

EINE FRAGE DER LEGITIMITÄT

Frederik Beck & Felix Faltin

Momentum 2012

I. EINLEITUNG	1
II. KONZEPTE	2
Positiv oder Normativ?.....	2
Prozess oder Ergebnis?.....	3
Vier Varianten der Legitimität.....	4
Ein sozialdemokratischer Legitimitätsbegriff.....	5
III. DISKURSE	5
Deutschland	6
Österreich	8
Zusammenfassung.....	9
IV. STRATEGIEN.....	9
Strategische Handlungsempfehlungen.....	9
Anwendungsbeispiele.....	9
V. AUSBLICK.....	11

I. EINLEITUNG

Entgegen häufiger Behauptungen sind Demokratie und Kapitalismus nicht in einer natürlichen Symbiose. Im Gegenteil. Zwar behaupten sich beide Ansätze in den großen ideologischen Auseinandersetzungen des 20. Jahrhunderts gegen ihre Konkurrenten: die Demokratie gegen Faschismus und Marxismus, der Kapitalismus gegen Sozialismus und Kommunismus. Doch handelt es sich hierbei nicht um vorprogrammierte Siege zweier natürlich verwandter Konzepte.

Demokratie und Kapitalismus stehen in einem grundsätzlichen Konflikt, der geprägt ist von gegensätzlichen Funktionslogiken. Die „freien Märkte“ folgen einer Logik von Konkurrenz, Wettbewerb und Effizienz. Aus dem Kräftespiel zweckrationaler und nutzenmaximierender Akteure ergibt sich eine „natürliche“ Verteilung von Ressourcen, die unpolitisch sowie die einzig vernünftige ist. Die Logik der Demokratie kennt Gleichheit und Legitimation durch faire Prozesse sowie Gerechtigkeit und sozialen Ausgleich. Ansprüche auf Mitsprache oder Umverteilung werden durch demokratischen Streit und Wahlen ausgehandelt.

Wir folgen die Einschätzung von Sheri Berman, dass das Erzielen einer Arbeitsübereinkunft zwischen Kapitalismus und Demokratie die spezifische historische Errungenschaft der Sozialdemokratie ist.¹ Die gleichzeitige Verwirklichung von Kapitalismus, Demokratie und weitreichender sozialer Stabilität beruhte auf einer Neuordnung der Verhältnisse zwischen Markt, Staat und Gesellschaft nach sozialdemokratischer Maßgabe.

Diese Übereinkunft ist heute deutlich geschwächt. Gegenüber einem digitalisierten, deregulierten und international wirksamen Finanzkapitalismus büßt die Demokratie zunehmend ihre systemische Prägkraft ein. Demokratische Systeme laufen Gefahr, zu „Inkassoagenturen im Auftrag einer globalen Oligarchie von Investoren“ zu werden.² Diese Entwicklung aufzuhalten, und das Demokratische im demokratischen Kapitalismus nachhaltig zu stärken, muss heute Aufgabe sozialdemokratischer Politik sein. Es geht die Re-Demokratisierung des Kapitalismus.

Die Dominanz der kapitalistischen Funktionslogik über die Demokratie lässt sich substantiell und diskursiv zeigen. Die vermeintliche Erfolgsgeschichte der Liberalisierung des globalen Finanzsektors wurde etwa mit dem Verweis auf eine „Demokratisierung“ des Finanzmarktes gerechtfertigt. Alle sollten die Möglichkeit bekommen, an den Verheißungen des Aktienmarkts teilzuhaben. Die faktische Entmachtung der (nationalen) Politik über Teile der Finanzindustrie wurde also zynischerweise mit einem Versprechen auf mehr Demokratie gerechtfertigt.

Die Dominanz der kapitalistischen Funktionslogik wird auch im politischen Diskurs über das Verhältnis von Markt, Staat und Gesellschaft offensichtlich. So sieht die populäre Logik in den Krisen der vergangenen Jahre Indizien für die Überforderung der vorhandenen demokratischen Mechanismen. Zuviel Demokratie, so dieser Narrativ, verhindere die Durchsetzung ökonomischen Sachverstands. Folgerichtig wird dann

¹ Sheri Berman, *The Primacy of Politics – Social Democracy and the Making of Europe’s Twentieth Century*, Cambridge University Press, 2006.

² Wolfgang Streeck, *Die Krisen des demokratischen Kapitalismus*, *Lettre International* 95, Winter 2011.

als Antwort auf die heutigen Krisen die konsequente Ausgestaltung der neoliberalen Utopie einer "marktkonformen Demokratie" angeboten. Dieser neoliberale Narrativ bietet nur eine Logik der Legitimation politischer Maßnahmen: legitim ist, was den Märkten gefällt. Die ohne nennenswerte demokratische Legitimation eingesetzten Regierungen in Griechenland und Italien sind dabei ebenso beispielhaft wie die in Deutschland eingeführte "Spezialgremien" zur Scheinlegitimierung Brüsseler Entscheidungen oder die Androhung der Schuldenbremse als politische Disziplinarmaßnahme in Österreich.

