. 827, April 2018.

3 Hervorhebungen durch den Autor.

präsentation der abhängig Beschäftigten. In Parlamenten wie dem Bundestag waren Arbeiter schon immer schwach vertreten. Das hat sich im Zeitverlauf weiter zugespitzt und die heutigen Akademikerparlamente hervorgebracht. Der Einwand liegt nahe, dass die Zusammensetzung der Parlamente noch nichts darüber aussagt, welche Schichten von politischen Entscheidungen begünstigt werden, können doch auch Akademiker Arbeitnehmerinteressen vertreten. Wie aber der von den Autoren rekapitulierte Forschungsstand zeigt, übersetzt sich die fehlende Repräsentation der abhängig Beschäftigten in den Parlamenten tatsächlich in Entscheidungen zugunsten der Präferenzen gehobener Schichten. Wiederum werden durch diesen *bias* liberal-globalistische Präferenzen begünstigt.

Die so entstehende Dominanz der liberalen Globalisten ist den Autoren zufolge eine der Triebfedern des Erfolgs autoritär-populistischer Kräfte. Die Populisten stehen nicht nur dem liberalen Globalismus ablehnend gegenüber, sondern werfen der politischen Klasse zudem auch – zu Recht, wenn man Schäfer und Zürn folgt – Ignoranz gegenüber den Präferenzen der »einfachen Leute« vor.⁴ Zur empirischen Untermauerung dieser zentralen These des Buchs zeigen sie Zusammenhänge zwischen drei auf Individualebene angesiedelten Variablenbündeln: der wahrgenommenen Offenheit des politischen Systems

für eigene Anliegen; der Wahrscheinlichkeit, autoritär-populistische Parteien zu wählen; und der Zugehörigkeit zu bestimmten Berufs- und Qualifikationsgruppen. Je stärker Personen der Ansicht sind, keinen Einfluss zu haben, umso eher wählen sie autoritär-populistische Parteien. Diese Wahrnehmung und dieses Wahlverhalten finden sich besonders häufig bei Geringqualifizierten, aber auch bei Handwerkern und Facharbeitern, und besonders selten bei den so genannten soziokulturellen Experten.

Komplementäre Erklärungsbündel

Richtigerweise kennzeichnen Schäfer und Zürn ihre repräsentationspolitische Deutung als Ergänzung zu den kulturellen und ökonomischen Erklärungsangeboten. Beschrieben wird derselbe Problemkomplex, betrachtet aus einer alternativen Perspektive. Ohnehin hat die Frontstellung zwischen kulturellen und ökonomischen Deutungen in der Debatte mehr Verwirrung gestiftet als Klarheit geschaffen, haben doch auch ökonomische Konflikte wie der Klassenkonflikt, wie Schäfer und Zürn zu Recht anmerken, immer auch eine kulturelle Komponente.

Das gilt auch umgekehrt. Nehmen wir den Konflikt um Multikulturalismus: Sobald wir in Rechnung stellen, dass die neben den Vorzügen doch zweifellos vorhandenen Probleme der Migration ungleich über unterschiedliche Schichten verteilt sind, bewegen wir uns knietief in einem ökonomischen Verteilungskonflikt. Je genauer man schaut, umso weniger lassen sich kulturelle und ökonomische Faktoren klar auseinanderhalten. Und von dort ist es dann auch nicht weit zu der Frage, wer

4 Zur Lösung der Probleme demokratischer Repräsentation, so Schäfer und Zürn in einem weiteren Argumentationsschritt, tragen autoritäre Populisten allerdings nichts bei, wenn sie an die Macht gelangen: Dort steigt, wie sich zeigen lässt, die Demokratiequalität nicht, sondern sie sinkt.

diese ökonomischen und kulturellen Konflikte entscheiden darf.