Wir wollen zeigen, wie sich diese Dominanz der kapitalistischen Funktionslogik diskursiv ausprägt und mögliche Gegenmaßnahmen diskutieren. Hierfür ist es hilfreich, sich anhand des Konzeptes von Legitimität zu verdeutlichen, welchen Begründungsmöglichkeiten es für demokratische Entscheidungsprozesse gibt. Wir führen also zunächst den Legitimitätsbegriff als Linse ein, mit der sich der Diskurs über Demokratie entschlüsseln lässt (Teil II). Ausgerüstet mit diesem Analysewerkzeug wenden wir uns der Analyse von Diskursen über Demokratie in Deutschland und Österreich zu (Teil III). Um ein breites Spektrum empirischer Quellen abzudecken, werden in Österreich Pressemitteilungen der SPÖ analysiert, in Deutschland der konservativ geprägte Diskurs über Demokratie. Von diesen Analysen leiten wir strategische Empfehlungen ab, wie die Sozialdemokratie besser über Demokratie sprechen könnte (Teil IV). Wir schließen mit einem Ausblick (Teil V).

II. KONZEPTE

Wie über Demokratie gedacht wird, kann über verschiedene Legitimitätsbegriffe entschlüsselt werden. Legitimität ist in der Demokratie das Konzept, mit dem die Herrschaft des Kollektivs über Einzelne begründet wird. Als solches lassen unterschiedliche, unausgesprochene Auffassungen von Legitimität Rückschlüsse auf die Art von Demokratie zu, in der wir leben wollen oder uns zu leben wännen.

Legitimitätsbegriffe lassen sich entlang von zwei unterschiedlichen Analyseebenen beleuchten. Erstens, ob Legitimität durch normative Werte begründet wird oder nicht. Zweitens, ob diese Begründung – normativ oder nicht – in der Herleitung von demokratischer Legitimität eher den Fokus auf Ergebnisse oder Prozesse legt.

Positiv oder Normativ?

Die erste Analyseebene behandelt, ob Legitimität mit normativen Werten begründet wird oder wertfrei, als positives Konzept verstanden wird. In einer positiven Auffassung, etwa nach Max Weber, bedeutet Legitimität so viel wie das Vorhandensein eines „Legitimitätsglaubens“, der auf Vertrauen in ein System, seine Tradition oder Rechtsstaatlichkeit, oder dem Charisma der politischen Führer beruht.³ Institutionen und Entscheidungen sind legitim, wenn sie aus politischen, psychologischen, historischen oder rechtlichen Gründen als legitim akzeptiert werden.

Nach einem normativen Verständnis hingegen wird Legitimität mit Werten begründet. Politische Institutionen oder Entscheidungen sind legitim, wenn sie normative Standards erfüllen. Liberale Demokratietheorien beispielsweise leiten Legitimität

³ Vgl. Fabienne Peter, *Political Legitimacy*, 2010, <http://plato.stanford.edu/entries/legitimacy>; Fabienne Peter, *Democratic Legitimacy*, Routledge, 2009.

meist von Prozessen ab, deren Berechtigung auf liberalen Grundwerten aufbaut. Egalitäre Demokratietheorien verknüpfen Legitimität auch mit fairen Prozessen, die den Wert der politischen Gleichheit erfüllen müssen, aber auch mit gerechten Ergebnissen.

Ein rein positives Verständnis kennt also keine normativen Messlatten für Legitimität. Idealtypisch ließe sich hier ein Legitimitätsverständnis aufführen, was nur ein dünnes Kriterium der Rechtsstaatlichkeit kennt: „legitim ist, was die Gerichte billigen“. Ein anderes positivistisches Verständnis orientiert sich an der Notwendigkeit, ein als alternativlos beschriebenes kapitalistisches System zu sichern: „legitim ist, was den Märkten gefällt“. Solche Auffassungen machen normative Aspekte, wie beispielsweise den Grundsatz der politischen Gleichheit in einer Demokratie, zunehmend vernachlässigbar.

Prozess oder Ergebnis?

Die zweite Analyseebene behandelt die Quelle der Legitimität (bei normativen Begriffen) bzw. den Fokus des Legitimitätsverständnisses (bei positiven Begriffen). Bei dieser Frage kann zwischen Prozessen und Ergebnissen unterschieden werden: Institutionen und ihre Entscheidungen sind entweder legitim, weil sie zu den richtigen Ergebnissen führen, oder weil sie richtig zustande kamen.

Demokratische Legitimitätstheorien positionieren sich in dieser Frage entlang eines Kontinuums, nicht an den Endpunkten. Eine radikale Prozesssicht, in der Entscheidungen durch Münzwurf entstehen, ist ebenso undemokratisch wie eine reine Ergebnissicht, die keinen Wert auf demokratische Prozesse legt.⁴ Die Frage ist eher, in welchem Ausmaß die beiden unterschiedlichen Quellen der Legitimität beansprucht werden.

Moderne liberale und deliberative Theorien tendieren zu einer Prozess-Sicht.⁵ Entscheidungen sind legitim, wenn sie durch einen Prozess zustande kommen auf den sich alle Betroffenen in einem idealtypischen deliberativen Verfahren einigen können. Demnach kann es zu legitimen Entscheidungen kommen, auch wenn diese Entscheidungen für manche ungerecht sind, solange sie durch einen vereinbarten Prozess legitimiert wurde. Egalitäre Demokratietheorien tendieren dagegen eher zur Ergebnissicht. Zwar wird die analytische Trennung zwischen Legitimität und Gerechtigkeit akzeptiert, doch dürfen die beiden Konzepte nicht zu weit auseinander geraten.⁶ Die Schwelle, ab der ungerechte Entscheidungen und Ergebnisse die Legitimität des Prozesses in Frage stellen, ist niedriger angesetzt.