An dieser Stelle eine Anmerkung zu den ökonomischen Erklärungsversuchen, also jenen, die die Verlierer wirtschaftlichen Wandels als besonders anfällig für populistische Agitation betrachten. Aus dieser Sicht verdichtet sich die ökonomische Dimension des Konflikts zu einer Auseinandersetzung zwischen Befürwortern und Gegnern der Globalisierung. Auch wenn ich meine, dass die Internationalisierung in der Tat ein Bestandteil des hier maßgeblichen Problembündels ist, scheint mir eine Überfixierung auf die Globalisierung vorzuherrschen. Nehmen wir als gegeben an, dass die gegenwärtigen Transformationen tiefe Schneisen in die Gesellschaft schlagen und dass sich die Verlierer des Wandels im politischen Prozess zu Recht oder zu Unrecht mit ihren Problemen alleingelassen fühlen. Auch dann ist unklar, ob die Transformationen mit »Globalisierung« wirklich treffend beschrieben sind.

Die von Torben Iversen und David Soskice in *Democracy and Prosperity* vorgeschlagene Deutung erscheint mir besonders diskussionswürdig.⁵ Statt der Globalisierung sehen sie die Transformation zur Wissensgesellschaft als maßgeblich an, einen Wandel also, den es möglicherweise auch ohne (zumindest aber: auch mit weniger) Globalisierung gäbe. Die Proponenten und Gewinner der Wissensökonomie sind keine Globetrotter. Der Punkt ist vielmehr, dass sie in den großen, boomenden, überbeurteilten, jungen, kulturell und ethnisch sehr diversen

Zentren der Wissenschaftsgesellschaft leben und – dies ist nun über Iversen und Soskice hinaus – das dort vorherrschende Lebensgefühl zu verallgemeinern suchen.

Dem stehen Traditionalisten in zurückgelassenen, sich deindustrialisierenden und überalterten Regionen gegenüber, die den Glauben an eine faire Berücksichtigung ihrer Interessen verlieren und nicht nur ihre materielle Basis, sondern auch ihren gesellschaftlichen Status, ihre Lebensentwürfe und ihren Lebensstil in Gefahr sehen. Auch diese Deutung verknüpft ökonomische und kulturelle Elemente. Die von Schäfer und Zürn in die Debatte gebrachten politischen Faktoren lassen sich problemlos einfügen.

Populismus als Form und als Inhalt

In der Forschung wurde der Populismus mitunter als strategischer Politikstil beschrieben, dem allenfalls »dünne« Inhalte angeheftet sind. Demnach besteht das Wesen des Populismus in einer übersteigerten Volk-gegen-Elite-Erzählung.⁶ Schäfer und Zürn setzen sich hiervon ab und verstehen den autoritären Populismus sowohl als Form als auch als inhaltliche Positionierung: als mit populistischen Methoden betriebene Verteidigung des Nationalen gegen liberal-kosmopolitische Eliten.

Der autoritäre Populismus siedelt sich damit am oberen Ende der Konfliktachse

5 Torben Iversen/David Soskice, *Democracy and Prosperity. Reinventing Capitalism Through a Turbulent Century*. Princeton University Press 2019.

6 Dabei wäre es verfehlt, jede an das gegnerische politische Lager gerichtete Argumentationsfigur der Marke »Ihre Politik ist nicht im Interesse der Menschen!« unisono der populistischen Form zuzuordnen; sie zählt mutmaßlich zu den Grundformen politischer Kommunikation.

zwischen Globalismus und Kommunitarismus an, die dem weithin akzeptierten Forschungsstand zufolge in praktisch allen westlichen Ländern in den letzten zwei bis drei Dekaden an Bedeutung gewonnen hat. Aus der eindimensionalen Links-rechts-Achse, auf der sich politische Positionierungen bis dahin recht gut verorten ließen, wurde damit ein zweidimensionaler politischer Raum.

Der Einfachheit halber werde ich nachfolgend von der (horizontalen) Hauptachse des politischen Koordinatensystems sprechen, wenn es um den Gegensatz zwischen Links und Rechts geht, und von der (vertikalen) Querachse, wenn es um den Konflikt zwischen liberal-globalistischen und kommunitaristischen Positionen, Personen oder Parteien geht. Das kommunitaristische Ende der Querachse stellen wir uns dabei oben, das liberal-globalistische Ende unten vor.