⁴ Eine Kritik dieser Sicht ist David Estlund, *Democratic Authority*, Princeton University Press, 2008.

⁵ Beispiele: Joshua Cohen, *Democracy and Liberty in Deliberate Democracy* (hrsg. Jon Elster), Cambridge University Press, 1998; Fabienne Peter, *Democratic Legitimacy*, Routledge, 2009; John Rawls, *Political Liberalism*, Columbia University Press, 1996.

⁶ Beispiele. Charles Beitz, *Political Equality: An Essay in Democratic Theory*, Princeton University Press, 1989; David Estlund, *Democratic Authority*, Princeton University Press, 2008; Thomas Christiano, *The Constitution of Equality*, Oxford University Press, 2008.

Vier Varianten der Legitimität

Aus diesen analytischen Ebenen und ihren Varianten ergibt sich eine Matrix, die zeigt, wie aus verschiedenen Legitimitätsverständnissen und der unterschiedlichen Bewertung von Prozessen oder Ergebnissen vier Legitimitätsbegriffe entstehen.

		Quelle der Legitimität	
		Prozess	Ergebnis
Werteankerung	Normativ	<p><i>Legitimation durch demokratische Prozesse (teilweise) ein intrinsischer Wert, auch wenn Ergebnisse nicht immer befriedigend.</i></p> <p>Extremfall: Libertäre Normalfall: Sozial- und Christdemokraten</p>	<p><i>Institutionen und Entscheidungen sind legitim, wenn sie normativ wünschenswerte Ergebnisse erzielen.</i></p> <p>Extremfall: Radikale Rechte/Linke Normalfall: Sozial- bzw. Christdemokraten</p>
	Positiv	<p><i>Legitimität durch Prozesse, die nicht normativ begründet werden (z.B. weil „effizient“).</i></p> <p>Extremfall: Naive Liquid Democracy Ansätze Normalfall: Juristen</p>	<p><i>Starker Ergebnisfokus ohne fundierte normative Begründung.</i></p> <p>Extremfall: Diktatur der Willkür Normalfall: Technokraten, Wirtschaftsliberale</p>

Normativ/Prozess: In diesen Quadranten fallen Ansätze, für die Legitimation durch demokratische Prozesse (teilweise) ein intrinsischer Wert ist, auch wenn die Ergebnisse nicht immer befriedigend sind. Ein normatives Legitimitätsverständnis gepaart mit der Prozesssicht kann im Extremfall eine libertäre Sichtweise ergeben, in der Legitimität von der Einhaltung minimaler Prozessstandards abhängt, die aber von liberalen Werten abgeleitet werden.

Normativ/Ergebnis: In dieser Variante werden Institutionen und Entscheidungen dadurch legitimiert, dass sie bestimmte normativ wünschenswerte Ergebnisse – Gerechtigkeit, Umweltschutz, o. Ä. – erzielen. Im Extremfall ist eine bestimmte Zielvorstellung normativ so dominant, dass nur ihre Erfüllung die zugrundeliegenden Entscheidungsstrukturen legitimiert. In der Regel verknüpfen auch die meisten Mainstream-Ideologien ein starkes Bekenntnis zur Demokratie mit ergebnisorientierten Zielvisionen.

Positiv/Prozess: Diese Kombination betont die legitimierende Kraft bestehender Prozesse, ohne aber diese Prozesse normativ zu begründen. Ein legitimierendes Attribut der Prozesse könnte etwa sein, dass sie *effizient* sind, ohne dabei andere normative Kriterien zu erfüllen. Ein Extrembeispiel sind naive „Liquid-Democracy“ Varianten, bei denen bestimmte Abstimmungsinstrumente, z.B. eine „Liquid Feedback“ Software, präferiert werden, ohne, dass diese normativ begründet werden. Auch die „juristische“ Sicht, dass Legitimität von Rechtskonformität abhängt, fällt in diesen Quadranten, wenn ihr ein positives Rechtsverständnis zugrunde liegt, in dem „Rechtsstaatlichkeit“ nicht aus normativen Werten ihre Legitimierende Kraft erhält, sondern aufgrund ihrer faktischen Macht und Durchsetzungsfähigkeit.

Positiv/Ergebnis: Ein starker Ergebnisfokus ohne fundierte normative Begründung ist oftmals Folge eines positiven Legitimitätsverständnisses. Diese Auffassung führt oft zur Technokratie: Institutionen und Entscheidungen werden akzeptiert, solange sie durch „Experten“ zustande kamen und die Ergebnisse vertretbar sind. Die Bezugnahme auf Expertentum dient hier weniger der normativen Begründung als zum Appel an den Legitimitätsglauben, der etwa mit der Kompetenz von Fachpersonen verknüpft ist. Auch der wirtschaftsliberale Appell an den „ökonomischen Hausverstand“, dass marktkonforme und ökonomisch notwendige Entscheidungen primär durch ihre Marktconformität legitimiert werden, fällt in diesen Quadranten. Im Extremfall – aber außerhalb des demokratischen Spektrums – wären hier auch wertfreie Diktaturen anzusiedeln.

Ein sozialdemokratischer Legitimitätsbegriff

In einer sozialdemokratischen Lesart ist demokratische Legitimität normativ in den Grundwerten der Sozialdemokratie verankert. Sie entsteht dabei sowohl aus fairen Prozessen als auch aus gerechten Ergebnissen. Ergebnisgerechtigkeit und -gleichheit wird zwar höher bewertet als bei liberalen Konzepten, die Prozessgerechtigkeit fordern, aber – aus linker Sicht – ungerechte Ergebnisse akzeptieren, solange sie durch faire Prozesse entstehen. Doch akzeptiert die Sozialdemokratie auch Ergebnisungleichheit als Preis für demokratische Prozessgleichheit; Wahlresultate werden anerkannt, auch wenn sie zu ungerechteren Gesellschaften führen.