Dem Populismus über die Attraktivität seiner Inhalte nachzuspüren, statt lediglich nach den Gründen für Anfälligkeiten für den populistischen Politikstil zu fragen, ist vernünftig. Gleichwohl lohnt zu bedenken, dass diese Entscheidung neben Vorzügen auch Nachteile hat: Assoziiert man den Populismus von vornherein mit einem bestimmten politischen Inhalt, drohen die populistischen Züge in den strategischen Agitationen von Vertretern anderer Inhalte unentdeckt zu bleiben. Solche finden sich durchaus auch bei Parteien und Bewegungen, die man auf der unteren, liberal-globalistischen Hälfte der Querachse verorten würde.⁷

7 Eine andere Frage wäre, ob es an den Enden der globalistisch-kommunitaristischen Querachse des zweidimensionalen politischen Raums neben mitunter konvergenten *For-*

Jüngst haben etwa Michael Bröning und Katja Dietrich-Stieler Thesen über populistische Formen der Fridays-for-Future-Bewegung zur Diskussion gestellt:⁸ Verkündung unumstößlicher, höherer Einsichten; Überhöhung der eigenen Präferenzen zwar nicht zum Volkswillen, aber zu einem konformen, nicht pluralistisch gedachten Willen der eigenen und zukünftiger Generationen;⁹ Bereitschaft, träge parlamentarische Verfahren durch (vermeintlich) direktere Entscheidungs-

men auch konvergente oder zumindest ähnliche *Inhalte* geben könnte. Für die Hauptachse des politischen Raums ist die These einer inhaltlichen Nähe der Achsenenden als Hufeisen-theorie bekannt. Sie wird häufig zu denunziatorischen Zwecken in Stellung gebracht und ist daher zu Recht unbeliebt. Aber auch Kritiker der Theorie erkennen an, dass sie zumindest hinsichtlich geteilter Gegnerschaften (vor allem: der von Links- und Rechtsextremisten geteilten Gegnerschaft zur liberalen Demokratie) einen Punkt hat. Ich vermute, dass es solche Phänomene auch auf der Querachse des politischen Raums gibt, was etwa die Überrepräsentation von Anhängern sowohl der Grünen als auch der AfD bei den Querdenker-Demonstrationen der Jahre 2020 und 2021 erklären würde. Vgl. Oliver Nachtwey/Norbert Schäfer/Nadine Frei, *Politische Soziologie der Corona-Proteste. Grundausswertung* vom 17. Dezember 2020. Universität Basel (edoc.unibas.ch/80835/1/20210118133822_6005813e51e0a.pdf).

8 Michael Bröning, *Vom Ende der Freiheit. Wie ein gesellschaftliches Ideal aufs Spiel gesetzt wird*. Bonn: Dietz 2021; Katja Dietrich-Stieler, »Fridays for Future« und der Populismus-Vorwurf. In: MDR Aktuell vom 8. April 2021 (www.mdr.de/nachrichten/deutschland/politik/fridays-for-future-populismus-100.html).

9 Tatsächlich wählten bei der Bundestagswahl 2021 beachtliche 23 Prozent der Erstwähler FDP (de.statista.com/statistik/daten/studie/1257098/umfrage/wahlverhalten-von-erstwaehlerinnen-bei-der-bundestagswahl/).

prozesse zu ersetzen; Delegitimierung Andersmeinender; Verachtung der Eliten («how dare you»). Es fällt schwer, hier nicht Splitter der populistischen Form zu entdecken, gekoppelt an völlig andere Inhalte als die Verteidigung lokaler Gemeinschaften gegen den Globalismus.