Dieser Legitimitätsbegriff wurde von der Sozialdemokratie politisch, in Form eines auf demokratischen Prinzipien und einem materiellen Fortschrittsversprechen begründeten Wohlfahrtsstaats, vertreten und ist eine ihrer zentralen Errungenschaften im 20. Jahrhundert. Der zunehmende Druck auf Wohlfahrtsstaat und Sozialdemokratie sowie die Dominanz der kapitalistische Funktionslogik – trotz ihres katastrophalen Versagens – sind in unserer Lesart parallele Entwicklungen zur Erosion des sozialdemokratischen Legitimitätsbegriffs.

III. DISKURSE

Im Folgenden wird die Erosion des sozialdemokratischen Legitimitätsbegriffs in zwei unterschiedlichen Zusammenhängen gezeigt. Für Deutschland wird der von der konservativen Regierung geprägte Diskurs über Demokratie analysiert. Für Österreich werden Aussagen einer sozialdemokratischen Regierung zu wichtigen Entscheidungen über das Verhältnis von Markt und Demokratie als implizite Aussagen über Demokratie untersucht.

Deutschland

„Wir leben ja in einer Demokratie und sind auch froh darüber. Das ist eine parlamentarische Demokratie. Deshalb ist das Budgetrecht ein Kernrecht des Parlaments. Insofern werden wir Wege finden, die parlamentarische Mitbestimmung so zu gestalten, dass sie trotzdem auch marktkonform ist, also dass sich auf den Märkten die entsprechenden Signale ergeben.“⁷

Diese deutlichen Worte Merkels zur vermeintlichen Notwendigkeit, parlamentarische Mitbestimmung so zurechtzuschneiden, dass auch die Märkte sie akzeptieren könnte, hat in Deutschland für Aufregung gesorgt. So groß das Entsetzen zu dem Zeitpunkt der Aussprache, so gering die Beschäftigung mit der zugrundeliegenden Argumentationsfigur und den impliziten Annahmen, die auch in anderen Äußerungen Merkels immer wieder zum Vorschein kommen: Nur richtige Ergebnisse erzeugen Legitimität. Merkel redet zwar über parlamentarische Mitbestimmung, aber nicht, um im Prozess der parlamentarischen Beratung eine zusätzliche Legitimitätsquelle zu begründen. Auch nicht, um über einen Mitbestimmungs- oder Demokratiedanken normative Kriterien einzuführen. Es geht um „marktkonforme“ Ergebnisse. Denen hat sich auch das Parlament unterzuordnen.

Ein weiteres eindrucksvolles Beispiel für das Merkel'sche Demokratieverständnis findet sich im Verfassungsgerichtsurteil zur Ratifizierung des ESM.⁸ Die Richter stellen fest, dass Merkel wiederholt und systematisch gegen die im Grundgesetz festgeschriebenen Informationspflichten gegenüber dem Bundestag verstößt. So argumentiert Merkel wiederholt, über ein Gesamtpaket lasse sich erst sinnvoll informieren, wenn dieses fertig geschnürt sei. Den Bundestag über Zwischenstände zu informieren sei nicht opportun. Ebenso wenig könne dieser ständig über „Ergebnisoptionen“ unterrichtet werden, sondern erst, sobald ein eindeutiges Ergebnis feststünde. Und schließlich erschwere die „endliche Halbwertszeit“ von Informationen die Informationspolitik so stark, dass sich die Kommunikation von Zwischenständen kaum mehr lohne.

Die Richter enttarnen Merkels Rechtfertigungsumwege als das, was sie sind: der Versuch, unter den Vorwänden der zu hohen Informationsdichte und der Notwendigkeit zur schnellen Entscheidung demokratische Kontrolle und Mitbestimmungsrechte auszuschalten. So erhält die Skizze der marktkonformen Demokratie ihre eigentliche Kontur wenn man bedenkt, dass der ESM mit dem fast ausschließlichen Ziel konstruiert wurde, endlich „die Märkte“ zu beruhigen. Die von den Richtern dekonstruierte „Desinformationskampagne“⁹ Merkels ist indes kein Produkt ungünstiger Zustände. Sie ist die Konsequenz einer Legitimationslogik, die demokratische Mitbestimmung nicht normativ verankert, sondern als eine Art Luxusprodukt versteht. So lässt sich

⁷ Angela Merkel, Deutschland Funk, 3. September 2011.

⁸ BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012, Absatz-Nr. (1 - 172),

http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20120619_2bve000411.html: „In Angelegenheiten der Europäischen Union wirken der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder mit. Die Bundesregierung hat den Bundestag und den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten.“

⁹ Christian Geyer, *Anatomie einer Hintergehung*, FAZ, 21.06.2012:

<http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/europas-zukunft/bundesverfassungsgericht-anatomie-einer-hintergehung-11793158.html>

deutlich zeigen, dass Merkel jede normative Ebene abgeht. Legitimität hängt ausschließlich von „richtigen“ Ergebnissen ab.