Werden die von den autoritären Populisten vertretenen Positionen von Schäfer und Zürn zutreffend und fair charakterisiert? Ich habe Zweifel. Wie wir oben sahen, gestehen die Autoren den autoritären Populisten zu, dass ihre Demokratiekritik einen wahren Kern hat. Man könnte das als werbende Zustimmung fehldeuten, zumindest als versuchte Entdämonisierung. Dem wollen Schäfer und Zürn entgegenwirken, indem sie, so scheint es, die in populistischer Form transportierten Inhalte in umso grelleren, abstoßenden Farben malen.

Zur Illustration sei die Verteidigung des Nationalstaats herausgegriffen, das Kernanliegen der autoritären Populisten. In *Die demokratische Regression* lesen wir: »Politische Entscheidungen müssen [in den Augen autoritärer Populisten] ausschließlich die Interessen der eigenen Bevölkerung berücksichtigen. Grenzüberschreitende Verantwortung und Solidarität gelten als Verrat an den einfachen Menschen«. Verteidigung nationaler Souveränität: gewiss. Aber Ablehnung jeglicher Verantwortung zwischen souveränen Staaten: Ist das noch in den Grenzen der gebotenen Fairness? Weder fordert die AfD den Stopp jeglicher Entwicklungshilfe noch den Austritt aus der UNO.¹⁰

10 Ähnliche Zweifel habe ich, wenn man (rechten und linken) populistischen Parteien etwa Gegnerschaft gegen jegliche *checks and balances* oder jegliche Minderheitenrechte

Es kommt aber noch etwas Weiteres hinzu: Formulierungen wie die gerade zitierte sollen nicht nur auf den Rechtspopulismus passen, sondern den Rechts- und Linkspopulismus gleichermaßen abdecken. Die Analyse von Schäfer und Zürn umfasst beide Spielarten, so etwa explizit auch Jean-Luc Mélenchons *La France insoumise* (mutmaßlich auch die Wagenknecht-Linie in der deutschen Linkspartei).¹¹ Auf solche Programme passt die behauptete Deutung *jeglicher* transnationaler Verantwortung als Verrat am Volk noch viel weniger. Allerdings ist der Stellenwert des Linkspopulismus als Bestandteil des autoritären Populismus im Buch nicht immer klar. Wenn die Autoren etwa fragen, »wieso sich Globalisierungsverliererinnen an autoritär-populistische und nicht etwa an linke Parteien wenden«, können sie eigentlich nur noch den Rechtspopulismus vor Augen haben.

Empfohlene und nicht empfohlene Wege zur Redemokratisierung

Wer den autoritären Populismus stoppen will, so Schäfer und Zürn, muss die demokratische Regression stoppen. Für die Mängel politischer Repräsentation haben sie zwei Ursachen ausgemacht: die fehlende Repräsentation der Schlechtergestellten in den Parlamenten und die Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen von Parlamenten an Organisationen und In-

unterstellt. Die auf der gegenüberliegenden Seite der Querachse des politischen Raums angesiedelten Inhalte werden im Buch durchweg nuancierter beschrieben.

11 Explizit vom politischen Populismus ausgenommen wird hingegen das griechische Linksbündnis Syriza.

stitutionen, die einem *bias* zugunsten der liberal-globalistischen Agenda unterliegen und die zudem häufig selbst auf der internationalen Ebene angesiedelt sind. Interessant ist nun, zu welchen Empfehlungen die Autoren im Einzelnen gelangen und zu welchen nicht.

Im Hinblick auf die zu geringe parlamentarische Vertretung der unteren Schichten empfehlen die Autoren das, was man erwarten würde: mehr Beteiligung der Schlechtergestellten. Allgemein mahnen sie – im Einklang mit Autoren wie Piketty – mehr Anstrengungen zur Bekämpfung sozialer Ungleichheit an. Den Parteien empfehlen sie, das Problem ungleicher Repräsentation sozialer Schichten mindestens ebenso ernst zu nehmen wie das Problem ungleicher Geschlechterrepräsentation; hier sind also die parteiinternen Prozeduren bei der Kandidatenaufstellung angesprochen. Zudem ermuntern sie dazu, neue Verfahren der Bürgerbeteiligung via Losverfahren auszuprobieren. Sie warnen aber vor Experimenten im Wahlrecht, die etwa durch Ermöglichung des Kumulierens und Panaschierens vermeintlich mehr Demokratie versprechen, am Ende aber vor allem den Wahlakt verkomplizieren.

Hingegen münden diese Erwägungen nicht in den Rat, die nationalen Demokratien durch weniger Machtverlagerungen an internationale NMIs oder andere Formen der Deglobalisierung zu schützen. Die Verteidigung der Verfahren und Institutionen des demokratischen Nationalstaats, so die Autoren, baue auf lokalen und nationalen Gemeinschaften auf und ignoriere das Prinzip der transnationalen Betroffenheit von Entscheidungen: »In einer globalisierten und zutiefst plura-

listischen Welt scheint die nationalistische Verteidigung vorgegebener Gemeinschaften notwendigerweise zu antiliberalen,¹² antiprozeduralistischem und antipluralistischem Denken zu führen, wie es im heutigen Ungarn oder in Polen schon der Fall ist.«¹³ Lediglich zur Forderung nach mehr Transparenz aufseiten der internationalen NMIs können Schäfer und Zürn sich durchringen.

Allgemein gibt es in den hinteren Kapiteln des Buchs nichts, bei dem der liberale Globalismus in den Augen der Autoren zu weit gegangen wäre, ganz im Gegenteil: Für die Zukunft mahnen sie ausdrücklich zu mehr »kosmopolitischer Leidenschaft«.¹⁴ Die Absage an Globalisierungskritik geht so weit, dass sie selbst vor einer partiellen Renationalisierung von Lieferketten warnen, die viele Unternehmen angesichts der Lieferschwierigkeiten während der Pandemie längst von selbst in

12 Zu beweisen wäre meines Erachtens, dass sich diese Inhalte ausschließlich (»notwendigerweise«) in populistischer Form vertreten lassen. Mir fällt kein Grund ein, warum das so sein sollte.

13 In diesem Teil des Buchs sind die am unteren Ende der Querachse angesiedelten liberalen Globalisten zudem keine Treiber und/oder Gewinner der demokratischen Regression mehr, sondern vielmehr »Sündenböcke«, während der Antiinternationalismus der autoritären Populisten – statt der Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen an internationale NMIs – als mögliche »Hauptbedrohung für liberale Demokratien« gekennzeichnet wird.

14 Die liberalen Kosmopoliten, heißt es an der Stelle weiter, »müssen raus aus der politischen Defensive«. Aber war die entscheidende Einsicht aus dem analytischen Teil des Buchs nicht, dass jene sich gerade nicht in der Defensive befinden, sondern in demokratisch-prozedural unverdienter Offensive?

Angriff nehmen: So etwas werde zu »erheblichen Wohlstandsverlusten« führen. Solche Warnungen verblüffen. Wäre die Verkürzung von Lieferketten nicht allein schon aus ökologischen Gründen dringend notwendig?

Dass Schäfer und Zürn keinem links-populären *reclaiming the state* das Wort reden wollen – geschenkt, das war zu erwarten.¹⁵ Gewünscht hätte ich mir jedoch eine offene, die Komplexität der Probleme in Rechnung stellende Diskussion der Möglichkeit, dass es neben einer wünschenswerten Internationalisierung auch eine Hyperglobalisierung geben könnte, die der Einhegung im Namen der Demokratie bedarf.¹⁶ Zahlreiche Fehlentwicklungen ließen sich nennen, internationale Handelsabkommen etwa, die demokratische Entscheidungen zum Umwelt-, Arbeitnehmer- oder Verbraucherschutz im Namen des Abbaus vermeintlicher Handelshemmnisse aushebeln; Auswüchse in der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit; oder die internationale Überverflechtung der Finanzsektoren, die so weit gegangen ist, dass der Fall einer systemrelevanten Bank in einem beliebigen Land weltweite Finanzkrisen auslösen kann. Die Absage an die Wiedergewinnung demokratischer Spielräume durch partielle

Deglobalisierung, die besonders in dem höchst einseitigen Aufruf zu mehr kosmopolitischer Leidenschaft zum Ausdruck kommt, ist angesichts der Problemanalyse überraschend und in der Sache enttäuschend.