Schützenhilfe im öffentlichen Diskurs erhält Merkel in ihrer Vorgehensweise durch Jens Weidmann, der keine Gelegenheit auslässt, um seine post-demokratische Legitimationslogik – in diesem Beispiel bezogen auf die EU – zu erörtern: „Es ist ... aus deutscher Perspektive von großer Bedeutung, dass die Grundpfeiler einer stabilitätsorientierten Fiskalunion im Konsens beschlossen und, einmal vereinbart, so abgesichert sind, das sie Bestand haben und nicht mit Mehrheitsbeschlüssen wieder abgeändert werden können.“¹⁰ Der geforderte „Konsens“ in der Entscheidungsfindung ist freilich nur dann genehm, wenn er die „richtige“ Entscheidung erzeugt. Ergebnisse dominieren über Prozesse und müssen festbetoniert werden, damit nicht irgendein anderer „Konsens“ in der Zukunft diese Entscheidung wieder rückgängig machen kann. Welches Ergebnis gemeint ist, entscheiden nicht demokratisch legitimierte Volksvertretungen, sondern die Märkte. Dies gilt für Schuldenbremsen, die auf nationaler Ebene „besser vor politischer Manipulation“¹¹ schützen, ebenso wie für die europäische Ebene: „Die Märkte müssen weiterhin die Richterfunktion zur Disziplinierung der südeuropäischen Länder ausüben.“¹²

Als letztes charakteristisches Beispiel aus dem deutschen Diskurs dient ein Zitat vom Jörg Asmussen, der die Frage, ob „mehr Europa“ die richtige Reaktion auf die Euro-Krise sei, folgendermaßen beantwortet: „Deshalb sollten wir diese faktische politische Union auf europäischer Ebene auch stärker demokratisch legitimieren und mehr Entscheidungskompetenzen auf die europäische Ebene, also zum Europaparlament, verlagern. Nicht, weil „mehr Europa“ ein Selbstzweck wäre, sondern weil es für das Funktionieren der Währungsunion erforderlich ist.“¹³ Hier scheint es, als würde Asmussen für eine stärkere demokratische Legitimation werben. Und in der Tat, die Einbindung der Parlaments und somit eine stärkere demokratische Kontrolle scheinen dem Ökonomen als probates Mittel – nicht aber als Quelle von Legitimität. Demokratische Kontrolle dient hier einzig dem Ergebnis: dem Funktionieren der Währungsunion. Ein demokratischeres Europa ist nur dann akzeptabel, wenn es zu der Funktionsfähigkeit der Währungsunion beiträgt. Es geht nicht um mehr Demokratie, weil Demokratie wünschenswert wäre. Es geht um mehr Demokratie als strategisches Mittel, um mittel- und langfristige Marktzufriedenheit sicherzustellen: Legitim ist, was den Märkten gefällt. Das Reden über Demokratie darf also nicht gleichgesetzt werden mit einer Verankerung des Konzepts in bestimmten Werten. Im Gegenteil. In den hier aufgeführten Zitaten offenbart sich ein rein funktionales Verständnis von Demokratie. Es geht darum, ein für die Märkte akzeptables Ereignis zu generieren. Warum gerade die Märkte entscheiden, was akzeptabel ist und was nicht, bleibt ungewiss.

¹⁰ Jens Weidmann, *Europa braucht eine Richtungsentscheidung*, Interview im Handelsblatt, 14.06.2012: <http://www.handelsblatt.com/politik/konjunktur/nachrichten/bundesbank-chef-weidmann-europa-braucht-eine-richtungsentscheidung/6752170.html>

¹¹ Jens Weidmann, *Vertrauen kann man nicht mit Geld kaufen*, Interview in Die Welt, 14.12.2012: <http://www.welt.de/wirtschaft/article13767614/Vertrauen-kann-man-mit-Geld-nicht-kaufen.html>

¹² Frank A. Meyer, *Wir brauchen eine Bürgerpartei gegen die Finanzwirtschaft*, Cicero – Magazin für politische Kultur, 21.06.2012: <http://www.cicero.de/berliner-republik/renaissance-der-demokratie-und-buergerrechte-her-mit-der-nichtpartei/51300>

¹³ Jörg Asmussen, *Keine Gefahr für deutsche Sparer*, Interview mit Spd.de, 28.06.2012: http://www.spd.de/aktuelles/News/73838/20120628_keine_gefahr_fuer_deutsche_sparer.html

Österreich

„Die heute von der Regierung beschlossene Schuldenbremse entspreche dem vom ehemaligen SPD-Finanzminister Steinbrück entwickelten Deutschen Modell. Beim EU-Gipfel Ende Oktober hatten die Regierungschefs der Euro-Länder die Einführung von Schuldenbremsen beschlossen - die Umsetzung in Österreich sei daher "notwendig und richtig". ... Konsolidierung sei notwendig, um auch künftig "das Primat der Politik zu sichern", so die SPÖ-Bundesgeschäftsführerin.“¹⁴

Diese Pressemeldung der SPÖ stellt eine kontrollierte und bewusst reflektierte sozialdemokratische Position fest. Die Rechtfertigungsstrategie bezieht sich dabei nicht nur auf eine Einzelentscheidung, sondern auch auf eine Änderung der Entscheidungsstruktur. Sie gibt dadurch Aufschluss über das dominante Legitimitätsverständnis in grundsätzlichen Fragen der Gesellschaftsordnung. Dieses Verständnis ist eindeutig positivistisch. Legitimität wird von einem Legitimitätsglauben abhängig gemacht, nicht von der Erfüllung normativer Standards. Legitim ist, was andere Politiker (Steinbrück, Regierungschefs) vereinbart haben; ein klassischer Bezug auf das Charisma der Führer, und einer „Tradition“ der Einhaltung unter Euro-Ländern, die auch Österreich fortführen muss.