Ähnliches gilt im Hinblick auf die Europäische Union. Schäfer und Zürn mahnen zur Demokratisierung der EU und schlagen hierfür transnationale Kandidatenlisten bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, die Vorlage kohärenter Wahlprogramme durch die europäischen Parteienfamilien sowie europaweite Referenden vor. Zudem wollen sie, dass die Kommission künftig aus den Mehrheitsfraktionen des Parlaments hervorgeht. Diese Vorschläge bleiben meiner Einschätzung nach hinter dem Forschungsstand zum politischen System der EU zurück.

Denn das Demokratiedefizit der EU hängt ja nicht primär an der »falschen«, undemokratischen Kalibrierung des politischen Systems der Union. Es hängt vielmehr an der im vorkonstitutionellen Raum angelegten Konfliktstruktur jener transnationalen Problemlagen, zu deren Bearbeitung die EU geschaffen wurde. Europäische Entscheidungen rufen häufig transnationale Verteilungswirkungen hervor, bei denen die Konfliktlinien nicht zwischen den Parteifamilien, sondern zwischen den beteiligten Ländergruppen verlaufen.¹⁷

15 William Mitchell/Thomas Fazi, *Reclaiming the State. A Progressive Vision of Sovereignty for a Post-Neoliberal World*. London: Pluto Press 2017; Andreas Nölke, *Links-populär. Vorwärts handeln statt rückwärts denken*. Frankfurt: Westend 2017.

16 Vgl. Dani Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far?* Washington: Peterson Institute for International Economics 1997; Wolfgang Streeck, *Zwischen Globalismus und Demokratie. Politische Ökonomie im ausgehenden Neoliberalismus*. Berlin: Suhrkamp 2021.

17 Martin Höpner/Armin Schäfer, *Integration among Unequals. How the Heterogeneity of European Varieties of Capitalism Shapes the Social and Democratic Potential of the EU*. MPIfG Discussion Paper 12/5. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung 2012.

Daher fällt es den bisher lockeren europäischen Parteibündnissen schwer, sich zu Parteien im engeren Sinn zu verdichten, die in der Lage wären, den Wählern unterscheidbare politische Programme für europäische Vorhaben anzubieten – die eigentliche Voraussetzung für die demokratische Steuerung der Politik über Wahlen. Solange das so ist, lässt sich das politische System der EU vielleicht weiter parlamentarisieren (etwa durch die Zuerkennung eines Rechts des Europäischen Parlaments, Gesetzesinitiativen zu beschließen), aber nicht ohne weiteres durch politisch-institutionelle Reformen demokratisieren. Und solange das so ist, bleibt namentlich die an die europäischen Parteienfamilien gerichtete Mahnung, unterscheidbare Wahlprogramme vorzulegen, wohlfeil.

Zudem hängt das europäische Demokratiedefizit daran, dass viele europäische Entscheidungen von vornherein außerhalb des politischen Systems getroffen werden – vor allem, wenn es um die sensible Arbeitsteilung zwischen Staat und Markt geht. Denn über den Anwendungsbereich der Binnenmarktfreiheiten entscheidet nicht der Unionsgesetzgeber, sondern der Europäische Gerichtshof.¹⁸ Dasselbe gilt für das europäische Wettbewerbsrecht. Auch die Troika, die den südeuropäischen Ländern weitreichende Vorgaben zur Umgestaltung ihrer Wirtschafts- und Sozialordnungen

machte, unterlag keinerlei parlamentarischer Kontrolle.¹⁹

Hier könnten politisch-institutionelle Reformen helfen, allerdings auf genau dem Weg, den Schäfer und Zürn – zumindest im vorliegenden Buch – gerade nicht gehen wollen: dem Weg der aus Gründen des Demokratieschutzes betriebenen Machtbescheidung internationaler nicht-majoritärer Institutionen. Beispielsweise wären dann Reformen des Europarechts anzumahnen, die die Arbeits- und Sozialordnungen der Mitgliedstaaten vom Wirkungsbereich der europäischen Grundfreiheiten ausnehmen.²⁰

Soziale Demokratie im Kapitalismus

Die kritische Würdigung des Buchs möchte ich mit dem Hinweis auf eine eklatante Leerstelle in den aktuellen Fachdebatten schließen. Die politikwissenschaftliche Demokratieforschung operiert fast ausschließlich wähler- beziehungsweise parlamentsfixiert, nimmt also unbesehen an, dass demokratische Mitwirkung im Wesentlichen über den Wahllakt erfolgt. Das wird der Realität kapitalistisch verfasster Gesellschaften aber nicht gerecht. Denn ausgerechnet dort, wo die Lebensumstände der abhängig Beschäftigten am unmittelbarsten betroffen sind, hat der Staat seine Regelungsbefugnisse – jenseits der Definition von Untergrenzen und

18 Fritz W. Scharpf, *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt: Campus 1999; Dieter Grimm, *The Constitution of European Democracy*. Translations by Justin Collings. Oxford University Press 2017; Susanne K. Schmidt, *The European Court of Justice & the Policy Process*. Oxford University Press 2018.

19 Heiner Flassbeck / Costas Lapavistas, *Against the Troika. Crisis and Austerity in the Eurozone*. London: Verso 2015.

20 Ausführlich: Martin Höpner / Susanne K. Schmidt, *Can We Make the European Fundamental Freedoms Less Constraining? A Literature Review*. In: *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Nr. 22, 2020.

von Land zu Land in unterschiedlichem Ausmaß – an intermediäre Instanzen delegiert: an die Tarifpartner. In der deutschen Tradition wurde die demokratische Einflussnahme über den Tarif- statt über den Parlamentskanal als Wirtschaftsdemokratie (*industrial democracy*) oder Soziale Demokratie bezeichnet.²¹

Tarifautonome Normsetzung produziert Rechtsnormen, die wie Gesetznormen unmittelbar und zwingend gelten. Das geschieht, indem der Staat, statt die Gegenstände selbst zu regeln, Gewerkschaften vom Kartellverbot ausnimmt und sie ermächtigt, auf Augenhöhe mit ebenfalls vom Kartellverbot befreiten Arbeitgeberverbänden Kollektivverträge auszuhandeln. Demokratische Teilhabe beschränkt sich im Kapitalismus daher nicht auf Wahlen, vielmehr operiert sie zweigleisig:²² An die Seite der Teilhabe des Staatsbürgers tritt jene des Wirtschaftsbürgers (*industrial citizenship*),²³ an die Seite der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie tritt die *industrial democracy*.

Je mehr sich ein Regelungsbereich dem Arbeitsverhältnis nähert, umso mehr verdrängt der zweite Einflusskanal den ers-

ten. Löhne und Gehälter, die Abgrenzung der Lohn- und Gehaltsgruppen auf Grundlage der Qualifikation, die Länge der Arbeitszeit, die Urlaubsdauer, vermögenswirksame Leistungen, die Einzelheiten zum Zugang zur beruflichen Qualifizierung, zu Krankmeldungen und vielem mehr – all das haben die Verfassungs- und Gesetzgeber an die tarifautonome, aber von der Wirkung her gesetzegleiche und gerichtlich durchsetzbare Normsetzung delegiert.

Wenn die Teilhabe über Kollektivverträge erodiert, gehört auch das zur demokratischen Regression. In Deutschland, das im internationalen Vergleich für einen weiten Gestaltungsspielraum der Tarifpartner steht, ist die Tarifbindung in den vergangenen zwei bis drei Dekaden auf zuletzt 51 Prozent gesunken, also: Nur noch jeder zweite abhängig Beschäftigte wird von Flächen- oder Firmentarifverträgen erfasst. Das entspricht einem Niedergang um 26 (!) Prozentpunkte seit 1996, wobei diese Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) vergleichsweise sogar noch optimistisch sind.²⁴ Zudem erodiert auch die demokratische Mitwirkung über Betriebsräte und den mitbestimmten Aufsichtsrat, die ebenfalls den wirtschaftsdemokratischen Einflusskanälen zuzurechnen ist.