Das positivistische Verständnis wird auch deutlich, wenn Kanzler Faymann meint, *"Es muss in unser aller Interesse sein, dass wir unabhängiger von den Rating-Agenturen und Finanzmärkten werden. Das kann nur gelingen, wenn wir ein klares Signal setzen, die Schuldenbremse einführen und diese Bestimmungen mit Leben erfüllen.“¹⁵* Die Entscheidung wird normativ nur mit Unabhängigkeit begründet, ansonsten ersetzt der Sachzwang – „Märkte brauchen gute Signale“ – normative Messlatten.

Die Quelle der Legitimität ist das Ergebnis. So heißt es in der Pressemeldung weiter, *„Ziel der angepeilten Schuldenreduktion sei, Gestaltungsspielraum für nachhaltiges Wachstum zu schaffen.“¹⁶* Außerdem soll Österreich *„weiterhin das Land mit der niedrigsten Arbeitslosigkeit und der besten Bonität in Europa sein.“¹⁷*

Bezeichnenderweise werden „Gestaltungsspielraum“, das „Primat der Politik“ und „Souveränität“ hier als Ergebnis begriffen, und nicht als prozessorientierte Inhalte. Die Politik wird also gerettet, indem die Politik geschwächt wird. Denn, so Faymann, *„im Verfassungsrang wäre der Beschluss auch für kommende Regierungen bindend.“¹⁸* Dadurch sollen demokratische Kapiolen wie *"Hinterher-Sparen"¹⁹* verhindert werden. Demokratische Prozesse als Quelle von Legitimität werden dabei nicht erwähnt.

¹⁴ Pressemeldung der SPÖ-Bundesgeschäftsführung, 15.11.2011, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20111115_OTS0284/rudas-schuldenbremse-wichtig-um-handlungsfahigkeit-des-staates-zu-sichern

¹⁵ Aussage von Bundeskanzler Faymann, 6.12.2011 http://www.bka.gv.at/site/cob_45906/currentpage_0/7665/default.aspx

¹⁶ Pressemeldung der SPÖ-Bundesgeschäftsführung, 15.11.2011.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Aussage von Bundeskanzler Faymann, 6.12.2011.

¹⁹ Pressemeldung der SPÖ-Bundesgeschäftsführung, 15.11.2011.

Zusammenfassung

Die Analyse unterschiedlicher Diskurse und Diskursinhalte in Deutschland und Österreich zeigt, dass Legitimität verkürzt verstanden wird. Die Linse der Legitimität diente dabei dazu, den Diskurs über Demokratie zu entschlüsseln. Sozialdemokraten und Konservative tendieren gleichermaßen dazu, Legitimität weder vom Erreichen normativer Messlatten, noch von einer ausgewogenen Berücksichtigung von Ergebnis- und Prozessfaktoren abhängig zu machen.

IV. STRATEGIEN

Strategische Handlungsempfehlungen

Diskurse definieren Denk- und Handlungsräume für Politik. Die Analyse hat gezeigt, dass über Demokratie heute meist in einem wertefreien Raum gesprochen wird. Es geht darum, Ergebnisse zu erzielen. Demokratische Prozesse werden nicht als normativ wünschenswert und daher unumstößlich gesehen, sondern als Mittel, um die häufig unreflektierte, tradierte Legitimitätszuweisung, die demokratische Prozesse erhalten, auf gewünschte Ergebnis zu übertragen.

Nur eine Veränderung des Diskurses gibt Raum für neue Argumentationen, auf deren Grundlage auch neue Politik entstehen kann. Der Diskurs über Demokratie spiegelt sich, wie gezeigt, in unterschiedlichen Legitimitätsverständnissen wieder. Wir schlagen daher vor, in den Demokratiediskurs über den Hebel eines neuen Legitimitätsbegriffs einzugreifen. Konkret soll durch die Anwendung zweier strategischer Handlungsempfehlungen ein substantieller sozialdemokratischer Demokratiebegriff gestärkt werden:

- 1) Die Kommunikation über politische Entscheidungen, Institutionen und Positionen, muss explizit in grundsätzlichen, sozialdemokratischen Werten verankert werden.
- 2) Dabei müssen sowohl Ergebnis- als auch Prozessaspekte integriert werden. Handlungen und Aussagen müssen in beiden Dimensionen begründbar sein und möglichst begründet werden.

Diese Handlungsempfehlungen gelten für politische Kommunikation in Bereichen, die das Verhältnis von Markt, Demokratie und Gesellschaft betreffen. Hierbei geht es jedoch nicht um das Re-Framing neoliberaler Inhalte. Aus der stärkeren Betonung von normativen Entscheidungsgrundlagen und Prozessaspekten entsteht Druck, substantielle Demokratie- und Prozessdefizite offenzulegen und aufzulösen. Wenn Veränderungen im Diskurs nicht von Veränderungen der Strukturen und Entscheidungen begleitet werden, wird die Diskrepanz zwischen Anspruch und Realität zu einem Risiko für die Demokratie.

Anwendungsbeispiele

Angewendet auf die untersuchten Diskurse münden unsere Empfehlungen für Deutschland in alternative Positionierungsvorschläge, jene für Österreich in alternative Formulierungsvorschläge.