Diese Trends haben für unterschiedliche Beschäftigtengruppen unterschiedliche Auswirkungen. Für hochqualifizierte Beschäftigte, etwa für die technischen, zum Teil auch die soziokulturellen Experten, ist die Verwiesenheit auf Märkte ein überschaubares Problem. Sie verfügen über Marktmacht und haben angesichts

21 Fritz Naphtali, *Wirtschaftsdemokratie*.

Ihr Wesen, Weg und Ziel. Berlin: Verlag des ADGB 1928.

22 Wolfgang Däubler, *Privatautonomie oder demokratische Tarifautonomie?* In: *Kritische Justiz*, Nr. 47/4, 2014; Daniel Seikel, *European Economic Governance, Autonomy of Collective Bargaining and Democratic Capitalism*. In: Johannes M. Kiess / Martin Seeliger (Hrsg.), *Trade Unions and European Integration. A Question of Optimism and Pessimism?* London: Routledge 2019.

23 Thomas H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*. Norton: New York 1964.

24 doku.iab.de/stellungnahme/2021/sn0321.pdf

des Niedergangs sozialer Demokratie vor allem eine gesteigerte Komplexität ihrer direkten Verhandlungen mit dem Arbeitgeber zu befürchten. Anders verhält es sich bei den Geringqualifizierten und Ungelernten, die Schäfer und Zürn als genau jene identifizierten, die am stärksten über mangelnde Mitsprachemöglichkeiten klagen. Genau diese Gruppen werden im Zuge der sinkenden Tarifbindung von Wirtschaftsbürgern zum Anhängsel des Marktes. Das als eigenständige Dimension der Entdemokratisierung ernst zu nehmen, verändert das Gesamtbild – und namentlich das Wesen wünschenswerter Gegenmaßnahmen – ganz erheblich.

Der wirtschaftsdemokratischen Regression ließe sich entgegenwirken, mit erleichterten Verfahren zur Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen etwa, mit Tariftreueklauseln in der öffentlichen Auftragsvergabe und der Erstreckung der Unternehmensmitbestimmung auf mitbestimmungsfreie ausländische Unternehmensrechtsformen. Um solche Maßnahmen wären die von Schäfer und Zürn unterbreiteten Reformvorschläge zu ergänzen. Genau hierin liegt der entscheidende Grund für meinen Unmut über Schäfers und Zürns Warnung vor der Verteidigung nationaler Verfahren und ih-

ren Aufruf zu mehr kosmopolitischer Leidenschaft. Denn angesichts der Heterogenität der europäischen Arbeits- und Sozialregime können Reformen zur Wiedergewinnung sozialer Demokratie bis auf weiteres nur Reformen im Rahmen des Nationalstaats sein.

Mehr noch: Solche Reformen müssten mit Mut zum Konflikt gegen etwaige Widerstände von Seiten des Europäischen Gerichtshofs und der Europäischen Kommission angegangen werden, hat der EuGH doch im Zuge seiner höchst wechselhaften Rechtsprechung zur Dienstleistungsfreiheit Tariftreueklauseln gerügt²⁵ und im Namen der Niederlassungsfreiheit für die sich immer weiter ausbreitenden Zonen mitbestimmungsfreier Leitungsorgane von Unternehmen gesorgt. Wäre, so meine bange Frage nach der Lektüre von *Die demokratische Regression*, auch diese Verteidigung nationaler Prozeduren verdächtig, »notwendigerweise« in antiliberales und antiprozeduralistisches Denken zu münden?

25 Zu Einzelheiten vgl. Abschnitt 5 in Martin Höpner, *Dürfen europäische Gesetze Grundfreiheiten einschränken?* MPIFG Discussion Paper 21/2. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung 2021.