Quelle	Formulierung Alt	Formulierung Neu (<i>inkl. Normativem Anker</i>)	Prozess-Anker
Angela Merkel, 3.09.2011	„Wir leben ja in einer Demokratie und sind auch froh darüber. Das ist eine parlamentarische Demokratie. Deshalb ist das Budgetrecht ein Kernrecht des Parlaments. Insofern werden wir Wege finden, die parlamentarische Mitbestimmung so zu gestalten, dass sie trotzdem auch marktkonform ist, also dass sich auf den Märkten die entsprechenden Signale ergeben.“	Für uns ist Demokratie kein Instrument zur Herstellung marktkonformer Ergebnisse. Nicht der Markt bestimmt, was gut für unsere Gesellschaft ist. Das entscheiden die Menschen selbst. Demokratie ist für uns ein <i>Versprechen auf Emanzipation, Teilhabe und Gerechtigkeit</i> . Außerdem sorgen gute demokratische Prozesse dafür, dass die Menschen der Politik wieder vertrauen. Und: Wer überzeugt ist, dass es fair zugeht, der unterstützt auch die Ergebnisse.	„Primat der Politik“ hervorgehoben; gewünschte Ergebnisse werden von Menschen, nicht von Märkten festgelegt; demokratische Prozesse sorgen für Vertrauen und die Unterstützung der Ergebnisse.
Jens Weidmann, zitiert nach Meyer, 21.06.2012	„Die Märkte müssen weiterhin die Richterfunktion zur Disziplinierung der südeuropäischen Länder ausüben.“	Nicht die Märkte entscheiden, was gut ist und was schlecht. Es gibt nur eine Instanz die entscheidet, in welche Richtung die Reise geht: das sind die Bürgerinnen und Bürger und ihre gewählten Vertreter. Wer sich auf die <i>Märkte als letzte Instanz beruft, hat die Demokratie nicht verstanden</i> .	Ergebnisse werden in demokratischen Verfahren bestimmt, nicht über Märkte
Jörg Asmussen, 28.06.2012	„Deshalb sollten wir diese faktische politische Union auf europäischer Ebene auch stärker demokratisch legitimieren und mehr Entscheidungskompetenzen auf die europäische Ebene, also zum Europaparlament, verlagern. Nicht, weil „mehr Europa“ ein Selbstzweck wäre, sondern weil es für das Funktionieren der Währungsunion erforderlich ist.“	Wir brauchen eine stärkere politische Integration, auch um die gegenwärtige Krise zu beherrschen. Die Währungsunion ist aber als Unterstützung für ein politisch integriertes Europa da, nicht umgekehrt. Eine stärkere demokratische Legitimation für die Europäische Union ist sehr wohl nötig, aber nicht als Instrument, um die Währungsunion zu stabilisieren. Wir brauchen mehr demokratische Legitimation, <i>weil Demokratie Teilhabe und Gerechtigkeit ermöglicht</i> . Wenn wir auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene kluge Mechanismen der Beteiligung anbieten, dann spiegelt sich das in der Legitimität und auch in der Qualität der Ergebnisse wieder.	Primat der Politik auf europäischer Ebene verdeutlicht: Die Währungsunion ist für das europäische Projekt da, nicht umgekehrt. Demokratische Prozesse als Vertrauen bildendes Element etabliert; Verdeutlich, dass gute Prozesse sich auf Ergebnisse auswirken.
OTS SPÖ-BGF, 15.11.11	Beim EU-Gipfel Ende Oktober hatten die Regierungschefs der Euro-Länder die Einführung von Schuldenbremsen beschlossen - die Umsetzung in Österreich sei daher "notwendig und richtig". ... Konsolidierung sei notwendig, um auch künftig "das Primat der Politik zu sichern", so die SPÖ-Bundesgeschäftsführerin.	Beim EU-Gipfel Ende Oktober hatten die Regierungschefs der Euro-Länder die Einführung von Schuldenbremsen beschlossen. Österreich hat nun „demokratisch entschieden, diesen Weg aus <i>Solidarität</i> mitzugehen.“ Konsolidierung beruhigt die Märkte, „Märkte ersetzen aber nicht demokratische Entscheidungen und brauchen klare Regeln,“ ...	Deliberative Prozessebene betont, Ergebnisoffenheit anerkannt, Primat der Politik verdeutlicht
OTS SPÖ-BGF, 15.11.11	Ziel der angepeilten Schuldenreduktion sei, Gestaltungsspielraum für nachhaltiges Wachstum zu schaffen; ... Österreich muss ökonomisch so aufgestellt sein, dass es bei den besten Euro-Ländern bleibt. Wir wollen weiterhin das Land mit der niedrigsten Arbeitslosigkeit und der besten Bonität in Europa sein.	Schuldenreduktion entspannt die Märkte und schafft Gestaltungsspielraum für ein <i>sozial gerechtes Wachstum</i> Österreich muss ökonomisch so aufgestellt sein, dass es weiterhin das Land mit der niedrigsten Arbeitslosigkeit und den niedrigsten Zinsen in Europa bleibt. Politisch muss Österreich so aufgestellt sein, dass demokratische Entscheidungen und nicht die Märkte den Ton angeben.	Prozessebene betont und Primat der Politik verankert. Ergebnisdimension auf das wesentliche fokussiert; Bonität ist nur für Märkte interessant, zinsen für alle.
OTS Faymann, 6.12.11	"Es muss in unser aller Interesse sein, dass wir unabhängiger von den Rating-Agenturen und Finanzmärkten werden. Das kann nur gelingen, wenn wir ein klares Signal setzen, die Schuldenbremse einführen und diese Bestimmungen mit Leben erfüllen.	Es muss in unser aller Interesse sein, unabhängiger von den Rating-Agenturen und Finanzmärkten zu werden. Nur dann können wir <i>soziale Politik</i> machen. Wir müssen die Märkte beruhigen, z.B. mit der Schuldenbremse, aber vor allem auch klarstellen, dass die Regeln in einer Demokratie aus der Politik kommen, und nicht vom Markt.	„Primat der Politik“ konkretisiert: demokratische Prozesse schaffen Regeln für Märkte

V. AUSBLICK

Die vorgeschlagenen Diskursveränderungen haben drei Vorteile. Erstens ist ein Diskurswechsel mit stärkerer Betonung von Grundwerten demokratietheoretisch wünschenswert. Es lassen sich über einen Wertediskurs nicht nur sozialdemokratische Gesellschaftsvisionen transportieren. Wir erhoffen uns davon auch, dass Politik von ihren Adressanten wieder besser verstanden wird. Das kann Tendenzen zu Politikverdrossenheit entgegenwirken, die angesichts wachsender Demokratiedefizite verstärken werden.

Zweitens wäre ein neuer Diskurs auch wahlstrategisch günstig. Die von der Politik enttäuschten und vom Politikstil ernüchterten Wähler stehen Populisten mit einfachen Botschaften ebenso zur Verfügung, wie einer konsequenten Sozialdemokratie, die Antworten auf ein zunehmendes Demokratiebegehren auf Partei-, Bundes- und Europaebene bietet und als Reformkraft im innen- und Außenverhältnis eine Rolle spielt. Denn jeder substantielle Begriff von sozialer Demokratie muss sich immer auch auf konkrete Versprechen der Veränderung auf Politikebene berufen können. Das Brandt'sche Diktum, „mehr Demokratie wagen“ war etwa auch deshalb glaubwürdig, weil es beispielsweise mit der Senkungen des Wahlalters einherging und dem Versprechen, repräsentative Gruppen demokratisch einzubinden.

Drittens entsteht ein stärkerer Ruf nach demokratischer Legitimation anstelle von Legitimation durch den Markt, und daher nach sozialdemokratischer Politik. Ein veränderter Diskurs, in dem mehr Wert auf Prozessaspekte und normative Verankerung gelegt wird, ist eine Form der normativen Selbstbindung für die Politik. Damit entsteht ein Gegenmodell zur ökonomistischen Selbstbindung, die vorgibt, die Politik zu stärken, indem sie ihre Handlungsräume beschneidet. Ein neuer Demokratiediskurs kann mehr Raum für sozialdemokratische Maßnahmen schaffen.

Unsere Empfehlungen sollen dazu dienen, die sozialdemokratische Tradition fortzusetzen, breite, politische Emanzipation mit gerecht verteiltem, materiellen Fortschritt zu kombinieren. Diese Verknüpfung von Demokratie und Kapitalismus ist der Sozialdemokratie schon einmal gelungen. Sie kann erneut gelingen. Voraussetzung dafür ist eine andere Art, über Demokratie zu denken. Diese neue Denkweise muss neben Fragen über „Legitimität“ auch auf weitere Aspekte der Demokratie ausgedehnt werden, um diskursiv ein starkes Versprechen über die Erneuerung der Demokratie zu erschließen.²⁰ Abschließend wollen wir zwei solcher Aspekte andeuten.

Ein Versprechen auf ehrliches Regieren: Intransparente Politikprozesse verunsichern Menschen, führen zu Frustration und Enttäuschung mit „denen da oben, die vor allem an sich selber denken“. Hier könnte ein Versprechen auf eine andere Art zu Regieren verspieltes Vertrauen zurückgewinnen. Als Politikinhalte bieten sich Reformen der Parteispendengesetze eben so an wie die Ratifizierung der UN-Konvention zur Abgeordnetenkorruption und die Transparente Regelung des Zugangs zu Politik.

²⁰ zu dieser Diskussion vergleiche beispielhaft: Tobias Dürr und Robert Misik, Fortschritt Reloaded, Berliner Republik, 3/2012.

Ein Versprechen auf ein neues Miteinander: Unter den vermeintlichen Sachzwängen des globalen Wettbewerbs wurden nicht nur Rechte von Arbeitnehmern zurückgefahren und die Deregulierung des Finanzsektors vorangetrieben. Gleichzeitig hat das neoliberale Zeitalter auch in der Gesellschaft, in den Mustern und Leitbildern des Zusammenlebens seine Spuren hinterlassen. Viele Menschen wünschen sich eine andere Art des Zusammenlebens. So sprechen sich in repräsentativen Umfragen klare Mehrheiten gegen eine Gesellschaft des Egoismus und der Rücksichtslosigkeit aus. Auch wissen wir aus der empirischen Sozialforschung, dass es in Gesellschaften, die Ressourcen gerechter verteilen, es allen Menschen besser geht.²¹ Diese günstige Konstellation könnte sich die Sozialdemokratie zunutze machen: Indem sie das Versprechen auf ein neues Miteinander in eine umfassende Erzählung über eine erneuerte Demokratie einbettet.

²¹ Richard Wilkinson & Kate Pickett, *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, Penguin Books 2009.